CHILE DEL SIGLO XXI:

PROPUESTAS DESDE LA ECONOMÍA

COMPILADORES:
Diego Calderón y Felipe Gajardo

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
CONO SUR

ENE
ESTUDIOS NUEVA ECONOMÍA

Chile del Siglo XXI:
Propuestas desde la Economía
Compiladores: Diego Calderón y Felipe Gajardo

EDICIONES BÖLL y ESTUDIOS NUEVA ECONOMÍA
©Fundación Heinrich Böll, Oficina Regional para Cono Sur

Edición de textos: Tipográfica (www.tipografica.cl)
Estudios Nueva Economía (www.estudiosnuevaeconomia.cl)
Diseño portada: María Francisca Núñez (mafcanuno@gmail.com)
Fotografía de portada: Claudio el Poc (2014). "Costanera Center, Santiago". Instagram: @elpocpoc
Diseño, diagramación e Impresión: Jorge Roque M.

Obra liberada bajo licencia Creative Commons

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
CONO SUR

Fundación Heinrich Böll Oficina para el Cono Sur
D Avenida Francisco Bilbao 882, Providencia, Santiago de Chile **T** +56 + 2 + 25 84 01 72
W www.cl.boell.org **E** cl-info@cl.boell.org

ENE
Estudios Nueva Economía
www.estudiosnuevaeconomia.cl

Contenido

Reseña de autores 5

Prólogo 9

1 **Introducción** 11
Diego Calderón y Felipe Gajardo

2 **¿La hora de alternativas al neoliberalismo? Un análisis de la coyuntura actual** 29
Hassan Akram

3 **Estrategias de desarrollo económico en Chile: Crecimiento, pobreza estructural y desigualdad de ingresos y riqueza** 63
Andrés Solimano

4 **¿Qué hacer con el cobre?** 87
Jan Cademartori

5 **Por dónde empezar una política industrial en Chile: Manufacturas del cobre de clase mundial** 109
Felipe Correa

6 **Conflictividad social-ecológica, ecología política del capitalismo neoliberal e ideología de los recursos naturales en Chile** 133
Cristián Alarcón

7 **Desigualdad: Conceptos, mediciones, perspectivas y propuestas** 155
Jorge Rojas Vallejos

8 **Sistema educativo chileno** 179
Felipe Gajardo y Nicolás Grau

9 **Una mirada al Chile actual a través de la economía feminista: desafíos y propuestas** 197
Claudia Sanhueza, Tatiana Reyes y Camila Arroyo

10 **Hacia un sistema de salud único, equitativo y solidario para Chile: Reflexiones sobre el pasado y propuestas para el presente** 229
Camilo Cid Pedraza

11 Sistema de salud chileno: Funcionamiento, problemáticas y propuestas de reforma 261
David Debrott Sánchez

12 Reflexiones acerca del sistema financiero y su regulación..... 297
Esteban Pérez Caldentey

Reseña de autores

Hassan Akram
Es PhD en Ciencias Sociales de la Universidad de Cambridge. Actualmente es profesor de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile. Ha sido investigador y profesor visitante en las universidades Diego Portales y Adolfo Ibáñez.

Cristián Alarcón Ferrari
Es abogado y magíster en Filosofía Política de la Universidad de Chile y PhD de la Universidad de Ciencias Agrícolas de Suecia (SLU) en Uppsala. Actualmente es Profesor en la Escuela de Derecho de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano y se encuentra realizando un posdoctorado en el Departamento de Sociología del Desarrollo de la Universidad de Cornell en Estados Unidos.

Camila Arroyo From
Es economista y magíster en Análisis Económico de la Universidad de Chile. Actualmente investiga competencias laborales, y proyectos de género, sesgo de género en la elección de especialidades y carreras en la educación técnica.

Jan Cademartori
Es magíster en Economía y doctor en Ciencias Sociales mención Desarrollo de la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Actualmente es académico de la Universidad de Antofagasta. Ha sido autor de varias publicaciones en el área de economía de la minería.

Diego Calderón Guajardo
Es economista y magíster en Análisis Económico de la Universidad de Chile. Actualmente se encuentra realizando estudios de doctorado en Economía en la Universidad de Warwick en el Reino Unido y es miembro de Estudios Nueva Economía.

Camilo Cid Pedraza
Es PhD en Economía de la Universität Duisburg-Essen en Alemania. Actualmente es asesor regional en Economía de la Salud y Financiamiento de la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS) en Washington DC, Estados Unidos.

Anteriormente fue secretario ejecutivo de la Comisión Asesora Presidencial para el Estudio y Propuesta de un Nuevo Modelo y Marco Jurídico para el Sistema Privado de Salud (Isapres) en 2014.

Felipe Correa Mautz
Es economista y magíster en Análisis Económico de la Universidad de Chile. Actualmente se encuentra trabajando en la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) en Santiago y es miembro de Estudios Nueva Economía.

David Debrott
Es magíster en Economía con mención en Economía de las Políticas Públicas por la Escuela Latinoamericana de Estudios de Posgrado de la Universidad de Arte y Ciencias Sociales. Actualmente es Jefe del Departamento de Estudios y Desarrollo de la Superintendencia de Salud. Anteriormente fue miembro de la Comisión Asesora Presidencial para el Estudio y Propuesta de un Nuevo Modelo y Marco Jurídico para el Sistema Privado de Salud (Isapres) en 2014.

Felipe Gajardo
Es economista y magíster en Análisis Económico de la Universidad de Chile. Actualmente se encuentra trabajando en el Ministerio del Medio Ambiente y es miembro de Estudios Nueva Economía.

Nicolás Grau
Es economista de la Universidad de Chile y PhD en Economía de la Universidad de Pennsylvania. Actualmente es académico del Departamento de Economía de la Universidad de Chile e investigador del Centro de Estudio de Conflicto y Cohesión Social (COES).

Esteban Pérez Caldentey
Es PhD en Economía de la New School for Social Research. Actualmente es oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) en Santiago y hace clases en la Universidad de Santiago de Chile y la Universidad de Chile.

Tatiana Reyes
Es economista y magíster en Análisis Económico de la Universidad de Chile. Actualmente se encuentra realizando estudios de doctorado en Economía en la Universidad de California, Berkeley. Anteriormente fue profesora instructora del Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

Jorge Rojas Vallejos
Es ingeniero civil de la Universidad de Chile, magíster en Economía Aplicada de la Universidad de Sydney y PhD en Economía de la Universidad de Washington en

Estados Unidos. Actualmente es académico de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

Claudia Sanhueza
Es economista de la Universidad de Chile y PhD en Economía de la Universidad de Cambridge. Actualmente es investigadora del Centro de Estudio de Conflicto y Cohesión Social (COES).

Andrés Solimano
Es economista de la Universidad Católica de Chile y PhD en Economía del MIT en Estados Unidos. Actualmente es presidente del Centro Internacional de Globalización y Desarrollo (Ciglob) en Santiago. Ha sido director en el Banco Mundial, director ejecutivo en el Banco Interamericano de Desarrollo y asesor regional en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

Prólogo

El Chile del siglo XXI ha mantenido y profundizado el modelo económico instaurado en los años setenta. Ha sido también escenario de la emergencia de una serie de conflictos que han cuestionado una parte importante de sus pilares fundacionales.

Las sostenidas inequidades en materia de distribución de los ingresos y la riqueza, la tendencia del mercado a la concentración y a las prácticas de colusión, la incapacidad de diversificar la matriz productiva y las permanentes caídas de la productividad, los efectos del sistema financiero especulativo que huye ante escenarios de reformas económicas y sociales, la conflictividad ambiental y socio-ecológica evidenciadas en los incendios forestales, los virus de la industria del salmón, las zonas de sacrificio, la contaminación del aire y la crisis de desarrollo urbano, las crecientes movilizaciones estudiantiles, en salud y en contra del sistema de pensiones, las relaciones laborales desbalanceadas en desmedro de las mujeres y de los trabajadores informales y de baja calificación, son todas manifestaciones de un modelo que no permite el desarrollo humano ni su sostenibilidad en el tiempo.

Este siglo XXI requiere ser escenario de un nuevo modelo económico para Chile. Uno que posicione al trabajador y su familia en el centro, que enfrente estructuralmente los conflictos socio-ecológicos y supere las preferencias hacia el género masculino.

Con ese objetivo, la red Estudios Nueva Economía, organización que trabaja por la transformación de nuestra economía en una al servicio de su población mayoritaria y consciente de su entorno social y ambiental, ofrece este libro, *El Chile del siglo XXI: Propuestas desde la economía*, compuesto de doce capítulos, con el propósito de posicionar una reflexión crítica y propuestas en torno a temáticas necesarias de ser discutidas para el desarrollo.

Cada capítulo está escrito por distintos autores y autoras expertos en el tema, ofreciendo un diagnóstico sobre el estado del arte de su área, críticas sobre cómo se ha abordado desde las políticas públicas y/o económicas y propuestas con una perspectiva transformadora. El lector podrá profundizar en las temáticas como neoliberalismo, desarrollo productivo, sistema financiero, cobre y políticas industriales, desigualdad económica, género, conflictos socio-ecológicos, salud y educación.

Es urgente aportar con insumos para la construcción de hojas de rutas que postulen la superación del modelo económico vigente con una visión desde la izquierda, pues desde fines del siglo XX que este sector no ha propuesto una alternativa en materia económica.

Este libro se propone generar un espacio de convergencia y contribución al establecimiento de un debate económico formal dentro de las fuerzas de izquierda con el fin de desarrollar un proyecto económico alternativo al actual.

Este libro está dirigido a todos quienes, desde su trabajo intelectual y político, quieran aportar con una nueva hoja de ruta para Chile y a quienes estén dispuestos a dar una lucha poco glamorosa en los tiempos actuales, pero imperiosa para cualquier transformación seria. Para todos y todas, este libro espera ser un insumo para enriquecer y expandir el debate económico en el mundo de la izquierda de forma crítica, rigurosa y con una perspectiva de largo plazo.

Santiago, Enero 2018

1

Introducción

Diego Calderón y Felipe Gajardo

Durante las últimas cuatro décadas Chile ha experimentado una serie de cambios profundos en distintos aspectos sociales y económicos. Los vaivenes propios de la historia, la política y la economía han dado forma y apariencia a un modelo particular de sociedad que goza de una inusitada admiración por parte de organismos internacionales, pero que a la luz de distintos conflictos suscitados en los últimos años, opiniones generales y debates públicos, pareciera no convencer del todo a muchos de sus actuales protagonistas.

Identificar los intrincados mecanismos del funcionamiento del Chile actual es una tarea compleja que involucra el análisis de fuerzas e intereses —de distinto carácter y dirección—, cuya interacción se funde en lo que usualmente se denomina un 'modelo' de desarrollo económico y social. Un modelo es, en este sentido, el modo de operar de una multiplicidad de variables, el cual sigue pautas específicas y repetitivas. ¿Cuál es, entonces, este famoso modelo del que se escucha tan a menudo? ¿Por qué es importante estudiarlo como tal y reflexionar acerca de él? ¿Qué elementos requieren revisión, reemplazo o renovación? Estas son algunas de las preguntas que este libro intenta profundizar, tratando de contribuir, en cierto modo, al esclarecimiento de algunos de sus aspectos esenciales, particularmente en lo que a la economía se refiere.

Antes de continuar son necesarias algunas definiciones previas. Consensuar definiciones en las ciencias sociales no es tarea fácil. Para evitar caer en la dinámica de la interpretación sobre qué es o cómo se entiende un modelo de desarrollo, en esta introducción se hará uso (o abuso) de la siguiente proposición general: un modelo de desarrollo económico y social corresponde —en términos generales y abstractos— al conjunto de relaciones sociales entre distintas estructuras que subyacen al funcionamiento cotidiano de una sociedad. Las relaciones sociales incluyen, entre otras, las relaciones culturales, políticas y económicas que se manifiestan en la tríada Estado, mercado y sociedad, y cada una de estas estructuras contiene distintos elementos que las caracterizan, como instituciones (en un sentido amplio), reglas del juego, sujetos (burócratas, empresarios, trabajadores, ciudadanos, etcétera) y condiciones materiales. De este modo, la interacción y las dinámicas propias de los elementos en cada estructura, y las relaciones sociales en las que éstas se contextualizan, determinarán el carácter cualitativo general del modelo de desarrollo en cuestión.

Este marco analítico no es novedoso y está basado en lo que Hall y Soskice (2003) denominan "variedades de capitalismo", a saber, el estudio de modelos de desarrollo cualitativamente distintos que conviven en el marco del capitalismo contemporáneo. La diferencia relevante para la explicación que se hace en esta introducción es la incorporación explícita de la esfera política a dicho marco, entendiendo que el carácter y las relaciones que cruzan la tríada Estado, mercado y sociedad tienen su expresión material a través del ejercicio del poder en los distintos campos en que éste se desenvuelve, lo que incluye, desde luego, la arena de la política formal y la arena de los conflictos sociales.

El modelo económico y social chileno

A lo largo de su historia, Chile se ha caracterizado por al menos tres rasgos de larga data y alta persistencia: i) una matriz exportadora dependiente de minerales como fuente principal de ingresos (Díaz, Lüders y Wagner, 2016); ii) una alta y persistente desigualdad económica (Rodríguez Weber, 2017); y iii) una estructura política contenida con una democracia poco participativa (Grez Toso, 2009).

Si bien estas tendencias generales han estado presentes durante los últimos doscientos años, las dinámicas propias y los contextos particulares de cada periodo histórico han dado origen a modelos de desarrollo de distinto carácter y alcance. El último de estos —y el más importante para los temas que en este libro serán tratados— es el que tomó forma durante la dictadura cívico-militar y el periodo de la transición democrática.

En efecto, desde comienzos de los años ochenta Chile ha experimentado cambios profundos en su modelo de desarrollo. Las transformaciones radicales realizadas durante la dictadura, y luego durante el retorno a la democracia, han tenido efecto en una larga lista de elementos que incluye las esferas política, económica, social y cultural.

La victoria ideológica y material del paradigma neoliberal sobre el conservadurismo autoritario del mundo militar en la segunda mitad del periodo dictatorial, sumada a los amarres legales e institucionales, sentaron las bases del ordenamiento político-económico de la transición democrática.

Dicho ordenamiento, todavía vigente, fue caracterizado por tres pilares básicos de la tríada Estado, mercado y sociedad: 1) el rol subsidiario del Estado en las esferas económica y social, 2) la preponderancia de los mecanismos de mercado para la asignación de recursos en la economía, y 3) el desarrollo de una lógica social mercantilizada en el marco de un sistema político de baja intensidad democrática.

En el caso del primer pilar —el rol subsidiario del Estado—, el cambio en el carácter del Estado desde uno proveedor de derechos sociales (aunque de baja escala) y orientador de la economía, hacia uno subsidiario y de injerencia mínima en la actividad económica, obedece, entre otros factores, a dos transformaciones

esenciales del avance capitalista neoliberal: una en el plano ideológico y la otra en el plano material.

El asidero ideológico del llamado neoliberalismo puede entenderse en términos generales bajo la óptica los intelectuales liberales como Friedrich Hayek, Milton Friedman, Robert Nozick y Ayn Rand, y en las experiencias políticas de la década de los ochenta con los gobiernos de Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en el Reino Unido.

En su famoso *Camino de servidumbre* de 1944, Hayek argumentaba cómo la planificación centralizada produciría, de forma inevitable, la creación de una sociedad represiva y tiránica. Hayek planteaba que la intervención estatal solo estaba justificada en casos muy particulares y que debía ser mínima. De hecho, en su artículo "El uso del conocimiento en la sociedad" de 1945, argumenta en contra de la planificación centralizada debido a la incapacidad que ésta tiene de alcanzar la eficiencia del sistema de precios de una economía descentralizada para informar sobre la abundancia o escasez de un determinado bien.[1]

Por otro lado, desde la filosofía política, y en oposición a las visiones más contractualistas, en *Anarquía, Estado y utopía*, de 1974, Nozick plantea el concepto de "Estado mínimo". Según este autor, las funciones del "Estado mínimo" se limitan solamente a proveer protección contra la violencia, el robo y el fraude, y a garantizar el cumplimiento de los contratos. Así, Nozick afirma que, bajo ciertas condiciones, el denominado "Estado mínimo" sería el único tipo de Estado moralmente admisible para garantizar y proteger los derechos individuales fundamentales, por lo que cualquier tipo de Estado con mayores atribuciones estaría necesariamente violando los derechos de las personas.

Parte de estas ideas, estuvieron presentes en los lineamientos de la política económica durante los años ochenta. No obstante, la influencia más relevante en términos del modelo económico y social vino del documento conocido como *El Ladrillo*, elaborado por los "Chicago boys".[2] Dicho documento entregaba un análisis completo de la situación económica del país, y basado en los preceptos de la economía neoclásica, el libre mercado y la intervención mínima del Estado, sentó las bases del programa económico que se adoptó durante la dictadura.

Si bien hubo matices, motivaciones y, por supuesto, condiciones materiales distintas al periodo previo, lo concreto es que durante la transición democrática, el bloque dominante en su conjunto (Concertación y Alianza) mantuvo gran parte de los lineamientos ideológicos generales de la política económica de la dictadura, y en el caso de algunas esferas como la educación, la salud y la provisión de algunos bienes públicos, dicho enfoque incluso se expandió. La

1 Caldwell y Montes (2015) cuestionan la influencia de Hayek en el modelo chileno, particularmente en lo que se refiere a la elaboración de la Constitución Política de 1980.

2 Si bien sus comienzos se dieron para la candidatura presidencial de Jorge Alessandri, no fue hasta comienzos del año 1973 cuando se hizo una reedición de dicho análisis con el fin de elaborar un programa económico (Centro de Estudios Públicos, 1992).

ausencia del Estado en estas áreas se manifestó en el abandono de la provisión pública y en la expansión radical de la provisión de estos servicios por parte del sector privado (que contó con un importante impulso de subsidios estatales). A su vez, la focalización del gasto social —bajo la lógica del asistencialismo y la asignación eficiente de recursos— se manifestó como elemento central de la política social de los distintos gobiernos con el fin de atacar directamente la pobreza más extrema, aunque no del todo sus causas.

La privatización de servicios públicos, la regulación mínima en algunos mercados nuevos y la entrada indiscriminada del sector privado en sectores productivos claves (como la minería del cobre), minaron aún más la capacidad del Estado de tener una incidencia real en la dirección que el modelo económico tomaba. Claramente, esto no se debió solamente al apogeo de la ideología neoliberal —que en ese entonces se posicionó sin mucha oposición—, sino también por el consenso político establecido entre el bloque político dominante (principalmente la Concertación de Partidos por la Democracia), los resabios cívico-militares de la dictadura representados en Congreso Nacional, y los grandes empresarios chilenos y transnacionales (principalmente aquellos beneficiados por las opacas privatizaciones de los años anteriores). La "política de los consensos", que garantizó estabilidad política a cambio de la mantención de privilegios y parcelas de poder en la sociedad chilena, lejos de transformar el legado de la dictadura, se encargó de legitimar e institucionalizar mucho de lo hecho por la misma.

El segundo aspecto relacionado con la transformación del rol del Estado tiene su expresión en los cambios materiales que tuvo la economía chilena. Ya en 1985, la economía chilena comenzaba a superar los catastróficos resultados producidos por las políticas comerciales de mediados de los años setenta y la consecuente y aguda crisis económica de 1982. Las estrictas políticas de reestructuración fiscal, la privatización de empresas públicas y la liberalización financiera adoptadas después de la crisis, junto a mejoras en el precio del cobre entre 1985 y 1989, permitieron una recuperación económica que luego se mantuvo durante buena parte de la década de los noventa (pero con costos importantes en la industria manufacturera y en la distribución de ingresos y riqueza)".

Una vez terminada la dictadura, y producto de la nueva situación de estabilidad económica y social, la economía chilena se vio beneficiada por el ingreso de grandes flujos de capital, lo que junto reformas en el plano tributario, económico, laboral y productivo, permitieron un gran salto en productividad y modernización en lo fue denominado como el "periodo de oro" de la economía chilena (1985-1997). De este modo, el buen desempeño económico de dicho modelo y la convicción plena en las reformas adoptadas para garantizar un crecimiento sostenido por parte del bloque dominante sepultaron la nostalgia del Estado industrializador y tradicional de los años previos a la dictadura.

No obstante, como también se verá más adelante, la consolidación del rol subsidiario del Estado durante el periodo de 'crecimiento con equidad' no fue materializada meramente por la capacidad de acuerdo de los bloques dominantes o por los positivos resultados del crecimiento económico. Dicha transformación fue materializada de la forma en que lo fue, también, por la falta de oposición real que dicha noción enfrentó como producto de la desarticulación de los movimientos sociales con que terminó el periodo militar, y la desintegración y cooptación de las orgánicas políticas opositoras a la dictadura y sus reformas, como por ejemplo la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), las juventudes políticas de los partidos democráticos y las organizaciones comunitarias.

El segundo de los pilares —la preponderancia del mercado como asignador de recursos— es otra cara de la misma moneda. Desde el punto de vista de la teoría económica, este segundo pilar se sostiene en lo que en la jerga académica se conoce como el Primer Teorema del Bienestar. Este teorema dice, a grandes rasgos, que todo equilibrio en un mercado competitivo conduce a una asignación 'eficiente' de recursos (en el sentido de Pareto). Una asignación 'eficiente' (en términos de capacidad y disposición a pagar por bienes y servicios) quiere decir que en una economía no se puede hacer una mejora en la asignación de recursos de un individuo sin empeorar la situación de otro. Es precisamente de este teorema que se desprende la idea de que es "el mercado" el que asigna los recursos de forma eficiente. Bajo este paradigma es que publicaciones como *Soluciones privadas a problemas públicos* del centro Libertad y Desarrollo (Larroulet, 1991) fueron divulgadas con el fin de promover un tipo particular de gestión de políticas públicas basadas en la expansión de las lógicas de mercado. Lo cierto, para ser justos con el teorema, es que dicha proposición es más precisa de lo que aparenta, y hace mención solo a los *mercados competitivos* y no a cualquier mercado. De hecho, gran parte de los mercados de bienes y servicios no tienen un carácter perfectamente competitivo en el sentido del teorema (como, por ejemplo, bienes y servicios de carácter público y recursos naturales), por lo tanto, para algunos de estos mercados es precisamente la intervención, y no su ausencia, la que produce eficiencia. En efecto, el estudio de este tipo de mercados ha sido parte importante de la agenda de investigación de la economía en las últimas décadas y muchas de sus contribuciones tienen relación más con el diseño de mecanismos en mercados imperfectos que con la desregulación plena.

Como se verá a lo largo de este libro, el paradigma de soluciones privadas a problemas públicos ha estado presente en distintas áreas de primer orden para el desarrollo del país. No obstante, las supuestas bondades del mercado no se han visto reflejadas en muchas de estas áreas y en algunos casos han incluso conducido a situaciones que difícilmente pueden ser calificadas como satisfactorias, y mucho menos como eficientes.

La relevancia del mercado como asignador de recursos no solo tiene consecuencias en el plano de los resultados económicos a propósito de la

eficiencia y el crecimiento económico, sino que tiene consecuencias directas en el carácter político del modelo de desarrollo y en las nociones de ética y de justicia que lo envuelven. La distribución de recursos en la sociedad como resultado de los mecanismos de mercado enmascara una cierta noción de justicia que excluye de responsabilidad a los actores que direccionan la política económica del país y entrega una falsa concepción de neutralidad a las políticas públicas. De este modo, el rol del Estado queda supeditado a la satisfacción de necesidades básicas, la superación de la pobreza o la provisión igualitaria de oportunidades, mientras que las desigualdades reales entre individuos, etnias o clases se entienden y justifican como el producto de la motivación, el esfuerzo individual o la suerte canalizadas a través las dinámicas del mercado. Por tanto, los logros obtenidos a través del esfuerzo son caracterizados por la virtud y el merecimiento individual, lo que impide, bajo esta noción justicia, la intervención activa en pos de resultados distintos.

Lo cierto es que las políticas públicas representan, explícita e implícitamente, distintos intereses, y su implementación (u omisión deliberada) puede tener efectos de distinta magnitud sobre los actores detrás de dichos intereses. La falsa neutralidad de las políticas públicas en un contexto tan desigual como el chileno pasa por alto los efectos que éstas tienen en perpetuar las desigualdades e injusticias presentes en la sociedad, y condiciona el alcance real que pueden tener para realizar cambios estructurales. Un ejemplo de lo anterior es la focalización del gasto social. Bajo este enfoque, la asignación de beneficios se realiza según un criterio que permite diferenciar y priorizar a los postulantes. Los más necesitados reciben el beneficio según dicho criterio, lo que efectivamente puede cambiar la situación individual del beneficiado. Sin embargo, no afecta en lo más mínimo a las causas que producen dicha condición. Dicho enfoque puede ser efectivo en algunas situaciones extremas y puntuales como la pobreza, sin embargo, cuando es el grueso de las políticas públicas las que adoptan dicho carácter, es la motivación por cambios sustantivos la que se pone en cuestión. Otro ejemplo son las intervenciones que buscan garantizar igualdad de oportunidades. Bajo este enfoque, la intervención se limita a establecer un piso común entre los individuos con el fin de permitir el desarrollo individual en igualdad de condiciones. Así, las diferencias en resultados posteriores a la intervención estarían justificadas por el mérito y el esfuerzo canalizado a través de los mecanismos de mercados y no por las desigualdades originales de los individuos. Nuevamente, cuando dicha intervención, de forma sistemática, no se traduce en cambios sustantivos, es el enfoque en su conjunto el que se pone en cuestión.

El carácter de las políticas públicas y las nociones del mercado como asignador eficiente de los recursos llaman la atención en un país tan desigual como Chile. En efecto, según los estudios de Corak (2013), Chile se encuentra dentro del grupo de países con alta desigualdad de ingresos y baja movilidad social. Corak define la movilidad social en términos cuantitativos, lo que corresponde, grosso modo,

a cuánto dependen los ingresos relativos de los hijos de los ingresos relativos de los padres, es decir, qué tan difícil es para una persona moverse desde el grupo de ingreso en el que nació. Por tanto, en un país de baja movilidad social como Chile, los ingresos de los hijos están más determinados por los de sus padres que en países de alta movilidad social. Lo anterior es relevante para la discusión sobre el carácter del modelo de desarrollo en Chile, precisamente porque relativiza la importancia del esfuerzo individual frente a otros determinantes —como, por ejemplo, la cuna en la que se nace—, y pone en duda la efectividad que puede tener el mercado como un asignador eficiente de recursos en sociedades desiguales.

En la misma línea de análisis, incluso en casos de aparente igualdad de condiciones, Chile presenta dinámicas peculiares. Zimmerman (2016) muestra los efectos que el tipo de colegio tiene en la conformación de altos mandos empresariales y en la pertenencia a grupos de altos ingresos. Dicho estudio realiza una comparación entre estudiantes de colegios públicos y estudiantes de colegios particulares de élite con características similares en lo relativo a los estudios (carrera, universidades, puntajes en pruebas de selección universitaria). El ejercicio es comparar a personas con capacidades similares pero que sólo difieren en el colegio en que estudiaron. Sus resultados son llamativos a la luz de la discusión sobre la meritocracia criolla. Zimmerman encuentra, a grandes rasgos, que los egresados de carreras selectivas (Ingeniería Civil, Ingeniería Comercial y Derecho) que estudiaron en universidades de élite (Universidad de Chile y Pontificia Universidad Católica de Chile) tienen mayores posibilidades de alcanzar un alto mando y de encontrarse en el 0,1% de más altos ingresos solo cuando estudiaron en colegios privado de élite. Una interpretación de este resultado sugiere un cierto escepticismo sobre la efectividad de las políticas públicas que apuntan a garantizar igualdad de oportunidades en un contexto como el chileno.

Finalmente, el tercer pilar, que termina por caracterizar el modelo de la transición democrática, tiene relación con el desarrollo de una lógica social mercantilizada y una democracia de baja intensidad. Dado que está fuera de los objetivos de esta introducción realizar un análisis acabado de esta dinámica, se presentarán solo algunos elementos que serán relevantes para el análisis económico presentado en los capítulos siguientes.

El sistema político chileno actual es consecuencia directa de la Constitución Política de 1980 y de las condiciones pactadas al término de la dictadura. Producto del alto quórum de las leyes orgánicas, la propensión del sistema electoral binominal al empate (y los senadores designados hasta antes de 2006), e instituciones como el Tribunal Constitucional, el transcurso de la transición democrática estuvo marcada por el equilibrio político y la inmovilidad legal.

Conocida es la cita de Jaime Guzmán sobre el rol que la Carta Magna debía jugar: “en vez de gobernar para hacer, en mayor medida, lo que los adversarios quieren, resulta preferible contribuir a crear una realidad que reclame de todo el

que gobierne una sujeción a las exigencias propias de ésta. Es decir, que si llegan a gobernar los adversarios, se vean constreñidos a seguir una acción no tan distinta a la que uno mismo anhelaría, porque —valga la metáfora— el margen de alternativas posibles que la cancha imponga de hecho a quienes juegan en ella sea lo suficientemente reducido para hacer extremadamente difícil lo contrario" (Guzmán, 1979: 19).

Si bien los amarres institucionales fueron determinantes para la consolidación del modelo, no es menos cierto el beneplácito con que contaron las principales reformas de la dictadura de parte de los líderes de la transición. En efecto, Edgardo Boeninger planteaba que una de las tareas político-estratégicas del modelo de crecimiento con equidad era "dar legitimidad política y social a un modelo de crecimiento que acarreaba con el pecado original de haber sido implantado por la repudiada dictadura" (Boeninger, 1997) y que fue precisamente el componente de equidad "el elemento diferenciador crucial que permitió realizar con éxito la 'operación legitimadora' de la economía de mercado con preponderancia del sector privado" (1997: 463).

La política de los consensos, el equilibrio electoral y los resultados económicos permitieron una hegemonía completa del modelo en el debate público, mientras que las visiones alternativas fueron atomizadas por fuera de la discusión central. Como se mencionó anteriormente, el avance de la legitimidad del modelo fue de la mano con la desarticulación de las organizaciones políticas que históricamente habían defendido los derechos sociales, como los sindicatos, los colegios profesionales y otras organizaciones sociales.

El análisis de la desarticulación política durante la transición es complejo, y sería simplista atribuir su tránsito solamente a la cooptación de las orgánicas políticas. Al menos otros dos elementos fueron relevantes en esto. Primero, la mercantilización de distintas esferas sociales fue modificando de forma cada vez más radical las condiciones del desarrollo de la vida misma, dando a paso a nuevas dinámicas sociales que situaban en el centro de las contradicciones al individuo en su calidad de consumidor o usuario de servicios y no como sujeto político. Segundo, la pérdida y abandono de identidad por parte los partidos políticos históricamente de izquierda se tradujo no solo en una menor oposición a visiones neoliberales más radicales, sino que también produjo un vacío político incapaz de canalizar las contradicciones que estas nuevas dinámicas sociales iban generando en la sociedad.

La masificación del consumo y el conformismo descritos por Moulian (1997) y la privatización extrema de los derechos sociales han fomentado dinámicas sociales que reducen el problema de lo colectivo a la suma de los problemas individuales, situando a la libertad de elección y la decisión individual racional como sus elementos centrales. De este modo, se excluye al sistema político y económico de responsabilidades sobre los resultados del modelo económico y se diluye relevancia de lo colectivo.

Finalmente, diversos fenómenos como la elitización de la política, su profesionalización, la creciente incidencia tanto de la tecnocracia como del empresariado en la política formal y los casos de corrupción se han traducido en un proceso de exclusión y desinterés político por parte de la sociedad que limita el campo de acción de la democracia. La creciente disociación entre la política y la sociedad no solo se ha manifestado a través del absentismo electoral, que desde el plebiscito del año 1988 ha seguido una tendencia más bien creciente, sino también en el carácter de los mecanismos de participación política que han buscado dar respuesta a los múltiples conflictos sociales. Por un lado, se ha hecho común la creación de instancias formales contenidas y sin incidencia real, como las comisiones asesoras, los consejos consultivos y las mesas de negociación, para hacer frente a las discusiones estructurales, mientras que en el caso de los conflictos locales y de menor escala se ha dado cabida a relaciones clientelares de participación en los estratos más descentralizados del poder político, como las municipalidades y los gobiernos regionales.

La irrupción de los conflictos sociales y ambientales de la última década y el agotamiento del éxito que el modelo económico tuvo durante los años noventa han levantado cuestionamientos sobre los fundamentos del mismo y de su capacidad de seguir generando más progreso. La privatización de los derechos sociales y las recomendaciones tipo Consenso de Washington no generaron los resultados que muchos de sus propulsores esperaban y, como se verá a lo largo de este libro, han sido incapaces de dar respuesta a las principales problemáticas sociales.

Los conflictos sociales de los últimos años han levantado dudas sobre la capacidad del sistema político y económico de procesar el descontento social, lo que ha generado una crisis de representación y descontento generalizado, que si bien no genera inestabilidad o crisis profunda, produce espacios para la deliberación colectiva del modelo de sociedad. Bajo estas condiciones se abre una oportunidad real para discutir un nuevo modelo de desarrollo, uno capaz de hacer frente a las dinámicas sociales actuales y de distribuir la riqueza de forma efectiva. En lo que sigue se propone comenzar una discusión crítica, rigurosa y honesta que permita prefigurar un nuevo modelo de sociedad.

Apuntes para una nueva economía

Ciertamente, el modelo económico que se ha posicionado desde los años noventa, con sus cimientos en las políticas económicas generadas en dictadura, tiene un correlato con la teoría económica dominante y su entendimiento. La concepción del mercado como mejor asignador de recursos y del Estado como un mero subsidiario que interviene cuando el mercado falla, está presente en gran parte del diseño de las políticas públicas. Dicha visión resulta estrecha a la luz de los desafíos que la sociedad tiene por delante. Por ello, en lo que sigue se describe en qué consiste este libro, qué temas aborda y qué alternativas ofrece.

El posicionamiento del modelo neoliberal no es un fenómeno que atañe solamente a Chile. Por ello, su entendimiento requiere situarlo en el contexto global, analizando también las limitaciones que éste presenta en otras experiencias internacionales. Esto es lo que ofrece el capítulo de Hassan Akram. Realizando una descripción en perspectiva histórica, Hassan contextualiza el escenario político económico de las principales economías neoliberales, a saber, Estados Unidos y el Reino Unido, haciendo hincapié en la coyuntura del reordenamiento del poder político a nivel global: la victoria del Brexit y la llegada de Trump en los Estados Unidos.

Hassan sostiene que el rechazo electoral a proyectos progresistas en algunos países es más bien una expresión de crisis del relato neoliberal (y no de apoyo), producto de la poca profundidad de las alternativas políticas que las coaliciones progresistas ofrecen. Dentro de sus posibles causas identifica al descontento ciudadano, el racismo y la desigualdad. Del mismo modo, ofrece un análisis del caso chileno a través del estudio de distintos conflictos sociales. Una de las principales conclusiones tiene relación con el error de lectura que las fuerzas antineoliberales hacen del escenario político, y argumenta que la pérdida de apoyo ciudadano de las principales reformas elaboradas en el último periodo presidencial se debe precisamente a la falta, y no a al exceso, de radicalidad en su contenido.

El modelo chileno es un extremo dentro del concierto internacional debido al preponderante rol del mercado en su organización político económica. Con el fin de contextualizar las principales características de la estrategia de desarrollo chileno, Andrés Solimano ofrece un análisis crítico del desempeño del modelo en tres áreas esenciales: el crecimiento económico, la relación entre la reducción de la pobreza y la concentración de la riqueza, y los rasgos fundamentales del contrato social chileno. Bajo ese diagnóstico, y con una mirada de futuro, ofrece una agenda con seis ejes para la construcción de una democracia económica para Chile, a saber: i) un nuevo contrato social inclusivo, ii) la construcción de un Estado económico-social de derechos, iii) la diversificación de la estructura productiva, iv) un enfoque de sustentabilidad y protección de los recursos naturales, v) desprivatización de la previsión social, la educación y la salud, y vi) la promoción de un desarrollo económico descentralizado.

En efecto, como fue mencionado anteriormente, Chile se ha caracterizado a lo largo del tiempo por ser un país exportador de recursos naturales con una matriz productiva bastante concentrada. Desde comienzos del siglo XX, y luego del desplome de la industria salitrera, el cobre ha sido el producto principal de la canasta exportadora. Por ello, repensar una estrategia productiva para el siglo XXI requiere necesariamente resolver los dilemas presentes en la industria del cobre y su futuro.

Con el fin de abordar aquel dilema, este libro ofrece dos capítulos complementarios respecto al cobre. El primero, elaborado por Jan Cademartori,

plantea el problema sobre qué hacer con las rentas del cobre y, en particular, sobre los atajos de la estructura tributaria de la industria del cobre. Para esto, cuantifica las abismantes rentas de la industria del cobre y sus órdenes de magnitud. Finalmente, Jan propone dos alternativas para el desarrollo de una política minera para Chile. Una corresponde a un proceso de nacionalización similar al aprobado por el Congreso de forma unánime en 1971. La otra, a un proceso de reajuste moderno de la carga tributaria de dicha industria, poniendo énfasis de forma detallada en los principales mecanismos de evasión y elusión de impuestos y en cómo éstos pueden ser abordados de manera efectiva.

El segundo texto, escrito por Felipe Correa, aborda los dilemas de la industria del cobre desde otro enfoque: la manufactura y la política industrial. El fenómeno de las revoluciones industriales como proceso de modernización económica ha sido clave en el desarrollo de los países y en el aumento de sus ingresos, sin embargo, tanto en el caso chileno como en el de otros países en desarrollo, dicho proceso ha presenciado una desaceleración prematura. Felipe analiza el desarrollo industrial desde 1930 hasta la actualidad mostrando la debacle sufrida por el empleo manufacturero durante dicho periodo, para luego pasar al campo específico de la industria del cobre.

Este capítulo cierra con tres propuestas de corto plazo en pos de buscar una senda de crecimiento estable de producción y productividad. La primera apuesta por el crecimiento derivado de otros sectores aglomerados en servicios avanzados e intensivos en conocimiento. La segunda propone un proceso industrializador que fomente la fabricación doméstica de los insumos manufacturados utilizados en la minería, mientras que la tercera adopta las intenciones de la segunda, pero a través de la refinación del cobre y la elaboración de productos manufacturados.

Por cierto, el crecimiento económico soportado en una matriz productiva poco diversificada y basada en recursos naturales tiene limitaciones no solo por las fluctuaciones de los precios de la materias primas o las restricciones que la tecnología impone en los procesos de producción, sino también limitaciones ecológicas y sociales derivadas del proceso de producción.

Con esta idea en mente, Cristián Alarcón ofrece un capítulo que tiene como fin conceptualizar y contextualizar los conflictos ecológicos políticos desde una perspectiva social-ecológica. Cristián sostiene que dicha perspectiva es central para una compresión cabal del modelo de desarrollo chileno (y el global) y para poder pensar en alternativas contrahegemónicas. En concreto, dicha perspectiva considera en su análisis la politización misma de las relaciones sociales-ecológicas manifestadas en diversos conflictos en los que la valoración de la naturaleza está implicada por nociones políticas, culturales y sociales que desbordan el campo del diseño de mecanismos de la economía neoclásica. De este modo, sostiene que la conflictividad ambiental central del Chile contemporáneo es una conflictividad socio-ecológica y, por tanto, que las situaciones acontecidas en Freirina, los incendios forestales, los virus de

la industria del salmón, los conflictos sociales ligados a los proyectos mineros, las zonas de sacrificio en Quintero y Tocopilla, y la contaminación del aire y crisis del desarrollo urbano en Santiago, entre otros, no serían casos aislados y puntuales, sino más bien una manifestación inherente de las relaciones social-ecológicas en el contexto del capitalismo neoliberal. Del mismo modo, ofrece lineamientos para la incorporación de este enfoque en la construcción de alternativas al neoliberalismo.

Continuando con la organización del libro, tal y como se ha señalado a lo largo de esta introducción, uno de los fenómenos que cruza casi todos los ámbitos de estudio es la desigualdad. El capítulo firmado por Jorge Rojas Vallejos presenta un enfoque distinto. Jorge ofrece en primera instancia una revisión de la literatura económica reciente enfocada en cuantificar la desigualdad y en su relación con el desarrollo de los países y los conceptos de eficiencia. Uno de los temas tratados en este capítulo, y que usualmente no es parte del debate público, tiene relación con el comercio internacional. Para un país pequeño y abierto comercialmente como Chile no es trivial el efecto que los tratados comerciales puedan tener en la desigualdad. Como bien señala Jorge, en todo acuerdo comercial hay ganadores y perdedores. Cuando los beneficios de dichos acuerdos superan los costos, se habla de un buen acuerdo, sin embargo, la distribución de dichos beneficios no es obvia, y por ello se hace necesaria una relectura de los efectos distributivos en el contexto de un mundo globalizado e interconectado comercialmente.

Este capítulo concluye con lineamientos para una política económica activa capaz de enfrentar la desigualdad económica. Entre ellos se incluye limitar la influencia de los grandes grupos económicos, revisar los mecanismos que permiten la divergencia entre productividad laboral y salarios, invertir en bienes públicos, garantizar la transparencia del Estado y fomentar el desarrollo cognitivo de los niños en edad temprana.

Los capítulos que siguen en este libro están enfocados en ámbitos particulares de las políticas sociales, a saber, educación, género y salud, para finalmente ofrecer una reflexión sobre un tópico que no siempre es tratado con la relevancia que merece: el rol del sistema financiero y sus regulaciones.

Sin lugar a dudas, educación ha sido el tema más recurrente en el debate público en los últimos diez años. Desde la llamada "revolución pingüina" en 2006 y las masivas protestas de 2011, diversas propuestas y reformas se han realizado al modelo educacional chileno. Reformas que, sin embargo, todavía no dan respuesta a las demandas sociales levantadas hace una década.

La hegemonía de la economía neoclásica también se vislumbra en las políticas educacionales: por más de tres décadas se han intentado resolver los problemas del sistema educacional a través del mercado. No obstante, la evidencia sobre su efectividad muestra más bien su incapacidad para garantizar calidad y buen funcionamiento. De hecho, una de sus consecuencias directas ha sido la segregación social.

Bajo esta mirada, Nicolás Grau y Felipe Gajardo analizan desde una perspectiva histórica las políticas educacionales —a nivel escolar— que se introdujeron en los años ochenta. Uno de los principales cambios durante aquel periodo fue el esquema de financiamiento de los establecimientos educacionales. El mecanismo adoptado se tradujo en lo que se denomina subsidio a la demanda, es decir, un esquema en que los colegios son financiados de acuerdo a la cantidad de estudiantes que asisten a clases. Dicho esquema pregonaba que a través de la competencia por estudiantes, los establecimientos tendrían incentivos a mejorar su calidad educativa, y que, además, la libre elección de los colegios por parte de los padres produciría una reasignación de recursos que implicaba la salida de los colegios de mala calidad.

Este capítulo entrega evidencia empírica de que dichas promesas no son tales: el efecto de la competencia sobre la calidad, entendida según los resultados en pruebas estandarizadas, es moderada, y desde una perspectiva multidimensional es negativa. Asimismo, los autores muestran que la dinámica de mercado ha provocado más bien repitencia y deserción escolar.

En línea con lo anterior, este capítulo también cuestiona que los mecanismos de mercado sean exclusivos para la expansión de la matrícula. A través de un análisis histórico, se argumenta en favor de otras estrategias para garantizar la expansión de la matrícula, como lo fueron las políticas educacionales de la segunda mitad de los años sesenta. Además, los autores realizan un análisis crítico de las políticas educacionales de los últimos treinta años, con especial atención a las políticas de financiamiento compartido, esquemas de propiedad y al crédito con aval del Estado (CAE).

El capítulo finaliza con distintas propuestas bajo el precepto de un horizonte normativo común, tomando en cuenta las diferencias materiales que enfrentan las escuelas en Chile y abogando por el desarrollo de un sistema nacional de educación.

El segundo tema dentro de los capítulos específicos de este libro es uno de particular importancia para este proyecto: la economía de género. La perspectiva de género ha estado ausente en gran parte de las políticas sociales en Chile y también de la discusión económica más académica. Si bien en el último tiempo este tema ha cobrado más relevancia, todavía no logra ser considerado y abordado con plenitud en las distintas aristas de las políticas sociales.

El caso de la ciencia económica no es ajeno a esta tendencia general, y el número y profundidad de estudios con este enfoque es considerablemente menor que el de otros campos. Por ello, impulsar aquel debate situándolo en primera línea fue una prioridad de este proyecto.

A diferencia del resto, este capítulo fue desarrollado por un equipo de economistas constituido por Claudia Sanhueza, Tatiana Reyes y Camila Arroyo. Y en él se abordan los temas de género desde una perspectiva histórica y también en distintos fenómenos donde se evidencian las desigualdades de género, como

la división sexual del trabajo, el mercado laboral, la salud y la representación política.

Una de las características principales de la perspectiva de género, y de la economía feminista en contraposición de la neoclásica, es que reconoce al trabajo doméstico como un eje central para la producción capitalista, ya que es el que permite y sustenta actividades remuneradas y generación de riqueza a costa del rol que la mujer cumple en hogar.

A lo largo del capítulo, las autoras introducen el debate teórico respecto al pensamiento económico feminista, y muestran con cifras las principales brechas existentes entre hombres y mujeres. Del mismo modo, sostienen que la ausencia de las mujeres en el poder político y económico es producto del rol que se le ha atribuido al sexo femenino, relacionado principalmente con los trabajos no remunerados de la economía. El análisis finaliza con recomendaciones enfocadas al reforzamiento de la valoración del trabajo en el hogar, la distribución de roles y distintas intervenciones en materia de políticas públicas en educación, trabajo, salud, previsión y representación política para garantizar equidad plena entre géneros.

Continuando con los temas abordados en este libro, en lo que sigue se discute el sistema de salud. La salud es un área crucial en la determinación de la calidad de vida de las personas y es un elemento central en todas las sociedades modernas. También, es una de las materias sociales en las que sistemáticamente se observan situaciones poco satisfactorias: listas de espera, falta de especialistas, mala utilización de los recursos, centralización geográfica de la atención, entre otros problemas que suman y siguen.

Como en los casos anteriores, el sistema de salud es un área que tuvo una fuerte irrupción de los mecanismos de mercado, generando un sistema segmentado de atención para ricos y pobres, y una importante influencia del sector privado en el debate público debido a las altas ganancias que este negocio ofrece.

Las definiciones sobre los lineamientos de un sistema alternativo de salud son cruciales para un proyecto transformador. Por ello, es que dado el carácter reflexivo de este libro y su búsqueda por iniciar un debate público en pos de nuevo modelo de desarrollo es que se decidió precisamente incorporar dos capítulos relacionados al área de la salud. Ambos capítulos sin duda tienen cosas en común, sin embargo, ofrecen alternativas distintas —aunque convergentes en el largo plazo— sobre cómo afrontar las disyuntivas de un nuevo modelo de salud para Chile.

El primer capítulo de esta área fue elaborado por Camilo Cid, quien presenta, en primera instancia, una reflexión sobre la concepción ideológica del sistema de seguridad chileno y los pilares que sostienen el sistema de salud. Del mismo modo, caracteriza el sistema de salud chileno a través de la segmentación por riesgos e ingresos producido por la provisión pública y privada de servicios, lo

que provoca, a su vez, un alto grado de ineficiencia e inequidad, junto a bajos niveles de solidaridad y transparencia.

Luego, presenta un resumen de las principales reflexiones que se dieron en la Comisión Asesora Presidencial del año 2014 (que Camilo presidió) acerca de las posibles reformas al sistema de salud, explicitando los tres pilares básicos consensuados por la comisión: solidaridad, universalidad y sostenibilidad.

Finalmente, a la luz de las discusiones de la Comisión, se presentan dos propuestas de reforma: una de cambio inmediato y otra de largo plazo. En el caso de la primera, que considera en sus antecedentes la poca viabilidad política de una reforma radical, se mantiene la idea de un seguro obligatorio con la posibilidad de un seguro privado voluntario, pero bajo una estricta regulación del segundo. La segunda propuesta, de largo plazo, analiza alternativas como un servicio nacional de salud, un sistema de seguro nacional de salud, y un sistema de seguro social de salud. Cada una de estas tres alternativas es presentada en un marco comparativo sobre su financiamiento, provisión de servicios, ventajas y desventajas, y también en el contexto de experiencias internacionales de tránsito efectivo en los sistemas de salud. El capítulo concluye con una reflexión política sobre el camino a seguir, los principales desafíos y la importancia de cambios estructurales en el sector de la salud.

Por su parte, en el segundo de los capítulos de esta área, David Debrott —que también participó en la mencionada Comisión presidencial— hace un análisis exhaustivo del sistema de salud chileno, explicando sus principales componentes y dinámicas de funcionamiento, recabando y presentando antecedentes de su actual desempeño. Del mismo modo, presenta un análisis crítico de las principales debilidades del sistema actual, y ofrece una propuesta de reforma estructural para la reorganización del actual sistema de salud —dual y fragmentado— en un sistema nacional de salud unificado. Dentro de sus principales componentes destacan: una política de financiamiento independiente de las licencias médicas y dependiente de impuestos generales, la fusión de los distintos fondos en un gran fondo público y universal que cumpla con los principios de la seguridad social, una estrategia de desarrollo de recursos humanos en el área de la salud a través de la regulación de las carreras universitarias del área, el diseño de estrategias de largo plazo para la formación de capital e inversión, la regulación del mercado de insumos, así como reformas en las funciones estratégicas de gestión de redes, y el fortalecimiento de las capacidades de la autoridad sanitaria. Para finalizar, David ofrece una ruta de transición para las reformas planteadas que permita entregar viabilidad política a dichos cambios.

Para terminar con esta sección, y debido a la importancia que tiene el sistema financiero en el ordenamiento económico actual y los considerables efectos que sus fluctuaciones generan en la estabilidad macroeconómica de los países, es que se decidió incluir un capítulo que aborda estos temas desde una perspectiva agregada. Por ello, y para terminar este libro, Esteban Pérez Caldentey ofrece

una excelente reflexión en torno al sistema financiero en América Latina y las regulaciones que éste necesita.[3]

En efecto, Esteban plantea las limitaciones de las teorías dominantes respecto a la estabilidad financiera a la luz de los efectos causados por la crisis financiera global de 2007-2009. Sostiene que la fragilidad del sistema financiero no obedece a distorsiones en la intermediación financiera, sino más bien a la generación de liquidez del propio sistema. Con este punto de partida, el autor muestra las principales características de los sistemas financieros tanto en el mundo desarrollado como en América Latina, haciendo énfasis en la composición de los pasivos y la interconectividad financiera.

Debido a las características propias del sistema financiero en América Latina —a saber: bajo apalancamiento, un carácter contracíclico y una gran dependencia de fondos extranjeros para financiamiento interno (en particular para Chile)—, Esteban propone cinco ejes para el desarrollo de una política macroprudencial: i) fortalecimiento de la capitalización de los bancos; ii) una política de aprovisionamiento contracíclica de carácter sistémico; iii) la regulación del financiamiento externo; iv) la ampliación del alcance regulatorio sobre el sistema financiero; y v) la regulación selectiva de determinados sectores de actividad económica.

Temas pendientes y una agenda para el siglo XXI

La construcción de un proyecto que se denomine como transformador es un proceso arduo y lento. En él confluyen no solo lineamientos abstractos sobre qué tipo de sociedad se aspira a construir, sino que también las distintas luchas sociales, políticas y culturales presentes en la sociedad. El dilema de la transformación o cambio de paradigma no puede abstraerse de la realidad en la que se sitúa, entendiendo tanto sus potenciales como sus limitaciones materiales.

Con esta idea en mente, este libro tiene como objetivo comenzar una discusión que se sitúa en el plano de las ideas. Entrega, a su vez, una reflexión sobre los fundamentos y efectos de la política económica en Chile durante los últimos treinta años, y ofrece, a través de un análisis crítico en distintos ámbitos de estudio, lineamientos, ideas y propuestas que permitan prefigurar una nueva sociedad.

Sin duda, una variedad de temas no son abarcados en este texto: abordarlos de manera cabal será parte de un próximo esfuerzo. Ámbitos como el empleo moderno y el rol de la organización de los trabajadores en otras dinámicas laborales, la estructura tributaria y redistribución de las grande riquezas,

3 Este capítulo utiliza un poco de álgebra para sus planteamiento, pero, para tranquilidad del lector, las relaciones matemáticas primordiales están explicadas de forma detallada y no requieren un conocimiento acabado.

las limitaciones del Estado de bienestar, las nuevas formas de organización económica como las cooperativas, la macroeconomía y rol del sistema financiero global, la innovación y la tecnología, la migración y la dinámica urbana y de vivienda, entre otras, son tópicos claves para la construcción de una agenda de investigación transformadora que esté al servicio de la sociedad.

Del mismo modo, esto no quiere decir que los temas tratados en este libro estén cerrados. Todo lo contrario. Lo que se busca es precisamente abrir una discusión y comenzar un debate: someter al juicio crítico de los lectores lo aquí presentado con el fin de actualizar, complementar y cuestionar las ideas y lecturas expuestas.

La construcción de una nueva sociedad no puede basarse solamente en buenas intenciones. La disputa por la orientación y el carácter de un modelo de desarrollo consiste necesariamente en la colisión de visiones distintas y eventualmente opuestas. Por ello, los mecanismos y políticas que se deriven de aquella alternativa deben tener no solo la intención sino la capacidad de atender de forma efectiva las necesidades y problemas de la sociedad haciendo frente a los mecanismos y políticas que actualmente el modelo neoliberal ofrece. La pobreza, la explotación del ser humano y el medio ambiente, no pueden ser reemplazados por mixturas más progresistas de precariedad.

El uso de la ciencia económica al servicio de la Humanidad es uno de los principios fundacionales de Estudios Nueva Economía. A través de una investigación útil para las luchas sociales que permita develar las injusticias producidas por el ordenamiento económico actual se apuesta por construir una alternativa de superación al mismo. El desarrollo de masa crítica, capaz de enfrentar de igual a igual a la ortodoxia y a los defensores del modelo económico neoliberal, es tarea de todos. Es imperiosa la apertura de una nueva agenda de investigación, que ponga en su seno las implicancias en las condiciones de vida del ordenamiento político-económico y que tenga como motivación intrínseca un futuro distinto. Este libro es un esfuerzo colectivo que se dispone al servicio de las mayorías para emprender un nuevo rumbo. Uno todavía incierto y cuyo impacto y desenlace están por verse.

Referencias

Boeninger, E. (1997). *Democracia en Chile: Lecciones para la gobernabilidad*. Santiago: Andrés Bello.

Caldwell, B. y L. Montes (2015). Friedrich Hayek y sus dos visitas a Chile. *Estudios Públicos*, 137: 87-132.

Centro de Estudios Públicos (1992). *El Ladrillo. Bases de la Política Económica del Gobierno Militar Chileno*. Santiago: CEP.

Corak, M. (2013). Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility. *Journal of Economic Perspectives*, 27 (3): 79-102.

Díaz, J., R. Lüders y G. Wagner (2016). *Chile 1810-2010. La República en cifras. Historical statistics*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.

Grez Toso, S. (2009). La ausencia de un poder constituyente democrático en la historia de Chile. Disponible en http://www.repositorio.uchile.cl/handle/2250/123041.

Guzmán, J. (1979). El camino político. *Revista Realidad*, 1 (7): 13-23.

Hall, P. A. y D. Soskice (2003). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford Scholarship Online.

Larroulet, C. (editor) (1991). *Soluciones privadas a problemas públicos*. Santiago: Instituto Libertad y Desarrollo.

Moulian, T. (1997). *Chile actual: Anatomía de un mito*. Santiago: Lom.

Rodríguez Weber, Javier (2017). *Desarrollo y desigualdad en Chile (1850-2009). Historia de su economía política*. Santiago de Chile: Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.

Zimmerman, S. (2016). Making the One Percent: The Role of Elite Universities and Elite Peers. Documento de Trabajo 22900, National Bureau of Economic Research.

2

¿La hora de alternativas al neoliberalismo? Un análisis de la coyuntura actual

Hassan Akram

Introducción: La dominación neoliberal

Este libro propone indagar en alternativas al modelo neoliberal dominante en Chile. Para hacerlo, primero tenemos que entender qué es el neoliberalismo. Dicho concepto ha permeado la jerga popular para referirse a la ideología que subyace el modelo de políticas del Consenso de Washington.[1] Estas políticas públicas (el triple lema de liberalización, privatización y desregulación) se justifican por una visión ideológica general de las bondades del mercado. Según los neoliberales, el mercado crea, a través de la competencia que supuestamente le es inherente, mayor producción de bienes y servicios, y mayor bienestar social.

Bajo esta visión general, la liberalización comercial deja actuar las fuerzas competitivas globales que permiten la especialización de las ventajas comparativas de cada país. También, según los neoliberales, la liberalización financiera genera competencia entre bancos y otras instituciones que permitiría bajar las tasas de interés globales. De la misma forma, la privatización crea nuevas empresas competitivas, más eficientes que los monopolios estatales. Así, la desregulación libera todos estos actores privados de la interferencia del Estado, profundizando la acción maximizadora del mercado.

Estas políticas específicas se han implementado mundialmente en distintos lugares y con distintos grados de intensidad. Sin embargo, la visión general de que el mercado juega el papel primordial en la economía y que el Estado tiene que reducirse al mínimo posible, es una posición ideológica universalmente reconocible e influyente. Mientras que la eficacia de todas las políticas anteriormente mencionadas ha sido disputada, esta visión todavía perdura.

Se ha observado que la liberalización comercial solo fortalece las ventajas comparativas estáticas, muchas veces generando una matriz productiva peligrosamente monoexportadora y sin capacidad de generar alto crecimiento a largo plazo (Chang, 2009). También se ha analizado la manera en que la

1 Williamson (1989) hace la primera descripción de las políticas públicas específicas del Consenso de Washington. Sin embargo, la aplicación de varios programas de Ajuste Estructural del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM) ha significado un aumento de las políticas incluidas (el cambio más notable es la inclusión de la liberalización financiera, algo que Williamson excluyó explícitamente).

liberalización financiera genera inestabilidad macroeconómica, peligrosamente procíclica (Stiglitz, 2002). Además, se ha estudiado cómo la privatización y la desregulación no necesariamente generan empresas privadas competitivas, sino monopolios (efectivamente naturales) privados, menos eficientes que las empresas públicas (Chang y Singh, 1993). Sin embargo, el escepticismo político frente a la capacidad del Estado de resolver estos problemas (la esencia de la ideología neoliberal) ha mantenido la continuidad de estas políticas públicas cuestionadas.

Entre las diferentes 'variedades del capitalismo' que existen en el mundo, la versión chilena es una de las más profundamente neoliberales, donde el mercado juega un papel mayor en las distintas esferas de la vida. Mientras que en otros países el Estado de bienestar 'desmercantiliza' ciertos sectores como la educación, la salud y la seguridad social, en Chile están casi exclusivamente regidos por el mercado. Del mismo modo, en otros países el Estado incentiva ciertos sectores (los que tienen externalidades positivas como *spillovers* tecnológicos), mientras que en Chile la matriz productiva es determinada casi exclusivamente por el mercado.

La dominación neoliberal en Chile no debe sorprender. Este país vivió una dictadura cívico-militar de 17 años, durante la cual un equipo tecnocrático neoliberal (la fusión de los *Chicago Boys* y los gremialistas) implementó un modelo que daba un espacio máximo al libre mercado. Los gobiernos de la Concertación que llegaron con la 'transición democrática' tuvieron que convivir con una Constitución Política creada por los mismos neoliberales, que sistemáticamente limitaba la transformación democrática del modelo económico. En este complejo contexto no pudieron (o no quisieron) hacer cambios más profundos al neoliberalismo chileno.

Los partidarios de la Concertación rechazan la palabra 'neoliberal' como descriptor del modelo chileno. Argumentan que durante los veinte años de su gobierno se hicieron cambios sustantivos al modelo económico de los *Chicago Boys*, de manera que hoy en día Chile no sería neoliberal, sino "una economía social de mercado" (Ottone, 2016). Este rechazo a la etiqueta 'neoliberal' se basa en una visión muy limitada del espectro de reformas al libre mercado que es posible hacer. Así, Peña (2017) argumenta que hay una tricotomía entre la modernización capitalista rápida (la de los *Chicago Boys*), la modernización capitalista gradual (la de la Concertación) y la sustitución del capitalismo. Según el autor, solo la primera opción sería "neoliberal". Pero dicha tricotomía es demasiado simplista y no captura el abanico de políticas públicas implementadas en los distintos países capitalistas.

La escuela de las 'variedades del capitalismo' hace una tipología sistemática de los distintos modelos del capitalismo que existen, dejando claro que hay un espectro continuo (analógico) entre las variedades más (neo) liberales y las más intervencionistas. Usando este marco analítico, se entiende que bajo los

gobiernos de la Concertación Chile hizo reformas que redujeron el espacio del mercado, tal como dicen Ottone y Peña. Pero esto no implica desconocer que, incluso después de estos pasos, el país sigue estando en el área neoliberal del espectro de economías capitalistas, donde por cierto hay otros modelos con un grado mucho mayor de intervencionismo.[2]

Este libro tiene la meta de explorar alternativas al neoliberalismo en Chile en las distintas esferas de políticas públicas, reivindicando el rol del Estado en la economía. Sin embargo, proponer políticas antineoliberales detalladas y específicas en esta coyuntura histórica podría parecer un sinsentido. El mundo se está moviendo hacia un mayor grado de escepticismo frente al Estado democrático de derechos sociales y hacia el empoderamiento de la derecha política. En un contexto del fortalecimiento ideológico de las élites, el proyecto de proponer alternativas antineoliberales parece una ingenuidad utópica, porque su implementación carecería de viabilidad política. No obstante, este capítulo propone disputar esa interpretación y argumentar que el momento actual es precisamente el indicado para empezar a pensar alternativas al neoliberalismo.

Durante los últimos años hemos visto el fortalecimiento de movimientos políticos derechistas en todo el mundo. Recientemente, en América Latina han sido derrotados varios gobiernos de izquierda, como el de Cristina Fernández en Argentina y el de Dilma Rousseff en Brasil. Además, llegaron al poder gobiernos neoliberales, como el de Mauricio Macri en la misma Argentina y el de Pedro Pablo Kuczynski en Perú. Asimismo, los cambios regionales reflejan un reordenamiento del poder político a nivel global con el triunfo de una derecha extremista, nunca antes visto en el mundo desarrollado. La victoria del Brexit en el Reino Unido y de Trump en los Estados Unidos representan cambios profundos en el paradigma de la política cotidiana, fortaleciendo grupos derechistas. Sin embargo, estos cambios son más bien un producto de la profunda crisis del neoliberalismo. Como una forma de introducir los otros textos de este libro que buscan profundizar distintas políticas públicas antineoliberales específicas, este capítulo ahondará en esta 'crisis del neoliberalismo', sugiriendo que éste es el momento para pensar en superarlo.

En la segunda sección se analizarán los fenómenos electorales más llamativos de la historia reciente (Brexit y Trump), argumentando que independiente de sus preferencias políticas son síntomas de la aguda crisis del relato neoliberal. Se examinarán las causas de dicha crisis del neoliberalismo argumentando que ella es resultado de un profundo descontento ciudadano con el modelo económico. Se argumentará que la izquierda no pudo canalizar este descontento porque se autoamordazó, dejando de lado sus críticas económicas para ganar poder asociándose con el poder empresarial. En la tercera sección se analizará el caso

2 Para un análisis detallado de las políticas económicas de la dictadura y la Concertación, véase Akram (en prensa), donde se hace una comparación evaluativa entre ellas y las 'mejores prácticas mundiales' (*best practice models*) de las distintas variedades del capitalismo.

chileno, siguiendo la tesis de que también en este país también se vislumbra una 'crisis del neoliberalismo' y una 'izquierda autoamordazada' (tanto como en el Reino Unido y Estados Unidos). Para concluir, se argumentará que para escapar de esta crisis es imprescindible explorar alternativas al neoliberalismo reinante.

Marco interpretativo: Las causas de la crisis del neoliberalismo

El descontento ciudadano con la desigualdad: ¿El talón de Aquiles del neoliberalismo?

Innegablemente, el triunfo del Brexit en el Reino Unido y el de Donald Trump en Estados Unidos representan la victoria de *ciertas* fuerzas de la derecha. Sin embargo, éstas no son las típicas fuerzas de la derecha neoliberal dominante hasta la crisis económica. Para Inglaterra, el Brexit implica derogar el Tratado de Libre Comercio (TLC) del mercado común europeo, generando barreras al comercio internacional, precisamente lo contrario a todo lo que los neoliberales británicos han defendido por tanto tiempo. Para Estados Unidos, Trump propone abandonar el TPP[3] y renegociar el NAFTA,[4] generando otras barreras al comercio internacional, también lo contrario a todo lo que los neoliberales estadounidenses han defendido por tanto tiempo. En los dos países, los partidarios del Consenso de Washington han tenido que defender su visión sobre las políticas públicas frente a la crisis de confianza política expresada en la retirada de estos países de proyectos de libre comercio.

Las causas de la evidente crisis del neoliberalismo han sido ampliamente estudiadas recientemente. Una de las interpretaciones más influyentes relaciona dicha crisis con el gran incremento en la desigualdad salarial, combinado con un estancamiento o deterioro absoluto en los ingresos de la mayoría. Se argumenta que este contexto genera una clase marginada del desarrollo económico, los denominados 'rezagados' (del inglés left-behind). Estos *rezagados* han votado por opciones políticas que rechazan el modelo económico actual representado por la Unión Europea y también por los tratados de libre comercio como el NAFTA, que tanto atacó Trump. Esta interpretación propone que el neoliberalismo no ha funcionado ni económica ni políticamente y es hora de buscar alternativas (ése es el objetivo de este libro). Este capítulo defenderá esta interpretación del Brexit y de Trump, aunque la hipótesis central es que una situación similar se puede detectar también en Chile: una crisis del neoliberalismo evidente a pesar del fortalecimiento de la derecha.

3 Trans-Pacific Partnership (Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica).
4 North American Free Trade Agreement (Tratado de Libre Comercio de América del Norte).

Algunos estudios económicos indican que en las últimas décadas la economía mundial no ha beneficiado a las clases medias y bajas del mundo desarrollado, sino más bien a sus élites. Esto es precisamente lo que sugiere el relato de la crisis del neoliberalismo producido por los *rezagados*. El famoso «gráfico del elefante» del economista Branko Milanovic pretende cuantificar y explicar el comportamiento de dichas clases sociales que terminaron votando por el Brexit y por Trump (figura 1).

Figura 1. Crecimiento global de ingresos (1966 a 2008).

Fuente: Milanovic (2012).

Según Milanovic, "el gráfico de elefante explica la mayor parte del voto Brexit y Trump mostrándonos tajantemente que las personas en la parte baja de la distribución de ingresos en los países desarrollados han visto menores beneficios de la globalización. Eso es cierto en comparación tanto con la gente en Asia (con quien muchas veces tienen que competir en las cadenas globales de valor) como con la élite de sus propios países" (Milanovic, 2016; traducción del autor).

Sin embargo, este análisis ha sido cuestionado. Según Adam Corlett, "el gráfico parece demostrar que partes de la distribución global de ingreso alrededor del octogésimo percentil han visto el estancamiento de sus ingresos durante los últimos veinte años. Se ha dicho que este grupo representa 'las clases medias y bajas del mundo desarrollado' incluyendo el Reino Unido y los Estados Unidos [...] Sin embargo, la idea que los ingresos promedios de este grupo se han estancado en esta época no es lo que las cifras dicen" (Corlett, 2016: 6 y 8; traducción del autor).

Corlett argumenta que el gráfico no es una buena forma de entender el cambio en los ingresos de un grupo particular de un país particular (por ejemplo, la clase baja británica o estadounidense). El problema es que el gráfico calcula el ingreso de un decil global de la distribución global de ingreso en 1988 y lo compara con el ingreso del mismo decil global en la distribución de 2008.

En la base de datos de Milanovic se agregan nuevos países para los últimos años del estudio. Además, existe un efecto demográfico a considerar, ya que ciertos países aumentaron su población más rápido que otros. Estos dos factores generan un cambio en los deciles nacionales que están en los varios deciles globales del gráfico. En otras palabras, las personas que están en un determinado decil global en 1988 no son las mismas personas que están en ese decil global en 2008. Pueden ser de otros países o del mismo país, pero que —por el cambio demográfico— eran parte de otro decil global en 1988. Efectivamente, se está comparando los ingresos de un grupo de personas en 1988 con un grupo totalmente distinto en 2008, lo que no permite hacer interpretaciones claras sobre el bienestar y las actitudes políticas de estos individuos.

Corlett argumenta que, cuando se ven los cambios en ingresos de un determinado decil con un grupo consistente de países en un gráfico que mantiene a estos deciles según su distribución en 1988, los resultados cambian. Según él, "no hay estancamiento, sino bajo crecimiento para las personas alrededor del octogésimo percentil", por lo que las conclusiones políticas sobre el Brexit y Trump serían erradas (Corlett, 2016).

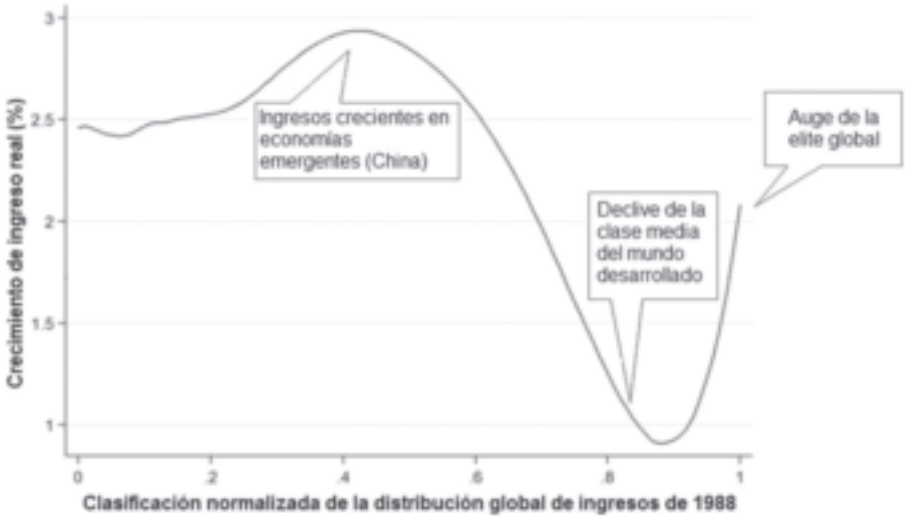
Sin embargo, Milanovic (con su coautor Lakner) han respondido a Corlett explicando que ellos mismos realizaron el cálculo manteniendo la estabilidad de las poblaciones de los deciles (la llamada curva cuasi no anónima).[5] Según estos autores, manteniendo los mismos países y controlando por cambio demográfico, los resultados muestran las mismas características del primer gráfico. Específicamente, según Milanovic y Lakner "el gráfico que controla por el cambio de personas a otros deciles y el aumento de la población [también] tiene una bajada alrededor del octogésimo percentil" (Lakner y Milanovic, 2016; figura 2).

El grupo afectado negativamente corresponde a aproximadamente 145 millones de personas, y 70% de ellos son parte de la clase media baja del mundo desarrollado. Por ejemplo, en este grupo se encuentran el segundo decil estadounidense, el último decil alemán, el rango desde segundo hasta el cuarto decil francés, desde cuarto al sexto decil italiano y desde el octavo al décimo decil español. Como se puede apreciar en el gráfico corregido, la forma de elefante se

5 Una curva no anónima sería una que compara los ingresos de un grupo específico de individuos en un año con los ingresos de estos mismos individuos en otro año. Esto no es posible de hacer con las cifras de Milanovic porque los niveles de ingreso que tiene son de encuestas con muestras aleatorias que ocupan distintos individuos cada año. Sin embargo, sí se puede hacer una curva cuasi no anónima que ocupe los deciles nacionales de 1988 y analice la dinámica de los ingresos de esos grupos año tras año.

mantiene con el mismo bajo rendimiento para los grupos que fueron afectados negativamente en términos de sus ingresos.

Figura 2. Curva de incidencia global cuasi no anónima 1988-2008.



Fuente: Lakner y Milanovic (2016:5).

No obstante, Corlett sugiere que ni siquiera este bajo crecimiento explica lo que pasó con el Brexit, ya que el gráfico presentado se enfoca en la desigualdad global y no en la desigualdad local. Según este autor, existen cifras locales más confiables que contradicen el relato de los *rezagados*. Corlett se basa en microdatos usados por el gobierno británico para calcular la línea de pobreza oficial para argumentar su punto. Según datos de la Encuesta Nacional de Hogares,[6] ha habido "un crecimiento promedio bastante fuerte y equitativamente compartido de los ingresos", algo que la visión global agregada del gráfico del elefante supuestamente esconde.

Sin embargo, para entender la relación entre el cambio en los ingresos a largo plazo y el apoyo del Brexit en 2016, lo más apropiado es analizar las cifras hasta dicho año (los datos de Milanovic y los citados de Corlett son hasta 2008 y 2009, respectivamente). Un estudio del Trades Union Congress (la CUT británica) ofrece un panorama de qué ha pasado con los ingresos británicos en años recientes. Estos números más actualizados (y más relevantes para el Brexit) apoyan el argumento sugerido por Milanovic. En TUC (2016) se puede ver que "los trabajadores británicos han sufrido la baja más grande en salarios reales de

6 Corlett (2016: 28-29) cita cifras del Family Resources Survey (Encuesta de Ingresos Familiares) que se usa para construir la base de datos sobre Households Below Average Income (hogares con ingresos inferiores al promedio) de 1988 a 2008-2009.

todos los países de la OCDE. Entre 2007 y 2015 los salarios reales en Gran Bretaña cayeron 10,4%; ningún otro país alcanza este resultado salvo Grecia. Durante el mismo período, las mil personas más ricas del país duplicaron sus ingresos" (cuadro 1). En otras palabras, hubo un aumento *relativo* (de desigualdad) y una reducción *absoluta* (de ingresos).

Cuadro 1. Cambios en salario real y empleo, países seleccionados (2007-2015, porcentajes).

País	Cambio en salario real (porcentaje cumulativo 2007-2015)	Cambio en empleo (puntos porcentuales 2007-2015)
Grecia	-10,4	-9,0
Reino Unido	-10,4	+0,6
Italia	+0,9	-2,3
España	+2,8	-8,5
Estados Unidos	+6,4	-3,4
Promedio OCDE	+6,7	-0,6
Francia	+10,5	-1,8
Alemania	+13,9	+5,1

Fuente: Cálculos del TUC en base de las cifras de empleo y salarios reales del informe de la OCDE *Employment* Outlook 2016

Los datos más recientes de Estados Unidos, preparados por Alvarado y colaboradores (2017), también sustentan el argumento de Milanovic sobre el declive de las clases medias bajas del mundo desarrollado. Según ese estudio, "hay un colapso total de la participación del 50% inferior de la distribución de ingresos en Estados Unidos entre 1978 y 2015, desde el 20% al 12% del ingreso total. Al mismo tiempo, la participación del 1% superior de la distribución aumentó de 11% a 20%". En términos del nivel absoluto de ingresos "no hubo nada de crecimiento para el 50% inferior", quienes vieron una reducción del 1% de sus ingresos durante este período (1978-2015), mientras que el 1% superior vio un incremento de 198%" (cuadro 2).

Cuadro 2. Cambio en ingresos por grupo, países seleccionados (1978-2015).

Grupo de Ingresos	China	Estados Unidos	Francia
50% inferior	+401%	-1%	+39%
1% superior	+1898%	+198%	+67%

Fuente: Alvaredo et al (2017: cuadro 1)

De este modo, en 2016, tanto en el Reino Unido como en los Estados Unidos, las clases medias y bajas estaban sufriendo un estancamiento o reducción de ingresos mientras que las clases altas estaban incrementando su patrimonio. Esto definitivamente se condice con la explicación del Brexit y de Trump como la venganza de los *rezagados* que apoyaron la retórica antineoliberal como producto del impacto económico negativo que sufrieron.

Sin embargo, para sostener la tesis de que tanto el Brexit como Trump son síntomas de una crisis neoliberal producto del descontento popular frente al fracaso económico, habría que establecer un vínculo entre estos aumentos en la desigualdad con dicha ideología. Un argumento es que el neoliberalismo no sea el culpable de este aumento en la desigualdad, sino que ésta se deba a otras causas, y que la clase política esté aprovechando el descontento con la desigualdad para dañar el sistema neoliberal. No hay un consenso académico acerca de las causas del aumento en la desigualdad de los años recientes. Sin embargo, todas las causas sugeridas por los distintos expertos están estrechamente relacionadas con el desarrollo del neoliberalismo.

Los cientistas sociales han identificado al menos tres causas del aumento en la desigualdad. Milanovic (2016) sugiere que es "la globalización, combinada con el cambio tecnológico y también con cambios en las políticas económicas, como la reducción de impuestos". Borjas y Ramey (1995) y Ebenstein, Harrison y MacMillan (2015) enfatizan la importancia de la globalización en este aumento en la desigualdad. Según estos autores, tener que competir con productos baratos fabricados en países en vías de desarrollo ha afectado negativamente al sector manufacturero de muchos de los países desarrollados. Con la reducción en el número de empleos industriales sindicalizados y bien remunerados, una nueva élite enriquecida por su trabajo en la cima de las corporaciones transnacionales convive con una masa cuyo estándar de vida ha empeorado.

Por otro lado, Autor y Dorn (2013) sugieren que la desaparición de los empleos industriales no sería por la globalización, sino por el cambio tecnológico,

porque la automatización ha eliminado muchos puestos de trabajo tradicional en las fábricas. De este modo, el cambio tecnológico reduce las oportunidades laborales para personas con baja educación y capital humano, y las aumenta para personas con alta educación y capital humano (Lemieux, 2006). Así, este *skill-biased technical change* tiene el efecto acumulativo de aumentar la desigualdad salarial.

Finalmente, hay economistas que observan que en esta época de globalización y cambio tecnológico, los mecanismos tradicionales de redistribución a través del sistema tributario han sido modificados. Los impuestos progresivos redistribuían un porcentaje mayor de los ingresos de los más ricos, los que eran entregados a través de transferencias y servicios sociales, preferentemente a los más pobres. Con las reducciones en impuestos en los años ochenta, dicho efecto redistributivo se redujo, aumentando de este modo la desigualdad (Looney y Moore, 2015). Cabe destacar también que la progresividad de los impuestos no es la única política pública mermada en este periodo. En efecto, según Card, Lemieux y Riddell (2004), las leyes antisindicales han generado un efecto pro desigualdad similar.

Mientras los economistas debaten la importancia relativa de estas variables, lo evidente es que todas estas explicaciones están directamente relacionadas con el desarrollo del neoliberalismo. La globalización definida como el desarrollo de 'cadenas de producción' globales, donde los distintos componentes de cada bien están fabricados y ensamblados en diferentes países, solo es posible gracias al libre comercio. Las empresas transnacionales solo pueden reubicar empleos a zonas de menor costo laboral porque se han eliminado barreras legales e impositivas, a través de la indiscriminada liberalización comercial y de la reducción general de aranceles.

A su vez, el cambio tecnológico ha generado un aumento en la desigualdad precisamente porque se ha hecho en interacción con esta misma ideología neoliberal. La presión neoliberal de reducir el tamaño del Estado ha implicado, entre otras cosas, la reducción de políticas educacionales para mejorar la distribución de capital humano en la población. Además, la oposición neoliberal a políticas activas en el mercado laboral ha reducido los programas públicos para la reubicación de trabajadores cuyo capital humano se deterioró con el cambio tecnológico. Políticas activas, como las de educación, podrían haber generado el mismo cambio tecnológico, pero sin mayor desigualdad.

Finalmente, los cambios en el nivel de impuestos y otras políticas de redistribución han sido limitados desde la década de los ochenta. La influencia neoliberal en la reducción de impuestos se dio por dos vías. Primero, fueron los gobiernos neoliberales los primeros en bajar impuestos. Los casos de Thatcher en Gran Bretaña y Reagan en Estados Unidos son paradigmáticos al respecto. Sin embargo, estos políticos y también sus partidos y coaliciones de apoyo han

perdido el poder, sin que eso haya implicado una vuelta a los niveles tributarios anteriores. Esto ocurrió porque la segunda vía de influencia neoliberal a nivel tributario es a través de la implementación de políticas de liberalización comercial y financiera. La liberalización comercial permite a las empresas cambiar sus zonas de operación para rebajar impuestos, mientras que la liberalización financiera facilita la 'fuga de capitales', que de cierto modo también obliga a la reducción de impuestos con el fin de limitar la salida de flujos de capitales.

A modo de resumen, ha habido un gran aumento en la desigualdad y un deterioro en el nivel absoluto de ingresos para la parte inferior de la distribución de ingresos, tanto en el Reino Unido como en los Estados Unidos. Todas las causas de esta situación (globalización, tecnología e impuestos) están relacionadas con el neoliberalismo. Por lo tanto, se podría argumentar que los resultados económicos de dicha ideología explican el descontento ciudadano que llevó al electorado a apoyar proyectos que dañan al neoliberalismo, como el Brexit y Trump.

Sin embargo, hay otras interpretaciones de estos dos fenómenos políticos que rechazan completamente la idea de que tengan que ver con la crisis del neoliberalismo económico. Puede ser que el descontento ciudadano no sea por la desigualdad, sino por otros cambios sociales. Es cierto que los partidarios del Brexit y Trump no mencionan a la desigualdad como la causa explícita y consciente de su descontento (Kaufmann, 2016). Por eso se ha argumentado que las votaciones no son antineoliberales. Si lo fueran, se argumenta, el electorado habría optado por elegir a proyectos tradicionales de izquierda que cuestionan el libre mercado. Sin embargo, las opciones que han concitado más apoyo son las de la extrema derecha, que critican el neoliberalismo, no tanto como proyecto económico, sino más bien por promover la inmigración y la mezcla de razas bajo un argumento de eficiencia económica. Así, uno podría argumentar que no estamos frente a una crisis del neoliberalismo económico, sino de los valores democráticos.

En las dos próximas subsecciones analizaremos la votación del Brexit y de Trump para defender la tesis de que el apoyo del electorado a estas causas sí tiene que ver con el descontento económico. Sin embargo, este descontento con la desigualdad y el deterioro relativo en los estándares de vida de los *rezagados* se expresa electoralmente con sentimientos de inseguridad laboral canalizada hacia una oposición a la inmigración. Esto ocurre no tanto porque los partidos racistas han logrado echar raíces más fuertes, sino porque hay una izquierda autoamordazada que deja la defensa de los trabajadores con bajos salarios a dichos racistas. En otras palabras, no es que los racistas sean más fuertes, sino que la posición de los no racistas se debilitó (producto de sus posturas neoliberales).

El racismo epifenomenal y la izquierda autoamordazada en el Reino Unido

Es innegable que había un componente racista muy importante en la votación a favor del Brexit. UKIP[7] hizo una campaña muy enfocada en el tema de la inmigración, usando como publicidad principal un cartel muy controversial con una imagen de una cola de refugiados sirios cruzando la frontera de Eslovenia. Todas las personas en la fotografía fueron hombres de tez morena y abajo tenía la consigna "Al borde del colapso: la Unión Europea nos ha fallado a todos". Dado que la inmigración hacia la Unión Europea es mayoritariamente blanca y mezclada en términos de género, se consideró no solo engañoso el uso de la fotografía de un grupo exclusivamente masculino, sino un intento de aprovecharse del racismo subyacente. Las acusaciones de xenofobia solo aumentaron cuando Nigel Farage (el líder de UKIP) dijo en una entrevista: "Si un grupo de hombres rumanos llegara a vivir a la casa de al lado me sentiría preocupado".

Innegablemente, la campaña a favor del Brexit intensificó las tensiones violentas antiinmigrantes en el Reino Unido. El asesinato durante la campaña de la diputada laborista Jo Cox por un fanático de extrema derecha racista fue muy chocante. El Reino Unido no tiene altos niveles de homicidios, y menos de homicidios políticos; en toda su historia solo ocho diputados de un parlamento de 650 han sido asesinados (en Estados Unidos fueron 14 de un Congreso de 535). Además, lo de Cox no fue un evento aislado: en los cuatro días posteriores al plebiscito del Brexit, el Consejo Nacional de Jefes de Policía (National Police Chiefs' Council) registró un aumento de 57% en el reporte de crímenes de odio racial.

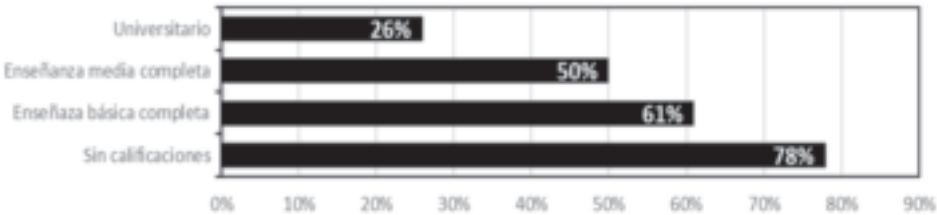
Sin embargo, el vínculo entre el voto a favor del Brexit y la campaña racista de algunos de sus partidarios no es tan directo. Es cierto que el 33% de los que votaron del Brexit dijeron que lo hicieron porque querían retomar control de las fronteras nacionales y limitar la inmigración, pero no se puede caracterizar a esta población simplemente como racista; hay otras dinámicas presentes también fundamentales. Específicamente, un análisis de la votación devela que los seguidores de Brexit fueron fundamentalmente los económicamente marginados (los *rezagados*) del neoliberalismo. El fracaso económico del neoliberalismo (lo que generó los *rezagados*) es la causa subyacente de Brexit; no es el racismo.

Usando la base de datos de las características socioeconómicas de las comunas que votaron a favor y en contra de Brexit se puede identificar a quienes fueron los verdaderos partidarios del fenómeno. Como dicen Becker, Fetzerand y Novy (2016), "los resultados indican que las comunas con gente de menor educación votaron más a favor del Brexit. Es llamativo que esta variable tenga

7 *United Kingdom Independence Party* o Partido de la Independencia del Reino Unido.

el mayor poder predictivo de todas las variables analizadas con un R cuadrado de 78%" (figura 3). Así, como dijo Peter Pulzer en 1967, "la clase social es la base fundamental de la política británica, todo lo demás es detalle". El resultado del Brexit sugiere que el juicio de Pulzer sigue vigente: "la clase social, expresada en nivel educacional, generó el apoyo de Brexit" (Johnston, Jones y Manley, 2016).

Figura 3. Porcentaje de apoyo al Brexit según nivel educación (2016).



Fuente: Becker et al (2016)

El nivel educacional no es ni la única ni la mejor forma de medir clase social, pero otras variables de clase también tienen correlación con el apoyo del Brexit. Las comunas con un menor ingreso promedio votaban más a favor del Brexit, "consistente con el relato de que fueron los *rezagados* los partidarios de salir de la Unión Europa" (Becker, Fetzerand y Novy, 2016:24). De hecho, hay una fuerte asociación entre las zonas que sufrieron la desindustrialización durante la embestida neoliberal de Thatcher y el apoyo al Brexit. El 70% de la comuna Doncaster (hay altos niveles de pobreza después del colapso de la minería de carbón) votó Brexit y también el 70% de Hartlepool (hay altos niveles de pobreza después del colapso de los astilleros). En contraste, 75% de la ciudad de Londres (la comuna que concentra el sector financiero globalizado) votó en contra del Brexit. Entonces la explicación para la victoria del Brexit no es simplemente el racismo, sino la pobreza causada por el fracaso del neoliberalismo.

Es posible cuestionar estas conclusiones porque dependen exclusivamente de estadísticas geográficas y son vulnerables a la 'falacia ecológica'. En otras palabras, es posible que las comunas pobres votaron a favor del Brexit pero que fueron las personas más ricas en dichas comunas las que lo apoyaban. Además, es posible que estas zonas pobres que apoyaban al Brexit tuvieran un ingreso promedio más bajo a causa de un grupo reducido de personas extremadamente pobres que afectan el nivel promedio de ingreso.

De hecho, esto es precisamente lo que ocurre en Estados Unidos con el Partido Republicano. Ese partido suele ganar en los Estados más pobres de Estados Unidos, aunque son las personas más ricas en esos Estados las que lo apoyan. Efectivamente, hay un 'efecto par' donde las personas se comparan con sus vecinos. Si son más ricos que ellos (lo que pasa mucho en los Estados más

pobres), entonces votan republicano, y si tienen ingresos similares (como pasa en los Estados más ricos), votan demócrata. Entonces, con las cifras citadas hasta ahora, podemos estar frente a una situación de apoyo del Brexit de gente rica en comunas pobres.

Sin embargo, las encuestas individuales indican que esto no es lo que pasó con el Brexit, sino que la caracterización de la votación pro-Brexit como un voto de los *rezagados* es la correcta. Según las cifras de las encuestas a boca de urna, fueron las clases medias y bajas las que apoyaban al Brexit, mientras que las clases altas y media-altas fueron las que se opusieron. Entre las clases C1, C2, D y E (el 73% inferior de la población) un 59% apoyaba al Brexit, mientras que entre las clases A y B (el 27% superior de la población) solo 43% lo apoyaba. La votación sí se dividió fundamentalmente por clase (ver cuadro 3).

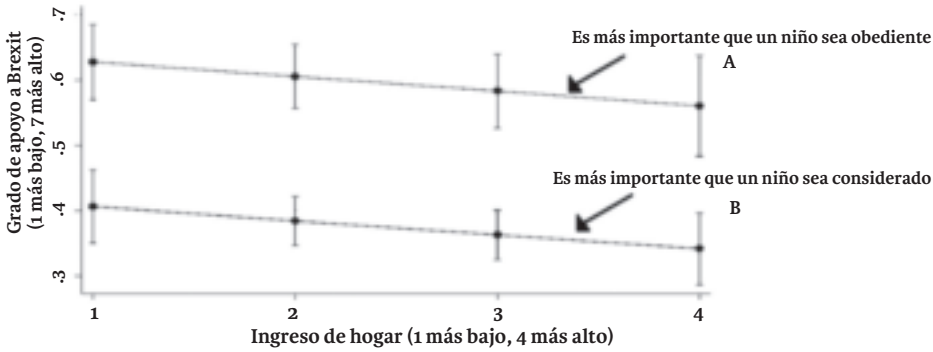
Cuadro 3. Resultados del Brexit a boca de urna por clase social, 2016.

Clase Social	Descripción	% de la población total	% que apoyó Brexit (52% nivel nacional)
AB	Gerentes de nivel alto e intermedio, profesionales y administrativos	27%	43%
C1	Supervisores de nivel junior, administrativos y profesionales	27%	51%
C2	Trabajadores manuales cualificados	21%	64%
DE	Trabajadores manuales poco cualificados; trabajadores precarios, jubilados con la pensión básica; desempleados	25%	64%

Fuente: Elaboración propia en base a Ashcroft (2016).

Sin embargo, esta polarización por clase no disminuye la relevancia del elemento racista y xenófobo en el voto a favor del Brexit. De hecho, usando otras encuestas individuales se ha argumentado que la votación no fue tanto por razones económicas, sino por un autoritarismo profundo. Kaufmann (2016), por ejemplo, ha analizado la encuesta individual de YouGov para comparar el "efecto del ingreso", "del Brexit" y "efecto del autoritarismo". Los resultados se resumen en la figura 4.

Figura 4. Efectos de "ingreso" y "autoritarismo" en el apoyo al Brexit entre británicos blancos (Datos encuesta YouGov, 2016).



Fuente: Kaufmann (2016)

Se puede observar que para ambos grupos de personas (líneas A y B), el apoyo al Brexit disminuye cuando aumentan los ingresos. Sin embargo, mucho mayor es la diferencia entre estos dos grupos. El grupo A incluye a las personas que piensan que es más importante para un niño ser obediente que considerado, y en el grupo B están las personas que piensan justamente lo contrario (que es más importante que sea considerado, no obediente). Aunque la diferencia parece irrelevante, la palabra *considerado* tiene asociaciones de empatía con los demás, y la palabra *obediente* habla del respeto a la autoridad. Los psicólogos sociales ocupan esta pregunta para identificar un tipo de personalidad y visión del mundo que se llama «autoritarismo derechista». Es evidente que el grupo A (los autoritarios) son muchísimo más proclives a apoyar el Brexit que el grupo B (los no autoritarios).

Ahora, para entender la victoria del Brexit no se puede ignorar el factor de polarización de clase. Siempre ha existido gente con personalidades autoritarias que apoya a la extrema derecha; lo analíticamente importante para entender el Brexit es estudiar cómo estas actitudes se extienden en la población general y particularmente entre gente de bajos recursos y poca educación. En este proceso de la extensión de los valores autoritarios, la polarización del neoliberalismo juega un papel fundamental.

Como dice Haidt (2016), el proceso de transformación económica "cambia los valores y el comportamiento de la élite urbana, que les hace hablar y actuar de una manera que inconscientemente 'activa' las tendencias autoritarias" de los *rezagados*. Haidt sostiene esa tesis en base a las cifras de la Encuesta Mundial de Valores que mide el cambio en las actitudes de los ciudadanos de diferentes países mientras avanza el proceso de desarrollo económico.

Según él, la serie histórica de la encuesta revela "un proceso de transformación en dos pasos: primero los países se muevan desde valores tradicionales de supervivencia a valores seculares de supervivencia" (Haidt,

2015). En otras palabras, van desde una religiosidad conservadora basada en la familia extendida como red de protección, hacia un materialismo consumista individualista cuando las oportunidades de la urbanización y globalización lo permite a través del aumento en los ingresos. Luego de algunas generaciones de consumismo desenfrenado, hay otra transición más. *Antes* fue desde la agricultura a la industria, y *ahora* es desde la industria hacia los servicios, lo que genera una apertura en las actitudes de la población: "la gente aprende de los derechos" y se alejan de las presiones 'existenciales'.

En otras palabras, como explica Welzel, "la reducción en las presiones existenciales [amenazas a la supervivencia] abre la mente de la gente, le hace priorizar la libertad por sobre la seguridad, la autonomía por sobre la autoridad, la diversidad por sobre la uniformidad y la creatividad por sobre la disciplina. Pero de la misma forma, la consolidación de presiones existenciales mantiene cerrada la mente de la gente, y entonces se enfocan en los valores contrarios" (Welzel, 2013: xxiii). Entonces, la experiencia económicamente polarizadora de la globalización neoliberal ha generado una polarización de valores como epifenómeno.

Esta polarización de valores no implica que los *rezagados* sean simplemente racistas pro Brexit, mientras que la nueva élite globalizada es progresista, abierta y por ende pro Unión Europea. Si el Brexit fuera exclusivamente un voto racista no se entendería el apoyo que concitaba de tantas personas en las minorías étnicas. De hecho, un 33% de la gente de origen asiático, un 25% de la gente negra y un 33% de los musulmanes (el grupo social más discriminado en el Reino Unido actualmente) votó Brexit (Johnston, Jones y Manley, 2016). Con gente no blanca votando por el Brexit pareciera que la votación no fuese racista, sino más bien producto de las carencias económicas. Éstas generan una actitud más temerosa frente al cambio en general, y frente a la inmigración específicamente (temores que los ricos no sufren porque tienen más recursos).

La tesis de que el Brexit no fue racista, sino producto de una inseguridad laboral racializada explica por qué sus partidarios no se oponen al multiculturalismo (piensan que la mezcla de culturas es algo positivo), y al mismo tiempo critican el aumento de inmigración. También explica por qué, según el análisis de regresión, no hay una correlación entre la presencia de inmigrantes en la Unión Europea y una reacción racista pro Brexit, pero sí hay una correlación con *el cambio* en la cantidad de inmigrantes. Esto indica que el problema no es la presencia en sí de gente de origen racial distinto, sino "los cambios repentinos en los niveles de población", lo que genera una reacción temerosa entre las personas con valores de supervivencia.

Así, la oposición a la inmigración de la coalición pro Brexit tiene que ver con el contexto económico en el cual el reciente aumento en inmigración se ha dado. Frente a una situación de precariedad económica para los desfavorecidos, se activa una reacción autoritaria que busca reponer el orden en contra de los

cambios sociales y demográficos que se interpretan como *amenaza*. En contraste, las personas mejor posicionadas ven a los cambios como una *oportunidad*, precisamente porque sus valores subyacentes han cambiado producto de los cambios económicos.

Esta diferencia también explica los cambios en el éxito electoral de ideas autoritarias antiinmigración. La entrada a la Unión Europea del A8 (un grupo de naciones de Europa Oriental con salarios equivalentes al 40% del promedio europeo) generó un tremendo aumento en la inmigración europea neta al Reino Unido (entre 2003 y 2005 aumentó 130%, según cifras de la ONS, el INE británico). A pesar de eso no aumentó ni la conflictividad social ni el apoyo a la extrema derecha porque ocurrió en un momento de auge económico.

Sin embargo, en 2012, cuando España sucumbió a una crisis de deuda soberana (producto del rescate de su sistema financiero liberalizado), la inmigración neta europea hacia el Reino Unido subió otra vez (entre 2012 y 2014 aumentó un 67%, según la ONS). Aunque el segundo aumento importante no fue tan grande como el primero, esta vez la extrema derecha cosechó los frutos electorales. El país no se había vuelto repentinamente más racista, sino que el factor diferenciador fue la crisis financiera de 2007-2008. Con la economía en un estado débil, el flujo de inmigrantes aumentó el equivalente a lo que Marx llamaba «el ejército industrial de reserva», presionando aún más hacia abajo los salarios. Las familias británicas cuyos ingresos descendieron empezaron a buscar un chivo expiatorio, y con la ayuda de la extrema derecha encontraron a los inmigrantes de la Unión Europea.

El hecho de que el descontento con el neoliberalismo de parte de las clases económicamente marginadas del Reino Unido se haya canalizado hacia una votación con ribetes de extrema derecha, habla del estado deteriorado de la izquierda 'autoamordazada'. El Partido Laborista (un partido efectivamente instrumental que en la práctica abarca toda la izquierda británica) se ha neoliberalizado. Bajo Tony Blair entraron las ideas de la 'tercera vía', una fusión de centroizquierda que abandonó toda pretensión de defender un Estado intervencionista que controlaría y empujaría el sector privado hacia una mayor innovación, para así poder financiar derechos sociales. En vez de negociaciones tripartitas entre el Estado, los empresarios y los sindicatos para asegurar crecimiento sostenible, el Partido Laborista aumentó el financiamiento del Estado de bienestar, con los recursos del sector financiero sobredesarrollado. Así, la izquierda británica oficialista terminó apoyando todas las causas del descontento que hemos analizado.

El aumento de la desigualdad que generó el descontento fue en parte producto de la globalización y Blair apoyó sin titubeos el libre comercio de la Unión Europea. También fue producto de la falta de políticas activas del mercado laboral frente al cambio tecnológico y Blair apoyó las leyes antisindicalistas de Thatcher. Finalmente, también fue producto de las reducciones en impuestos hechas por Thatcher y mantenidas por Blair. Para proteger al sector financiero

(para Blair el único financista posible para los servicios sociales), el Partido Laborista permitió un Estado no intervencionista con regulación mínima, que explotó con la crisis financiera.[8] El descontento generado por las tendencias pro desigualdad terminó socavando la izquierda posterior a la crisis. No debe sorprender que cuando la izquierda apoya todas las cosas que están generando descontento pierde apoyo.

La lección del voto Brexit es que cuando la izquierda renuncia a defender la regulación del libre mercado, y simplemente pone una mordaza a las críticas a la desigualdad e inestabilidad que genera, la extrema derecha canaliza ese descontento. Así, la importancia de pensar en alternativas al neoliberalismo parece bastante evidente para el Reino Unido.

El racismo epifenomenal y la izquierda autoamordazada en los Estados Unidos

Es innegable que había un componente racista muy importante en la votación a favor de Trump. Él hizo una campaña muy enfocada en el tema de la inmigración con una retórica tan cercana al racismo abierto que espantaba incluso a muchos republicanos moderados. Por ejemplo, para el discurso de inauguración de su campaña en junio de 2015 dijo: "México nos está trayendo

8 La crisis financiera europea fue también la crisis de la visión neoliberal del continente. Aquella consistía en que la reducción de barreras estatales entre los países del continente generaría flujos de bienes, capitales y trabajadores, vinculando las empresas europeas en una gran red de producción, aumentando la eficiencia, el empleo y los salarios. Es cierto que, con la integración comercial, las empresas buscaban radicarse en las zonas con salarios bajos (para reducir sus costos). Pero los salarios no subieron gracias a aquel proceso, como había prometido el sueño neoliberal. Esto ocurrió porque el aumento en la demanda de nuevos empleados en esas zonas no fue tan grande. Las empresas preferían estar en las zonas con salarios altos (donde podían acceder a más clientes y conseguir más fácilmente los insumos intermedios). El resultado de estas dos motivaciones contradictorias fue que la integración comercial no redujo tanto las diferencias de salarios (la supuesta igualación de los precios de los factores, *factor price equalisation*), sino que las mantenía. Entonces, como dice incluso la economía neoclásica ortodoxa (por ejemplo, los modelos de centro-periferia del Premio Nobel Paul Krugman), podría haberse generado una fuerte tendencia de emigración hacia zonas de altos salarios con un potencial desestabilizador (Krugman 1991: 492). En esta situación los flujos migratorios hacia las zonas de altos salarios se habrían autorreforzado (mientras más trabajadores van a aquellas zonas, más grande es el acceso al mercado de consumo que consigue una empresa ubicándose allí). Sin embargo, sí había un mecanismo de 'reciclaje' que ocupaba los recursos generados en las zonas con altos salarios para incentivar la creación de mejores empleos en las zonas más débiles del continente. Pero este mecanismo fue el 'keynesianismo privatizado' de la liberalización financiera sobredesarrollada estilo Blair (la Unión Europea nunca desarrolló un mecanismo fiscal estatal para corregir estos desequilibrios porque la ideología neoliberal prohibía una expansión del Estado). Entonces, como explica Varoufakis (2015: 195-205), el sur de Europa, con sus bajos salarios y baja productividad, se quedó con un déficit comercial estructural (la otra cara de la moneda fue el superávit comercial alemán). Entonces, los alemanes tenían que reciclar sus excedentes en países como España y Grecia a través del endeudamiento, para que los ciudadanos sur-europeos pudieran comprar los bienes del norte. Con la crisis financiera, el problema de sobreendeudamiento terminó con este mecanismo de reciclaje privado y el neoliberalismo entró en una profunda crisis en toda Europa con la extrema derecha en auge.

drogas, nos está trayendo delincuencia. Ellos son violadores, y algunos, supongo, son buenas personas". El mismo mes, cuando CNN le preguntó sobre estos dichos tan controversiales, Trump no los desmintió, sino que extendió la asociación entre criminalidad y mexicanos a una relación entre criminalidad y todos los inmigrantes. En esa entrevista televisiva dijo: "La gente que está entrando a nuestro país, y no hablo solo de los mexicanos, sino gente de todas partes, son asesinos, y violadores y están entrando sin controles".

La solución que Trump propuso para esta supuesta ola de criminalidad inmigrante fue simple: la construcción de un muro para bloquear la frontera entre Estados Unidos y México. Lo describió como "nuestro impenetrable, fuerte, alto, poderoso y bello muro de la frontera sur". Además aseguró en Twitter que "México pagará el muro. 100%. No lo saben todavía, pero lo van a financiar". Trump nunca explicó cómo iba a obligar a los mexicanos a financiar el muro, pero la implicación fue que iba a poner un arancel a México (o quizá un cobro para cruzar la frontera) para conseguir los recursos. Esta política xenófoba fue muy popular entre los partidarios más fervientes de Trump, quienes coreaban "¡Construyamos el muro!" en sus actos políticos.

Con un lenguaje de campaña antiinmigrante, incluso más fuerte que el UKIP, no es una sorpresa que inmediatamente después de la victoria de Trump hubiera una ola de ataques racistas y otros crímenes de odio como en el Reino Unido después del Brexit. Estudios del Southern Povery Law Center tienen registro de 867 incidentes de este tipo en los diez días posteriores a la elección y 2.500 instancias de acoso racial en las escuelas. Además, en un estudio amplio de las escuelas del país, 4 de 10 profesores declararon haber escuchado lenguaje racista dirigido hacia estudiantes de minorías sociales en un contexto de conversaciones relacionadas con la elección (véase Miller y Werner-Winslow, 2016, sobre crímines, y Costello, 2016, sobre los colegios).

Como se vio con el Brexit, algunos de los seguidores de Trump tienen características autoritarias relacionadas directamente con este tipo de lenguaje despectivo frente a los inmigrantes y otras minorías. Por ejemplo, una encuesta estratificada (nacionalmente representativa) de dos mil estadounidenses blancos revela que un 38% de ellos piensa que los negros son "menos evolucionados" que los blancos, y hasta un 33% de los demócratas blancos lo piensan. Aun dentro de una sociedad donde las actitudes racistas son bastante comunes, los seguidores de Trump siguen siendo más extremistas. Los resultados de Jardina y Piston (2016) confirman los de la encuesta en línea de Reuters a 16.000 personas. Ésta registró que casi 50% de los seguidores de Trump piensa que la gente afroamericana es más "violenta" que la gente blanca (en comparación, menos del 33% de los seguidores de Clinton piensa lo mismo).

Estos datos podrían hacernos concluir que la victoria de Trump no fue producto de la crisis del neoliberalismo, ni del descontento de los *rezagados*, sino fundamentalmente una reacción racista. De hecho, en contraste con los partidarios de Brexit, los seguidores de Trump no fueron los más pobres, ni

los más afectados por la globalización neoliberal. Según las encuestas a boca de urna, la gente económicamente dañada por los cambios en la desigualdad estadounidense de años recientes votó por Hillary Clinton. El 36% más pobre del país (incluido en el 50% más pobre que ha visto sus ingresos contraerse 1% desde 1978) votó 53% a favor de ella y solo 41% votó Trump (ver cuadro 4). De hecho, el voto duro de Trump, la gente que había estado con él desde las primarias, tiene un ingreso promedio anual por hogar de 72.000 dólares, muy por encima del promedio nacional de 56.000 (y de los 61.000 dólares anuales de los seguidores de Clinton).[9]

Cuadro 4. Resultados de encuesta a boca de urna Edison-CNN, 2016.

Ingreso Promedio	**Trump**	**Clinton**	**Otro/Ninguno**
Más de US$ 50.000 anual (el 64% más rico del país)	48%	47%	5%
Menos de US$ 50.000 anual (el 36% más pobre del país)	41%	53%	6%

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta en boca de urna de Edison-CNN (24, 558 individuos).

Mientras el Brexit fue producto de la crisis del neoliberalismo y el descontento de los *rezagados* con la desigualdad, estos números parecen indicar que la victoria de Trump fue totalmente distinta. Parece una votación más bien de un resentimiento racista posterior a tener un Presidente negro.

Sin embargo, el vínculo entre la victoria de Trump y su campaña racista no es tan directo, hay otras dinámicas presentes también fundamentales. Lo más importante es entender que la victoria de Trump no fue tanto por los méritos propios del candidato y su campaña, sino por las debilidades de su contrincante. Trump fue un candidato bastante débil: perdió el voto popular por una distancia considerable (recibió 2,8 millones de votos menos que Clinton). De hecho, su porcentaje de todos los votos válidamente emitidos fue 46%, un resultado peor que los 47,2% que sacó Mitt Romney en 2012 contra Obama, que obtuvo 51,1%.

Pero si Trump fue un candidato tan débil con tan malos resultados, ¿por qué ganó frente a Hillary Clinton? Clinton ganó el voto popular, pero su nivel de apoyo tampoco fue particularmente bueno: sacó solo el 48,1% de los votos válidamente emitidos. Fue tan mal candidata que la gente decidió votar por

9 Según Nate Silver, que usó la encuesta a boca de urna de Edison más el Censo Nacional. Véase «The Mythology Of Trump's 'Working Class' Support», 3 de mayo de 2016, disponible en http://53eig.ht/2ATJLN7.

terceros candidatos o abstenerse.[10] Sus partidarios han tratado de argumentar que su mal desempeño fue parte del 'ciclo electoral' (después de dos gobiernos demócratas el electorado se inclinó hacia los republicanos). Sin embargo, la última elección posterior a dos gobiernos consecutivos demócratas (la elección que Gore perdió frente a Bush hijo, luego de dos períodos de Bill Clinton), Al Gore sacó el 48,4%, ¡un resultado mejor que Hilary Clinton! Es llamativo el hecho de que Gore sacara más votos que Hilary Clinton, considerando que Gore fue un candidato conocido por su falta de carisma.

Como explica Bump (2016), Trump ganó porque sacó más votos en el Colegio Electoral, producto de haber ganado una mayoría en más Estados. En muchos casos su victoria fue por un margen muy estrecho (por eso terminó perdiendo el voto popular, dado que Clinton había ganado en un puñado de Estados con poblaciones muy grandes). Así, la victoria de Trump tiene más que ver con la baja votación de Clinton, sobre todo en varios estados pequeños, pero cruciales, que le permitió a él ganar el Colegio Electoral. "Los Estados claves fueron Michigan, Pennsylvania y Wisconsin. Trump ganó esos Estados con un margen de 0,2%, 0,7% y 0,8% respectivamente (10.704, 46.765 y 22.177 votos). Aquellas victorias le dieron a Trump tres votos extra en el Colegio Electoral... En otras palabras, si no fuera por esos 79.646 votos en esos Estados Trump no habría ganado" (Bump, 2016).

Estos tres Estados son parte del famoso *rust-belt* (cinturón de óxido), una zona que ha sufrido la desindustrialización, producto de la globalización, el cambio tecnológico y el retiro del Estado (las tres causas del aumento en desigualdad, según Milanovic). Son Estados paradigmáticos de los *rezagados*. Si esa gente hubiera cambiado su voto de demócrata a republicano uno podría argumentar que acá hay una combinación de motivaciones (tanto sufrimiento económico que genera oposición al neoliberalismo, como una reacción favorable a un candidato racista). Sin embargo, Kilibara y Roithmayr (2016) han hecho un estudio de los resultados electorales en los cinco Estados del *rust-belt* (Michigan, Pennsylvania, Wisconsin, Iowa y Ohio) y han demostrado que no es así. Los *rezagados* abandonaron al Partido Demócrata, pero la mayoría de sus votos no fueron hacia Trump, sino a candidatos terceros o a la abstención.

Según estos autores, los demócratas perdieron 1.352.236 votos en el *rust-belt*. Pero Trump aumentó su votación en esta zona en solo 590.000 votos. Por lo tanto, la mayoría de esos votos fueron a terceros o a la abstención. De hecho, entre el 66% más pobre de la población, los demócratas perdieron 1.552.886 votos, mientras que entre esa gente los republicanos solo ganaron 360.617 votos. Así, solo el 23% de la caída del voto demócrata entre los *rezagados* fue a los republicanos, los demás a terceros y a la abstención. Además, entre los votantes

10 Juntos, Clinton y Trump, obtuvieron solo el 94,1% de los votos en comparación con 98,3% de Obama y Romney, y 96,3% de Gore y Bush. Todos los números son de los National Archives & Records Administration.

de minorías raciales, los demócratas perdieron 401.448 votos y de hecho 134.459 fueron a los republicanos (33%). Esto indica que tanto la mayoría pobre como las minorías raciales rechazaron la visión racista de Trump, pero de todas formas decidieron no votar por Clinton.

Algunos partidarios de Clinton han tratado de argumentar que ella no concitó apoyo por un rechazo misógino. Sin embargo, las cifras de las encuestas a boca de urna sugieren que la caída en apoyo para los demócratas fue algo compartido en todos los grupos sociales, y de hecho las mujeres negras fueron el grupo con la segunda caída más grande.[11] Este grupo de votantes, los *rezagado*s, hombres y mujeres, blancos y negros, que votaron por un tercer partido o simplemente no fueron a votar esta vez, le dieron la victoria a Trump. *Priorities USA* ha hecho un estudio detallado, basado en *focus groups* para analizar a los votantes que apoyaron a Obama y luego a Trump, y los que votaron por Obama pero no le dieron el voto a Clinton. Sus resultados, después de 1.600 entrevistas, indican que "un porcentaje chocante de ellos piensa que las políticas de los demócratas favorecen a los más ricos (42%), el doble de los que piensan lo mismo sobre las políticas de Trump (21%)" (Sargent, 2017).

Así, a pesar de que el voto duro de Trump es de gente rica y racista, la victoria de Trump no se debió a este voto, sino que fue un epifenómeno de la rebelión de los *rezagados* descontentos con los resultados del neoliberalismo (que no votaron). Ahora, el hecho que el descontento con el neoliberalismo de parte de las clases económicamente marginadas de Estados Undos haya permitido la victoria de un candidato de extrema derecha habla del estado deteriorado de la izquierda 'autoamordazada'.

El Partido Demócrata (un partido efectivamente instrumental y que en la práctica abarca toda la izquierda estadounidense) se neoliberalizó. Bajo Bill Clinton entraron las ideas de la 'tercera vía', que borraron la tradición socialdemócrata de los *New Deal Democrats* que apoyaban el legado de Franklin Roosevelt. La tercera vía de Bill Clinton abandonó toda pretensión de defender un Estado de bienestar financiado con altos impuestos y una regulación del sistema financiero de Wall Street, como lo hizo Roosevelt. La izquierda estadounidense oficialista terminó apoyando todas las causas del descontento que hemos analizado.

El aumento en la desigualdad que generó tanto descontento en el *rust-belt* fue en parte producto de la globalización, y los Clinton fueron los grandes impulsores del Trato de Libre Comercio NAFTA. También fue producto de la falta de políticas activas del mercado laboral frente al cambio tecnológico, sumado a que durante la Presidencia de Clinton no se hizo nada para fortalecer a los sindicatos destruidos por Reagan, después de la derrota de la huelga de los controladores aéreos. No se quería reconocer que los sindicatos juegan un papel fundamental en las políticas activas más exitosas ni invertir en los procesos de recambio de habilidades necesarios para proteger a los trabajadores del cambio

11 Encuesta a boca de urna Edison-CNN.

tecnológico. Finalmente, también fue producto de las reducciones de impuestos: durante el gobierno de Clinton se mantuvo la reducción de impuestos sobre la renta de Reagan.[12]

Entonces, el Partido Demócrata, o por lo menos el ala de los Clinton, fue uno de los autores clave de la desigualdad y descontento en el *rust-belt*. Aun peor, para proteger al sector financiero (para Bill Clinton el único financista posible para los servicios sociales) el Partido demócrata permitió la desregulación bancaria que explotó con la crisis financiera.[13] Las entrevistas del grupo *Priorities USA* demuestran que los votantes que se abstuvieron o cambiaron su voto sabían eso y les molestaba. Después de todo, dado que los Clinton son partidarios de todas las políticas públicas que han aumentado la desigualdad, no debe sorprender que perdieron el apoyo de los votantes tradicionales de su partido.

La lección de la victoria de Trump es que cuando la izquierda renuncia a defender la regulación del libre mercado, y simplemente se calla frente a la desigualdad e inestabilidad que genera, la extrema derecha puede canalizar el descontento. Este análisis electoral indica que la dominación de la izquierda de parte de centristas neoliberales, como Blair y Hillary Clinton, pone en peligro la estabilidad democrática.

Así, es evidente que a nivel global hay una tendencia hacia una profunda crisis del neoliberalismo, que fuerzas antidemocráticas la están aprovechando porque la izquierda está autoamordazada. Entonces, la importancia de pensar en alternativas al neoliberalismo parece bastante evidente para evitar este desenlace fatídico.

Conclusión: Chile necesita alternativas al neoliberalismo

El descontento ciudadano con la desigualdad en Chile: ¿otro talón de Aquiles neoliberal?

Aunque Chile no es un país donde las clases media y baja hayan experimentado el estancamiento en sus ingresos, como sí es el caso del Reino Unido y Estados

12 En Estados Unidos, el impuesto sobre la renta (segunda categoría en Chile) subió para el tramo máximo de 24% en 1929, en el periodo del Presidente Hoover, a 79% en 1938, bajo el mandado de Roosevelt: un aumento de 55 puntos porcentuales. Este legado fue borrado por Reagan, quien lo bajó a 28% en 1988: una reducción de 51 puntos porcentuales. Cuando Clinton ganó la Presidencia logró subirlo, pero solamente al 39,6%, un aumento de solo 11,5 puntos porcentuales.

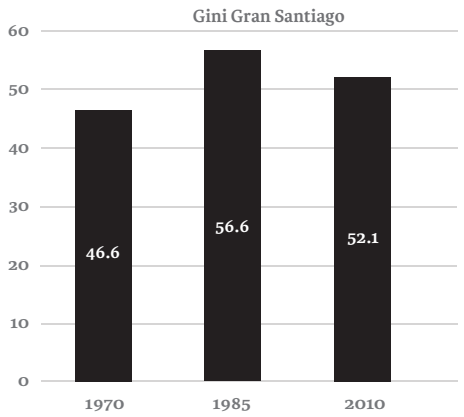
13 En 1999 Clinton firmó la Ley de Modernización de los Servicios Financieros (*Financial Services Modernisation* Act o *Gramm-Leach-Billey Act*), que derogó partes de la Ley de Bancos de 1933 (*Glass Steagall Act*) que había prohibido la fusión de los bancos comerciales y los bancos inversionistas. Hay cierta controversia acerca de la contribución de este elemento de desregulación financiera a la crisis de 2007. Algunos han argumentado que las fusiones que Clinton legalizó generaron bancos grandes, diversificados e inestables, que luego tuvieron que ser rescatados para evitar un colapso general del sistema financiero (*too big too fail*). Sin embargo, otros análisis indican que los bancos más diversificados fueron más sólidos durante la crisis. De todas formas, Clinton no creó un sistema de supervisión fuerte, lo que sí habría evitado la crisis financiera. Aquel 'pecado de omisión' sin duda contribuyó a la crisis (la contribución del 'pecado de comisión' en este caso es más controversial).

Unidos, tampoco ha experimentado el crecimiento de los países asiáticos. Con sus Estados desarrollistas e intervencionistas (antineoliberales), los tigres asiáticos tuvieron un crecimiento per cápita impresionante, en comparación con el cual el rendimiento económico de Chile es bastante mediocre (Palma, 2011a; Kohli, 2012).

Las clases populares chilenas no tienen la misma experiencia de pérdida económica que generó la crisis política del neoliberalismo entre los *rezagados* de los países ricos (la bajada de la trompa en el gráfico de elefante). Sin embargo, hay similitudes importantes. Tanto como los *rezagados* detrás del Brexit y Trump, las clases populares chilenas han visto a su élite local enriquecerse mucho más rápidamente que el ritmo de crecimiento nacional.

De hecho, el aumento en la desigualdad que ocurrió durante la dictadura nunca fue eficazmente corregido por la Concertación. El coeficiente de Gini aumentó durante la dictadura, desde su punto más bajo en 1970 (descontando la época de la UP donde las cifras son más difíciles de consensuar), hasta su punto máximo en 1985. Luego de la transición democrática y de veinte años de gobiernos de centroizquierda, la desigualdad todavía no había vuelto a los niveles que marcó al final del gobierno de Frei Montalva. De hecho, como demuestra la figura 5, la dictadura aumento la desigualdad en un 21,5% y la Concertación solo logró bajarla en un 8%.

Figura 5. Distribución del ingreso del Gran Santiago (1970-2010).



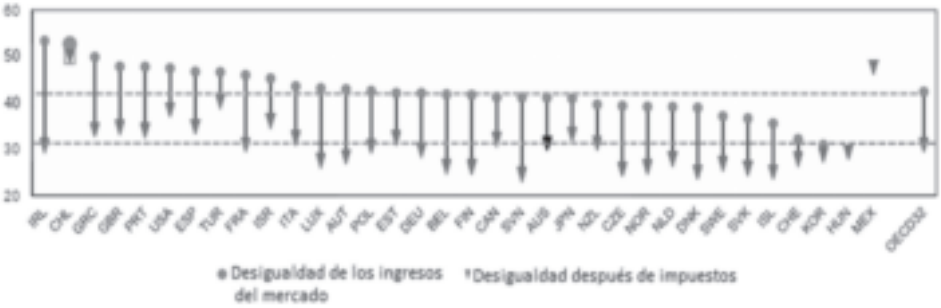
Fuente: Elaboración propia en base a Ffrench-Davis (2014: 316)

Este nivel exorbitante de desigualdad, que no se enfrentó bien durante los gobiernos de la Concertación, dejó a Chile como el país más desigual de la OCDE (2015). Se podría argumentar que la comparación es injusta porque es un club de países ricos (los cuales tienen menores niveles de desigualdad por su

mayor desarrollo).[14] Entonces, se dice, la situación chilena solo se vería mala frente a este grupo más exitoso. Sin embargo, en una comparación global (que incluye países de ingresos similares y más pobres que Chile) los resultados son igualmente malos. Chile sale el quinto más desigual según el índice Gini, y también según la proporción del ingreso capturado por el 10% más rico (cifras del Banco Mundial).[15] De hecho, Chile sería el país más desigual *del mundo*, según la proporción del ingreso capturado por el 1% más rico (metodología de Jorrat y Fairfield, 2016: 133).[16]

En este contexto, la acción redistributiva del Estado chileno es evidentemente insuficiente, siendo la reducción en el coeficiente de Gini posterior a impuestos también el menor de la OCDE (véase figura 6).

Figura 6. Desigualdad de ingresos antes y después de ingresos 2015, países OCDE.



Fuente: OCDE (2015).

En contraste con el mundo desarrollado, en el mundo en vías de desarrollo el aumento brutal en la desigualdad ha sido muchas veces compensado por un aumento transformativo en los ingresos de las clases populares. Esto es lo que ha apaciguado parcialmente el descontento social en varios países asiáticos (el cambio desde ser campesinos con cultivos de subsistencia a trabajadores urbanos con salarios crecientes hacen menos relevantes los cambios pro desigualdad en la élite).

En Chile, durante los primeros años de la transición democrática, los aumentos en los ingresos también contuvieron el descontento social (el país estaba saliendo de una dictadura sangrienta durante la cual el ingreso real promedio se había *contraído* sistemáticamente). Sin embargo, pasando los años,

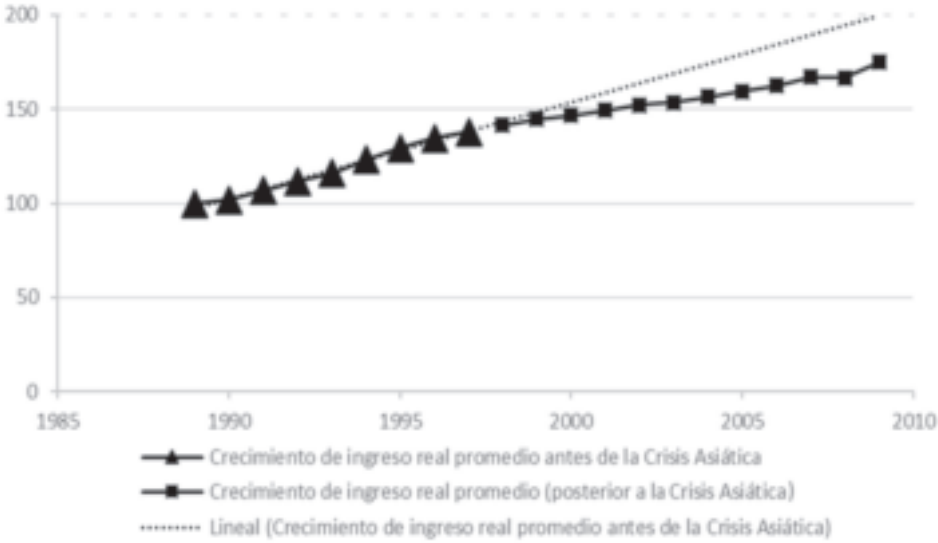
14 Esta es la famosa hipótesis de Kuznets, que la relación ingreso-desigualdad tiene la forma de una U invertida (primero sube y luego baja). Bajo esa hipótesis, Chile estaría en la parte más alta de su desigualdad esperada por su nivel de desarrollo. Sin embargo, la tesis de Kuznets es hoy en día bastante discutida y de todas formas Chile sería más desigual de lo que su nivel de ingreso indica (véase Palma 2011b).

15 GINI estimación Banco Mundial (SI.POV.GINI), cifras para 37 de los 217 países. Participación del decil 10 en el ingreso total (SI.DST.10TH.10) cifras para 37 de los 217 países. Cifras de 2013.

16 Ajustando las cifras del *Luxemburg Income Study* (que incluye 48 países hasta la fecha)

el recuerdo colectivo del miedo asociado con la dictadura se desdibujaba y, después de la Crisis Asiática el crecimiento de los ingresos se desaceleró (figura 7), por lo que se empezó a sentir más el descontento social.

Figura 7. Crecimiento del ingreso real promedio en Chile, 1985-2010.

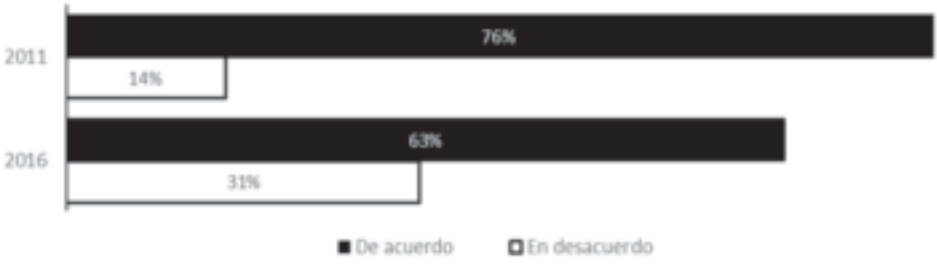


Fuente: Elaboración propia en base a Ffrench-Davis (2014:316)

La expresión política del deterioro de la situación económica se cristalizó, tanto como en el caso del Brexit y de Trump, con una creciente oposición a la desigualdad generada por el sistema neoliberal. La retórica política de los *rezagados* que dio forma al descontento detrás de Brexit y de Trump en el Reino Unido y Estados Unidos la expresó el movimiento estudiantil en Chile. Éste irrumpió en la escena política con la consigna "No al lucro" y con sus dirigentes reproduciendo la idea fuerza de la desmercantilización de los derechos sociales. Evidentemente, este lenguaje apuntaba al corazón del neoliberalismo chileno y a la desigualdad que produce.

En el debate sobre las políticas públicas, la contribución del movimiento estudiantil fue poner sobre la mesa la demanda de educación gratuita, un paso clave para considerar la educación un derecho y no un bien de consumo. Se argumentaba que nivelando el acceso a la educación se generaría una distribución más equitativa del capital humano, y también de los ingresos y de la riqueza. El apoyo que concitaron las demandas del movimiento estudiantil ha sido muy alto y además ha perdurado por encima de los constantes ataques de los medios de comunicación y el sistema político (figura 8). Esto indica el grado de rechazo que genera el neoliberalismo en el Chile actual, y habla de la profunda crisis de dicha ideología.

Figura 8. Evolución de las demandas estudiantiles: Comparación Agosto 2011 con Junio 2016.



Fuente: Elaboración propia en base a GFK Encuesta Adimark.

Ahora es evidente que, a pesar del apoyo amplio y profundo de las demandas antineoliberales del movimiento estudiantil, éste va en declive mientras que su nivel de desaprobación ha aumentado. Algunos analistas han interpretado esta caída de apoyo como evidencia de que la crisis del neoliberalismo en Chile no es tal, sino que las protestas de 2011 fueron un fenómeno coyuntural que rápidamente está perdiendo importancia en la política chilena.

Sin embargo, hay otra interpretación —que se defenderá acá— que apunta a que dicha disminución en la aprobación no es prueba de un menor apoyo del antineoliberalismo, sino un síntoma de cómo se ha desperfilado el antineoliberalismo de las demandas estudiantiles. En otras palabras, el descontento social con la desigualdad producto del neoliberalismo se canalizó en las demandas estudiantiles, pero éstas fueron distorsionadas y tergiversadas hacia un continuismo del neoliberalismo, generando un rechazo a ellas.

Esta interpretación identifica en Chile la misma dinámica de la 'izquierda autoamordazada' del Reino Unido y Estados Unidos. Como vimos antes, en estos países la tercera vía (renovados) terminó apoyando reformas que aumentaron la desigualdad, generando rechazo en la población y haciendo que el descontento se canalizara hacia el Brexit y Trump. Como veremos en la próxima sección, la tercera vía renovada chilena ha seguido un camino similar. Así, si no hay alternativas al neoliberalismo presentadas desde otras izquierdas (como es la meta de este libro), la posibilidad de un desenlace similar al Brexit y Trump se vuele un riesgo real para este país.

La izquierda autoamordazada y la oposición epifenomenal de las reformas de la Nueva Mayoría

El gobierno de la Nueva Mayoría encabezado por la Presidenta Bachelet trató de tomar las demandas antineoliberales del movimiento estudiantil e implementarlas a través de una serie de reformas concretas de políticas públicas. Específicamente, hubo tres reformas claves desde la perspectiva económica:

una reforma tributaria (para financiar el aumento del gasto social de manera progresiva), una reforma educacional (para mejorar el nivel y distribución del capital humano chileno) y una reforma laboral (para asegurar una distribución salarial más equitativa). Tomadas en conjunto, estas reformas buscaban potenciar el rol del Estado en la economía, reduciendo la desigualdad y fortaleciendo los derechos sociales.

Sin embargo, la opinión pública ha rechazado tajantemente estas tres reformas. Inicialmente, cuando llegó Bachelet a la Presidencia para su segundo mandato (2014), la opinión pública apoyaba las reformas. Según Cadem, 52% apoyaba la reforma tributaria (con solo 24% en contra), 60% apoyaba la reforma educacional (con solo 31% en contra) y 44% apoyaba la laboral (con solo 30% en contra). Sin embargo, terminando el mandato de la Bachelet (2017), estos números se habían invertido. Ahora solo 23% apoyaba la reforma tributaria (con 58% en contra), solo 34% apoyaba la reforma educacional (con 58% en contra) y solo 34% apoyaba la laboral (con 50% en contra).[17] Aunque se ha cuestionado la calidad de esta encuesta, otras encuestas arrojan resultados similares y la tendencia a la baja, por lo menos, no es controversia.[18]

Por ejemplo, la Encuesta Adimark comenzó haciendo preguntas sobre la popularidad de las reformas, pero no las mantuvo en su cuestionario. En 2014

17 Cifras de la encuesta Cadem (2017).

18 Se ha cuestionado la calidad metodológica de la Cadem, pero estas críticas aplican más bien a su capacidad de predecir los resultados electorales, no a las preguntas sobre 'clima de opinión'. Como indicador de la popularidad de ciertas medidas de políticas públicas (y sobre todo de la variabilidad de aquella) es más confiable. Para entender esto hay que recalcar que las críticas contra la Cadem son esencialmente dos: las que apuntan al sesgo de no respuesta y las que critican la muestra en sí.

En términos del primer punto: el sesgo de no respuesta (*non-response bias*) ocurre cuando las personas que se niegan a hablar con los encuestadores tienen opiniones sistemáticamente diferentes que los que sí responden. Por ejemplo, si todos los que no abren la puerta a los encuestadores, los que les cuelgan el teléfono y los que les ignoran en la calle son de derecha, mientras que todos los que sí les responden son de izquierda. En tal caso, las muestras tendrían un sesgo si tiene una alta tasa de no-respuesta. Engel (2017) ha criticado las encuestas chilenas precisamente por esta baja tasa de respuesta. Por ejemplo, la CEP tiene una tasa de respuesta de 79%, mientras que Adimark y Cadem, siendo encuestas telefónicas, tienen una tasa de respuesta muchísimo más baja (generalmente las telefónicas tienen tasas de entre 30% y 9% hoy en día). Esta baja tasa de respuesta podría viciar todos los resultados de la Cadem. Pero no está claro que esta tasa afecta la Cadem cuando solo mide el 'clima de opinión'. En un metaanálisis, Groves y Peytcheva (2008) examinaron 59 estudios que analizan el sesgo de no-respuesta y demuestran que la mera presencia de una baja tasa no implica sesgo. El sesgo ocurre cuando hay correlación entre las causas de la participación y los variables bajo investigación y no hay estudios sistemáticos de eso en Chile. Pero para Estados Unidos, Pew (2012 y 2017) hizo una comparación sistemática entre los resultados de dos encuestas telefónicas con bajas tasas de respuesta (9% y 22%) y los de varias gubernamentales con altas tasas (arriba de 75%). Las diferencias entre los resultados de los distintos tipos de encuesta fueron mínimas y las características demográficas de la gente entrevistada y la gente no entrevistada (información que se extrajo de varias bases de datos nacionales) también. Algo similar pasa entre los resultados Cadem y CEP, sugiriendo que la baja tasa de Cadem no es, en sí, una razón para criticarla.

En términos del segundo punto, la Cadem no difiere tanto de las mejores prácticas de encuestas (el uso de una muestra estratificada probabilística, MEP). Para poder extrapolar los resultados de una

preguntó sobre la reforma tributaria y los resultados muestran la misma caída de popularidad (desde mayo, cuando el 51% aprobó y el 36% desaprobó, a diciembre, cuando solo 42% aprobó y 47% desaprobó).[19] Desde 2014 a 2016 preguntó sobre la reforma educacional y la baja es igualmente evidente (en 2014 el 58% aprobó y el 33% desaprobó; en 2016 solo el 43% aprobó y el 50% desaprobó).[20] Desde 2015 a 2016 se preguntó sobre la reforma laboral y ocurrió lo mismo (en 2015 el 53% aprobó y el 32% desaprobó, pero en 2016 solo 35% aprobó y el 55% desaprobó).[21]

Hay dos lecturas posibles de este tipo de cifras: la opinión pública podía haber empezado a rechazar las reformas porque son *demasiado* radicales o porque son *insuficientemente* radicales. Este rechazo a las reformas puede ser porque la gente no quiera cuestionar tanto al neoliberalismo, o puede ser que quiera ponerlo mucho más en jaque. Las cifras sugieren que esta segunda interpretación es más cercana a la realidad. Según Mori, justo antes del gobierno de Bachelet y la Nueva Mayoría, solo 3% de las personas querían mantener las políticas públicas chilenas tal como estaban; al final del gobierno esta cifra todavía estaba en 3%. Entonces, el rechazo a las reformas no parece indicar un apoyo al *statu quo* neoliberal.

Es cierto que la cantidad de personas que querían "cambios profundos" bajó del 45% al 21%. Pero esto ocurrió porque se aumentó la cantidad de personas que querían mejorar las reformas con pequeños cambios (subió del 32% a 46%) y porque también aumentó la cantidad de personas que querían "cambios radicales" (subió del 15% a 28%) (MORI/CERC, 2016). Hay cierta confusión en cómo interpretar estos resultados. El problema radica en la formulación vaga de

encuesta a la población general hay que tener una muestra probabilística (donde se entrevista a personas seleccionadas aleatoriamente de una lista para que no sean todos de un solo sector). Dado que el género, la comuna de residencia, la edad, y la clase social afectan las opiniones de las personas, lo ideal es tener una MEP. Con ese tipo de muestra se busca la misma proporcionalidad de sexo, edad, nivel socioeconómico y distribución geográfica que está en la población general pero dentro de estos segmentos sigue haciendo muestras aleatorias. Entonces, se sigue entrevistando gente seleccionada anteriormente de una lista, para evitar cualquier sesgo en la selección de entrevistados.

Esto es lo que hace la encuesta CEP. En contraste, en la encuesta Cadem se usa un método no probabilístico complementario para intencionalmente llegar a las cuotas representativas de personas que no responden a su encuesta probabilística (aleatoria) telefónica. Así, se hace un cuestionario cara a cara en sectores de alta afluencia (para compensar cuando el método telefónico no permite llegar a ciertos grupos socioeconómicos en Chile). Hay un fuerte debate acerca de esta técnica que se cruza con críticas hacia la Cadem por su sesgo político (su encuesta la inventó Roberto Izikson, quien fue jefe de estudios de la Segpres durante el Gobierno de Piñera). Sin embargo, las críticas vienen de la empresa competidora Adimark de Roberto Méndez (otro encuestador alineado con Piñera) y del CEP (una fundación del gran empresariado históricamente vinculado con el pinochetismo 'moderado'). En otras palabras, hay algo de mala fe en estas críticas.

La realidad es que *todas* las encuestas en Chile enfrentan graves problemas a la hora de predecir resultados electorales frente al voto voluntario (el 'votante probable' difícil de calcular) y son de utilidad cuestionable. Pero para medir el 'clima de opinión' sobre políticas puntuales todas son fuentes razonables (y además no varían tanto entre sí).

19 Informe Mensual Adimark, Encuesta Evaluación Gestión de Gobierno, diciembre 2014.

20 Informe Mensual Adimark, Evaluación Gestión de Gobierno, diciembre 2016.

21 Informe Mensual Adimark, Evaluación Gestión de Gobierno, diciembre 2016.

las preguntas en la Encuesta Mori. Cuando un entrevistado dice, después de la promulgación de las reformas, que ahora no quiere "cambios profundos", sino "mejorar con cambios pequeños", esto es ambiguo. Podría estar expresando un apoyo a las reformas antineoliberales (ahora que se han hecho bien las reformas no es necesario más que pequeños cambio). Pero alternativamente podría estar expresando una crítica a ellas (hay que hacer reformas más lentas porque las actuales son demasiado rápidas).

Sin embargo, una encuesta de Criteria Research clarifica la confusión. Sus cifras indican que el grupo crítico o antirreformas (los que quieren "eliminarlas y volver a como era antes") es solo el 12% para la reforma tributaria, 6% para la reforma educacional y 7% para la reforma laboral. En contraste, el 30% quiere continuar y profundizar la reforma tributaria, y el 38% quiere una reforma completamente nueva (así, el 68% a favor de algo mucho menos neoliberal en lo tributario). Para la reforma educacional, el 43% quiere continuar y profundizar y el 42% quiere una nueva reforma (85% está a favor de algo mucho menos neoliberal en lo educacional). En el caso de la reforma laboral, es el 35% el que quiere continuar y profundizar y el 54% quiere una nueva reforma (89% está a favor de algo mucho menos neoliberal) (Criteria Research, 2017). En otras palabras, hay un rechazo a las reformas específicas de la Nueva Mayoría, pero no a la idea de hacer reformas antineoliberales que cambien el modelo económico chileno.

El electorado apoya la profundización o transformación de las reformas que desaprueba en su forma actual, indicando que las considera insuficientes en este momento frente a las desigualdades profundas de la sociedad chilena (o sea, que no son suficientemente antineoliberales). La impopularidad del Gobierno (Bachelet tiene niveles récord de desaprobación) refleja este juicio negativo, lo que de manera epifenomenal genera un rechazo a las reformas, producto no de las reformas en sí, sino de su insuficiente diseño neoliberal. Tal como pasó con el Brexit y con Trump, las ideas de la tercera vía dejaron a la izquierda autoamordazada e incapaz de canalizar el descontento ciudadano a través de reformas populares, potenciando la derecha por descarte. Así, Sebastián Piñera subió en las encuestas durante todo este proceso.

Tal como pasó en el Reino Unido y en Estados Unidos, la izquierda chilena terminó identificándose con el modelo neoliberal que la mayoría de las personas rechaza (según las encuestas de preferencias ciudadanas ya analizadas). Para evitar el destino fatídico del Brexit y de Trump, es imprescindible entender cómo fracasó esta izquierda autoamordazada en Chile, cómo estas reformas terminaron siendo neoliberales y cómo se puede pensar en alternativas que superan dicha ideología hegemónica. Estos serán los temas de los otros capítulos de este libro.

Referencias

Alvarado, F., L. Chancel, T. Piketty, E. Sáez y G. Zucama (2017). *Global Inequality Dynamics: New Findings from WID world.* NBER Working Paper 23119.

Akram, H. (en prensa). *La casa que constuyó Hayek: La historia del modelo económico neoliberal en Chile.* Santiago: Ediciones UDP.

Ashcroft, M. (2016). How the United Kingdom voted on Thursday… and Why. *Lord Ashcroft Polls*, 24 de junio.

Autor, D. H. y D. Dorn (2013). The Growth of Low-Skill Service Jobs and the Polarization of the US Labor Market. *American Economic Review*, 103 (5): 1.553-1.597.

Becker, S., T. Fetzerand y D. Novy (2016). *Who Voted for Brexit? A Comprehensive District-Level Analysis.* University of Warwick Working Paper Series 305.

Borjas, G. y V. Ramey (1995). Foreign Competition, Market Power and Wage Inequality. *Quarterly Journal of Economics*, 110 (4): 1.075-1.110.

Bump, P. (2016). Donald Trump will be president thanks to 80,000 people in three states. *Washington Post,* 1 de diciembre. Disponible en http://wapo.st/2z97jhF.

Cadem (2017). Plaza Pública: Track Semanal de la Opinión Pública Estudio 172. Mayo.

Card, D., T. Lemieux y D. Riddel (2004). Unions and Wage Inequality. *Journal of Labour Market Research*, 25 (4): 520-562.

Chang, H.-J. y A. Singh (1993). Public Enterprises in Developing Countries and Economic Efficiency. *UNCTAD Review*, 4.

Chang, H.-J. (2009). Industrial Policy: Can We Go Beyond Unproductive Confrontation. Plenary Paper. Seoul: ABCDE.

Corlett, A. (2016). *Examining an Elephant: Globalisation and the Lower-Middle Classes of the Rich World.* Londres: Resolution Foundation.

Costello, M. (2016). *After Electio°1n Day. The Trump Effect: The Impact of the 2016 Presidential Elections on our Nation's Schools.* Montgomery: Southern Poverty Law Centre.

Criteria Research (2017). *Estudio de Opinión Pública.* Abril.

Ebenstein, A., A. Harrison y M. McMillan (2015). *Why are American workers getting poorer? China, trade and offshoring.* NBER Working Paper 21027.

Haidt, J. (2015). How Capitalism Changes Conscience. *Centre for Humans and Nature.* Disponible en http://bit.ly/2Cb564I.

—. (2016). When and Why Nationalism Beats Globalism. *The American Interest,* 10 de julio.

Jardina, A. y S. Piston (2016). How Do Trump Supporters See Black People? *Slate,* 7 de noviembre.

Johnston, R., K. Jones y D. Manley (2016). Predicting the Brexit vote: getting the geography right (more or less). *LSE British Politics and Policy Blog*, 2 de julio.

Jorrat, M. y T. Fairfield (2016). Top Incomes Shares, Business Profits and Effective Tax Rates in Contemporary Chile. *Review of Income and Wealth,* 62 (1).

Kaufmann, E. (2016). Trump and Brexit: why it's again NOT the economy, stupid. *Politics and Policy Blog*, London School of Economics and Political Science, 9 noviembre.

Kilibarda, K. y D. Roithmayr (2016). The Myth of the Rust Belt Revolt: Donald Trump didn't flip working-class white voters, Hillary Clinton lost them. *Slate,* 1 de diciembre.

Kohli, A. (2012). Coping with globalization: Asian versus Latin American strategies of development, 1980-2010. *Revista de Economía Política*, 32 (4).

Krugman, P. (1991). Increasing Returns and Economic Geography. *Journal of Political Economy*, 99 (3): 483-499.

Lakner, C. y B. Milanovic (2016). *Response to Adam Corlett's Examining an Elephant.* CUNY GC Paper.

Lemieux, T. (2006). Post-Secondary Education and Increasing Wage Inequality. *American Economic Review*, 96 (2): 195-199.

Looney, A. y K. B. Moore (2015). *Changes in the Distribution of After-Tax Wealth: Has Income Tax Policy Increased Wealth Inequality?* Finance and Economics Discussion Series 058. Washington: Board of Governors of the Federal Reserve System.

Milanovic, B. (2012). *Global income inequality by the numbers: in history and now.* Policy Research Working Paper number WPS 6259. Washington DC: World Bank.

—. (2016). Interview with Vincent Bevins. *Foco Económico,* 28 de diciembre. Disponible en http://bit.ly/2z8H6Qw.

Miller, C. y A. Werner-Winslow (2016). *Ten Days After: Harassment and Intimidation in the Aftermath of the Election.* Montgomery: Southern Poverty Law Center.

MORI/CERC (2016). *Barómetro de la Política.* Diciembre.

OCDE (2015). *In It Together: Why Less Inequality Benefits All.* París: OECD Publishing.

Ottone, E. (2016). Ottone trata de ignorantes a líderes de los estudiantes y dice que en Chile no hay neoliberalismo. *El Mostrador*, 25 de abril.

Palma, J. G. (2011a). *Why has productivity growth stagnated in most Latin American countries since the neo-liberal reforms?* Cambridge Working Papers in Economics (CWPE) 1030.

—. (2011b). *Homogeneous middles vs. heterogeneous tails, and the end of the 'Inverted-U': the share of the rich is what it's all about.* Cambridge Working Papers in Economics (CWPE) 1111.

Peña, C. (2017). Derrota de Lagos a manos de la izquierda light. *El Mercurio*, 11 de abril.

Stiglitz, J. (2002). *Globalisation and its Discontents*. Londres: Penguin.

TUC (2016). *UK Workers Experienced Sharpest Wage Fall of Any Leading Economy, TUC Analysis Finds*. London: Trades Union Congress.

Varoufakis, Y. (2015). *The Global Minotaur: America, Europe and the Future of the Global Economy*. Londres: Zed.

Welzel, C. (2013). *Freedom Rising*. Cambridge: CUP.

Williamson, J. (1989). *Latin American Readjustment: How Much has Happened*. Washington: Institute for International Economics.

3

Estrategias de desarrollo económico en Chile: Crecimiento, pobreza estructural y desigualdad de ingresos y riqueza

Andrés Solimano

Introducción

El desarrollo económico chileno de las últimas décadas es un proceso con avances, contradicciones, contrastes y carencias. Por un lado, el país ha alcanzado un respetable nivel de ingreso por habitante de 24 mil dólares anuales (2016), es alabado en la prensa financiera por su estabilidad macroeconómica y es un miembro del selecto club de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Por otro lado, Chile es un país de alta desigualdad económica y social, y su crecimiento económico depende fuertemente de la explotación de recursos naturales no renovables. Para su nivel de ingreso por habitante, Chile gasta comparativamente poco en salud, educación, transporte público, pensiones, ciencia y tecnología, y protección al medio ambiente. Al mismo tiempo, financia un elevado gasto militar (de los más elevados, respecto a su PIB, de América Latina según el Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI).

Chile adoptó en las décadas de 1970 y 1980 una versión radical de neoliberalismo, integrándose a la economía internacional, desregulando los mercados, privatizando un importante número de empresas públicas creadas por la Corfo y generando un proceso de concentración en conglomerados de gran poder económico e influencia política. Por otra parte, la privatización se extendió a la educación, la salud y las pensiones, generando procesos de exclusión en el acceso a estos servicios sociales, afectando, principalmente, a las clases medias y a los sectores populares. Chile es una sociedad muy segmentada con variados circuitos sociales que no se conectan entre sí y que viven en realidades económicas, sociales, territoriales y culturales muy diferentes. Las élites económicas y grupos de alta renta residen en barrios cuyas casas y servicios no distan mucho de los que se ofrecen en países desarrollados del Primer Mundo.

Las clases medias han progresado en su acceso a bienes y servicios, pero este progreso depende, crucialmente, del endeudamiento. Han adquirido nuevas casas, buscan enviar a sus hijos a colegios pagados y enfrentan el espejismo de

la sociedad de consumo. A su vez, los sectores populares, formados por clases trabajadoras y sectores marginales, viven en un país de modestos salarios, precariedad laboral y barrios inseguros. En las ciudades congestionadas, en particular en Santiago, la mayoría de sus habitantes gastan largas horas desplazándose en un transporte público de dudosa calidad.

Somos, claramente, un país OCDE muy atípico. Mientras el ingreso per cápita mensual promedio es de 2 mil dólares (24 mil por habitante dividido por 12 meses), las pensiones de la población civil, en promedio, son de 300 dólares mensuales y el 75 por ciento de los trabajadores gana menos de 500 mil pesos mensuales, cerca de 700 dólares (Solimano, 2017a). Lograr una prosperidad económica, equitativa y ambientalmente sustentable, en el marco de una democracia más participativa y transparente, es el gran desafío de un proyecto de transformación económica alternativo al neoliberalismo actual.

La segunda Administración de la Presidenta Michelle Bachelet ha intentado ciertas reformas en las áreas tributaria, educacional y laboral orientadas a modificar el modelo económico y social vigente. Sin embargo, el diseño y ejecución de estas reformas han sido confusos e incompletos y su manejo económico, a partir de la segunda mitad de su mandato, es abiertamente neoliberal, abandonando en cierta medida la agenda original de esta Administración, que situaba —al menos en la retórica— la reducción de la desigualdad como objetivo central.

El efecto de las reformas adoptadas sobre la desigualdad de ingresos se materializará, en el mejor de los casos, en el mediano plazo (por ejemplo, en el caso de la gratuidad educativa para los segmentos de rentas bajas). En la actualidad, el país está viviendo un ciclo de lento crecimiento económico asociado a deprimidos precios del cobre, políticas fiscales sin impulso reactivador y poco dinamismo de la inversión privada. En este documento se ofrece un análisis del proceso de crecimiento y sus ciclos desde la década de 1970 hasta el presente y se hace un diagnóstico de la situación de pobreza y desigualdad en los últimos diez años usando datos de la Encuesta Casen para el periodo 2006-2015, y cálculos de coeficientes de Gini de riqueza a partir de la Encuesta Financiera de Hogares preparada por el Banco Central de Chile. También se identifican mecanismos económicos, como el proceso ahorro-inversión, y mecanismos institucionales y socioculturales que contribuyen a la consolidación y reproducción de la actual estrategia de desarrollo con sus improntas de desigualdad económica y diferenciación social. Enseguida, el documento propone, en forma concisa, los principales ejes de una estrategia de desarrollo económica más equilibrada, socialmente inclusiva y sustentable para Chile en el siglo XXI.

¿Qué es el neoliberalismo?

El término "neoliberalismo" —o nuevo liberalismo— fue acuñado por pensadores conservadores reunidos en el coloquio Walter Lipmann realizado en París en agosto de 1938.[1] Dicho coloquio fue parte de un amplio esfuerzo orientado a "rescatar" y redefinir el liberalismo clásico que había caído en descrédito principalmente en Europa, en las décadas de 1920 y 1930, por la confluencia de crisis inflacionarias, *crash* financiero, gran depresión y el surgimiento de virulentos movimientos autoritarios y nacionalistas como el fascismo y el nazismo. El objetivo principal del nuevo liberalismo, como enfoque académico y proyecto político, fue desafiar la creciente presencia del Estado en la economía, que en aquellos tiempos consideraba políticas keynesianas de estabilización, regulación del capitalismo y creación del Estado de bienestar en los países desarrollados y el Estado desarrollista en los países en desarrollo. Uno de sus principales exponentes, Friedrich von Hayek, planteaba en su libro *Caminos de servidumbre* que la intervención estatal para estabilizar los ciclos del capitalismo, por ejemplo, en la década de 1930 con la Gran Depresión, eran el preludio casi inevitable de un régimen totalitario sin propiedad privada ni mercados.

En el impulso al neoliberalismo, le correspondió un rol muy importante a la Sociedad Mont Pelerin fundada en 1947 en la villa de dicho nombre, situada próxima al lago Ginebra en Suiza. Sin embargo, entre las décadas de 1940 a 1960, el neoliberalismo fue una corriente bastante marginal en los ámbitos económicos, intelectuales y gubernamentales. El giro se produce a partir de la década de 1970, en que se inaugura la llamada "era neoliberal"[2] en un contexto de estancamiento con inflación en los países capitalistas avanzados, acompañado por una mayor militancia y activismo de los sindicatos, en especial en Europa. El neoliberalismo se opone a las soluciones keynesiano-socialdemócratas de estabilización de la macroeconomía, corrección de desigualdades, regulación de mercados, moderación del poder del capital y promoción de un contrato social inclusivo con balances efectivos entre el trabajo y el capital.

1 En dicho coloquio participaron filósofos, economistas, sociólogos e historiadores, entre los que se encontraban F. von Hayek, L. Von Mises, R. Aaron, L. Baudin, W. Roepke y otros. Varios centros de estudio (*think-tanks*) de orientación conservadora y neoliberal, en el espíritu de la Sociedad Mont Pelerin, surgieron en varios países europeos y en Estados Unidos para impulsar estas ideas. Ejemplos de éstos son el Institute of Economic Affairs en Londres, la Heritage Foundation, el American Enterprise Institute en Estados Unidos y otros centros en Alemania, Suiza, Francia y otros países.

2 Esta doctrina, como hemos visto, privilegia la propiedad privada y el mercado por sobre los valores de solidaridad, acción colectiva, democracia y participación social.

La expansión global del neoliberalismo fue facilitada por la acción conjunta del gobierno de Estados Unidos, el FMI y el Banco Mundial, que apoyaron con créditos, asistencia técnica y asesorías programas económicos con un fuerte componente de privatizaciones y austeridad en la ex Unión Soviética, en Europa Central y Oriental y en América Latina en la década de 1990. En esta última región esta influencia empezó a decaer en la década del 2000 con la emergencia de gobiernos progresistas que buscaban mayores grados de autonomía económica y política. Las ideas neoliberales también alcanzaron a China, que tras la muerte de su líder histórico Mao Tse Tung, se embarcó en una agresiva política de apertura a la multinacionales de Occidente para, dentro de una lógica capitalista de aprovechar grandes contingentes de mano de obra recibiendo bajos salarios, convertir a este país en una plataforma exportadora de manufacturas de bajo costo. El neoliberalismo, cuando ha gobernado (Chile con Pinochet, Thatcher en el Reino Unido, Reagan en Estados Unidos y otros países), ha buscado debilitar el poder de los sindicatos, ha fortalecido a la gran empresa, aumentado la desigualdad de ingresos y de riqueza, generado crisis financieras y democracias de baja intensidad con escasa participación ciudadana (Harvey, 2004; Solimano, 2014a, 2017a).[3]

El modelo de desarrollo económico en Chile a partir de Pinochet

En los años posteriores al golpe de Estado de 1973 que derrocó al Presidente constitucional Salvador Allende, el régimen militar del General Pinochet, apoyado por un grupo de economistas formados en la Universidad de Chicago, y con el respaldo financiero y técnico de las instituciones de Bretton Woods, adoptó en forma bastante radical un modelo económico de orientación neoliberal. Chile fue convertido en un temprano laboratorio de tratamiento de *shock* macroeconómico para reducir la inflación, abrir la economía al comercio internacional con rebaja unilateral de tarifas a las importaciones y eliminación de restricciones cuantitativas al comercio internacional.

Respecto a las empresas públicas, se adoptaron políticas de privatización y se vendieron a un bajo precio al sector privado (¿o a los amigos del régimen?) en procesos de escasa probidad y transparencia pública. También se eliminaron trabas a la movilidad del capital financiero y se dictaron códigos de inversión

3 Se destacan el famoso quiebre de la huelga de los trabajadores del carbón en Inglaterra por Margaret Thatcher y de los controladores aéreos por Reagan en Estados Unidos, sin mencionar las políticas de Pinochet en Chile de dura represión con encarcelamientos y desapariciones de líderes sindicales y populares durante el régimen militar (Solimano, 2014a, 2014b, 2017a).

extranjera muy favorable para las compañías foráneas. Se extendió, además, la lógica del mercado y el lucro a la educación, la salud y las pensiones, que tradicionalmente (antes de la era neoliberal) fueron manejadas con otros criterios de gratuidad y provisión estatal. También se privatizaron los derechos de agua y se avanzó en la desnacionalización de la gran minería del cobre favoreciendo a empresas multinacionales en arreglos de royalty, repatriación de utilidades y escasos controles ambientales poco convenientes para el país (Solimano y Calderón Guajardo, 2017).

En el Chile autoritario de Pinochet no operaron las instituciones democráticas que pudieron haber moderado estas políticas: el Parlamento fue cerrado el mismo 11 de septiembre de 1973, no hubo prensa libre y los sindicatos fueron fuertemente controlados y reprimidos, mientras que el Poder Judicial fue, en general, obsecuente al régimen militar.

Bajo estas condiciones, el régimen cívico-militar creó una estructura institucional funcional al nuevo modelo neoliberal (véase recuadro 3) y que hacía muy difícil su posterior reforma. En 1980, y en un proceso electoral opaco, se aprobó una nueva Constitución Política de la República que sancionaba la doctrina del "Estado subsidiario" y la primacía de la propiedad privada por sobre los derechos sociales. Cabe mencionar que a más de un cuarto de siglo de terminada la dictadura esta Carta Fundamental sigue vigente, aunque con ciertas correcciones hechas en 2005.

Los elementos *centrales* del modelo económico de Pinochet —a saber, el rol del lucro y los mercados en la asignación de recursos, el papel subsidiario del Estado, las privatizaciones de empresas públicas, educación y salud, pensiones gestionadas por entidades privadas y la creciente propiedad extranjera de los recursos naturales— se mantuvieron en lo grueso y se consolidaron tras el retorno a la democracia. La coalición de centroizquierda que asumió en 1990 (Concertación de Partidos por la Democracia) no buscó desarrollar un modelo económico distinto al de Pinochet y consolidó, en lo esencial, la economía neoliberal; tampoco corrigió la fuerte concentración económica (de propiedad y mercados) y el evidente dominio de las élites económicas sobre la sociedad. No obstante, hubo ciertas modificaciones a las políticas económicas heredadas por la dictadura en una dirección de un mayor pragmatismo: se destinaron mayores recursos para la inversión pública y a necesidades sociales (educación, salud, pensiones y vivienda), aunque sin modificar la estructura privada de gestión introducida en la década de 1980. Tampoco se impulsó una política de reindustrialización y diversificación de la matriz productiva que redujera la dependencia del cobre y creara un sector industrial importante y moderno. La propiedad extranjera de los medios de producción nacionales se fomentó a través de una mayor presencia de empresas multinacionales en una variedad de sectores que van desde la minería hasta las pensiones con las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

Crecimiento económico

Las políticas de desregulación de mercados, debilitamiento y fragmentación de los trabajadores y la privatización —régimen de dominancia del capital— llevaron a una aceleración del crecimiento económico chileno en las últimas tres a cuatro décadas. Sin embargo, el patrón de crecimiento registrado ha experimentado varias debilidades importantes: i) severas crisis recesivas, en particular en 1975 y 1982-1983, seguido de recesiones de menor intensidad en 1999 y 2009; ii) composición del crecimiento basado en el uso intensivo de recursos naturales, generalmente no renovables; y iii) crecimiento basado en una alta desigualdad de ingresos y riqueza.

Este crecimiento ha dependido, fuertemente, de las exportaciones de recursos naturales y de la agroindustria, por el lado de la oferta, y de la inversión privada y el consumo, por el lado de la demanda agregada. El incremento del PIB ha sido liderado por la minería y los servicios, con un persistente rezago del sector manufacturero que comienza en la década de 1970 (véase la próxima sección). La estructura exportadora es altamente dependiente de la minería, principalmente del cobre (entre 55% y 65% del total exportado, dependiendo del valor del precio del cobre), seguido por las exportaciones industriales que representan alrededor del 18% a 19% (Solimano y Schaper, 2015). El PIB per cápita experimentó un fuerte aumento de 4.160 dólares en 1990 a 24.000 dólares en el 2016, medido en dólares de Paridad de Poder de Compra (PPP) de acuerdo a las cifras del Banco Mundial (2016). Este incremento representa un aumento de 5,7 veces en un cuarto de siglo, lo que ha llevado a una mejora en el nivel de vida promedio de la población chilena (un concepto no exento de problemas). No obstante, los frutos de esta nueva prosperidad se reparten en forma bastante desigual entre personas y regiones geográficas del país, como se verá más adelante.

El cuadro 1 presenta la tasa de crecimiento del PIB anual desde 1960 hasta el 2016 en promedios por década, cubriendo un periodo de 57 años. Lo primero que llama la atención es el *carácter irregular* de este crecimiento, con fluctuaciones importantes en sus niveles promedio por décadas. Además, la inversión en capital fijo ha registrado un comportamiento más volátil que el PIB.

El crecimiento promedio del PIB fue menor en los setenta y ochenta que en las décadas de 1960, 1990 y 2000. Aunque hubo sub periodos de rápida recuperación/crecimiento en los setenta y ochenta (aquí destacamos los años 1976-1981 y 1985-1989), también tuvieron lugar dos grandes recesiones, una en 1975 y la otra en 1982-1983, con caídas del PIB de 12% y de 16%, respectivamente, y reducciones de la inversión superiores a 20% en 1975 y más de 30% en la

crisis de 1982-1983 (gráfico 1).[4] Por otra parte, el ritmo más alto de crecimiento se produce en la década de 1990, con una tasa de variación promedio de 6,4% anual (gráfico 2). Más recientemente, en la segunda década del siglo XXI, el ritmo de expansión del PIB ha sido bastante disparejo e irregular: en el periodo 2010-2013, un crecimiento anual promedio del PIB de 5,4% (durante el gobierno de Sebastián Piñera), seguido por una marcada desaceleración en el cuatrienio 2014-2017, con un promedio cercano al 2% anual (segundo gobierno de Michelle Bachelet). Es importante destacar que este último ciclo de lento crecimiento ha venido acompañado de menores términos de intercambio y por una reducción bastante sostenida de la inversión en capital fijo (gráfico 3).[5]

Se abre así la interrogante si el país pueda estar entrando en una fase de "estancamiento secular (crónico)" en que la oferta de ahorro es persistentemente superior a la demanda de inversión en pleno empleo, generando una trayectoria de bajo crecimiento acompañado de menores tasas de interés, que son insuficientes para lograr una recuperación del crecimiento económico.[6]

Cuadro 1. Chile: Producto Interno Bruto (1960-2016).
Tasa de crecimiento porcentual.

1960-1970	4,5
1970-1980	2,2
1980-1990	3,6
1990-2000	6,4
2000-2010	3,7
2010-2013	5,4
2014-2016	2,0

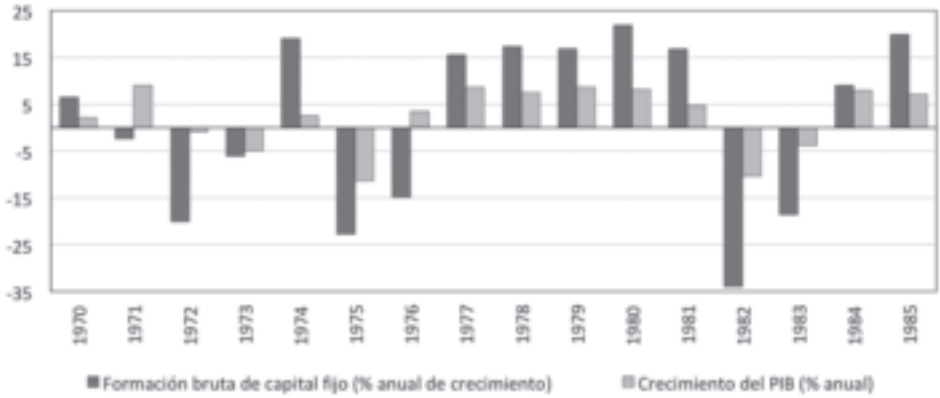
Fuente: Banco Central de Chile.

4 La recesión de 1975 se asocia primeramente a los efectos de la política de *shock* antiinflacionario aplicada ese año, y la recesión de 1982-1983 se vincula con los efectos de una doble crisis cambiaria y bancaria interna. En ambos episodios recesivos también los términos de intercambio estuvieron relativamente deprimidos (cf. Solimano y Calderon Guajardo, 2017; Solimano, 2012).

5 El Banco Central ha ajustado a la baja el ritmo de crecimiento potencial de la economía por los efectos de una prolongada reducción en la tasa de inversión.

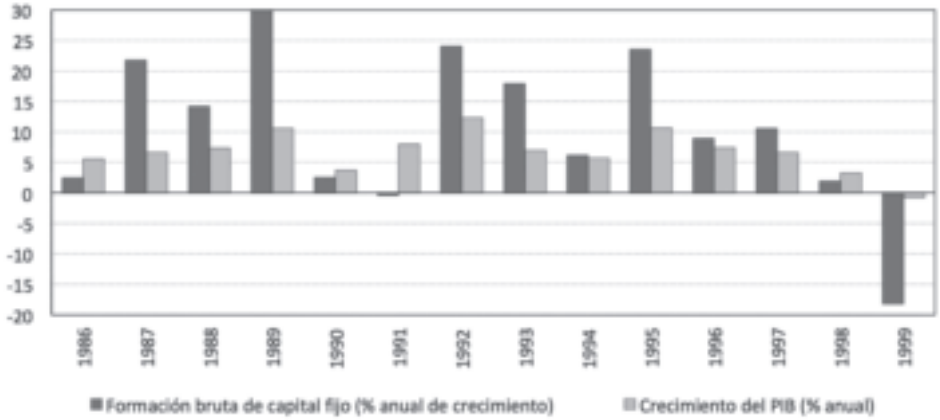
6 Véase Summers (2014) para una discusión del concepto de "estancamiento secular" en el contexto de la economía de Estados Unidos.

Gráfico 1. Chile: Inversión y crecimiento, tasa de variación anual, 1970-1985.



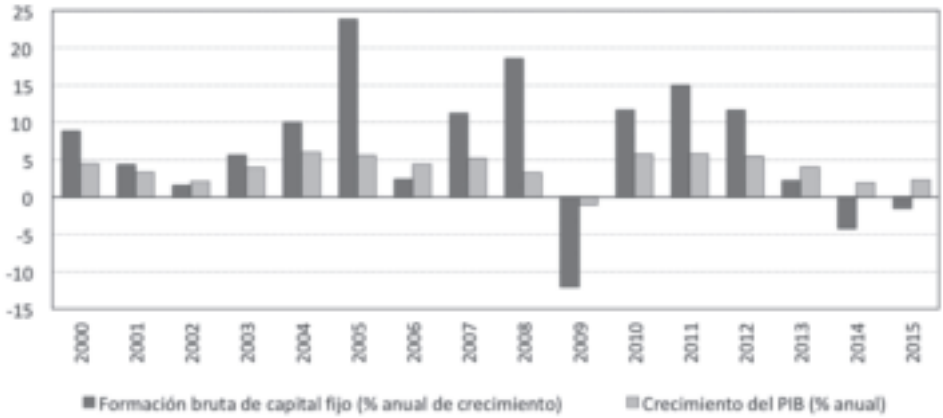
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Chile.

Gráfico 2. Chile: Inversión y crecimiento, tasa de variación anual, 1986-1999.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Chile.

Gráfico 3. Chile: Inversión y crecimiento, tasa de variación anual, 2000-2015.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Chile.

Un proceso regresivo de ahorro-inversión

El modelo de crecimiento y desarrollo actual descansa en un proceso de ahorro-inversión que se destaca por su capacidad de extracción forzada de excedentes que son transferidos desde el sector asalariado, a través de varios mecanismos, a la gran empresa, banca y conglomerados económicos. Se pueden distinguir cuatro mecanismos que facilitan esta transferencia:

i) Generación de ahorros corporativos basados en la compresión salarial. 80% de los asalariados reciben un sueldo inferior a 750 dólares mensuales dado un ingreso per cápita, por mes, de 2000 dólares. Dado que la propensión a ahorrar es mayor para los ingresos del capital que para el trabajo, este es un mecanismo de generación de ahorro privado.

ii) Ahorro forzoso vía sistema privatizado de pensiones. El sistema de pensiones vigente transfiere, en forma obligatoria y sostenida (apoyado por el Decreto Ley 3.500), los ahorros previsionales de 5,5 millones de afiliados hacia seis AFP, las que usan estos enormes excedentes para invertir en grandes empresas y bancos, exportando el resto de los ahorros previsionales, que no pueden colocar en el mercado local, fuera del país. En contraste, la gran masa de afiliados a las AFP recibe bajas pensiones y están expuestos a una vejez precaria y empobrecida.[7]

7 Las pensiones son bajas también por los modestos salarios, las lagunas previsionales y la ausencia de cotizaciones por parte de los empleadores (Solimano, 2017b).

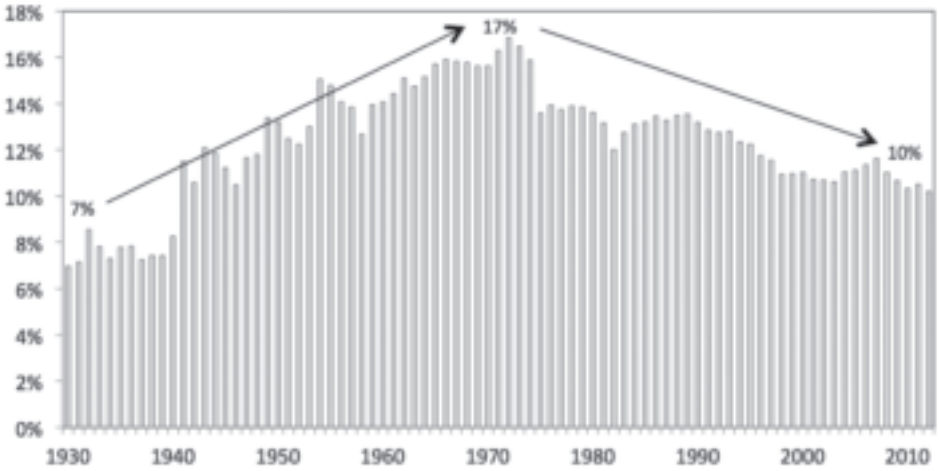
iii) Un sistema tributario que mantiene una alta dependencia de los impuestos indirectos para compensar la baja carga tributaria directa de las personas de alta renta incluyendo exenciones a empresas. Este sistema tributario ofrece un conjunto de exenciones tributarias llamadas "gastos tributarios".
iv) Una política de ahorro fiscal "estructural" orientada a generar excedentes de ahorro en el sector público para así "liberar" recursos de la economía reorientándolos al sector privado.

El rezago del sector manufacturero

En cuanto a la composición del PIB, se observa en las últimas tres a cuatro décadas una disminución sostenida en la importancia relativa del sector industrial en relación el producto nacional. Ésta es una tendencia preocupante ya que el sector industrial es, tradicionalmente, una fuente de valor agregado nacional de ingenieros, técnicos y trabajadores nacionales, además de ser un *locus* de aplicación productiva de nuevas tecnologías. Un estudio de la Asociación de Industrias Metalmecánicas y Metalúrgicas (Asimet) revela que en Chile el sector industrial representaba en el 2012 solo el 10% del PIB, mientras que el promedio (PIB industrial/PIB total) para economías emergentes es de 16% (Sanhueza, Bello y Rosenberg, 2013). El peso relativo actual de la industria en Chile es equivalente al que existía a principios de la década de 1940, y que alcanzó su máximo de 17% del PIB en 1970 (gráfico 4).

La concepción neoliberal dominante en Chile ha restado importancia al desarrollo del sector industrial. A pesar de su capacidad de generar externalidades positivas, empleo y valor agregado, las autoridades de distintos gobiernos han considerado que no se necesitan políticas activas de apoyo al sector industrial, por ejemplo, a través de la política cambiaria, de competitividad externa, promoción industrial, crédito y otras, como se han realizado con bastante éxito en Corea y en otros países asiáticos. Como resultado de este enfoque y de la competencia de países exportadores de manufacturas intensivos en trabajo, tenemos un sector manufacturero de escasa importancia relativa en la economía nacional.

Gráfico 4. Chile. Evolución del sector manufacturero, 1930-2012.
Porcentaje del PIB.



Fuente: Sanhueza, Bello y Rosenberg (2013).

Impacto social del crecimiento

La relación entre crecimiento del PIB, la pobreza y la desigualdad es un tópico complejo en economía. En general, a través del tiempo y entre países se observa una relación *inversa* entre el PIB y la pobreza medida por ingresos corrientes. En el caso chileno, mientras el PIB crece (línea con rombos ascendente del gráfico 5), la pobreza (línea roja) desciende. Según la Encuesta Casen, la pobreza era de 43% en 1990, y llegó a 11,7% en el 2015, después que el PIB por habitante más que se quintuplicó en este periodo.

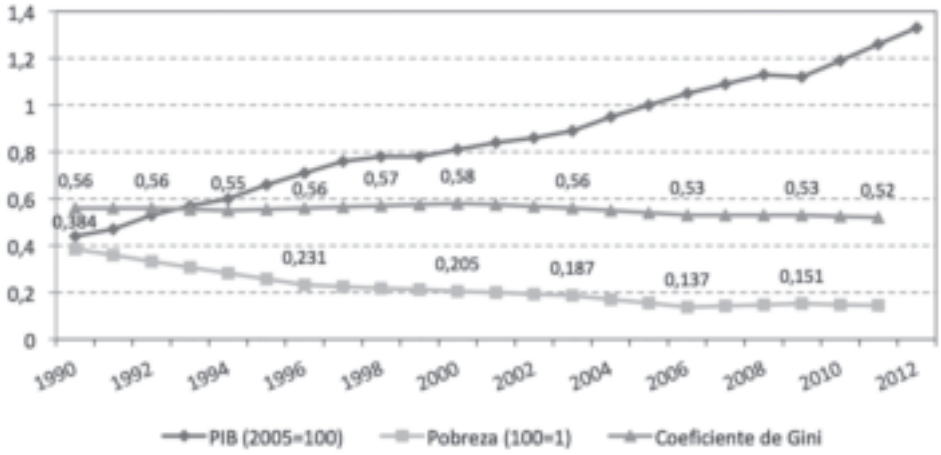
No obstante, como veremos enseguida, las cifras *promedio* de pobreza de ingresos tienden a esconder el hecho que las personas de menores rentas (pobres) enfrentan un conjunto de condiciones mucho más desfavorables en cuanto a educación, perfiles de inserción laboral y acceso a la seguridad social, que los "no pobres", lo que afecta negativamente su capacidad *estructural* de salir de la pobreza.

Cuando se examina el impacto social del crecimiento económico, es importante constatar que la relación entre crecimiento del PIB y la *desigualdad* de ingresos, medida por el coeficiente de Gini, tiende a ser más débil que la relación entre el PIB y la pobreza promedio. En Chile, el coeficiente de Gini ha disminuido gradualmente en la última década (llegando en la actualidad a niveles en torno a 48%-50%, dependiendo si se trata de ingresos autónomos o ingresos). La evidencia empírica para Chile (Solimano, 2012a, 2017a) muestra que el crecimiento económico *no* reduce en forma significativa y automática la desigualdad de ingresos, como lo predice la llamada curva de Kuznets luego

de cierto umbral de ingreso per cápita (en un gráfico entre PIB per cápita y desigualdad).

En general, el efecto del crecimiento económico sobre la desigualdad de ingresos es intermediado por el mercado de bienes y servicios (en Chile muy dominados por oligopolios en la banca, la energía, la gran minería, las farmacias, las telecomunicaciones, las líneas aéreas nacionales y otros), los mercados de trabajo (fragmentados y con un débil sindicalismo), por el proceso ahorro-inversión (regresivo, como vimos antes) y por las políticas públicas, en especial la política de transferencias e impuestos, que acompañan el proceso de crecimiento. Estos diferentes factores determinarán cómo el crecimiento agregado impacta los salarios de los trabajadores y las utilidades de las empresas (*distribución funcional* de la renta) y cómo se afecta también la *distribución personal* de ingresos (ingresos autónomos e ingresos monetarios) (cf. Solimano, 2017a, 2016, 2012b).

Gráfico 5. Chile: Crecimiento, pobreza y desigualdad (1990-2012)



Fuente: Banco Mundial, Ministerio de Desarrollo Social.

Pobreza y desigualdad en el periodo 2006-2015

Examinemos ahora el impacto del crecimiento económico (medido como crecimiento promedio de ingresos totales reportados por la Encuesta Casen) sobre la pobreza en el periodo 2006-2015. Se observa que el crecimiento de ingresos por hogar per cápita en el periodo mencionado tiene un efecto diferenciado por decil para los ingresos autónomos (generados en el mercado) y los ingresos monetarios (ingresos de mercado ajustados por transferencias del Estado). Mientras el ingreso promedio de ingresos autónomos crece en 27,2% entre el 2006 y el 2015, el ingreso del primer decil (el más pobre) crece solo en 18,2%, aunque el ingreso del segundo decil se incrementa en 29,7%. No es un

crecimiento particularmente "pro pobre", al menos en lo que se refiere a los beneficios directos que recibe el decil más pobre, el que requiere ser apoyado por las transferencias monetarias del Estado. Por otra parte, los ingresos autónomos de los deciles noveno y décimo, es decir, la parte superior de la distribución el ingreso, crecen menos que el promedio, según la Encuesta Casen.

El ingreso monetario promedio aumenta en 29,3% entre el 2006 y el 2015; el ingreso del primer decil crece 46,7%, el segundo decil sube 30,1% y los ingresos monetarios de los deciles noveno y décimo crecen más lentamente que el promedio. Lo anterior destaca los efectos positivos de las transferencias monetarias concentradas principalmente en el primer decil, cuyos ingresos aumentan en forma substancialmente mayor que los ingresos autónomos (18,3 versus 46,7%, cuadro 2). Por otro lado, los ingresos de la clase media (deciles quinto y sexto) tienden a seguir, con fluctuaciones, el crecimiento promedio de los ingresos (en especial para los ingresos autónomos).[8]

Cuadro 2. Crecimiento del ingreso por decil 2006-2015
(Variación porcentual Ingreso por hogar per cápita)

	Ingreso autónomo 2015/2006	Ingreso monetario 2015/2006
Decil I	18,3	46,7
Decil II	29,7	30,1
Decil V	29,4	32,7
Decil VI	27,2	17,3
Decil IX	16,8	17,3
Decil X	16,3	16,4
Promedio	27,2	29,3

Fuente: elaboración en base a CASEN 2015 (MDS, 2015).

Pobreza

Según los datos de la Encuesta Casen (MDS, 2015), la pobreza de ingresos promedio ha disminuido de 29,1% en 2006 a 11,7% en 2015. Sin embargo, si examinamos los perfiles socioeconómicos y laborales de la población pobre en el año de menor pobreza, es decir, el 2015 (cuadro 4), vemos que este promedio nacional esconde importantes diferencias en su incidencia entre regiones

8 Estos datos están basados en autorreportes de ingresos, por lo que su exactitud, en particular para las respuestas de los segmentos de altos ingresos, podría tener sesgos de subdeclaración.

geográficas, género y etnia. Mientras la Región Metropolitana, donde se concentra al menos el 40% de la población del país, tiene un nivel de pobreza inferior al promedio nacional, la pobreza en las regiones del Maule y La Araucanía es varias veces superior a la media nacional (las regiones con menor pobreza de ingresos son Antofagasta y Magallanes). Asimismo, los datos muestran una mayor incidencia de la pobreza en mujeres que en hombres y en la población indígena que en la población no indígena (cuadro 3).

Cuadro 3. Tasa de pobreza.

Promedio nacional	11,7
Regiones	
Región Metropolitana	7,1
Antofagasta	5,4
Magallanes	4,4
Maule	18,7
Araucanía	23,6
Genero	
Mujer	12,1
Hombre	11,2
Etnia	
Indígena	18,3
No-Indígena	11,0

Fuente: MDS (2015).

Por otra parte, los indicadores de educación (analfabetismo, años de escolaridad, porcentaje sin educación media completa), acceso al empleo y calidad de la inserción laboral (porcentajes de asalariados sin contrato laboral, porcentaje de ocupados sin cotización previsional) son sistemáticamente más desfavorables para la población pobre que para la población no pobre.[9]

En referencia a las características educacionales presentadas en el cuadro 4, en promedio los pobres tienen dos años menos de escolaridad que los no pobres y su tasa de analfabetismo es el doble de los no pobres. El desempleo afecta más fuertemente a los pobres: la tasa de desocupación de la población pobre es de

9 Para un análisis crítico de los patrones de inserción laboral en Chile, véase Durán (2014).

21,1%, mientras que la tasa de desocupación de los no pobres es de 6,4%. A su vez, el porcentaje de asalariados sin contrato laboral es de 35,4% para los pobres, comparado con 12,7% para los no pobres. Adicionalmente, el porcentaje sin cotización previsional de los pobres es 56,3% y el de los no pobres es de 28,9%. Las desfavorables condiciones educativas, patrones vulnerables de inserción laboral y acceso precario a la previsión social de la población pobre muestran que este es un problema de carácter estructural que no se soluciona sólo con aumentos del PIB agregado.

Cuadro 4. Perfil socio-demográfico y laboral (personas, 2015).

	Pobres	**No-Pobres**
Tasa de Analfabetismo	5,9	2,8
Promedio de escolaridad (años)	9,1	11,2
Tasa de dependencia	4,3	2,2
Porcentaje sin educación media completa	57,3	36,7
Tasa de desocupación	21,1	6,4
Porcentaje de asalariados sin contrato laboral	35,4	12,7
Porcentaje de ocupados sin cotización previsional	56,3	28,9

Fuente: MDS (2015).

Cuadro 5. Desigualdad de ingresos en Chile, 2006-2015.

	Ingreso Autónomo			**Ingreso Monetario**		
	Gini	10/40	10/10	Gini	10/40	10/10
2006	0,505	2,6	27,6	0,499	2,4	20,1
2009	0,512	2,8	38,8	0,499	2,4	19,8
2011	0,504	2,5	29,8	0,492	2,2	17,7
2013	0,504	2,5	29,1	0,491	2,2	17,1
2015	0,495	2,4	27,2	0,482	2,0	16,0

Fuente: MDS (2015).

Desigualdad de ingresos

El cuadro 5 muestra un alto y persistente nivel de desigualdad de ingresos medido por el coeficiente de Gini en el periodo 2006-2015. Se observa una muy leve reducción del Gini de ingresos autónomos en este periodo, con una disminución algo mayor (1,8 puntos porcentuales) en el Gini del ingreso monetario (de 0,499 a 0,482). Asimismo, los coeficientes 10/40 y 10/10 experimentan una mayor reducción para el ingreso monetario que para el ingreso autónomo, relevando el rol que juegan las transferencias del Estado para lograr cierta moderación de la desigualdad.

Desigualdad de riqueza personal

Un concepto importante de desigualdad de mediano plazo es la desigualdad de riqueza neta de las personas. La riqueza personal se define como la suma de activos financieros más activos no financieros (por ejemplo, propiedades) menos deuda de consumo, estudiantil e hipotecaria (esta medición no incluye el capital humano). Para Chile esta información puede ser obtenida de la Encuesta Financiera de Hogares (EFH) que prepara regularmente el Banco Central. El cuadro 6 muestra que la desigualdad de riqueza neta, medida por el coeficiente de Gini, es sustancialmente mayor que la desigualdad de ingresos (con diferencias de entre 18 y 30 puntos porcentuales entre el Gini de riqueza personal y el Gini de ingresos autónomos). Asimismo, la desigualdad de la riqueza financiera es mayor que la desigualdad de la riqueza neta total, dado que esta última incluye activos físicos (por ejemplo, viviendas). En general, el principal activo físico que puede acumular la mayoría de la población durante su vida activa es una vivienda, sugiriendo una distribución menos desigual de este activo comparado, por ejemplo, con la distribución de activos financieros que tiende a ser muy concentrada (cf. Solimano, 2016, 2017).

Cuadro 6. Desigualdad de riqueza neta e ingresos.

Coeficiente de Gini, (porcentaje)

	Riqueza neta	Riqueza financiera	Ingresos autónomos
2007	0,67	0,90	0,50
2011	0,68	0,92	0,50
2014	0,78	0,87	0,49

Fuente: Elaboración del autor en base a Encuesta Financiera de Hogares, Banco Central de Chile.

Como muestra el cuadro 6, el Gini de activos (riqueza) financieros es más de 40 puntos porcentuales mayor que el Gini de ingresos (autónomos) y más de 20 puntos porcentuales más alto que el Gini de riqueza neta total.[10]

Un indicador del alto grado de concentración de la riqueza personal existente en Chile surge al comparar la participación del 1% más rico con la participación equivalente del 40% más pobre de la población en la riqueza personal (cuadro 7). Mientras en el 2014 el 1% más rico controlaba el 18,5 de la riqueza neta, el 40% más pobre tenía una participación negativa (deudas mayores a activos) de 2,8%.[11] Estas diferencias son aún más pronunciadas para la distribución de la riqueza financiera: el 1% más rico controla entre el 32 y el 44% de los activos financieros netos, mientras que el 40% más pobre no cuenta con riqueza financiera neta para los años considerados (activos se cancelan con pasivos).

Cuadro 7. Participación en la riqueza del 1% más rico y del 40% más pobre.

	Riqueza Neta		**Riqueza financiera**	
	1% más rico	40 % más pobre	1 % más rico	40 % más pobre
2007	16,7	3,4	37,5	0
2011	14,6	2,0	44,0	0
2014	18,5	-2,8	31,9	0

Fuente: Elaboración del autor en base a Encuesta Financiera de Hogares, Banco Central de Chile.

Matriz institucional funcional al modelo económico

El sistema económico vigente no solo descansa en un proceso de ahorro e inversión pro capital (como vimos en el recuadro 2) que permite movilizar, a través de mecanismos de ahorro forzoso, amplios recursos para financiar el sector de grandes empresas, sino que además se basa en una matriz institucional y estructuras de poder que son funcionales a la concentración económica y que han hecho particularmente persistente el modelo económico vigente, a pesar de sus evidentes contradicciones y paradojas. Podemos distinguir tres mecanismos que operan en esta dirección:

10 Los datos indican que la desigualdad de riqueza neta aumentó entre el 2007 y el 2014 medida por el coeficiente de Gini. En contraste, el Gini disminuyó entre ambos años para la riqueza financiera (cuadro 7).

11 La EFH del Banco Central no ajusta por posible subdeclaración de riqueza a los niveles altos. Así, llama la atención que las participaciones del 1% más rico en la *riqueza total* sean inferiores a la participación del 1% más rico en el *ingreso* (definición comprehensiva) que reporta López, Figueroa y Gutiérrez (2012) y que es algo superior al 30%.

a) *Doctrina del Estado subsidiario incorporada en la constitución política del Estado.* Esta doctrina implica, en la práctica, que los buenos negocios en Chile son reservados para el sector privado (grande) en un contexto de mínima interferencia del Estado como productor (competidor), además de su conveniente debilidad regulatoria. La privatización de los activos públicos más rentables se facilitó vía masivas (y oscuras) ventas a particulares (en los últimos años del régimen militar) de empresas del Estado que fueron creadas por la Corfo en el periodo 1940-1973. Además, para proteger al sector privado se han puesto dificultades para crear empresas públicas, proceso para el que se necesitan supermayorías parlamentarias. Cabe mencionar que la doctrina del Estado subsidiario ha persistido en el periodo de más de un cuarto de siglo de transición a la democracia. También el Estado chileno ejerce un débil rol de regulador de mercados, los que permanecen bastante concentrados en áreas como la banca, las farmacias, las telecomunicaciones, la energía y otros. La debilidad regulatoria del Estado nacional se refleja, entre otras cosas, en la existencia de Superintendencias cuyo accionar es, por lo general, inefectiva para hacer frente a sus poderosos regulados. En Chile, la distribución del ingreso disponible, es decir, después de ser ajustado por impuestos, subsidios y transferencias, es muy similar a la distribución del ingreso primario, es decir, antes de impuestos, subsidios y transferencias, debido a un sistema tributario escasamente progresivo.

b) *Lobby e influencia del poder económico en la definición de políticas públicas.* Los grandes conglomerados económicos ejercen una importante influencia en la definición de las políticas públicas a través del financiamiento de campañas políticas, actividades de lobby, y en algunas ocasiones financiando directamente a legisladores y ciertos funcionarios de Estado (caso Ley de Pesca, Soquimich y otros). Esta influencia del dinero en la política es incompatible con una democracia genuina y se exacerba con la concentración del ingreso y la riqueza que se discute en este capítulo.

c) *Legislación permisiva con los delitos económicos.* La actual legislación sobre delitos económicos, modificada a inicios de la década del 2000, prácticamente eliminó las penas de cárcel para un conjunto de delitos económicos (conocidos también como delitos "de cuello y corbata"). En los años posteriores a la aprobación de dicha legislación se incrementaron las prácticas de colusión de empresas y aumentaron las prácticas abusivas contra los consumidores, trabajadores y el medio ambiente (casos como el de la colusión de los pollos, del papel tissue, las farmacias, la contaminación de mares, ríos y lagos y otros).

Ejes para una transformación del modelo de desarrollo en Chile

Se requiere lograr un patrón de crecimiento que reduzca la desigualdad de ingresos y mejore efectivamente la capacidad de generación de ingresos y los patrones de inserción laboral de los sectores populares y capas medias.

El proceso de ahorro-inversión debe ser reorientado para favorecer una acumulación de capital consistente con una economía dinámica, socialmente equitativa y ambientalmente sustentable. Es necesario modificar los actuales mecanismos de redistribución de ingresos desde el sector asalariado al capital. Esta redistribución regresiva es apoyada por la actual legislación laboral, el débil rol de los sindicatos y el sistema de capitalización individual de las AFP. En vez de retocar un gastado neoliberalismo con reformas parciales de bajo impacto, se deben impulsar los principios de la democracia económica, favoreciendo un acceso equitativo a activos financieros y no financieros, a oportunidades educacionales y de empleo y a una mayor participación ciudadana en las decisiones de política pública. Se debe buscar un justo balance entre el retorno del capital productivo y la remuneración al trabajo, considerando este último como fuente fundamental de generación de valor y riqueza de la economía y de realización personal.

En un esquema de democracia económica (Solimano, 2014), las personas participan en las decisiones económicas que afectan su nivel de vida, sus derechos laborales, acceso justo a educación, salud, vivienda, transporte, pensiones y capacidad real de influencia en el sistema político.

Bajo este esquema, el sistema económico debe hacer posible la participación de trabajadores y empleados en las decisiones productivas, de inversión y de repartición de beneficios. Estas prácticas se observan en países capitalistas como Austria, Alemania, España, Holanda y en los países escandinavos, y se dieron históricamente en Chile y en otros países en desarrollo. Los trabajadores y empleados, como ocurre en Chile, no deben ser meros receptores pasivos de decisiones tomadas en directorios conformados solo por representantes de los dueños del capital. Una estrategia de democracia económica busca fomentar, además, formas no capitalistas de propiedad y gestión, como las cooperativas y empresas de propiedad de sus empleados y trabajadores. La empresa privada orientada al lucro tiene un rol importante en la economía, pero no debe ser la única forma de organizar la producción y la distribución. Hay un rol también para las cooperativas y empresas de trabajadores y para las empresas del Estado. Por otra parte, el sector de empresas capitalistas debe estar sujeta a un marco regulatorio adecuado y sus decisiones laborales, de localización e inversión deben respetar los derechos de los trabajadores, los consumidores y el medio ambiente.

La democracia económica fomenta la información y deliberación ciudadana conducente a legislación económica nacional e internacional, lo que es relevante para las leyes laborales, la ley de previsión social, leyes de protección del consumidor, derecho de propiedad y otras. A nivel de acuerdos internacionales, están la firma de acuerdos de libre comercio, la suscripción de tratados de inversión extranjera y participación en áreas económicas comunes con otras naciones. Todos estos acuerdos tienen potenciales efectos sobre los derechos laborales, derechos ambientales, estándares alimentarios y de salud y las finanzas públicas. Estas dimensiones se pueden ver afectadas por acuerdos de baja tributación acordados con las multinacionales que buscan la invariabilidad tributaria en el tiempo. En la Unión Europea, diversos tratados económicos supranacionales deben ser ratificados por referéndums ciudadanos y no solo por los parlamentos.

Seis ejes

En forma sintética podríamos identificar cinco ejes principales sobre los cuales organizar una transformación del modelo actual de desarrollo chileno que, inspirado en las ideas de la democracia económica, busquen un patrón de crecimiento económico socialmente progresivo, ambientalmente sustentable y compatible con una democracia participativa.

1) *Nuevo contrato social inclusivo* que reduzca el poder de las élites económicas y limite la gran influencia que ejercen sobre la clase política que administra el Estado. Un paso institucional hacia un nuevo contrato social sería una nueva Constitución que garantice derechos sociales, cautele los recursos naturales como bienes públicos y garantice la prioridad del logro bien común. El derecho de propiedad (hoy altamente concentrado en personas de alto patrimonio y conglomerados económicos) debe ser democratizado en su acceso y extendido a las mayorías ciudadanas.
2) *Superación de la doctrina oficial del Estado subsidiario y construcción de un Estado económico-social de derechos.* El Estado debe restablecer y fortalecer su rol clásico de agente productor/proveedor en áreas estratégicas como la energía, los recursos naturales no renovables, el agua y la provisión de servicios básicos esenciales (agua, luz, gas). Se debe reforzar la *regulación efectiva de actividades oligopólicas y el Estado debe jugar un papel más activo en la provisión* de servicios sociales (educación, salud, previsión social) y en la *redistribución de ingresos* a través del sistema tributario y de transferencias. El nuevo Estado debe estar sujeto a mecanismos de control democrático, como referéndums y plebiscitos, que supere la actual distorsión democrática en que los representantes políticos desarrollan agendas propias y mantienen, muchas veces, una mayor lealtad con sus financistas más que con los electores.

3) *Diversificación de la estructura productiva nacional* reduciendo su excesiva dependencia de la gran minería de cobre, de la sostenida desindustrialización y la concentración territorial y de mercados. Promoción de la innovación y la producción de conocimiento de libre acceso y desarrollo de una política de fomento productivo que promueva la incorporación de valor agregado a la producción nacional. La actual estructura productiva de la economía chilena es fuertemente dependiente de la minería y de los servicios, lo que la hace vulnerable la economía —a pesar de la existencia de varios fondos de estabilización— a los frecuentes ciclos y cambios en los precios internacionales de los productos básicos y materias primas (*commodities*).
4) *Sustentabilidad y protección de los recursos naturales como cobre, agua, litio, recursos marinos y aire limpio.* La gestión privada de estos recursos en Chile sigue una lógica extractivista y de rentabilidad de corto plazo sin criterios de sustentabilidad de largo plazo. Por ello se requiere afirmación de la soberanía nacional sobre la propiedad de estos recursos y revisión de los actuales arreglos de explotación de recursos —como el litio, por ejemplo— basados en arriendos de terrenos de alto valor económico con mínimos pagos de regalías al Estado. 5) *Desprivatización de la administración de la previsión social, la educación y la salud.* El Estado debe otorgar prioridad a la recuperación de la educación pública, de la salud y a una reforma integral del sistema de pensiones en una lógica de políticas universales de derechos, de solidaridad inter e intrageneracional. El Estado debe asegurar una adecuada financiación de la política social y dar prioridad política a los sectores sociales.
5) *Promoción de un tipo de desarrollo descentralizado y enfocado en mejorar la calidad de vida* a través de ciudades seguras, amigables y socialmente integradas, con transporte público adecuado (urbano y conectando mejor con las regiones del país) y que fomente la cultura y el respeto al medio ambiente. Apoyo a la descentralización del país con elección popular de autoridades regionales y adecuada asignación de ingresos a gobiernos subnacionales por concepto de regalías (royalties) correspondientes a recursos generados en las regiones.

Para hacer viable esta nueva estrategia de desarrollo dinámico, equitativo y sustentable necesitamos un nuevo Estado que supere la atrofia a la que lo ha sometido la doctrina del Estado subsidiario y la indebida influencia de las grandes empresas sobre el Parlamento y los partidos políticos.

La tarea de orientación estratégica del desarrollo nacional por parte de un Estado renovado y democratizado se hace más compleja, en la actualidad, por la acción de los gobiernos de la posdictadura, que prácticamente eliminaron las capacidades de planificación y programación económica creadas desde la década de 1960 a través de organismos como Odeplan y luego Mideplan, el que fue transformado,

posteriormente, en el Ministerio de Desarrollo Social, desprendido de su misión original de ente de planeación económica. Asimismo, una institución como la Corfo, creada como palanca de industrialización y desarrollo productivo, ha perdido su capacidad de influir, en forma significativa, en el desarrollo económico nacional.

Al desarticularse los mecanismos de producción pública, anticipación y planeación económica de mediano plazo, y deshacerse de empresas públicas, el Estado chileno no tiene instrumentos efectivos para enfrentar y mitigar situaciones de crisis energética, cambio climático y desequilibrios ambientales, crecimiento inorgánico de las ciudades y prevención de desastres nacionales. Tampoco cuenta el Estado chileno con una capacidad de inversión pública en sectores como la energía, los recursos no renovables, la distribución de servicios básicos al encontrarse estas actividades fuertemente privatizadas.

El Estado debe considerar crear un *polo de empresas públicas* efectivas y bien manejadas en el ámbito de la energía, el litio, la gran minería del cobre —reformando Codelco— y en los sectores de agua, electricidad y gas. En el área social es necesario recuperar la educación pública, la salud pública, el transporte público y las pensiones. El acceso a los sectores sociales debe estar guiado por principios de universalidad y derechos sociales, abandonando los criterios de segregación, cobro excesivo y focalización que guían la política social. Asimismo, las grandes temáticas de la ciudad, la seguridad pública, el transporte, la cultura y la recreación deben ser rescatadas por una nueva estrategia de desarrollo más integral y armónica que la actual.

Reflexiones finales

La evidencia empírica presentada en este trabajo muestra las insuficiencias de la estrategia de desarrollo actual en Chile, excesivamente centrada en un crecimiento económico extractivista y de sobreexplotación de los recursos naturales, con serias disparidades regionales y con una distribución del ingreso y la riqueza muy desigual. Si bien la pobreza de ingresos ha disminuido a partir de la década de 1990, los promedios de ingresos esconden importantes diferencias de logros productivos y de bienestar por nivel socioeconómico, género, localización geográfica, nivel educativo, etnia (población indígena y población no indígena) y patrones de inserción laboral (calidad del empleo y niveles salariales). Estas diferencias son muy significativas entre pobres y no pobres. El crecimiento desbalanceado ha llevado a una mayor vulnerabilidad de los sectores pobres ante los ciclos económicos y los desastres naturales.

Los indicadores de distribución de riqueza personal basados en la Encuesta Financiera de Hogares del Banco Central, examinados en este capítulo, muestran una mayor desigualdad en la distribución de la riqueza (Gini de 70%) que en la distribución de los ingresos (Gini de 50%) en Chile. Cabe hacer notar, además, una aguda concentración de la propiedad de activos financieros (Gini de 90%).

El país ha sido objeto en los últimos cuarenta años (parte en dictadura, parte en democracia) de una modernización capitalista, que si bien ha traído una prosperidad material, al mismo tiempo conlleva serias contradicciones sociales, ha fomentado la concentración del poder económico, la sobreexplotacion de recursos naturales y medioambientales. Un nuevo contrato social y una nueva estrategia de desarrollo económico y social deben fomentar una estructura menos concentrada en la propiedad de activos productivos y financieros y de los medios de comunicación. Se debe, además, proteger el patrimonio natural de la Nación y sus equilibrios ecológicos. El proceso de ahorro-inversión debe revertir la extracción forzada de excedentes del sector asalariado hacia el capital y movilizar los amplios excedentes financieros de las élites económicas hacia el desarrollo nacional, para que no estén solo destinados al enriquecimiento personal y familiar. Un gran desafío pendiente es cómo reconstruir y potenciar la capacidad operativa y financiera del Estado chileno, debilitado por décadas de privatizaciones (que dejaron fuertes pérdidas patrimoniales), por la doctrina del Estado subsidiario y por los efectos nocivos de la corrupción. Es necesario elevar la capacidad de recaudación fiscal del Estado chileno para que sea compatible con el cierre de las brechas sociales, de infraestructura y los pasivos ambientales.[12]

En el periodo 2014-2017, el país se encuentra en un ciclo de bajo crecimiento económico (en torno al 2% anual) y de lento crecimiento de la productividad, ambos muy por debajo de su promedio histórico de los últimos treinta años. Se abre la interrogante si esta desaceleración actual es de carácter más permanente (¿estancamiento estructural?) o solo se debe a la baja en el precio del cobre y a una disminución de la inversión privada ante reformas tributarias, laborales y educacionales (con tintes redistributivos) que no son del agrado del gran empresariado. Finalmente, cualquier proyecto de transformación progresiva de la economía y la sociedad chilena debe asegurarse de contar con el apoyo de amplias mayorías sociales y políticas que neutralicen la reacción adversa de las élites económicas y políticas a cualquier reforma progresiva del "modelo chileno", del que se benefician generosamente.

Referencias

Banco Mundial (2016). International Comparison Program Quarterly Update April 2016.

Casen (2015). Dimensiones y medición de pobreza multidimensional en Chile. Ministerio de Desarrollo Social.

Harvey, D. (2004). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.

12 El nivel de recaudación actual del país no excede el 20 a 21% del PIB. Como referencia, el promedio de la OCDE es de 33%.

Durán, G. (2014). Empleos precarios: La cara oculta del 'éxito' en materia laboral. *El Mostrador*, 6 de marzo, disponible en http://bit.ly/2AVtirB.

López, R., E. Figueroa y P. Gutiérrez (2012). La 'parte del león': Nuevas estimaciones de la participación de los súper-ricos en el ingreso nacional de Chile". SDT 379, FEN, Universidad de Chile.

Sanhueza, G., J. Bello y K. Rosenberg (2013). *Propuestas para el desarrollo de la industria Metalúrgica-metal-mecánica en Chile.* Santiago: Asimet.

Solimano, A. (2012a). *Chile and the Neoliberal Trap. The Post-Pinochet Era.* Nueva York: Cambridge University Press.

—. (2012b). *Capitalismo a la chilena. Y la prosperidad de las élites.* Santiago: Catalonia.

—. (2014a). *Élites económicas, crisis y el capitalismo del siglo XXI.* Santiago: Fondo de Cultura Económica.

—. (2014b). Neoliberalismo y desarrollo desigual: La experiencia chilena. *Revista Nueva Economía Sustentable, 1.* Disponible en http://bit.ly/2yqnS5f.

—. (2016). Is Inequality Really Declining in Latin America? Evidence on Income, Wealth and the Social Structure. *Revista de Economía Mundial*, 43: 69-92.

—. (2017a). *Global Capitalism and Disarray. Inequality, Debt and Austerity*. Nueva York: Oxford University Press.

—. (2017b). *Pensiones a la chilena.* Santiago: Catalonia.

Solimano, A. y M. Schaper (2015). The Paradoxes of Chilean Economic Development: Growth, Inequality, Deindustrialization and Sustainability risks. En A. Hansen y U. Wethal (eds.), *Emerging Economies and Challenges to Sustainability*. Londres: Routledge.

Solimano, A. y D. Calderón Guajardo (2017). *The Copper Sector, Fiscal Rules, and Stabilization Funds in Chile:: Scope and Limits.* WIDER Working Paper 2017/53. Helsinki: UNU-WIDER.

Summers, L. (2014). U.S. Eco nomic Prospects: Secular Stagnation, Hysteresis, and the Zero Lower Bound. *Business Economics*, 49 (2).

4

¿Qué hacer con el cobre?

Jan Cademartori

Introducción

En este artículo proponemos una nueva política para el cobre. La base de cualquier modelo de desarrollo para Chile es su estrategia económica, y dentro de ella, la política respecto al cobre. En este sentido, Chile es una anomalía de la naturaleza: con apenas 0,25 % de la superficie terrestre, concentra la mayor parte de los recursos explotables de cobre del mundo (28%). Le siguen bastante lejos Perú (13%) y Australia (12%) (NME, 2012). Con estos porcentajes, Chile es al cobre, lo que la OPEP es al petróleo.

En la primera sección definimos el concepto de renta. El lector menos interesado en la teoría económica puede saltarse esta sección y pasar directamente a la siguiente, donde se resumen estudios que demuestran que las rentas que han capturado los privados han sido espectaculares. En la tercera sección justificamos la necesidad de recuperar estas rentas para el Estado: no solo hay altas rentas, también hay bajo valor agregado y perspectivas de agotamiento de esas altas rentas. En la sección cuarta nos preguntamos si los argumentos a favor de la nacionalización el cobre que se consideraron en 1971 resisten el paso del tiempo. En la sección quinta sostenemos que mientras ello no sea posible, se debe actuar al menos sobre la tributación, especialmente corrigiendo la elusión y la evasión. Finalmente, entregamos alternativas sobre cómo implementar la nacionalización y de qué modo podría financiarse.

¿Cómo medir la renta del cobre?

Para comenzar, es necesario definir qué se entiende por *renta económica*. El valor de venta del cobre y otros recursos naturales se distribuye entre el propietario del recurso natural (rentista), el propietario del capital invertido en la explotación del recurso (capitalista), los que aportan su fuerza de trabajo a cambio de remuneraciones (trabajadores), los oferentes externos de insumos, como maquinaria, transporte de personal (proveedores) y el Estado (impuestos). La renta es el valor que cobra el propietario del recurso natural por permitir que un tercero lo explote asumiendo diferentes formas: un valor de arriendo mensual,

el pago de un derecho por anticipado (patente), una comisión sobre ventas o un royalty. De esta manera, la renta no es el único ingreso que genera el cobre.

En el caso del cobre, la renta se genera porque los yacimientos se emplazan en lugares específicos del planeta que no se pueden trasladar a otra parte, es decir, es el resultado de condiciones geológicas irreproducibles. De este modo, el propietario del recurso goza de una ventaja única sobre quien desea invertir su capital en minería. Quien tenga acceso al yacimiento tiene el monopolio sobre el recurso y puede obtener altas rentas mientras conserve este privilegio.

Al igual que las antiguas monarquías, en la actualidad los Estados dueños de la tierra o de un yacimiento minero habitualmente cobran un impuesto por el derecho a usarlo. El Estado de Chile, de acuerdo a la Constitución Política, es dueño absoluto de las minas concesionadas a privados. Por tanto, tiene derecho a cobrar un royalty. Este royalty es habitualmente un porcentaje sobre las ventas del mineral.

Hace algunos años, el grupo Luksic cobraba un royalty a los pirquineros que explotaban minas en sus terrenos de Carolina de Michilla. En Chile no existe un royalty sobre la minería privada, pero sí hay un impuesto específico que comenzó a operar recién el año 2005.

No hay desde luego ninguna garantía de que este impuesto esté captando toda la renta minera aprovechable, y bien podría ser que el Estado esté cobrando un valor más bajo del óptimo. Pero ¿cómo se puede medir lo que podría cobrar el dueño del recurso?

La renta del recurso natural se puede medir como el excedente que queda después de cubrir la ganancia normal del capitalista. Por ganancia normal se entiende el ingreso después de costos, y es la razón por la cual el capitalista tiene interés en la actividad. De no alcanzar esa ganancia normal, el capital emigrará a otras actividades más lucrativas. Ella debe compensar no solamente los costos registrados, sino también el riesgo que involucra el negocio. El excedente obtenido por encima de esa ganancia normal es la renta que se puede cobrar al capitalista por explotar una mina.

En los libros de contabilidad no se informa la renta efectiva ni mucho menos la renta máxima que se podría desprender de los recursos naturales. En ellos, se confunde en una sola línea contable la renta y la ganancia capitalista, la que figura con el nombre de «Utilidad del ejercicio después de impuestos». Por tanto, el análisis de la renta minera requiere cruzar y depurar información. Los estudios que a continuación se citan han buscado la forma de estimar la renta que están generando los yacimientos mineros en manos del sector privado en Chile.

La rentabilidad privada

Las rentas que se consiguen en el cobre han sido, bajo distintas métricas, espectaculares. Así lo muestra esta sección, partiendo por los trabajos más recientes hasta llegar a las investigaciones más antiguas.

En un estudio de la Universidad de Chile, Sturla, Accorsi, López y Figueroa (2016) estimaron que las rentas mineras de las diez empresas privadas más grandes de Chile fueron de 120.000 millones de dólares entre 2005 y 2014. Esto es, un promedio anual de 12.000 millones de dólares durante diez años. En términos comparativos, la cifra representa bastante más que los 8.000 millones de dólares que proyectó inicialmente la Reforma Tributaria de 2012 una vez que ella se aplique totalmente a partir del año 2018. Constituye cerca del 40% del gasto público anual del año 2015 y supera el gasto total del Estado chileno en Educación. A modo de ejemplo, la gratuidad total de la Educación Superior según el ex Ministro de Hacienda, Rodrigo Valdés, costaba cerca de 4.000 millones de dólares. Los 12.000 millones de dólares anuales de renta minera equivalen a tres veces esta gratuidad.

López y Sturla (2017) estiman la renta en el cobre a través del concepto de ganancia neta. Esta ganancia neta la calculan como la suma de los ingresos a precio de tendencia del cobre y los ingresos por subproductos, menos los costos directos de explotación, la depreciación del capital de cada empresa y el premio por riesgo de exploración. Si se mide la rentabilidad sobre el capital invertido, se puede separar la renta que excede el retorno normal. Por retorno normal se entiende la ganancia del capitalista que espera cobrar los premios por riesgo que son propios de su sector productivo, que en el caso de la minería comprende el costo de fracasar en la exploración. El excedente así obtenido fue, en promedio anual, de 14.000 millones de dólares por año entre 2015 y 2014.

Como porcentaje de rentabilidad sobre el capital invertido, esta cifra permitió a estas empresas obtener un 85% de rentabilidad promedio anual. Esta rentabilidad fue tres veces superior a lo que consiguieron las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) en el periodo 1991-2006, y más de cinco veces la rentabilidad de los bancos en el mismo periodo (Salas Opazo y otros, 2011).

Ninguna de las rentabilidades promedio anual de estas empresas mineras fue pequeña. La menor, Candelaria, alcanzó un 60% de rentabilidad sobre el capital invertido, mientras que la mayor (Zaldívar) consiguió un 109%. Incluso, la rentabilidad más baja, en el peor de los años, la obtuvo Anglo American Sur en el año 2011 y fue del 31%, cifra que sería la envidia de cualquier empresa nacional.

Los estudios citados determinan una rentabilidad muy por encima de la estimada por Cademartori, Páez y Soto (2014), quienes sostuvieron que la minería privada en Chile consiguió una rentabilidad del 25% anual, que es el doble de la que pudiera ser considerada normal para esa misma investigación (12%). Para llegar a esa cifra se simuló un proyecto de inversión de 21 años de duración, construido en dos años sin recibir ingresos, cuyos costos reflejaran los costos informados por los libros contables de las empresas. Después de evaluar el proyecto por el método del Valor Presente Neto, se determinó la renta del proyecto como la diferencia entre lo que este proyecto cuprífero debería pagar

como impuesto para obtener la ganancia normal y lo que paga con la actual carga tributaria. Proyectando esta renta al conjunto de la producción privada del año 2009, se determinó que las empresas conseguían —y el Estado perdía la oportunidad de recaudar— 1.600 millones de dólares por año.

Otro estudio, a cargo de Jorge Leiva Lavalle, ex Ministro de Economía entre 1998 y 2000, llegó a las siguientes conclusiones: las tasas de rentabilidad sobre el capital (después de todos los impuestos aplicables: primera categoría, adicional y específico) promedian un 66% entre 2004 y 2010. Las empresas privadas obtuvieron sobreganancias (rentas) en 8.000 millones de dólares anuales promedio entre 2004 y 2010 (Leiva Lavalle, 2013). Cifras y período coincidente con la estimación de Titelman (2013), según la cual entre 2005 y 2011 la gran minería privada del cobre obtuvo una rentabilidad sobre patrimonio del 77% y sus remesas netas de capital sumadas a sus utilidades después de impuestos llegaron a un total de alrededor de 63.000 millones de dólares, es decir, un promedio anual de 9.400 millones de dólares. El gráfico 1 muestra algunos gastos públicos equivalentes a 9.000 millones de dólares:

Gráfico 1. Gastos públicos equivalentes a 9.000 millones de dólares: la rentabilidad de las empresas privadas de la minería según Titelman (2013).

Fuente: Estimación propia al año 2013.

Todos estos estudios ratificaron lo dicho por quienes tuvieron el coraje intelectual de visibilizar el tema y realizar los primeros estudios del sector. Por ejemplo, Riesco (2008) llegó a resultados en línea con los anteriores. Su trabajo muestra que los excedentes privados antes de intereses, impuestos y

depreciación (EBITDA por sus siglas en inglés) del año 2006 superaron el total de la inversión extranjera acumulada entre 1974 y 2005. Cabe destacar que 2006 fue un año excepcional para el precio del cobre y que en este cálculo falta restar otros gastos y costos de capital; no obstante, difícilmente se podría argumentar que en otro negocio se pueda recuperar la inversión agregada durante 37 años con la ganancia operacional de uno solo (sin considerar las ganancias de los años previos y de los años siguientes).

El mismo Riesco pregunta cuánto debería ser la contribución fiscal del sector privado, dada la cantidad de toneladas que produce. Para ello, utiliza la contribución por tonelada de Codelco, con minas mucho más antiguas. Las conclusiones señalan que las empresas privadas obtuvieron un exceso de renta promedio de 11.600 millones de dólares para los tres años que van desde 2005 a 2007. Esta brecha entre las empresas privadas y Codelco se confirma en el gráfico 2: las empresas privadas duplican la producción de Codelco, pero aportan al Fisco menos de la mitad que las privadas (GEC, 2014). Posteriormente discutiremos los hallazgos de Riesco respecto a la subdeclaración de los retornos del molibdeno, mineral subproducto del cobre.

Gráfico 2. Producción de cobre versus aporte tributario.

Fuente: Nodo XXI (2014).

Caputo y Galarce (2007, 2011) también llegan a resultados asombrosos. Utilizando las exportaciones de utilidades de empresas extranjeras registradas por el Banco Central de Chile entre 1996 y 2006, encuentran que las multinacionales del cobre exportaron ganancias a un promedio anual de 7.300 millones de dólares

corrientes; llegando al *peak* del período en 2006 cuando se alcanzaron los 25.000 millones de dólares. Como ya se indicó, solo esta cifra supera el monto de la suma acumulada de inversión extranjera minera que llegó al país entre 1974 y 2005 (19.976 millones de dólares).

De la misma forma, en otro trabajo (Cademartori, 2006), y con información del flujo de entrada y salida de dólares registrado en el Comité de Inversiones Extranjeras, estimamos que la rentabilidad TIR (1991-2002) sobre el capital aportado por los dueños de la privada más grande del país, la Minera Escondida, fue de 48% promedio anual, lo cual sugiere ganancias muy superiores al promedio de la economía, no obstante que en el período analizado el precio del cobre fue inferior a un dólar. Esta tasa de rentabilidad del 48% equivale a generar en dos años un nuevo proyecto financiado solamente con las ganancias del primero. O bien, permite en cinco años multiplicar diez veces el capital invertido al comienzo del período.

Esta realidad refleja al conjunto de empresas del sector. Desde las oficinas de un organismo de Naciones Unidas, la Cepal, y con datos del Comité de Inversiones Extranjeras (1990-1997), Moguillansky (1999: 138) estima que las empresas extranjeras de la minería chilena obtuvieron una utilidad promedio anual que representó el 46% del capital aportado por los socios, y una suma de utilidades e intereses equivalente al 25% de sus activos.

De lo anterior se desprende que, en la década de los noventa y en la década siguiente, las principales empresas privadas de la minería del cobre obtuvieron una rentabilidad muy superior a lo normal, lo que puede medir en millones de dólares por encima de la ganancia normal o en tasas de retorno sobre el capital invertido. Si el Estado hubiese cobrado más impuestos, los privados no se habrían retirado de la actividad. Estos superbeneficios se han registrado desde antes de la recesión mundial en 2009, pero también hasta el año 2014; posteriormente, se carece de antecedentes.

Sin perjuicio de lo anterior, estas rentas podrían haber sido mayores pues Chile no es "tomador de precios", como lo sostienen algunos documentos. Cuando el oferente tiene una participación descollante en la oferta, puede restringirla para evitar que el precio descienda. Una coordinación entre los principales productores habría impedido la sobreproducción de las mineras chilenas durante parte de los años noventa. La consiguiente reducción del precio mundial generó enormes pérdidas para Codelco y Enami.

Otros impactos de la minería

Las causas que han provocado esta rentabilidad sobre lo normal son variadas. En primer lugar, hay causas geológicas. Los costos de producción de las empresas dependen del contenido de cobre de los minerales que se explotan, que se mide

en términos de ley del cobre. Los minerales chilenos son de alta ley. Incluso, a pesar de su antigüedad, hay minas que todavía brindan altas leyes, aunque no tan generosas como los proyectos que comenzaron a explotarse en el *boom* de los años noventa. Sin embargo, resulta natural que la ley descienda una vez que los recursos de más fácil acceso son extraídos.

Esta particularidad de la minería provoca que una vez que dejan de explotar los recursos de mejor calidad, las empresas capitalistas mantienen sus márgenes de beneficio recortando los costos de mano de obra, negociando precios más bajos con sus proveedores más vulnerables y aumentando los costos ambientales. Esto, desde luego, acelera los conflictos entre los dueños de las mineras, sus trabajadores y las comunidades que viven cerca de los yacimientos. Y con mayor razón a medida que se agotan las fuentes naturales de agua. Es lo que ha ocurrido en los últimos años en las zonas mineras.

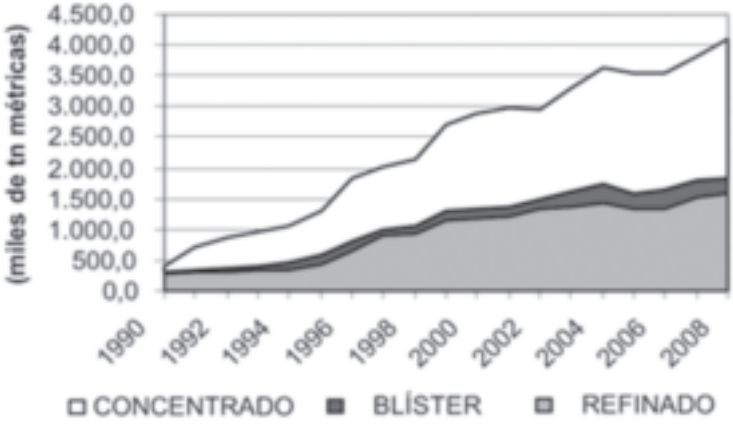
En las industrias que no dependen de recursos naturales finitos sucede lo contrario. A mayor producción, y a mayor antigüedad de esa producción, se consiguen costos más baratos por unidad de producción. Primero, cuando la producción aumenta, se obtienen economías de escala porque los costos fijos que no dependen de la cantidad producida (arriendos, gastos en innovación tecnológica, altos sueldos de gerentes, infraestructura, maquinaria de gran tamaño, departamentos de servicios) se pueden dividir o distribuir entre un mayor número de unidades, por lo que cada unidad es menos costosa.

Las economías de escala en la minería están acotadas por la escasez de reservas minerales. La empresa minera no puede seguir creciendo infinitamente si no descubre nuevos yacimientos, que cada vez son más difíciles de hallar y que dependen en gran parte de la geografía y de la geología de los recursos naturales.

La segunda causa de las rentabilidades sobre lo normal tiene relación con que a medida que aumentan los años de experiencia en la producción, se descubren nuevos aprendizajes y nuevas tecnologías que permiten reducir costos de producción, tanto costos fijos como costos variables. Así como el mejor de los remedios no puede detener el envejecimiento de las personas hasta que llega el momento de la muerte, estas economías de aprendizaje solo logran compensar el agotamiento de los yacimientos de mejor calidad y frenar parcialmente el encarecimiento de los costos de producción.

Para hacer frente a esta situación, en el gobierno de Ricardo Lagos se comenzó a apoyar la creación de un *cluster* industrial en torno a la minería. Esto es, se formó un grupo de pequeñas y medianas empresas nacionales que la abastecieran con bienes y servicios de creciente valor agregado y formando entre ellas una suerte de distrito industrial colaborativo, una especie de Silicon Valley minero. El objetivo a largo plazo apuntaba a que estas empresas, una vez que los yacimientos estuvieran agotados, fueran capaces de exportar bienes y servicios a la minería internacional de alta tecnología.

Gráfico 3. El concentrado, la nueva submateria prima de exportación.



Fuente: Lavandero (2011), basado en Cochilco.

Desgraciadamente, la realidad ha sido muy distinta. Desde que Chile privatizara sus yacimientos, y a medida que crece la producción privada, en lugar de generar mayor valor agregado el país se ha especializado en exportar concentrado de cobre (gráfico 3). Este tipo de producción puede entenderse como una submateria prima, ya que no alcanza al 40% de contenido de mineral, contiene muchos otros minerales de valor para ser refinados y ser vendidos en el exterior, y en su proceso se utiliza la escasa agua del desierto. La tendencia de mayor concentrado y menor refinado se ha acentuado en los últimos años. De materializarse los proyectos como están previstos, la producción de cobre refinado disminuiría en términos relativos desde un 33% actual, a un 12% en 2025 (Correa Mautz, 2016: 17). Esta previsión no es peor gracias a que Codelco exporta cobre altamente refinado en forma de cátodos.

Respecto a los encadenamientos hacia los proveedores del llamado programa Cluster Minero Territorial, comenzado en 2002, no dio los frutos esperados (Cademartori, 2010; Cademartori y Arias, 2010). En lugar de conformarse una industria manufacturera y de servicios de alta tecnología que abastezca a la minería en la región de Antofagasta, se ha formado una nube de pequeñas empresas contratistas con escaso poder de negociación frente sus clientes, las grandes empresas multinacionales, y que son llamadas para los trabajos de urgencia, reparaciones, mantenciones y otros ítemes de escaso valor agregado.

Entre los proveedores de la minería, el poder de negociación lo retienen las grandes empresas multinacionales de bienes de capital e ingeniería, empresas eléctricas extranjeras y grupos económicos nacionales que no tienen interés de desarrollar la economía local donde se emplazan los yacimientos y emigrarán una vez que éstos se agoten. Incluso los grupos económicos nacionales en los últimos años, en lugar de incursionar en innovación, ciencia y tecnología, han expandido sus actividades tradicionales a los mercados extranjeros.

Lo anterior no impide reconocer el aporte territorial que ha significado la expansión de la minería privada en otros ámbitos: en nuevas oportunidades de empleo para un segmento de los trabajadores, la creciente utilización de agua desalada y de energías renovables, redes viales, la financiación de actividades deportivas, culturales y científicas, la creación del Colegio Técnico Don Bosco en Antofagasta, equipos de laboratorios para entidades educacionales. En este terreno se ha destacado la Fundación Minera Escondida. De todas formas, estas actividades no resuelven el tema fundamental, que es el tipo de actividad económica que reemplazará a las actividades extractivas y los problemas derivados de las donaciones.

Las donaciones forman parte de un problema ético que trasciende el aspecto tributario. A este respecto, en Argentina los académicos realizaron plebiscitos provinciales para impedir que las empresas mineras influyan en la investigación científica a través de la donación de fondos. En nuestro medio universitario nacional, por ejemplo, hemos constatado presiones de gerentes de empresas mineras sobre académicos que denuncian daños ambientales, utilizando la amenaza de suspensión de donaciones a las universidades donde ellos trabajan. También, en la reciente negociación del Salar de Atacama, que colocó en la mesa a la empresa Rockwood y al Consejo de los Pueblos Atacameños, la nueva directiva del Consejo objetó la negociación anterior, estimando que, a pesar de los montos importantes ofrecidos por la empresa, estos resultan perniciosas para la autonomía de las comunidades.

Recientemente se prohibieron las donaciones de empresas a campañas políticas para evitar que influyan en las políticas públicas. Cabe preguntar entonces por qué: si las empresas nacionales no pueden donar a la política, ¿es razonable que las empresas extranjeras puedan donar a juntas de vecinos, sindicatos, universidades, medios de prensa y otras organizaciones, influyendo sobre la vida política e intelectual del país y, además, rebajando impuestos?

Por otra parte, en Perú se ha comprobado con "datos duros", comuna por comuna, que el incremento de estas donaciones solo aumentó la conflictividad social y no resolvió los problemas económicos (Arellano Yanguas, 2011).

De lo expuesto hasta aquí se desprende una conclusión de gran importancia. La única política de desarrollo de largo plazo deber ser la de invertir las altas rentas que brinda la minería en actividades que no dependan de la existencia de yacimientos. Pero, además, ello permitiría generar otro tipo de encadenamientos productivos, sociales y ambientales con el entorno, cautelando, desde luego, la explotación de las minas en funcionamiento. Esto permite asegurar la sustentabilidad económica del país para cuando se haya acabado el cobre de mina en nuestro territorio. Mientras esto no se haga, solo se posterga el problema, con el agravante de que el tiempo para hacerlo se va agotando a medida que se extinguen los yacimientos de mejor calidad.

Si la captura de estas rentas se utilizara para la asistencia social, como ha ocurrido en algunos países de América Latina, tarde o temprano el financiamiento

del gasto social no podrá tampoco sostenerse. Resulta fundamental que la renta capturada por el Estado financie la emergencia de nuevos productos con valor agregado y nuevas industrias que puedan aprovechar economías de escala y economías de aprendizaje para seguir creciendo.

Resumiendo: a largo plazo, la mejor política minera no puede ser otra que tomar el control de estas rentas por parte del Estado, sea nacionalizando las minas o cobrando mayores impuestos. Si esto se posterga, la capacidad de generar una economía de reemplazo para cuando se agoten los yacimientos es baja, los daños ambientales acumulados serán una pesada herencia para el futuro y la brecha tecnológica entre los países industrializados y la economía chilena continuará creciendo. En la siguiente sección se examinará la opción de nacionalización con los argumentos del pasado y del presente, para luego discutir la alternativa de cobrar más impuestos.

Nacionalización del cobre

Este diagnóstico fue ampliamente compartido cuando el cobre se nacionalizó durante el gobierno de la Unidad Popular en 1971. Esta medida no solo consiguió la unanimidad del Parlamento de la época, sino que también consiguió que no se pagara indemnización alguna a las compañías estadounidenses, considerando las extraordinarias rentabilidades que habían obtenido en el pasado, lo que resultó de la recomendación de una comisión de expertos encargada por el Congreso luego de examinar los libros de contabilidad de las empresas mineras.

Otro antecedente a tomar en cuenta es el ambiente nacional e internacional en ese momento, altamente desfavorable para las compañías extranjeras debido a los elevados índices de pobreza absoluta del país, los daños ambientales provocados, los diferentes mecanismos utilizados para evadir impuestos, los accidentes del trabajo, la represión que sufrieron los sindicatos, la segregación que afectó a los técnicos nacionales en beneficio de los gerentes extranjeros, la conformación de campamentos mineros con áreas segregadas, el incumplimiento de los acuerdos estipulados entre las compañías y el gobierno anterior, y los métodos de explotación minera que atentaban contra la rentabilidad futura.

¿Algo de este ambiente se conserva hoy? Como se indicó, las rentabilidades han continuado siendo extraordinarias y es probable que vuelvan una vez que el precio del cobre retorne a su línea de tendencia de largo plazo. La pobreza absoluta ha disminuido porque han transcurrido 45 años de crecimiento del ingreso per cápita que, aunque lento, inestable y repartido desigualmente, ha mejorado las condiciones de vida. Una pobre tasa de crecimiento anual del salario, aunque fuera del 0,5%, después de 45 años, y por regla matemática, transformaría un salario de $100.000 en uno de $800.000.

Por otra parte, los contrarios a la nacionalización temen que el país no tenga la capacidad técnica o financiera necesaria para asumir el control de los

yacimientos que hoy no están en manos de Codelco. En su época, impugnaban que Chile no contaría con la mano de obra calificada necesaria para tomar en sus manos la explotación de las minas. Sin embargo, actualmente los técnicos y profesionales universitarios, después de 45 años de avances en materia de educación en el país, han podido reemplazar a los extranjeros que predominaban en el personal calificado. La escasez de expertos nacionales ya no es tal, si es que alguna vez la hubo, y en algunas áreas de la minería se proyecta un exceso de oferta de profesionales en la próxima década. Este es un argumento a favor de la nacionalización del cobre.

Otras realidades no han cambiado. La pobreza relativa al ingreso promedio del país, es decir, la distribución del ingreso de los chilenos, después de mejorar notoriamente entre los años 1970 y 1972, volvió a su tendencia, e incluso por décadas desmejoró. Además, ha aparecido un fenómeno nuevo, el de la subcontratación de trabajadores, que progresó aceleradamente en las últimas décadas, abarcando a cerca del 70% de los trabajadores de la minería, lo cual ha aumentado la desigualdad en el sector (Leiva, 2009). Son también estos trabajadores los que concentran el mayor porcentaje de accidentes del trabajo y de discriminación.

Otro aspecto a considerar son los problemas ambientales, que continúan afectando a la población en una época donde el planeta ya no soporta más degradación. El aumento explosivo de la producción de cobre en Chile, que se ha multiplicado varias veces desde la nacionalización, tenía que generar necesariamente mayores efectos sobre la naturaleza. Para obtener una libra de cobre fino, la minería a gran escala debe mover toneladas de roca y tierra. Sin embargo, dada la historia ambiental de Codelco y de Enami, la nacionalización del cobre no podría ser considerada una garantía de solución ambiental. Además, bastaría una aplicación más estricta de las normas ambientales internacionales para controlar a las empresas privadas.

A pesar de lo anterior, la nacionalización podría disminuir los daños de la producción de cobre sobre el medio ambiente. No hay que olvidar los altos costos del cuidado del medio ambiente y los incentivos privados de las empresas para mantener la regulación medioambiental en niveles bajos como los actuales. En la medida que el cobre permanezca en manos de un reducido número de grandes empresas, éstas usarán sus elevadas rentas para proteger sus prebendas. Gracias a ellas, sobra dinero para financiar: publicaciones de prensa, organismos de investigación, estudios de impacto ambiental, asistencialismo social, becas de investigación y otros medios de influencia sobre la opinión pública y el mundo político, incluyendo la llamada "silla musical".[1] El poder económico usa, además, reiteradamente la amenaza de la pérdida de empleos que implicaría la negativa a

1 Me refiero a la rotación de altos funcionarios del Estado que ocupan directorios de grandes empresas privadas al dejar su función pública y que vuelven a ella desde el sector privado. Véase, por ejemplo, Cademartori (2010; 79; cuadro 4.2.2).

aprobar un proyecto minero ambientalmente peligroso. Así, las altas rentas que no captura el Estado se transforman en presión para contaminar.

Un fuerte argumento en contra de la nacionalización es el temor a extender la corrupción estatal. Un contrargumento es que ésta también se presenta en las empresas privadas. Suele afirmarse que la corrupción privada no afecta más que al dueño de la empresa. En realidad, esto no es tan cierto pues daña la innovación tecnológica, la cual requiere redes de confianza de largo plazo, redundando también en mayores costos, los que inciden en un menor pago de impuestos, en despidos de personal y rebaja de sueldos, en una sensación de injustica que descompromete al trabajador y al ciudadano.

Por otra parte, la corrupción estatal se puede combatir a través de instrumentos. Por ejemplo, elevando las penas, las que actualmente no parecen ser disuasivas considerando los casos que recientemente ha conocido el país, asegurando la participación y el control de los trabajadores sobre la gestión de la empresa, o aumentando la transparencia informativa.

En resumen, la opción nacionalización sigue siendo válida. Primero, para capturar las elevadas rentas de un recurso no renovable y reciclarlas con el objetivo de sacar al país del subdesarrollo industrial y la pobreza relativa. Segundo, porque se podrían mitigar los daños ambientales si el Estado es dueño de las minas, pues tendría una responsabilidad técnica y política sobre ellas. Tercero, porque existen las capacidades técnicas y profesionales para hacerlo. Otros dos argumentos se relegan a las conclusiones del presente capítulo: existe financiamiento para invertir en la nacionalización y a partir de ella es posible abordar el incumplido sueño de formar encadenamientos industriales con el cobre formando un *cluster* industrial minero.

La tributación minera

En la sección anterior mostramos que la nacionalización del cobre se justifica al observar las elevadas rentabilidades que obtienen las empresas privadas. Una de las causas de la rentabilidad sobre lo normal es la débil tributación. En esta sección defenderemos que, al menos, se necesita ajustar la carga tributaria, lo que a su vez requiere cambiar el nivel de las tasas de impuestos, la base tributaria sobre la cual se aplican y, sobre todo, eliminar la evasión y la elusión.

Para un mayor detalle técnico, el lector puede acudir a Cademartori, Páez y Soto (2013). Allí mostramos que el actual Impuesto Específico a la Minería (IEM), debería más que duplicarse y hacerse más progresivo en función del precio del cobre (cuadro 1). Las tasas óptimas allí sugeridas se obtuvieron a partir de la información de costos que aparecen en los libros de contabilidad de las empresas, por lo cual, probablemente, todavía están subestimadas. Además, en ese trabajo se propuso reemplazar el IEM óptimo por un royalty óptimo, pues el

IEM, en lugar de gravar el valor de las ventas, se aplica sobre un porcentaje de las ventas menos los costos directos. Luego, se ve lesionado por las declaraciones de costos de las empresas, las cuales resultan poco confiables. De hecho, allí se expone que, apenas apareció el IEM, los costos operacionales comenzaron a aumentar. Esto sugiere que, para mantener los costos en el cálculo del impuesto, como lo aconseja la literatura técnica, debería haber una fiscalización rigurosa de los costos.[2]

Cuadro 1. Tributacion óptima versus tributacion actual.

Precio Cobre (US$ Libra)	Tasa IEM actual máxima (% margen MOM)	Tasa IEM óptima (% margen MOM)	Royalty óptimo equivalente (% ventas)
2,6	4,0%	10,0%	4%
3,0	7,1%	30,0%	15%
3,4	9,5%	39,0%	22%
3,8	10,5%	43,0%	28%

Fuente: Elaboración propia actualizando Cademartori y otros (2013)

El impacto fiscal del IEM ha sido bajo por varias razones. En primer lugar, se diseñó una tasa de impuesto conservadora, bajo el supuesto que había que contar con la aceptación voluntaria de las empresas. La mayoría de ellas gozaban de una cláusula de invariabilidad tributaria, que en 2009, durante el primer gobierno de Michelle Bachelet, se extendió hasta el año 2025.

En segundo lugar, porque no se abordó cabalmente el tema del agujero fiscal vía elusión y tributación, aspecto que se arrastra desde antes del año 1991. Por ejemplo, ya en el año 2004, una Comisión Investigadora del Senado, dirigida por el exsenador Lavandero, estableció en base a informes del Servicio de Impuestos Internos que había tan solo una empresa minera pagando tributos, la Minera Escondida. Sin embargo, solo pequeñas regulaciones se hicieron al respecto, como por ejemplo la regulación de los precios de transferencia. En cuanto a las ilegalidades efectuadas, este tema no fue afrontado con la premura requerida, aun cuando está dentro las obligaciones del Servicio de Impuestos Internos y de Cochilco realizarlo. Mientras más tiempo pasa, es más probable que las empresas acusadas de evasión recurran al expediente de la prescripción. Justamente, en esta sección se resumirá el problema de la elusión y evasión tributaria para pagar menos impuestos.

2 La consideración de los costos en el impuesto a pagar por las empresas permite que aquella empresa que goza de un depósito de cobre de mejor calidad pague un mayor impuesto que aquella que no tuvo esa fortuna. Si se aplica el mismo impuesto a ambas, la empresa de mayores costos podría verse afectada. En términos técnicos, un impuesto que considera los costos captura la renta diferencial.

La minería ha sido afectada por la elusión y la evasión tributaria, las que inciden en los impuestos a la renta que gravan a la minería privada de Chile y también en los países andinos (Hanni y Pedestá, 2006). La diferencia entre evasión y elusión tributaria consiste en que la primera viola la letra de la ley, mientras que la segunda, el espíritu. En esta sección, se pretende explicar al lector que en el país no han faltado ni denuncias ni argumentos técnicos para invitar a controlar ambas: la evasión y la elusión.

El bajo pago de impuestos en la minería chilena, en comparación a estándares internacionales, fue demostrado por primera vez en la Universidad de Colorado por Batarseh y Cordes (2000). Esta investigación, sin embargo, pudo haber sobrestimado el aporte tributario de la minería privada chilena, pues comparó los impuestos que deberían haber pagado en los distintos países mineros una empresa de cobre con similares ganancias antes de impuestos. Es decir, no considera los menores costos chilenos. Igualmente, esa investigación supone que las empresas no eluden ni evaden.

En cambio, en Cademartori (2006) utilizamos los impuestos efectivamente pagados por las empresas de la región de Antofagasta, distintas a Minera Escondida. Después de un año pidiendo la información al SII, se nos informó que Escondida no podía ser incluida en la muestra porque llevaba su contabilidad en dólares. Se estableció, con la información proporcionada por el SII, que las mineras de Antofagasta solo tributaron un 1% de sus ventas por sus ganancias entre 1997 y 2002, cifra equivalente a la obligación legal de la minería artesanal (1%). Sin perjuicio de lo anterior, curiosamente, entre 1997 y 2001, sus dueños retiraron ganancias por $237.000 millones, mientras declaraban pérdidas en los libros tributarios por un valor de $ 3.427.000 millones. Como estas "pérdidas" se pueden acumular y arrastrar a los períodos futuros, las empresas quedaron libres de impuestos por muchos años, los necesarios para que las ganancias reconocidas acumuladas superen estas pérdidas acumuladas.

Para explicar esto es importante repetir que existe una diferencia significativa en las cifras de impuestos que publica la prensa, y las cifras reales que pagan las empresas privadas. Las primeras se basan en los Estados Financieros que entregan las empresas de acuerdo a los principios de la contabilidad financiera, principios distintos a los que rigen la contabilidad tributaria. Esta última aprovecha el conjunto de exenciones que la ley otorga. Al respecto, Meller (2002) destaca la enorme discrepancia entre las cifras entregadas por el Servicio de Impuestos Internos, al ser consultado por la citada Comisión Investigadora del Senado, y las cifras proporcionadas por las empresas.

La primera fuente de elusión es el abuso con la deuda. La legislación nacional permite a las empresas extranjeras retirar sus ganancias bajo la apariencia de intereses sobre deudas del extranjero. Si el inversionista extranjero exporta sus utilidades bajo el manto de amortización de intereses de sus acreedores, solo paga una tasa de 4% sobre los intereses; si lo hace como ganancias, en cambio, asume

un porcentaje de aproximadamente 16% sobre el retiro (que es la diferencia entre tasa por retiro al extranjero y el Impuesto de Primera Categoría antes de la última reforma). No cuesta mucho imaginar que las empresas prefieran internar al país capital propio presentado como préstamos de terceros, para que, en lugar de exportar ganancias, aparezcan exportando intereses de deudas que nunca existieron o que se planificaron con empresas asociadas.

La minera Disputada de Las Condes, por ejemplo, declaró pérdidas en el SII y nunca pagó impuestos en 23 años, incluyendo 11 años de gobiernos de la Concertación, donde no hubo voluntad para fiscalizar (Alcayaga, 1999). A pesar de ello, en el año 2002, su dueño, la Exxon, la vendió nada menos que en 1.300 millones de dólares. Para transformar sus ganancias reales en pérdidas ficticias, y de ese modo, eludir impuestos, esta empresa norteamericana utilizó el resquicio del endeudamiento.

La Ley 19.738 del año 2002, llamada «contra la elusión tributaria», no cambió mucho esta situación, al colocar, para efectos tributarios, el tope de endeudamiento de las empresas extranjeras en un elevado 75% de sus bienes (activos).

Algunos ilustrativos ejemplos de nula voluntad de fiscalización los brinda Alcayaga (1999: 82-85). Por ejemplo, en 1991, el vicepresidente de la empresa Disputada Las Condes reconoce el subterfugio de pasar capital por deuda, cuando afirmó en la revista *Minería Chilena* que "el 96% de sus deudas correspondía a créditos de su Casa Matriz que actúa como entidad financiera respecto a su filial, por especial disposición del Banco Central". Lo anterior no fue obstáculo para que, en solemne ceremonia celebrada en el Palacio de La Moneda, el entonces Subsecretario de Economía otorgara a Disputada el Premio de la Calidad Total en agosto de 1997.

No obstante, la principal fuente de evasión tributaria internacional parece ser la subdeclaración de ingresos vía precios. En esa materia, a Riesco (2008b) le resulta sospechoso que la ganancia operacional por tonelada de cobre producida por Codelco, a pesar de tener minas muy antiguas, sea superior a la ganancia por tonelada de cobre de Escondida, un yacimiento que nace con la tecnología más moderna y con una ley de alto contenido de cobre.

¿Cómo es posible esto? Comparando los libros de contabilidad de ambas empresas, esa diferencia surge de incorporar el molibdeno: Codelco declara ingresos por molibdeno por montos muy superiores a los declarados por Escondida. Tan significativa es la venta de molibdeno por Codelco en ciertos años, que la sola venta de este subproducto cubrió los costos de producción de su producto principal, el cobre. El resto de las empresas privadas ni siquiera se toma la molestia de publicar en sus Estados Financieros algún ingreso por molibdeno, lo cual resulta todavía más sospechoso.

Para evitar a futuro estas sospechas, se requieren dos medidas urgentes. Primero, que en los lugares de embarque existan exámenes de laboratorio

confiables hechos por organismos independientes de las empresas para contabilizar el molibdeno. Actualmente estos servicios son concesionados a empresas privadas que podrían ser proveedores de las mismas empresas que deben fiscalizar, corriendo el riesgo de declaraciones menores a las efectivas al Servicio de Aduanas en Santiago. Enseguida, las empresas deben declarar en un ítem separado los ingresos que obtienen por subproductos y estos no deberían nunca presentarse como un menor costo, difícil de identificar por separado, sino explicitarse como un mayor ingreso.

Pero estas no son las únicas formas para pagar menos impuestos. Alcayaga (2011) ha detallado una larga lista, desde comienzos de los años noventa. En uno de sus primeros trabajos, bajo un título muy sugerente —*El libro negro del metal rojo*—, advirtió que los precios de venta internacionales del concentrado de cobre no correspondían al valor declarado por las empresas (Alcayaga, 1999). Como si fuera poco, este autor nos informa que después de la recuperación de la democracia, los gobiernos de la Concertación establecieron una serie de exenciones tributarias que favorecieron a la minería multinacional. En 1993, la Ley 19.270 dejó exento del pago del impuesto adicional las asesorías pagadas en el extranjero para producir bienes exportables, por concepto de: publicidad y promoción; análisis de mercado; investigación científica y tecnológica; asesoría y defensas legales ante autoridades administrativas jurisdiccionales o arbítrales del país respectivo; fletes, gastos de embarque y desembarque, por almacenaje, por pesaje, muestreo, y análisis de los productos, por seguros y por operaciones de reaseguros, por telecomunicaciones, o por someter productos chilenos a fundición, refinación o a otros procesos especiales.

Últimamente, Alcayaga ha advertido que, para reducir el pago de impuestos, las empresas privadas fabrican pérdidas artificiales en sus libros de contabilidad a través de operaciones financieras internacionales especulativas (Marín, 2016). Incluso, la anterior administración de Codelco, a pesar de tener restringida estas operaciones después del "Davilazo", incurrió en sospechosas pérdidas bajo la administración de Sebastián Piñera, pérdidas que serían utilizables para justificar la futura privatización de esta empresa estatal.

Es evidente que, al no ser parte de los costos necesarios para producir minerales, estas pérdidas especulativas no deberían ser parte de ninguna renta afecta a impuestos. Con mayor razón, considerando que el sistema tributario permite que las pérdidas de un año se arrastren a los años tributarios siguientes, evitando el pago de impuestos hasta que aparezca un año donde las utilidades superen a estas pérdidas acumuladas en años anteriores.

A todo lo anterior se añaden otros mecanismos que benefician a todas las empresas del país. No hay que olvidar el Estatuto del Inversionista Extranjero (DL 600), el que extiende al inversionista extranjero los derechos del empresario nacional. El Estatuto nació en dictadura, pero fue ratificado y ampliado en el primer gobierno de la Concertación. Se prometió cambiarlo en el actual gobierno,

pero solo se modificaron las facultades del Comité de Inversiones Extranjeras, que ahora promueve el ingreso de capitales con más herramientas que antes, pero no hubo ningún cambio de fondo en el marco jurídico.

Pues bien, las normas chilenas permiten que se amortice la depreciación declarada de los bienes de capital para efectos tributarios en menos años que la depreciación normal, solo para postergar el cobro de impuestos. Este es un tema especialmente sensible en la gran minería, que es intensiva en maquinaria de gran valor. Maquinaria y equipo importado que tampoco paga derechos de aduana, pues la política comercial del Estado, después de 1991, ha llevado los aranceles a niveles cercanos a cero gracias a la larga lista de tratados de "libre comercio" que favorecen a las empresas multinacionales.

Lo mismo ocurre con los gastos administrativos de organización en puesta en marcha, que se pueden acelerar por encima de lo normal. Si bien, tanto éstos como la depreciación acelerada de los bienes de capital no se pueden usar para reducir el Impuesto Específico a la Minería, se reconocen aún como gasto en los otros impuestos; es decir, en los más importantes, que son la Tasa Adicional y el Impuesto de Primera Categoría.

Por otro lado, las empresas exportadoras tampoco pagan IVA porque lo pagado se les reintegra. La patente minera es un impuesto simbólico que se cobra por hectárea y no por el valor del mineral. De la misma forma, las donaciones y las capacitaciones se pueden rebajar de la base imposible, por debajo de un tope.

Además, las empresas pueden rebajar impuestos pagando o simulando pagar a terceros por el uso de las minas que explotan. El costo de arriendo de pertenencia se permite dentro del costo de operación. Es decir, el royalty que ellas no pagan al Estado, lo usan cuando se cobran entre ellas. Esta situación es anómala porque de acuerdo a la Constitución vigente, el Estado es el dueño legal de todas las minas de Chile, aun cuando las concesiona a privados por plazos muy largos y con grandes privilegios.

Si bien el Estatuto del Inversionista Extranjero asegura las mismas garantías que al empresario nacional, no impide que las empresas extranjeras tengan privilegios que no tiene el contribuyente chileno. El más importante es la garantía de optar por la invariabilidad tributaria, que les asegura por muchos años no ser objeto de un aumento de impuestos. En vez de ser eliminada, esa invariabilidad fue adecuada en la reciente reforma tributaria, pero mantenida en el nuevo estatuto (Ley 20.848).

Otra situación anómala consiste en que empresas extranjeras instaladas en Chile tengan derecho a pagar impuestos sobre la base de su contabilidad en dólares. Poco se ha estudiado el efecto tributario de este privilegio. Tampoco se entiende que las asesorías en ingeniería al extranjero estén exentas de impuesto cuando son contratadas por estas empresas exportadoras. En lugar de proteger a la ingeniería nacional de la competencia importada, se otorgaron privilegios especiales en el primer gobierno posdictadura.

Conclusión

Este artículo presenta evidencia sobre el problema de la renta en la industria del cobre y considera una nueva política tributaria y la nacionalización de los yacimientos a explotar. Además, se propone una estrategia comercial e industrial en coordinación con los países vecinos.

Los estudios han aportado valiosos antecedentes que justifican cambios tributarios, apuntando a la necesidad urgente de terminar con las fuentes de elusión y evasión tributaria en la minería privada. En primer lugar, el Estado no puede garantizar que los extranjeros mantengan una invariabilidad tributaria que los nacionales no tienen. Enseguida, debería colocar un tope a la deuda y a la depreciación acelerada para efectos tributarios. Asimismo, los ingresos deberían ser calculados en base a precios referenciales internacionales y deberían controlarse las ventas por subproductos mediante pruebas de laboratorio independientes.

Además, vistos los muchos mecanismos que permiten aumentar los costos para pagar menos impuestos, debe establecerse un impuesto específico a la gran minería de mayor magnitud y sobre la base de un gravamen sobre las ventas en lugar de afectar el ingreso neto operacional. También deben prohibirse, o al menos regularse, las donaciones para evitar que ellas se transformen en una compra de organizaciones sociales.

Estas medidas pueden ser denominadas acciones mínimas urgentes para los proyectos que se mantengan en manos del sector privado. Sin embargo, dada la elevada rentabilidad del cobre, la importancia que tiene para Chile en sus exportaciones y su condición de recurso no renovable, su nacionalización es necesaria para cautelar la independencia del país. Además, la nacionalización puede permitir que al cobre se le agregue valor agregado, tanto para transformarlo en bien manufacturado, como para que aparezca una industria nacional manufacturera que la provea de insumos latinoamericanos.

Pensando lo contrario, quienes diseñaron la Política Minera de Chile otorgaron garantías de seguridad a los inversionistas extranjeros. Para ello incluyeron una cláusula que, en caso de expropiación, el Estado chileno queda obligado a devolver a las empresas extranjeras no solo su inversión, sino sufragarles por adelantado las ganancias que dejarían de percibir a futuro hasta el final de la fecha de autorización de los proyectos.

Esta cláusula puede ser cuestionada desde el punto de vista jurídico por inconstitucional. Viola la misma Constitución de 1980, la cual mantuvo el principio que las minas son propiedad del Estado chileno, pues las concesiones que se otorgan a privados no suponen perder la propiedad. No se puede obligar a un propietario a pagar por recuperar lo que es suyo. Menos si las concesiones otorgadas fueron por tanto tiempo y en condiciones tan ventajosas para los privados, que en la práctica impidieron al Estado gozar de su dominio.

Otra de las controversias jurídicas a que daría lugar la nacionalización proviene de los tratados internacionales. Los gobiernos democráticos han

firmado tratados con varios países sede de nuestros inversionistas extranjeros. Los afectados por una nacionalización sin duda recurrirán a los tribunales internacionales, pues éstos protegen la propiedad contra la expropiación. Frente a estos alegatos también se pueden usar normas internacionales aprobadas por las Naciones Unidas en decenios anteriores, sumadas a la jurisprudencia en los países capitalistas, la cual dictamina que ningún tribunal puede discutir la soberanía estatal sobre los recursos naturales estratégicos de un país (Novoa Monreal, 2016).

Existiendo razones jurídicas para justificarla, con el objeto de evitar largos y costosos juicios, la nacionalización de cobre se podría practicar, salvo casos excepcionales, sin afectar los proyectos en ejecución. Para ello, basta confirmar que en nuestro país existan abundantes reservas de cobre pendientes por explotar. De acuerdo a diferentes fuentes, Chile posee todavía casi un tercio de las reservas de cobre del planeta. Ello, sin contar con las que se puedan descubrir a futuro.

Es verdad que muchas de estas reservas de cobre no son aún rentables de explotar por su baja ley de mineral, pero la tecnología avanza rápidamente y hoy son rentables yacimientos de baja ley que hasta hace una década eran impensable de explotar. Chile cuenta con bastante tecnología nacional como para introducir nuevas innovaciones que hagan conveniente económicamente su explotación. Asimismo, el costo de la energía solar seguirá bajando rápidamente, especialmente en el Norte de Chile, donde hay terrenos y sol en abundancia. La misma puesta en marcha de los nuevos proyectos de Codelco ha puesto de manifiesto la capacidad técnica nacional.

La nacionalización del cobre, bajo este esquema, consistiría en confirmar las reservas, asegurar su propiedad estatal, aumentar el gasto en exploración y destinar recursos de la renta del cobre a efectuar inversiones. Parte de esta inversión estaría destinada a explotar, por parte del Estado, los proyectos privados cuyos plazos legales vayan finiquitando. Desde luego que para ello no deberían renovarse los permisos que vayan caducando.

Para contar con buena información al respecto, otra medida urgente consiste en obligar a las empresas por ley a entregar públicamente en sus estados financieros anuales la información actualizada de sus reservas de minerales, auditadas y clasificadas por organismos independientes. Si el futuro de Chile y las regiones mineras depende del cobre, resulta incomprensible que se trate de información confidencial.

Igualmente, el Estado debería obligarles a cumplir con su obligación de publicar a tiempo sus informes financieros en el sitio que para este fin tiene destinado la Superintendencia de Valores y Seguros para las empresas afectas al IEM. Al mismo tiempo, estas empresas deberían obligatoriamente transar acciones en la Bolsa para permitir que los fondos de pensión privados, ojalá estatales, puedan aprovechar sus elevadas rentabilidades y para someterlas a normas más estrictas de regulación.

¿Cómo se podrían financiar los nuevos proyectos estatales? Los recursos para financiar la inversión en exploración, medición y ejecución deberían provenir de un adecuado control de la tributación minera. Se ha mostrado en la sección anterior que existe una gran holgura de recursos que no tributan. Además, Codelco, en lugar de destinar el 10% de sus ventas a las Fuerzas Armadas, podría destinar ese porcentaje a inversión en desarrollo minero, al igual que cualquiera empresa privada. Junto a ello, convendría asignar parte de la recaudación del IEM y de un tributo por el uso del agua para la minería. Resulta incomprensible que un recurso tan estratégico como el agua se entregue gratuitamente a sus usuarios, incluso aunque su derecho al no uso sea vendido a terceros.

Para la inversión en proyectos existe además la posibilidad de ocupar la misma estrategia de los privados. La inversión extranjera escasamente ha aportado capital fresco al país, pues ha sido financiada en su etapa inicial con un nivel de deuda cercano al 70% del valor de los proyectos. Lo han hecho así no solo para aprovechar la ventaja tributaria de la deuda, sino que también porque la rentabilidad de los proyectos puede ser tan elevada que es capaz de cubrir con holgura la tasa de interés de esas deudas. Niveles de rentabilidad de la minería superiores al 20% anual pueden pagar cómodamente tasas de interés internacionales del 5% anual.

Nuestra propuesta de no nacionalizar los proyectos en curso admite excepciones. Debe ser precedida por una auditoría tributaria fiscal de los proyectos en ejecución para verificar si han evadido impuestos. En algunos casos, el monto de los impuestos evadidos, considerando multas ilegales e intereses, podrían incluso llegar a superar la indemnización que sugiere la ley compensatoria heredada de la época de Pinochet. También podría descontarse de una eventual compensación a privados la valoración ambiental de los daños producidos. El mundo académico ya ha elaborado metodologías para una estimación monetaria. De este modo, al nacionalizar sin expropiación algunos proyectos en curso, el Estado se estaría pagando la deuda tributaria y ambiental de las empresas.

Por otro lado, la política minera debería reactivar el Comité de Países Exportadores de Cobre. Esta organización mundial, que hasta 1973 jugó un relevante papel, puede asumir diferentes tareas. Primero, regular la producción mundial para estabilizar el precio del cobre. La sola unión de la producción de Chile y Perú representa cerca del 45% de la oferta mundial. Incluso la oferta que sale de Chile tiene el mismo poder de mercado potencial que la suma de la producción de los países de la OPEP en el mercado del petróleo. En esas condiciones, resulta absurdo que Chile permita nuevamente una sobreproducción que haga caer el precio mundial del cobre a los niveles de mediados de los ochenta.

En segundo lugar, los países mineros del Cono Sur deben ofrecer poderes compradores a sus empresas mineras para reemplazar insumos importados por insumos nacionales, especialmente en el rubro de la industria manufacturera de bienes de capital. Estos países ya habían elaborado un detallado plan conjunto

industrial, en el marco del Pacto Andino, tendiente a producir por sí mismos bienes industriales para la industria minera y productos elaborados de cobre. Este plan fracasó porque luego del Golpe Militar Chile se retiró de esta organización. Desde aquella época se abandonó una estrategia de industrialización del cobre, mientras que el actual programa de formación de un *cluster* industrial minero, pareciera no estar dando los resultados esperados a pesar de los cuantiosos recursos que el Estado ha invertido en él.

Quedan pendientes muchos temas por analizar. Primero, se requiere establecer un catastro de los proyectos para conocer la legalidad de los compromisos adquiridos en los convenios vigentes. Segundo, es necesario clarificar la exactitud de las reservas de cobre disponibles, su calidad y propiedad. Tercero, hay que profundizar en las normas legales vigentes que aún permiten al Estado establecer el monopolio de la venta del cobre producido por el sector privado, lo cual permitiría estabilizar el precio racionando la producción, controlar los metales preciosos ocultos en los embarques e impedir la subdeclaración de precios de exportación. Cuarto, se debe precisar con futuros estudios la estimación de la tasa de rentabilidad minera que podría considerarse normal para el capital de exploración y para el capital de explotación.

Referencias

Alcayaga, J. (1999). *El libro negro del metal rojo. La concertada expoliación del cobre chileno.* Santiago: Aremi Ediciones.

—. (2011). *Manual del Defensor del Cobre*. Chile: Ediciones Tierra Mía.

Arellano Yanguas, J. (2011). *¿Minería sin fronteras? Conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú.* Lima: IEP, PUCP.

Batarseh, O. J. y M. L. Cordes (2000). *Global Mining Taxation Comparative Study*. Colorado: Institute for Global Resources Policy and Management, Colorado School of Mines.

Cademartori, J. (2006). *Análisis tributación sector minero. Segunda Región: Periodo 1999-2000.* Antofagasta, Chile: Departamento de Economía, UCN.

—. (2010). *El impacto de la inversión extranjera 1990-2000 sobre el desarrollo de la región minera de Antofagasta (Chile).* Santiago: Eumed.net.

Cademartori, J. y M. Arias (2010). *Enclaves exportadores modernos versus tradicionales: La minería extranjera en la región de Antofagasta.* Antofagasta: Serie de Documentos de Trabajo en Economía, UCN. Disponible en https://sites.google.com/a/ucn.cl/wpeconomia.

Cademartori, J., S. Paéz y D. Soto (2014). *Tasas óptimas para el impuesto a la minería del cobre en Chile (Vol. 37)*. Chile: Polis.

Caputo, O., y G. Galarce (2007). De la nacionalización del cobre por Allende a la desnacionalización por la dictadura y la Concertación. Chile: http://www.ocla.cl/oca/chile/mineras/mineras015.htm.

—. (2011). El cobre y el movimiento de trabajadores y estudiantes. Chile: Mimeo.

Correa Mautz, F. (2016). Encadenamientos productivos desde la minería de Chile. Santiago, Chile: Serie Desarrollo Productivo 203, Naciones Unidas, Cepal, Cooperación Alemana.

Hanni, M. y A. Pedestá (2006). Flujos financieros ilícitos en los países andinos. Una mirada al sector minero. Documentos de Proyecto. Naciones Unidas, Cepal, Cooperación Alemana

Leiva, S. (2009). La subcontratación en la minería en Chile. Elementos teóricos para el análisis. *Polis* (Revista de la Universidad Bolivariana), 8.

Leiva Lavalle, J. (2013). *Radiografía crítica del modelo chileno.* Santiago: Lom.

López R. y G. Sturla (2017). *Cómo captar las rentas del cobre en Chile.* Serie de Documentos de Trabajo. Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile, Departamento de Economía, SDT 437. Santiago, enero 2017.

Marín, F. (2016) Reportaje: El colosal desfalco cuprífero. Radio Universidad de Chile. Lunes 8 de febrero del 2016. Disponible en http://radio.uchile.cl/2016/02/08/el-colosal-desfalco-cuprifero/

Meller, P. (2002). *Dilemas y debates en torno al cobre.* Santiago.

Moguillansky, G. (1999). La inversión en Chile: ¿El fin de un ciclo en expansión? Santiago: FCE, Cepal.

NME (2012). Chile concentra el 28% de las reservas mundiales de Cobre. NME Nueva Minería y Energía. 19 de diciembre. Disponible en http://www.nuevamineria.com/revista/chile-concentra-el-28-de-las-reservas-mundiales-de-cobre/

Nodo XXI (2014). La reforma tributaria de Bachelet. Cuadernos de Coyuntura Número 3. Edición invierno. Junio 2014. Santiago: Fundación Nodo XXI.

Novoa Monreal, E. (2006). *Nacionalización, derecho y propiedad. Textos escogidos.* Santiago: Universidad Arcis.

Riesco, M. (2008a). *On Mineral Rents and Social Developement in Chile.* Santiago: Cenda, UNIRSD Proyect.

—. (2008b). Acerca de rentas mineras y desarrollo social en Chile. Taller UNRISD, "Política Social en Países Ricos en Minerales". Cenda Chile.

Riesco, M. y G. García Huidobro (2010). Tributación y ganancias de la Gran Minería en Chile: 2005-2009. Santiago: Centro de Estudios de Desarrollo Alternativo.

Salas Opazo, V., D. Hernández, J. Neira, M. Raymondi y R. Flores (2011). Mercado de la previsión social en Chile. Santiago, Chile: Working Paper Series Boletín de Estudios Sectoriales. Universidad de Santiago de Chile, Departamento de Economía.

Sturla, G., S. Accorsi, R. López y E. Figueroa (2016). *Nuevas estimaciones de la riqueza regalada a las grandes empresas de la minería privada del cobre: Chile 2005-2014.* Serie de documentos de trabajo SDT-435 p.1-28. Departamento de Economía, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile

Titelman, E. (2013). Comentario sobre la política tributaria minera. *Revista Políticas Públicas.*

5

Por dónde empezar una política industrial en Chile: Manufacturas del cobre de clase mundial

Felipe Correa*

Introducción

El historiador Eric Hobsbawm sitúa el inicio de la Primera Revolución Industrial con la invención de la máquina a vapor alimentada por carbón, en la década de 1780 en Gran Bretaña (Hobsbawm, 2009: 35), la que luego se expandiría a Europa continental y posteriormente a otros países de Asia y América. Esta Primera Revolución Industrial determinó el paso de una economía basada en la agricultura y en métodos artesanales de producción, a una basada en la maquinización, con rápidos aumentos en productividad. Surgieron entonces nuevas fuentes de energía, necesarias para alimentar las nacientes industrias. Gran Bretaña pudo aportar en sus inicios una gran cantidad de carbón debido a sus altas reservas. A esto se sumó la construcción de vías férreas y la expansión del ferrocarril, abaratado y mejorado por la sustitución del hierro por el acero, lo que determinó la ampliación de los mercados periféricos en una primera instancia como suministradores de materias primas (fundamentalmente las colonias inglesas de América e India), y en una segunda instancia como consumidores pasivos de los frutos de la naciente producción industrial.

La Segunda Revolución Industrial se sitúa inmediatamente terminada la primera, a mediados del siglo XIX (1850-1870), y duró hasta inicios del siglo XX. Esta Segunda Revolución se caracterizó fundamentalmente por el descubrimiento de la electricidad, o más bien del electromagnetismo, lo que pudo ser posible gracias a la producción previa de los componentes metálicos necesarios para la generación y transmisión de esta forma de energía. También se ampliaron las fuentes energéticas (se incorporaron hidrocarburos como gas y petróleo), las comunicaciones (con la invención del teléfono y la radio) y los medios de transportes (con la invención del automóvil y el avión). En este periodo surgió también la producción masiva de fertilizantes químicos y la química orgánica en general, lo que contribuyó a aumentar la productividad de la tierra provocando

* El autor agradece los comentarios de los editores de este libro y de investigadores de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL que contribuyeron a mejorar una primera versión de este capítulo.

incrementos enormes en la producción de alimentos, con la consecuente posibilidad de aumentar la población. Otros cambios se produjeron también en la forma de organizar las empresas y las industrias. Surgió con fuerza la producción en masa gracias a las posibilidades que entregaba la electricidad, las nuevas formas de transporte, la potenciada división del trabajo y el aumento en el comercio internacional. Los nacientes medios de comunicación ayudaron también a los fines comerciales. Los países de la periferia continuaron proveyendo materias primas, fundamentalmente recursos naturales no renovables para alimentar esta creciente industria ubicada en los centros metropolitanos mundiales.

La Tercera y la Cuarta Revolución Industrial son conceptos más recientes, y tienen que ver con las tendencias actuales en términos de la incorporación de los sistemas de información y las redes, y de sistemas ciberfísicos a la producción, respectivamente. Mientras la Tercera Revolución Industrial se encuentra en pleno proceso en los países desarrollados, la Cuarta Revolución Industrial se encuentra aún en un estado de incipiente implementación por parte de gobiernos y empresas en lugares donde las otras tres revoluciones ya han tenido curso.

Cada una de las cuatro revoluciones industriales —en esencia, revoluciones *tecnológicas*— pueden bien ser vinculadas al surgimiento de los llamados grandes sectores productivos. El sector primario incorpora todos los procesos de transformación de los recursos naturales en productos primarios no elaborados, y que son susceptibles de ser intercambiados en las esferas del mercado. En este sector entran la agricultura y la minería. De esta forma, la Primera Revolución Industrial provocó la explotación masiva de grandes yacimientos mineros de carbón y hierro que hasta ese entonces habían permanecido casi inalterados, con el fin de obtener insumos para el funcionamiento de la máquina a vapor y los ferrocarriles. En la medida en que la máquina se fue introduciendo en la naciente industria, la Segunda Revolución Industrial masificó la producción manufacturera en masa. Esto contribuyó a expandir el empleo y la producción del sector secundario, el cual se define como el sector que transforma las materias primas. Aquí se incluyen la manufactura de la madera, de los metales, el plástico, las máquinas y equipos, los químicos y la farmacéutica, y los alimentos procesados, entre otros. La Tercera Revolución Industrial que ha tenido lugar en los países tecnológicamente avanzados ha fomentado el sector terciario, que se define como el sector de producción de bienes y servicios intangibles, lo que incluye el comercio, las finanzas, los servicios empresariales, los servicios sociales como salud y educación, y los servicios personales profesionales y no profesionales. Esto es lo que se ha denominado como 'tercerización' de la economía. La Cuarta Revolución Industrial se relaciona al sector cuaternario, que es el sector de producción y distribución de la información, y engloba actividades especializadas de desarrollo, investigación e innovación en informática y áreas relacionadas.

Estas diferentes fases del desarrollo productivo de los países han sido en general secuenciales, y cada una de las etapas previas ha posibilitado la consecución de los estados posteriores. De esta experiencia histórica mundial surge la pregunta de si es posible para un país el "saltarse etapas", o alcanzar estados tecnológicos más avanzados sin haber transitado por los estados intermedios.

En su libro *Retirar la escalera* (2003), el economista coreano Ha-Joon Chang se hace la siguiente pregunta: ¿cómo, *de verdad*, se hicieron ricos los países ricos? La respuesta, argumentada a través del libro, tiene que ver con las políticas de protección a la industria naciente y a los subsidios a la exportación que aplicaron los países que en periodos anteriores se encontraban en pleno proceso de industrialización. Esto fue reconocido tempranamente en la teoría del desarrollo. El economista alemán Friedrich List reflexionaba en 1841 sobre la vía británica al éxito industrial de esta forma: "Habiendo alcanzado cierto grado de desarrollo por medio del libre comercio, las grandes monarquías [británicas] se dieron cuenta de que el grado más alto de civilización, poder y riqueza solo puede alcanzarse mediante una combinación de manufacturas y comercio con agricultura" (en Chang, 2003: 36).

Pero la industrialización no fue solo para los primeros países que la consiguieron. Fue también lo que permitió que países asiáticos alcanzaran el nivel de ingresos que antes habían alcanzado las economías occidentales avanzadas. Es el caso de Japón —que empezó el proceso de industrialización en la segunda mitad del siglo XIX—, Corea del Sur, Taiwán y algunos otros países a partir de 1960. Este es aún un proceso activo en todo el territorio de China y de India: ambos países han aumentado su participación en el empleo manufacturero total en el mundo de forma dramática en las últimas décadas (Ghosh, 2008).

La industrialización fomentó en sus inicios la urbanización, y lo continúa haciendo, creando grandes urbes que reciben a contingentes de campesinos que migran buscando mejores condiciones de vida (Riesco, 2012). En este proceso que se ha desarrollado en distintas épocas según la historia de cada país, se han creado también las clases obreras y las clases capitalistas, con sus sindicatos y asociaciones gremiales, las cuales han moldeado en buena forma las democracias modernas. La migración campo-ciudad que se da en el proceso de industrialización tiene que ver con que las empresas manufactureras proporcionan buenos trabajos, mayores ingresos en forma de salarios y estabilidad, una reducción de la desigualdad social y un aumento constante en la innovación y la productividad. Lo anterior repercute en un escenario más favorable para el crecimiento económico, y en la posibilidad de reducir la pobreza material y aumentar el bienestar social a través del incremento de los ingresos y el consumo en etapas tempranas del desarrollo.

Pero la realidad de hoy de los países más atrasados con respecto a la manufactura no es muy alentadora. Desde hace décadas los países en desarrollo

han venido desindustrializándose, de manera similar a como ha sucedido en los países ya desarrollados (Palma, 2005). Esto sería el camino 'natural' que tendrían que recorrer las economías en desarrollo. Sin embargo, existe una diferencia fundamental: el punto en que estas economías en desarrollo han comenzado su proceso de desindustrialización ha sido muy previo —medido por el nivel de ingreso per cápita— al punto en que las economías desarrolladas empezaron su proceso de desindustrialización. Esto podría asemejarse a una persona que se encuentra en la adultez, y que entra prematuramente en la tercera edad (o tercera revolución industrial), adelantando su edad de jubilación. En este caso es probable que los ingresos y el capital que esta persona no acomodada (o país de ingreso medio) haya acumulado durante su vida laboral (o durante su fase de segunda revolución industrial) no sean suficientes para sustentar eficazmente su vida posterior. Lo que acá se describe es lo que el economista chileno José Gabriel Palma, en un análisis de 2005, denominaba *desindustrialización prematura*. Esta desindustrialización prematura no solo daña la velocidad en que las economías de ingreso medio son capaces de crecer y de alcanzar el nivel de ingreso de las economías desarrolladas, sino también la *sosteniblidad* del potencial de crecimiento de largo plazo.

Chile, un caso de desindustrialización prematura

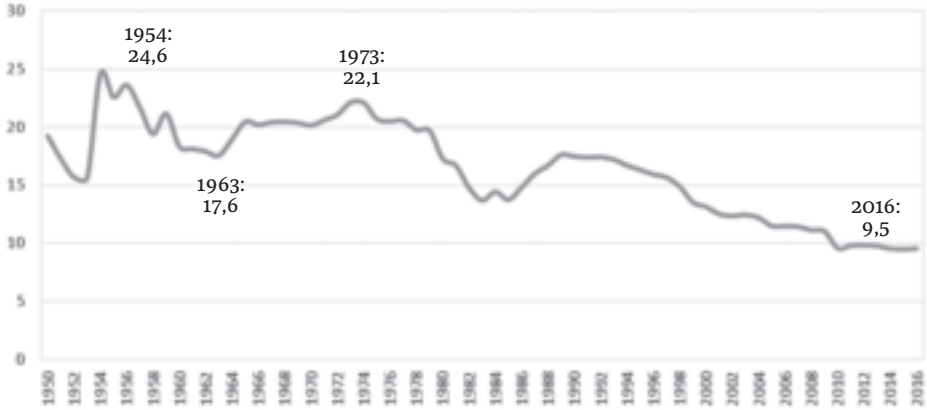
La historia de la segunda revolución industrial en Chile tiene sus inicios en la década de 1930. En parte a raíz de la gran crisis de 1929 y de las sucesivas guerras mundiales que modificaron la estructura del comercio internacional, los gobernantes chilenos debieron abocarse a pensar cómo proporcionar a la economía nacional aquellos bienes industriales que habían sido redirigidos a la industria armamentista de las economías del centro. Un hito en este sentido lo constituye la creación de la Corporación de Fomento a la Producción (Corfo) en 1939, bajo el gobierno radical de Pedro Aguirre Cerda, a pesar de que las ideas industrializadoras ya venían desarrollándose desde hace un tiempo, lo que se vislumbra por ejemplo con la fundación de la Escuela de Comercio y Economía Industrial de la Universidad de Chile en 1934 (actual Facultad de Economía y Negocios), de quien el mismo Pedro Aguirre Cerda sería el primer decano.

La Corfo se abocó en la década de 1940 a crear las grandes empresas nacionales que sustentarían la política de industrialización. En 1943, creó la Empresa Nacional de Electricidad S.A. (Endesa) con el 90% de propiedad estatal, cuya misión era la electrificación del país, en línea con los requerimientos de una Segunda Revolución Industrial. En 1946 se creó la Compañía de Acero del Pacífico S.A. (CAP) y en 1950 la Siderúrgica de Huachipato para CAP Acero. Ese mismo año se creó la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP) cuyo fin era explotar y refinar el petróleo del país. En 1953 se creó la Industria Azucarera Nacional S.A.

(Iansa), con una primera planta industrial en Los Ángeles que manufacturaría la producción agrícola de remolacha, especialmente de la zona sur. Todos estos emprendimientos del Estado, entre otros, fueron conducidos por la Corfo en una política que posteriormente se denominó "industrialización dirigida por el Estado", conocida también como "industrialización por sustitución de importaciones". De forma paralela a estos esfuerzos, que demandaban una mano de obra más capacitada, se creó la Universidad Técnica del Estado (UTE), la que empezó a funcionar en 1947. Todo esto ocurrió en Chile mayoritariamente bajo los gobiernos radicales entre los años 1938 y 1952.

Según las estadísticas de empleo disponibles para Chile, ya en 1954 uno de cada cuatro ocupados del país (24,6%) se encontraba trabajando en el sector manufacturero (gráfico 1). Es interesante notar que entre 1952 y 1964 Carlos Ibáñez del Campo y Jorge Alessandri Rodríguez ocupan sucesivamente la Presidencia de Chile, ambos "independientes", y que es en este periodo cuando la proporción de empleados de la manufactura cae de forma notoria. Sin embargo, a partir de 1964, con la llegada del democratacristiano Eduardo Frei Montalva a la Presidencia, la proporción de ocupados de la manufactura tiene un nuevo repunte, alza que se mantiene durante el siguiente gobierno del socialista Salvador Allende Gossens hasta el Golpe de Estado de 1973.

Gráfico 1. Participación de empleo manufacturero en empleo total en Chile, 1950-2016 (Porcentajes).



Fuente: Elaboración propia a partir de Timmer, de Vries & de Vries (2015), Correa & Stumpo (2017) e Instituto Nacional de Estadísticas de Chile.

Con la llegada de la dictadura cívico-militar y las políticas económicas neoliberales, la participación del empleo manufacturero revierte su tendencia ascendente y empieza a caer en una tendencia de desindustrialización de largo plazo que se mantiene hasta nuestros días (gráfico 1). En esto radica la

importancia del concepto de *desindustrialización prematura*, pues los países desarrollados alcanzaron el máximo de participación del empleo manufacturero en torno a los 12.000 dólares per cápita, mientras que cuando Chile comenzó a desindustrializarse, la población solo contaba con un ingreso de 4.392 dólares per cápita, es decir, casi un tercio del ingreso de los países desarrollados.[1]

Dado que la acumulación de capital previa es la que posibilita saltos tecnológicos posteriores, Chile tiene un *déficit manufacturero crónico* que proviene de una historia de desindustrialización prematura provocada por un golpe militar y la implantación de una ideología y una política económica que bien puede ser caracterizada como la política de "patear la escalera".[2] Con el quiebre político, económico, social y cultural de 1973, se echó por tierra la creciente posibilidad de hacer transitar al país por su segunda revolución industrial, lo que en la práctica ha condenado a Chile, y por varias décadas, a seguir siendo mayoritariamente un exportador de materia prima poco elaborada.

El cobre como pilar de la política industrial

En el proceso de industrialización previo a 1973, el cobre siempre jugó un papel fundamental. Ya para los inicios de la Corfo en 1939, una de las cuatro primeras comisiones en que se organizó la Corporación correspondía a los sectores de industria y minería, y que luego fue el Departamento de Fomento Minero e Industrial para Antofagasta. En 1944, la Corfo creó la empresa de Manufactura del Cobre (Madeco), y en 1952 inauguró la Fundición Hernán Videla Lira ("Fundición Nacional Paipote") para la transformación del cobre concentrado en cobre fundido. Esto da cuenta del temprano interés por avanzar en el proceso de industrialización de la minería en Chile, especialmente en cuanto al cobre.

Una vez superado el periodo regresivo para la manufactura que significaron los gobiernos de Carlos Ibáñez del Campo y Jorge Alessandri Rodríguez, disputaron las elecciones de 1964 Salvador Allende por la izquierda, Eduardo Frei por el centro, y Julio Durán por la derecha. Se impuso Frei. En su programa de gobierno propuso la *chilenización del cobre*, que consistía en la negociación para la explotación del cobre —hasta ese momento en manos extranjeras— mediante

1 Las cifras corresponden a dólares a paridad de poder de compra de 1991 y 1990, respectivamente. Para mayores antecedentes sobre estas estimaciones, véanse Rowthorn (1994), Rodrik (2015) y Castillo y Martins (2016).

2 Este concepto se refiere al hecho de que los países avanzados recomiendan a los países menos avanzados políticas contrarias a las que ellos mismos aplicaron en estados previos de desarrollo con el fin de mantener a los países emergentes en el subdesarrollo en una especie de subordinación permanente: "Un ardid muy común e inteligente que practica quien ha alcanzado la cumbre de la grandeza es retirar la escalera por la que ha trepado para impedir a otros trepar tras él" (Chang, 2003: 37). Es lo que autores de la segunda mitad del siglo XX denominaron el "desarrollo del subdesarrollo".

empresas mixtas de carácter público-privadas. Esta propuesta era considerada por Frei como una de las tres *vigas maestras* de su programa, junto a la reforma agraria y a la promoción popular (Serani, 2013: 185). El programa económico de Frei destacaba que no se buscaría desalentar las inversiones extranjeras, sino encausarlas hacia los intereses del país, para lo cual se establecían cuatro requisitos que debían cumplir las empresas y entre los cuales estaba la refinación total de la producción de cobre y su industrialización en Chile (Serani, 2013:207). En solo cinco años, entre 1965 y 1970, la política de *chilenización del cobre* había logrado que la capacidad de refinación del cobre se incrementara en casi el doble, de 390.000 a 750.000 toneladas métricas. En solo cinco años.

En las elecciones presidenciales de 1970, Allende se impuso con una mayoría relativa, y fue elegido finalmente con la ratificación del Congreso y el apoyo de Eduardo Frei. Allende propuso en su programa avanzar hacia la *nacionalización del cobre*, la que se concreta en 1971 con una ley que es votada a favor en forma unánime en el Congreso. En el discurso del 11 de julio de ese año y con motivo de la promulgación del decreto ley que nacionalizó la gran minería del cobre, Allende se dirigía a los mineros de la mina El Teniente de Rancagua con las siguientes palabras:

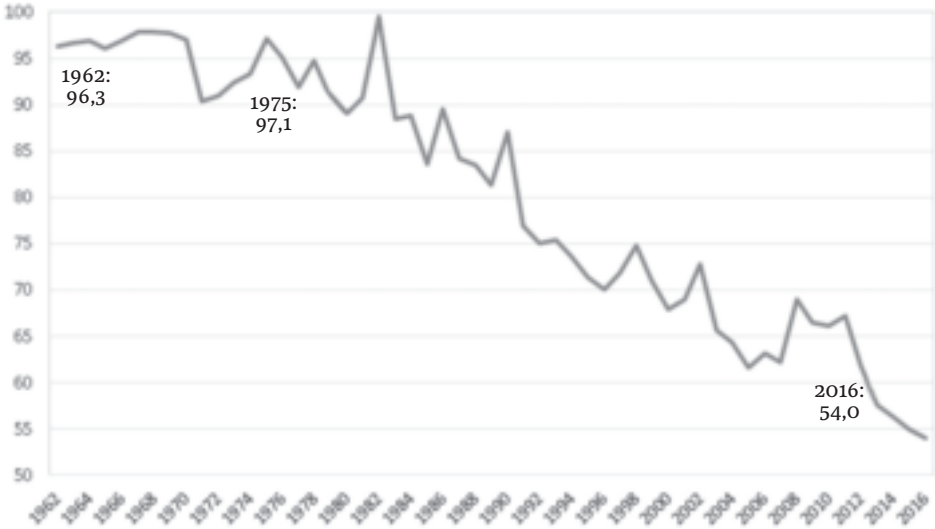
> *"Compañeros mineros, trabajadores duros del rojo metal: una vez más debo recordarles que el cobre es el sueldo de Chile, así como la tierra es su pan. El pan de Chile lo van a garantizar los campesinos con su conciencia revolucionaria. El futuro de la patria, el sueldo de Chile, está en las manos de ustedes".*

Para esa fecha, uno de cada cinco ocupados (20,1%) del país se encontraba empleado en el sector manufacturero (gráfico 1).

De estos acontecimientos ya han pasado más de cuatro décadas. En la actualidad, solo uno de cada diez ocupados (9,5%) se encuentra empleado en la industria manufacturera, debido a que la política económica concertacionista siguió, en términos generales, la tendencia desindustrializadora que inició la dictadura con su política económica neoliberal.

Si se trata del nivel de elaboración del cobre, una serie de datos que cubren un periodo de más de 50 años muestra cómo en 1962 el cobre manufacturado correspondía al 96,3% del valor de las exportaciones de cobre, pero al 2016 esta proporción, que ha disminuido paulatinamente— llegó al 54%. Esta caída es más notoria entre los años 1975 y 2016 (gráfico 2).

Gráfico 2. Valor de las exportaciones de cobre manufacturado como proporción del valor total de las exportaciones de cobre, 1962-2016 (Porcentajes).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de COMTRADE.

Nota: Para el periodo 1962-1982 se considera manufacturado el subgrupo 6821 y concentrado el subgrupo 2831 (CUCI Rev. 2); para el periodo 1983-1989 se considera manufacturado el subgrupo 6821 y concentrado el subgrupo 2871 (CUCI Rev. 2); para el periodo 1990-1996 se consideran manufacturados los subgrupos 7402, 7403, 7408, 7409, 7410, 7411, 7414 y 7416, y concentrado el subgrupo 2603 (SA 92); para el periodo 1997-2001 se consideran manufacturados los subgrupos 7402, 7403, 7408, 7409, 7410, 7411 y 7414, y concentrado el subgrupo 2603 (SA 96); para el periodo 2002-2006 se consideran manufacturados los subgrupos 7402, 7403, 7408, 7409, 7410, 7411, 7414 y 7416, y concentrado el subgrupo 2603 (SA 02); para el periodo 2007-2011 se consideran manufacturados los subgrupos 7402, 7403, 7408, 7409, 7410 y 7411, y concentrado el subgrupo 2603 (SA 07); para el periodo 2012-2016 se consideran manufacturados los subgrupos 7402, 7403, 7408, 7409, 7410 y 7411, y concentrado el subgrupo 2603 (SA 12).

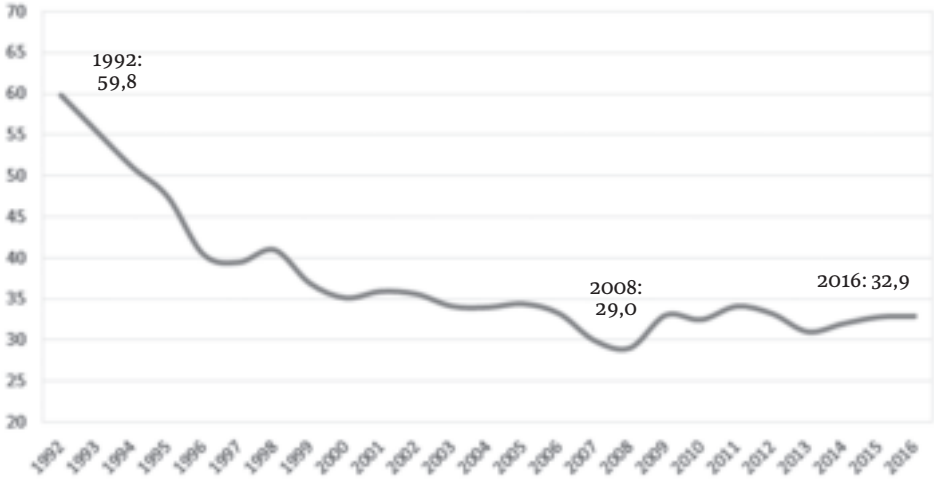
En la actualidad, además, la explotación estatal del cobre corresponde a un tercio de la explotación total (gráfico 3), y la mitad del cobre de mina producido en el país es refinado en fundiciones y refinerías nacionales (gráfico 4). Más aun, solo el 5% del cobre refinado es utilizado para la elaboración de productos metálicos basados en cobre (gráfico 5).[3]

En los 22 años que cubre el periodo 1995-2016 han caído tanto la participación estatal en la producción de cobre, como la participación de cobre refinado sobre el total de cobre explotado, y la proporción utilizada de cobre refinado para la producción de metales basados en cobre. Si al 2016 el cobre refinado utilizado

3 Esta estimación se realiza en base a información anual proporcionada por Cochilco, y proviene de la solicitud de cobre refinado que realizan las empresas manufactureras hacia las empresas mineras, como permite la Ley 16.624 (Ley de Reserva del Cobre).

para elaborar metales correspondía al 4,5% del total de cobre refinado, y a su vez el 47,1% del total de cobre es refinado, se puede decir que al 2016 solo el 2,1% del cobre producido en Chile se destina a la manufactura de productos metálicos elaborados o semielaborados.

Gráfico 3. Explotación estatal como proporción de la explotación total de cobre, 1992-2016 (Porcentaje de toneladas métricas).

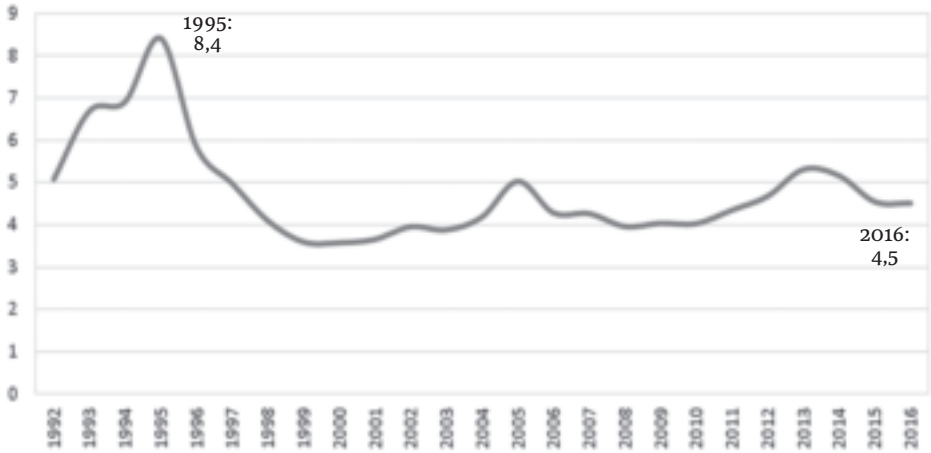


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de COCHILCO.

Gráfico 4. Producción de cobre refinado como proporción de producción total de cobre de mina, 1992-2916. (Porcentaje de toneladas métricas).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de COCHILCO.

Gráfico 5. Proporción de cobre refinado utilizado para la producción de productos metálicos basados en cobre, 1992-2016. (Porcentaje de toneladas métricas).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de COCHILCO.

Nota: El cobre refinado utilizado se ha estimado en base a lo informado por la reserva global de cobre que permite la Ley 16.624 (Ley de Reserva del Cobre).

Propuestas

Para avanzar en cubrir el *déficit manufacturero crónico* que aqueja a Chile, debido al legado histórico, político y económico en materia de desarrollo, a continuación avanzaremos en propuestas factibles y de corto plazo que apuntan a lograr una senda estable y creciente de incrementos en producción y productividad. Así, en un escenario como el de hoy son tres los caminos posibles a transitar para Chile de aquí a los próximos años en relación al cobre y al vínculo con la manufactura.

El primero de estos caminos es simplemente abandonar la intención de revitalizar la manufactura nacional, y apostar por el crecimiento derivado de otros sectores, esencialmente de servicios avanzados e intensivos en conocimientos. El segundo camino se hace cargo de avanzar en la industrialización a través del fomento de la fabricación doméstica de los insumos manufacturados que ocupa la minería. El tercer camino también se hace cargo de retomar la senda perdida de industrialización, pero a través de una mayor refinación del cobre y de la elaboración de productos manufacturados a partir del mineral. Cabe señalar que estas tres vías no son sustitutas, y son de hecho en buena medida complementarias, como se verá a continuación.

En cuanto a la primera opción de fomentar eminentemente los servicios y abandonar el fomento activo de la manufactura, existe cierta evidencia que

sugiere que es posible el crecimiento de los países a través de los servicios, complementario e incluso con un potencial mayor al de la manufactura (Dasgupta y Singh, 2006; Amirapu y Subramanian, 2015). Esto va de la mano con el tránsito natural de las economías desarrolladas que han pasado por un periodo completo de industrialización, y que en nuevas fases del crecimiento se vuelcan hacia los servicios (Heintz, 2009).

A estas alturas no cabe duda que fomentar los servicios intensivos en conocimiento es necesario, sobre todo pensando en que, si estos servicios no se producen localmente, la base productiva los buscará en otros lugares del planeta dado las facilidades que ofrecen las cada vez más expeditas comunicaciones a nivel global. Sin embargo, el necesario impulso a los servicios intensivos en conocimiento no implica que se abandone el impulso a la manufactura, como ha sido planteado en el primero de los caminos posibles a transitar. El impulso a la manufactura no implica necesariamente no fomentar otros sectores, ya sean los servicios, la agricultura, la construcción o la energía. Una posición más ecuánime con respecto a este debate no niega la importancia de la manufactura como motor de crecimiento en la mayoría de las economías que crecen, especialmente en aquellas en vías de desarrollo, aunque sin descartar que en algunos casos ciertos servicios intensivos en conocimiento e inversión en innovación y desarrollo puedan fortalecer el crecimiento, actuando incluso el sector industrial como estimulante del sector de servicios (Heintz, 2009; Haraguchi, Fang Chin Cheng y Smeets, 2017).

En la última década en Chile se ha producido un debate interesante respecto a la minería y a los servicios de proveedores asociados. Impulsado por la minera angloaustraliana BHP Billiton en sus inicios, el Programa Proveedores de Clase Mundial (PPCM) se erigió como el paradigma de la política pública hacia el sector minero, y fue prontamente adoptado por Codelco y luego por el gobierno de Michelle Bachelet en su Programa Nacional de Minería Alta Ley (Fundación Chile, 2016). Sin embargo, al poco andar del PPCM, los resultados no fueron los esperados: el sector proveedor de servicios fue más una promesa que una realidad (Meller y Parodi, 2017). Chile es un país que no ha reflexionado aun de forma suficiente al respecto, es decir, al verdadero rol y potencial que pueden tener los servicios asociados a la minería.[4] Un ejemplo de esto es que mientras las cuentas nacionales de Australia y Canadá consideran al sector de servicios mineros como un sector independiente —estos dos países han sido típicamente puestos como ejemplo por académicos y hacedores de política en lo que respecta a desarrollo

4 En un estudio del caso australiano, Urzúa (2012) destaca que un proceso importante para el desarrollo exportador de los servicios de maquinarias y tecnología minera en ese país fue la internacionalización de las empresas mineras. Ésta es sin duda una condición difícil de cumplir para el caso chileno, en que el 58% de la producción nacional corresponde a compañías extranjeras (Correa, 2016a: 30).

minero—, las cuentas nacionales de Chile aún no consideran al sector de exploración y servicios relacionados a la minería como un sector independiente de otros servicios. Dado que no es posible con las cuentas nacionales chilenas observar el grado de difusión que tienen los proveedores de servicios asociados a la minería, es que tomamos como ejemplo las cuentas nacionales de Australia y Canadá.

El gráfico 6 muestra los encadenamientos productivos que generan tres sectores económicos: los proveedores de servicios de la minería, la minería metálica, y el sector manufacturero de metales básicos, para Australia y Canadá, medidos a través de los coeficientes totales de las matrices insumo-producto.[5] Los coeficientes de estos dos países muestran que el sector de servicios de la minería tiene en ambos casos efectos menos que proporcionales en fomentar otros sectores productivos, tanto en los encadenamientos hacia adelante como hacia atrás. Al mismo tiempo, en ambos países los coeficientes de la manufactura de metales básicos poseen niveles de encadenamientos hacia adelante superiores a la unidad, lo que significa que un estímulo a estos sectores ayuda a incrementar más que proporcionalmente la actividad económica general de estos países, aunque solo en Australia los encadenamientos hacia atrás de la manufactura de metales básicos son superiores a la unidad. Finalmente, si los encadenamientos que genera el sector de servicios asociados a la minería son tan bajos, aun en estos países que son tradicionalmente puestos como ejemplo en cuanto a servicios de apoyo a la minería, ¿cuánto menos potencial difusor de la actividad económica pueden tener en Chile? Esto no significa de ningún modo que se deba abandonar la política dirigida al sector de servicios. Más bien, es una alerta para considerar seriamente lo que se está haciendo, y llamar la atención sobre el ineludible potencial que entrega una política que permita avanzar en la industrialización asociada a la minería del cobre, sobre todo en comparación al énfasis que se le ha dado a la política dirigida al sector de proveedores de servicios mineros.

5 El análisis de coeficientes totales derivados de las matrices insumo-producto señala la magnitud en que aumentos en la demanda o la producción de un sector tiene impactos en los sectores asociados. Si los coeficientes totales son mayores a 1, significa que un aumento en la demanda final tiene impactos más que proporcionales en los sectores encadenados. Si los coeficientes son menores a 1, el impacto en los sectores asociados es menos que proporcional al estímulo de demanda. A su vez, los encadenamientos hacia atrás se refieren al nivel en que un sector se vincula a proveedores nacionales, mientras que los encadenamientos hacia adelante se refieren al nivel en que un sector se vincula a otros sectores que utilizan al primero como insumo de producción.

Gráfico 6. Encadenamientos productivos de sectores relacionados a la minería metálica en Australia y Canadá, 2011-2013. (Coeficientes totales).

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la *Australian Bureau of Statistics* y *Statistics Canada.*

El segundo y tercer camino sugeridos inicialmente avanzan en poner la atención en la industria manufacturera, aunque desde dos ópticas distintas: desde la manufactura que es utilizada como insumo en la minería, o desde la manufactura elaboradora de productos metálicos a partir del mineral. En una analogía de la cadena de producción con un río que baja por una montaña, se puede hablar del fomento de la manufactura *aguas arriba* (proveedores de manufacturas para la minería) y de la manufactura *aguas abajo* (industria de metales manufacturados a partir de los minerales).

En cuanto al fomento de la manufactura *aguas arriba* (insumos manufacturados), se sabe que la minería utiliza importantes componentes nacionales de productos químicos básicos, maquinaria para uso industrial, productos metálicos de uso estructural, y otros productos metálicos (Correa, 2016a). En términos más precisos, la minería utiliza de forma intensiva importaciones de maquinarias: alrededor del 50% corresponde a camiones (producidos casi en su totalidad por Caterpillar y Komatsu). Las partes y piezas de equipos mineros y neumáticos también han sido considerables en la utilización de insumos de la manufactura por parte de la minería del cobre, alcanzando entre 2007 y 2011 un promedio anual de cerca de 1.400 millones de dólares (Cochilco, 2007; Minería Chilena, 2014). De esta manera, los insumos manufacturados presentan cierto potencial para fortalecer la industria nacional, en la medida en que la estructura productiva nacional fuera capaz de desarrollar este tipo de producción de forma competitiva.

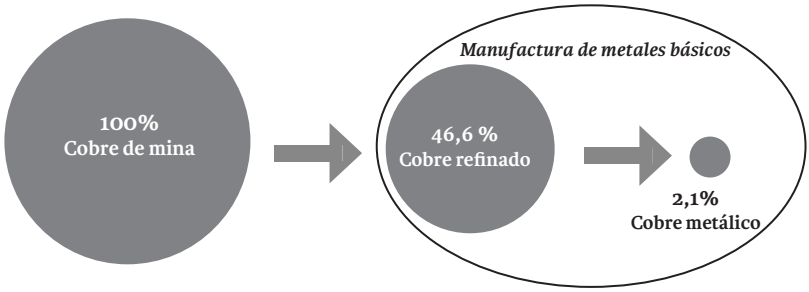
Sin embargo, subsiste la pregunta práctica no resuelta de cómo se podría llevar a cabo este estímulo a la industria nacional a través de los proveedores de manufacturas de la minería. Sobre todo, debido a que el Tratado de Libre Comercio que Chile mantiene con Estados Unidos desde 2003 prohíbe específicamente

aplicar políticas de contenido local[6] —como lo sugieren Meller y Gana (2015)— u otorgar preferencias a la producción doméstica (artículo 10.5). Es de suponer que la aplicación de una política de este tipo sería como mínimo disputada en cortes internacionales, con un resultado incierto para Chile.

En vista de que los insumos manufacturados que utiliza la minería tienen además una complejidad tecnológica que demanda un salto tecnológico en la producción manufacturera nacional (como supone el comenzar la producción de camiones, neumáticos, maquinaria y equipo eléctrico, entre otros), se hace difícil pensar que esta tarea se pueda realizar en el corto plazo, lo que demandaría una fuerte política industrial de largo plazo. De esta manera, una reevaluación de este segundo camino de industrialización *aguas arriba* no desecharía esta opción, pero sí sería más bien selectivo en la sustitución de importaciones industriales en sectores manufactureros que requirieran una menor tecnología de producción, y donde la producción nacional ya se encontrara inserta, como en el caso de los productos de hierro y acero o los productos metálicos de uso estructural en plazos concretos de ir eliminando gradualmente la protección económica de esta industria sustitutiva de importaciones con el fin de no generar incentivos de estancamiento en tecnología, eficiencia y productividad.

El tercer y último camino considerado corresponde a fomentar la industrialización *aguas abajo*, es decir, a través primero de la fundición y refinación del cobre en el país, y a continuación a través de su manufacturación en los diversos productos metálicos primarios en los cuales el mineral es convertido. Como muestra el diagrama 1, al 2016 solo el 47,1% del cobre producido en el país era refinado en las fundiciones y refinerías del país. Este proceso de fundición y refinación es absolutamente para la posterior industrialización, el cual al 2016 llegaba solo a captar el 2,1% de la producción de cobre de mina.

Diagrama 1. Ciclo de industrialización del cobre en Chile, 2016.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de COCHILCO.
Nota: Las áreas de las circunferencias representan el porcentaje de cobre de mina que es refinado y elaborado como metal dentro del país.

6 Las políticas de Contenido Local obligan a incorporar un mínimo de producción nacional, habitualmente expresado en un porcentaje de los insumos, en el proceso de producción (Veloso, 2001).

Avanzar hacia la refinación del 100% del cobre en Chile tiene muchas ventajas para la economía nacional: 1) se elimina el riesgo de que los concentrados no puedan ser exportados por el creciente contenido de arsénico; 2) se reduce el creciente poder monopólico de China, que puede imponer mayores cargos por fundir y refinar el cobre debido a la falta de capacidad de Chile; 3) se recuperan las deducciones metalúrgicas por los contenidos de oro y plata que tienen los concentrados; 4) se elimina la necesidad de inversión pública en puertos y carreteras para permitir el embarque y transporte del concentrado —que tiene tres veces el volumen del cobre refinado, para la misma cantidad de cobre contenido—; y 5) se reducen los costos de transporte del mineral, todo lo cual implica un aumento casi seguro de costos, ante las previsiones de que si no se construye nueva capacidad y según los proyectos de inversión minero que al 2014 se conocían, la proporción de cobre refinado se reduciría de 46,6% a solo 12% del total al 2025 (Cochilco, 2014).

Recientemente también se ha agregado el beneficio medioambiental. Por un lado, se estima que refinar el cobre en Chile reduciría entre 1,5 y 2 millones de toneladas el CO_2 emitido a la atmósfera por la vía de eliminar el transporte naviero que implica llevar la carga a los centros de refinación fuera del país, lo que equivale a una reducción del 30% de las emisiones contaminantes por unidad de PIB generado. Esto permitiría de paso cumplir con el compromiso de reducción de emisiones contaminantes suscrito por Chile en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático realizada el 2015 en París (Sturla y otros, 2017). Por otro lado, la utilización de las más modernas tecnologías en fundición asegura un proceso no contaminante, pues permite capturar el 99,99% de las emisiones de dióxido de azufre y arsénico (Correa, 2016a: 67; Cochilco, 2016), a diferencia de lo que ocurre hoy con las fundiciones que operan en el país, las cuales poseen tecnologías que datan de hace más de 50 años y que en los casos más severos poseen una captura inferior al 90% (González, 2014: 26).

Sin embargo, dos han sido los principales argumentos sostenidos por quienes han señalado la no conveniencia o imposibilidad de refinar mayor proporción del cobre en Chile. El primero de ellos es el argumento de rentabilidad. Bajo la fe ciega en el libre mercado, los apologistas del *laissez faire* minero razonan de esta forma: "Si fuera rentable, los privados ya lo habrían hecho". Este argumento choca con dos motivos que tienen que ver con el modelo de negocio que guía en general a la minería.

En primer lugar, el negocio de la minería es sustantivamente distinto al negocio de la fundición y la refinación. Y no solo por las distintas rentabilidades de ambos sectores (la rentabilidad de la minería es por supuesto mucho mayor), sino por los distintos conocimientos técnicos que se requieren para las operaciones en estos dos sectores, el primero de los cuales es esencialmente extractivo, y el segundo de carácter manufacturero-metalúrgico. Esto implica que a las mineras

no les interese mayormente involucrarse en el negocio de fundición y refinación. Sin embargo, tres son los autores que podemos señalar para sostener que la actividad de fundición y refinación sí es rentable (aunque menos que la minería). El primero es Dulanto (2001), quien menciona que en el caso de la fundición y refinaría de Altonorte (ex Refimet), su venta a Xstrata se realizó aceptándose una rentabilidad del 14%[7]. El segundo caso es Valdés (2012), quien realiza una evaluación de nueva capacidad para refinar el 100% del cobre producido solo por Codelco, considerando una tasa de descuento del 8% y encontrando una rentabilidad positiva en la construcción de la capacidad para fundir y refinar el 100% de los concentrados producidos por la empresa estatal. El último y reciente caso es la evaluación que hace Cochilco (2016) de construir nueva capacidad para refinar 440 mil toneladas anuales:[8] aun considerando una tasa de descuento más elevada (10%) y sin necesariamente considerar variables clave sí presentes en la evaluación de Valdés (2012), encuentra también una rentabilidad positiva para la actividad de fundición y refinación del cobre en Chile.

La segunda explicación por la cual algunos han sostenido la imposibilidad de refinar el 100% del cobre en el país tiene que ver con preguntarse, una vez descartada la probabilidad de que las empresas mineras construyan su propia capacidad de fundición y refinación, por qué a otros inversionistas privados no mineros no les interesaría tampoco entrar al negocio de fundición y refinación. Esto tiene que ver fundamentalmente con que, requiriendo una altísima inversión, no existe la seguridad de contar con el mineral para echar a andar el proceso de fundición y refinación porque estas fundiciones no tendrían yacimientos propios, lo que es un riesgo muy alto para un inversionista privado (Dulanto, 2001). Si bien este argumento tiene una base real —a diferencia del primer argumento sobre la rentabilidad—, solo es aplicable para la minería privada, pues en el caso de Codelco se tiene asegurada la provisión de concentrados de cobre. De esta manera, puede explicarse por qué no se refina en el país el cobre producido por la gran minería privada, pero no puede explicarse por qué esto no se hace con el cobre producido por la minería estatal. Incluso si no hubiera disponibilidad de dinero fiscal para invertir, es posible endeudarse a las bajas tasas de interés a las que tiene acceso Codelco por ser una empresa respaldada financieramente por el Estado (Jara-Bertin y otros, 2016). Esta deuda puede ser autofinanciada por la rentabilidad que genera la actividad de fundición y refinación.[9]

---

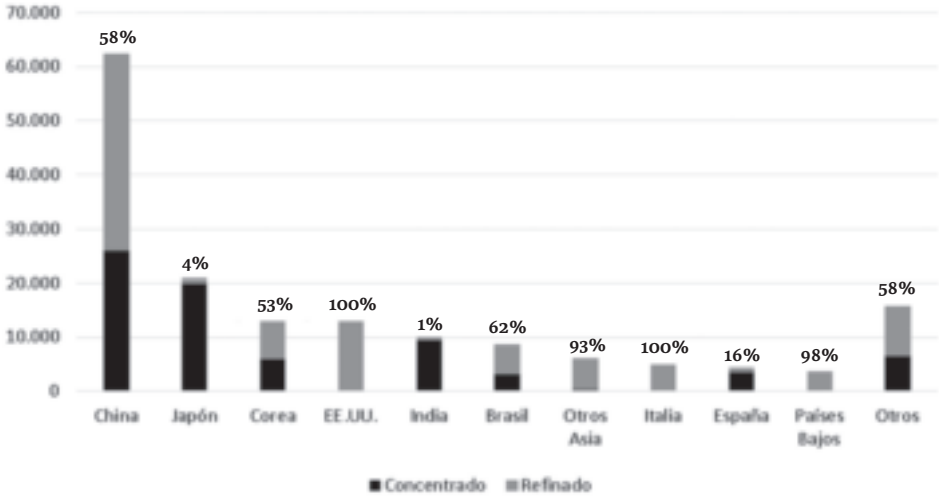
7 El autor no menciona la forma de medir la rentabilidad, aunque es probable que se haya referido a la tasa interna de retorno, indicador tradicional utilizado en los proyectos mineros.

8 Cercano a lo que refina Codelco Norte (Chuquicamata), operación que es capaz de refinar 450 mil toneladas y es considerada la de tercera mayor capacidad de refinación en el mundo según el *International Copper Study Group*.

9 Aquí el problema yace en los problemas de Codelco para retener utilidades y poder invertir, pero esa es materia de otra reflexión. De todas maneras, todos los argumentos están para plantear una ley de reinversión de utilidades para Codelco.

Pero se puede incluso ir más allá. Si se construyera una capacidad instalada para fundir y refinar el cobre en Chile, es posible que las mineras privadas, por propia conveniencia, contrataran los servicios de estas fundiciones para procesar el mineral, ahorrándose de esta manera el mayor costo que conlleva transportar tres veces el volumen de material, y la posibilidad de fundir y refinar con las mejores tecnologías disponibles a la fecha. Esto podría ser factible ya que gran parte del cobre concentrado que se exporta desde Chile proviene de las faenas de explotación de empresas privadas que refinan sus minerales en otros países (por ejemplo, China) en instalaciones que no son propias. En este sentido, ofrecer un costo de fundición y refinación competitivo (lo que se logra en parte utilizando tecnologías modernas) es clave para redirigir los concentrados privados que se exportan sin refinar. A modo de ejemplo, la exportación a Japón se realiza mayoritariamente en forma de concentrados (gráfico 7), lo que podría explicarse por la importante presencia de empresas mineras japonesas en Chile (Correa, 2016a), las que poseen su propia capacidad de fundición y refinación instalada en su país de origen. Sin embargo, esta no es la situación de la gran mayoría del concentrado que se exporta desde Chile, pues solo China, India y Corea representan el 55% del mercado de concentrados de cobre que se envía, al mismo tiempo que las empresas mineras instaladas en el país no tienen a estos países como su casa matriz —a diferencia de lo que sucede con Japón—, lo que eventualmente posibilitaría que las empresas que exportan sus concentrados a estos países accedieron a fundir y refinar el cobre en Chile si este país les ofrece un instalaciones modernas y competitivas.

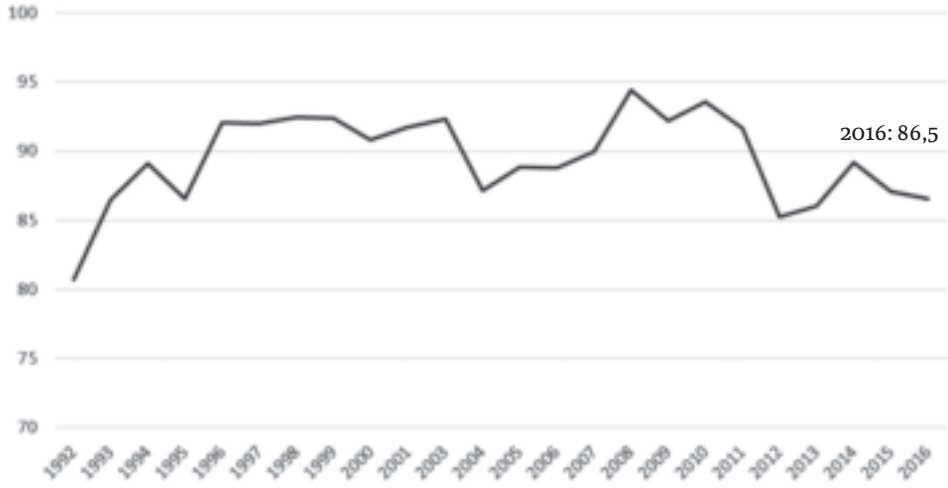
Gráfico 7. Valor de las exportaciones de cobre por país de destino y etapa de procesamiento, 2012-2016. (Millones de dólares corrientes).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de COMTRADE.

Abordar la refinación de los concentrados de la minería privada es de suma importancia, ya que, según las estadísticas de Cochilco, es la gran minería privada la que al año 2016 producía el 87% de los concentrados que se exportaban; Codelco solo tiene la responsabilidad del 13% de los concentrados restantes (gráfico 8).

Gráfico 8. Exportación privada de concentrados de cobre como proporción de exportación de concentrados totales, 1992-2016. (En porcentajes).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de COCHILCO.

A pesar de que aún faltan definiciones concretas sobre el tema, algo se ha avanzado en cuanto fundición y refinación. El tema ha sido reconocido como prioritario por diversos actores, desde los sindicatos de la minería, pasando por las asociaciones de profesionales, hasta el Poder Ejecutivo y los diseñadores de políticas.[10] La preocupación por el futuro de las fundiciones y refinerías llevó incluso a que en 2016 la Presidenta Michelle Bachelet nombrara una comisión asesora para estudiar el tema. Dentro de su *roadmap* tecnológico, la Corfo junto a Fundación Chile han incluido también la actividad de fundición y refinación como uno de los "núcleos traccionantes" (desafíos actuales) señalando que "Chile, como primer productor mundial de cobre, debe defender su posición en el mercado global a través de la venta de cátodos" (Fundación Chile, 2016).

Fundir y refinar el cobre en Chile está a la vuelta de la esquina, y más temprano que tarde se tendrán que tomar las decisiones de inversión que tanto

10 Para una descripción de las actividades y análisis realizados por estos diferentes actores, véase nota de opinión "Cobre: por qué se necesita una Política Nacional de Fundiciones" de Felipe Correa, publicada en Ciper Chile (12 de abril de 2016), disponible en http://bit.ly/2z97cm6.

se han postergado. Sin embargo, si se quiere dar un salto fundamental en la capacidad de crecimiento de largo plazo, se tiene que avanzar hacia la producción de una *manufactura del cobre de clase mundial*. Esto quiere decir una industria manufacturera del cobre que sea tan eficiente, productiva e innovadora como puede ser esta industria en cualquier lugar del mundo. Esto ya se ha logrado en parte, pero es necesario avanzar en este esfuerzo, pues la evidencia ha mostrado que los países no se desarrollan en base exclusivamente a los sectores extractivos y de materias primas: se desarrollan inicialmente en base al impulso manufacturero y las posibilidades de productividad e innovación que entregan estos sectores.

Sobre la manufactura que existe a partir del cobre que se extrae en el país, recientemente Stubrin y Gana (2017) abordan una caracterización de esta industria manufacturera nacional, poniendo de relieve las especificidades del sector y los desafíos que enfrenta en los próximos años. Los autores señalan que las empresas manufactureras de productos derivados del cobre se dedican mayoritariamente a la producción de cables eléctricos de baja, media y alta tensión; los dos últimos requieren de altos niveles de inversión en capital y equipamiento tecnológico. Es por esto que las empresas que se ubican en este segmento son también líderes a nivel mundial en el mercado de conductores eléctricos, y pueden fácilmente denominarse *empresas manufactureras de clase mundial*. Para todas estas empresas, el mercado latinoamericano es fundamental, pues sus plantas chilenas abastecen a toda Sudamérica, plantas que para estos efectos utilizan tecnología de frontera, de última generación. De las empresas entrevistadas por Stubrin y Gana, el 100% realiza actividades de investigación y desarrollo, lo que contrasta con las empresas proveedoras de servicios de la minería, donde solo el 60% realiza este tipo de actividades (Innovum, 2014).

Finalmente, los autores señalan que el principal desafío a futuro para estas empresas, y fundamentalmente para las empresas de capitales chilenos, es desarrollar el mercado de exportación, probablemente por el tamaño reducido del mercado interno nacional. Esto haría necesario redirigir el foco hacia un "mercado interno ampliado" dentro de América Latina (Ocampo, 2015). A partir de los productos que ya se producen —cables eléctricos y de fibra óptica, transformadores y tableros, fungicidas, cañerías, latón y alambrón—, y a partir de las empresas y tecnologías que ya existen y que es posible ampliar, es factible también pensar en nuevos tipos de productos que utilicen el cobre de nuevas formas y que tengan como fin nuevas aplicaciones, aunque para esto sea condición necesaria que primero se masifique y se fortalezca la manufactura más básica.

Una política industrial destinada a avanzar en la manufacturación del cobre en el país tendría efectos más que importantes en el crecimiento económico,

en la creación de buenos empleos y en la reducción de la pobreza. De acuerdo a las matrices insumo-producto del Banco Central de Chile, se sabe que al 2013 el sector de la minería del cobre exportó en forma directa mineral equivalente a 20 billones de pesos. Al mismo tiempo, el sector de la minería del cobre entregó como insumos al sector de industrias básicas de metales no ferrosos producción por un valor de solo 0,3 millones billones de pesos. Un escenario alternativo donde el sector minero no hubiera exportado directamente su producción, sino que la hubiera traspasado de forma completa a las industrias básicas de metales no ferrosos, habría aumentado la producción de este sector de forma considerable, lo que significa que no solo se utilizaría más cobre en la manufactura de metales básicos, sino también más de todos los insumos que se requieren para el proceso productivo, impulsando de forma significativa el comercio, los servicios de intermediación financiera, las actividades de servicios informáticos, los servicios arquitectónicos, ingenieriles y científicos, y los servicios jurídicos, contables y de investigación y desarrollo, entre muchos otros.

Se verifica lo demostrado en otros estudios: es la industria la que impulsa los servicios intensivos en conocimiento. En una estimación propia, el solo impulso directo de oferta hubiera creado un PIB que es 3,6% superior al PIB que efectivamente se tuvo el año 2013, y sin considerar aún los efectos indirectos que tiene el incremento de la demanda que generan estos otros sectores de insumos de las industrias manufactureras de metales básicos no ferrosos. Evidentemente que la creación de toda esta capacidad no se hace en un solo año, pero el ejercicio sirve para dar una idea de las potencialidades en términos de incentivo a la producción que ofrece una política industrial de este tipo. La dimensión del empleo sería también importante en una política industrial de mediano plazo destinada a crear una industria manufacturera del cobre *de clase mundial*. Según la encuesta Casen de 2013, en Chile el 0,3% del empleo es proporcionado por las industrias manufactureras de metales básicos no ferrosos. Aumentar la producción de este sector tiene como consecuencia directa un aumento en el empleo industrial que puede revertir la tendencia decreciente que ha mostrado la participación del empleo manufacturero desde 1973 adelante, como ya se ha discutido previamente.

En un estudio reciente que analizó los efectos en pobreza y desigualdad de la participación en el empleo de los distintos sectores productivos de Chile, enfocado en un análisis a nivel de ciudades, se encontró que el sector productivo que es capaz de explicar con mayor sistematicidad las caídas en la tasa de pobreza de las ciudades de Chile en el periodo 1992-2013 es la industria de metales básicos, y, más precisamente, la industria de metales básicos no ferrosos, donde se encuentra la manufactura metálica derivada del cobre (Correa, 2016b). Las estimaciones muestran que un aumento de un 1% en la participación en el

empleo total de este sector influiría en una disminución de entre un 2% y un 3% en la tasa de pobreza de las ciudades donde se ubique esta industria; el efecto sería particularmente importante en ciudades pequeñas, de menos de 50 mil habitantes. Este sector se posiciona, así, como una importante oportunidad para avanzar en el desarrollo económico y social del país y sus ciudades, y tiene la capacidad potencial de empujar incluso el desarrollo económico en ciudades que no cuentan con yacimientos mineros, favoreciendo la descentralización.

Hay que destacar también el rol que juegan las instituciones públicas. En primer lugar, está Codelco, la que sigue siendo una empresa pública a pesar de la forma en que se la ha forzado a funcionar en las últimas décadas. Codelco podría tener un rol más activo en una política nacional dirigida a diversificar la cadena de valor del cobre, en la que, sin perder eficiencia y probidad, se pueda avanzar particularmente en lo que se refiere al tema de fundiciones y refinerías. En la actualidad, Codelco es propietaria de cinco de las siete fundiciones que existen en el país, lo que imprime en la empresa un *know how* estratégico para avanzar en esta dirección. En segundo lugar, está la Corfo, institución que en la medida que recupere su liderazgo productivo, puede avanzar en el fomento de las industrias manufactureras del cobre, desde el punto de vista tanto de los nuevos como de los viejos usos del cobre, fomentando la empresa privada que es realmente productiva en el país. Todo esto requeriría sin dudas una mayor coordinación entre estas instituciones públicas, lo que se convierte en un desafío desde el punto de vista político e institucional.

Conclusión

Nada impide entonces que en el siglo XXI se pueda avanzar en el necesario fomento a este tipo de industrias, de manera de cubrir el déficit industrial crónico del país. De todos modos, y como sucede siempre en los temas económicos, el camino a transitar dependerá en gran medida de la voluntad política que tengan los gobiernos nacionales, regionales o municipales. Los tres niveles de gobierno mencionados son opciones factibles para el desarrollo de una política industrial orientada a la manufactura del cobre, debido principalmente a que, a diferencia de las explotaciones mineras y de fundición, las empresas manufactureras no requieren necesariamente de grandes escalas de producción para sostener un óptimo en la eficiencia de la producción, como lo evidencian los tamaños actuales de las empresas que permanecen operando en el país. La decisión pasará finalmente por lo que los hacedores de política, las instituciones y la propia democracia puedan y quieran hacer para avanzar en esta dirección, si lo que se busca es finalmente la prosperidad y el tan anhelado salto al desarrollo.

Referencias

Amirapu, A. y A. Subramanian (2015). *Manufacturing or Services? An Indian Illustration of a Development Dilemma.* Working Paper 409: Center for Global Development. Disponible en http://bit.ly/2CaDih1.

Castillo, M. y A. Martins (2016). *Premature deindustrialization in Latin America.* Serie Desarrollo Productivo núm. 205. Santiago de Chile: Cepal. Disponible en http://www.giz-cepal.cl/files/S1600503_en.pdf

Chang, H.-J. (2003). *Retirar la escalera: La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica.* Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales.

Cochilco (2007). *Oportunidades de Negocios para Proveedores de Bienes, Insumos y Servicios Mineros en Chile.* Santiago de Chile: Comisión Chilena del Cobre. Disponible en http://bit.ly/2iXEkEF.

—. (2014). *Inversión en la minería chilena. Cartera de proyectos 2014 -2023.* Santiago de Chile: Comisión Chilena del Cobre.

—. (2016). *Evaluación de una nueva fundición. Refinería en Chile.* Santiago de Chile: Comisión Chilena del Cobre. Disponible en http://bit.ly/2CcpOkE.

Corporación del Cobre (1978). *La racionalización del cobre: Decreto Ley 1.349, Crea Comisión Chilena del Cobre y modifica Ley 16.624.* Santiago de Chile: Talleres Gráficos Corporación del Cobre.

Correa, F. (2016a). *Encadenamientos productivos de la minería desde Chile.* Serie Desarrollo Productivo núm. 203. Santiago de Chile: Cepal. Disponible en http://bit.ly/2AD8p04.

—. (2016b). *Pobreza, desigualdad y estructura productiva en ciudades: Evidencia desde Chile usando datos de panel.* Serie Desarrollo Productivo núm. 207. Santiago de Chile: Cepal. Disponible en http://bit.ly/2nYexkT.

Correa, F. y G. Stumpo (2017). Brechas de productividad y cambio estructural. En G. Stumpo, M. Cimoli, M. Castillo y G. Porcile, *Política industrial en América Latina* (pp. 35-60). Santiago de Chile: Cepal. Disponible en http://bit.ly/2ASp3gn.

Dasgupta, S. y A. Singh (2006). *Manufacturing, Services and Premature De-Industrialization in Developing Countries: A Kaldorian Empirical Analysis.* University of Cambridge. Cambridge: Centre for Business Research. Disponible en http://bit.ly/2iXt8b3.

Dulanto, A. (2001). Fundir y refinar más cobre en Chile. En J. Lavandero, *El cobre NO, es de Chile. El cobre no es de Chile* (pp. 132-144). Santiago de Chile: Ediciones Tierra Mía. Disponible en http://bit.ly/2Aip4Jy.

Fundación Chile (2016). *Desde el cobre a la innovación: Roadmap tecnológico 2015-2035.* Santiago de Chile. Disponible en http://fch.cl/storage/roadmap.zip.

Ghosh, J. (2008). *Growth, Macroeconomic Policies and Structural Change.* Ginebra: United Nations Research Institute for Social Development. Disponible en http://bit.ly/2BiAeS9.

González, F. (2014). *Análisis valor estratégico de las fundiciones chilenas.* Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile: Universidad de Chile. Disponible en http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/117117.

Haraguchi, N., C. Fang Chin Cheng y E. Smeets (2017). The importance of manufacturing in economic development: Has this changed? *World Development*, 93, 293-315. Disponible en http://bit.ly/2Aiehio.

Heintz, J. (2009). *Employment, Economic Development, and Poverty Reduction: Critical issues and policy challenges.* Ginebra: United Nations Research Institute for Social Development. Disponible en http://bit.ly/2C00z02.

Hobsbawm, E. (2009). *La era de la revolución.* Buenos Aires: Crítica.

Innovum (2014). *Proveedores de la Minería Chilena. Estudio de Caracterización.* Santiago de Chile: Fundación Chile. Disponible en http://bit.ly/2AgTGer.

Jara-Bertin, S., S. Lazzarini, A. Musacchio y R. Wagner (2016). *Does the Bond Market Discipline State Owned Enterprises?* Disponible en https://ssrn.com/abstract=2670899.

Meller, P. y J. Gana (2015). *El cobre chileno como plataforma de innovación tecnológica.* Santiago: Cieplan. Disponible en http://bit.ly/2z8qSXn.

Meller, P. y P. Parodi (2017). Del programa de proveedores a la innovación abierta en minería. *Cómo acelerar la innovación en los recursos naturales.* Talca: Cieplan. Disponible en http://bit.ly/2ACbsNC.

Minería Chilena (2014). *Catastro de Equipamiento Minero 2013-14.* Santiago de Chile: EDITEC Grupo Editorial.

Ocampo, J. A. (2015). Los retos del desarrollo latinoamericano a la luz de la historia. *Cuadernos de Economía*, 34 (66), 479-506. Disponible en http://bit.ly/2ARsLH8.

Palma, J. (2005). Four Sources of 'De-Industrialization' and a New Concept of the 'Dutch Disease'. En J. Ocampo y J. A. Ocampo (eds.), *Beyond Reforms: Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability* (pp. 71-116). Palo Alto, CA: Stanford University Press.

Riesco, M. (2012). *Parto de un siglo. Una mirada al mundo desde la izquierda de América Latina.* Santiago de Chile: Editorial Usach.

Rodrik, D. (2015). *Premature Deindustrialization.* NBER Working Paper núm. 20935. Disponible en http://www.nber.org/papers/w20935.

Rowthorn, R. (1994). *Korea at the cross-roads.* Centre for Business Research. Cambridge: Cambridge University.

Serani, E. (2013). La reforma agraria y la chilenización del cobre, dos iniciativas fundamentales del gobierno de Eduardo Frei Montalva. En *Eduardo Frei Montalva: Fe, política y cambio social* (pp. 185-216). Santiago de Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Disponible en http://bit.ly/2ASNavo.

Stubrin, L. y J. Gana (2017). *Las empresas manufactureras de cobre en Chile.* Serie Desarrollo Productivo núm. 209. Santiago de Chile: Cepal. Disponible en http://bit.ly/2yn95rP.

Sturla, G., E. Figueroa, M. Sturla y J. Flores (2017). *Reducción de emisiones globales de carbono: Refinar el cobre en Chile.* Departamento de Economía. Santiago de Chile: Universidad de Chile. Disponible en http://bit.ly/2AzZrIf.

Timmer, M. P., G. J. de Vries y K. de Vries (2015). Patterns of Structural Change in Developing Countries. En J. Weiss y M. Tribe, *Routledge Handboof Industry and Development* (pp. 65-83). Routledge.

Urzúa, O. (2012). *Emergence and Development of Knowledge-Intensive Mining Services (KIMS)* (vol. 41). The Other Canon Foundation and Tallinn University of Technology Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics. Disponible en http://hum.ttu.ee/wp/paper41.pdf.

Valdés, M. (2012). *Evaluación técnico económica de la actividad de fundición y refinería para Codelco Chile.* Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile: Universidad de Chile. Disponible en http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/112037.

Veloso, F. (2001). *Local content requirements and industrial development: economic analysis and cost modeling of the automotive supply chain.* Massachusetts Institute of Technology. Disponible en http://bit.ly/2Ah2wZH.

6

Conflictividad social-ecológica, ecología política del capitalismo neoliberal e ideología de los recursos naturales en Chile

Cristián Alarcón

El viento en la pampa inmensa nunca más se terminará. Dureza de sequedades para siempre se quedará. Salitre, lluvia bendita, se volvía la malvada. La pampa pan de los días, cementerio y tierra amarga. Seguía pasando el tiempo y seguía historia mala. Dureza de sequedades para siempre se quedará.
—De La Cantata Santa María de Iquique, por la Matanza en la Escuela Santa María de Iquique hace 110 años, el 21 de diciembre de 1907.

El sector privado está íntimamente consciente de la importancia de la actividad profesional en el campo forestal, pero estima que su participación no tendrá mayor significación si no existen en el país los recursos naturales en donde aplicar sus conocimientos.
—Extracto de presentación de 1974 del representante de la Corporación de la Madera al Congreso Gremial de los Ingenieros Forestales y a la Junta Militar durante la discusión del proyecto del Decreto Ley sobre Fomento Forestal (actual Decreto Ley 701).

Introducción: La cuestión social-ecológica en toda alternativa al capitalismo neoliberal

Durante los últimos años ha quedado nuevamente en evidencia la profunda conflictividad social-ecológica en Chile. De una crisis local a otra, y de un sector productivo a otro, los desplazamientos y profundizaciones del desarrollo del capitalismo neoliberal han ido asociados con explosiones en ecosistemas y explosiones de descontento y protestas de comunidades y grupos locales y nacionales. Sumado a lo anterior, desastres y riesgos asociados a eventos climáticos, como los megaincendios en el centro y sur de Chile en el 2017, han motivado la permanente referencia a la idea, falsa por cierto, de desastres naturales. En este contexto, la propuesta del grupo de Estudios Nueva Economía (ENE) de contribuir con «enfoques críticos al paradigma económico dominante con perspectivas de desarrollo y lineamientos de políticas públicas para el Chile

de los próximos 50 años», nos lleva inevitablemente a colocar al centro de dichos enfoques críticos lo que en este artículo se entiende como conflictividad social-ecológica en Chile. En este sentido, un argumento central a desarrollar en el presente artículo gira precisamente en torno al objetivo de ENE de «contribuir al debate económico formal dentro de las fuerzas de izquierda con el fin de desarrollar un proyecto económico alternativo».

La perspectiva planteada en este artículo coloca la cuestión social-ecológica al centro de este debate, y no de una forma accesoria o que, por ser políticamente correcta, se agrega por añadidura al listado de tareas críticas, como habitualmente se hace en la discusión de la izquierda actual en Chile. Por el contrario, la presente contribución tiene como objetivo argumentar y demostrar que la cuestión social-ecológica debe ser central, tanto en el diagnóstico como en la formulación misma de un proyecto económico alternativo. Esto implica además una crítica radical a lo que se entiende por economía en dicho proyecto. A mi juicio, lo anterior se ve reforzado por los propios puntos claves propuestos por ENE en tanto elementos para la discusión en la izquierda en Chile.

En efecto, la perspectiva planteada por ENE, y que sirve para convocar contribuciones para este libro, reconoce que no existe mucha claridad en torno a cuestiones claves en temas que van desde lo que se entiende por "superar el orden neoliberal" a cuestiones relativas a "democratización, riqueza y poder"; desde la cuestión de la "recuperación de recursos naturales" a la crítica al "modelo rentista"; y desde las "nuevas estrategias de desarrollo" a cuestiones relacionadas con la "energía" en este contexto. Ahora bien, pensar dicha problemática nacional nos obliga a pensar también una problemática de mayor escala, y que se puede definir en términos de una crisis socio-ecológica mundial, crisis que tiene como elemento central y determinante la extrema gravedad del cambio climático y la inexistencia de procesos reales y efectivos para detener las causas del aumento promedio de temperaturas originado en la emisión de gases de efecto invernadero y para mitigar los efectos ya inevitables de dicho cambio eco-sistémico mundial (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, 2014).

Los anteriores son aspectos de un mismo conflicto, alojado al centro del desarrollo del capitalismo y que, en términos conceptuales, nos lleva a sostener que existe la necesidad urgente de avanzar en la comprensión, el análisis y la explicación de la señalada conflictividad social-ecológica en Chile en relación al proceso global implicado en esa conflictividad local. Asumido lo anterior, es una tarea clave en este contexto situar dicha conflictividad no solo en relación a la crítica del neoliberalismo, sino también como centro de preocupación en la práctica de los movimientos que aspiran a confrontar el capitalismo neoliberal para construir otras formas de producción, distribución y consumo en Chile. En este contexto, resulta importante insistir en designar al sistema como sistema neoliberal capitalista, pues me parece que, sumado al problema conceptual de teorizar lo social-ecológico y su actual conflictividad, es necesario problematizar la forma misma en que habitualmente se ha conceptualizado el neoliberalismo.

En efecto, y para nombrar cuatro ejemplos, el problema del neoliberalismo se trata a veces en el plano de las ideas y las políticas públicas, otras veces en el plano de lo macroeconómico, otras veces en el plano de las relaciones entre clases sociales y la desigualdad, y, otras veces, en el plano de un sistema que no considera un adecuado uso de los recursos naturales. Desde la perspectiva planteada en este artículo, todas esas son formas problemáticas de entender el capitalismo neoliberal en Chile. Ante esto, una premisa inicial de este artículo es considerar el sistema neoliberal capitalista en Chile como un proyecto social-ecológico de clase. Por eso, la comprensión radical de la centralidad del conflicto social-ecológico y sus crisis asociadas es una tarea prioritaria para desarrollar un enfoque crítico al modelo neoliberal capitalista y la producción de hegemonía en Chile. Lo anterior en la perspectiva de situar dicha crítica como un paso fundamental en toda posible configuración de alternativas a este sistema. Aquí, la pregunta sobre qué significa realmente reproducir el modelo neoliberal capitalista nos sirve como guía teórica para definir en forma más concreta y específica las necesarias configuraciones iniciales de un proyecto propiamente antineoliberal en Chile.

Para contextualizar lo anterior, quisiera traer a la memoria las imágenes de los incendios forestales en el verano del año 2017, y pensar las consecuencias teóricas y políticas de dicho evento. Es cierto que a un nivel del análisis los megaincendios que asolaron la tierra, el aire y las poblaciones del centro y sur de Chile, obligan a analizar una serie de factores. En efecto, como se encargaron de sostener quienes se dedican a la prevención de estos riesgos en ese momento, hay que considerar entre otras cosas las causas de los incendios y la preparación existente para enfrentarlos. Pero una mirada crítica a ese desastre tiene que ser mucho más incisiva y radical, y considerar el problema en sus raíces, a fin de explorar y entender esos eventos en todas sus dimensiones socio-ecológicas, incluyendo la larga formación histórica y los procesos contemporáneos que operan como condiciones de posibilidad para ese tipo de desastres. El caso de los incendios forestales nos obliga a repensar el desarrollo capitalista en Chile, y lo que debería ser la redefinición del desarrollo en los términos normativos de una propuesta para un país definido por una cuestión que podemos nombrar como la cuestión social-ecológica contemporánea.

Lo anterior se ve dificultado a veces porque en el caso de los incendios forestales nos encontramos con un proceso cercano a lo que Marx se refería como el fetichismo de la mercancía, proceso que tiene mucho que ver con la imposibilidad de ver aquello que está detrás de un determinado proceso dentro del capitalismo. En la medida en que no visualizamos la profundidad socio-ecológica de los incendios forestales y el sistema de plantaciones forestales en el centro y sur de Chile, las posibilidades políticas de cualquier movimiento que aspire a formular un proyecto alternativo en el país se encuentran no solo limitadas históricamente, sino que se encuentran en la situación de reproducir la

conflictividad fundamental del capitalismo neoliberal. A la dimensión ideológica e histórica de este problema le llamaré en este artículo «la ideología de los recursos naturales». En efecto, como las citas reproducidas al inicio de este artículo nos muestran, existe una línea que conecta la explotación obrera en las minas de salitre en Chile con la constitución neoliberal del proyecto forestal. Esa línea en común se da en gran medida por la producción ideológica respecto a cómo regular y apropiarse de procesos biofísicos en los ecosistemas. Si en un caso el salitre era el recurso a usar, en el otro caso fueron las plantaciones forestales lo que se tenía que definir como un recurso natural. Sin embargo, una mirada crítica al respecto nos indica que ni el desastre asociado al salitre era algo natural, ni las plantaciones forestales son un recurso natural.

Lo que voy a proponer en este artículo es entonces explorar la conflictividad asociada a la ideología de los recursos naturales en términos de conflictividad social-ecológica en la ecología política del capitalismo neoliberal en Chile. Desde la crítica de la ideología de los recursos naturales, trataré de avanzar una forma de entender Chile que, me parece, podría contribuir a la discusión analítica, política y normativa respecto a las proyecciones de los movimientos que tratan de generar crítica, resistencia y alternativas al neoliberalismo capitalista. Esa forma de entender Chile consiste básicamente en situar todas las manifestaciones de los problemas socio-ecológicos en el país bajo la siguiente figura conceptual: la conflictividad central en el Chile contemporáneo es una conflictividad social-ecológica y Chile es básicamente un conflicto social-ecológico. No se trata meramente de decir que hay muchos conflictos y problemas ambientales, pues eso significa meramente asumir diversos problemas ambientales y mapear distintos episodios conflictivos (véase, por ejemplo, Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2016). Lo que estoy proponiendo acá es entender que *Chile es un conflicto social-ecológico*, y, en este sentido, situaciones como las acontecidas en Freirina, en el sur con las forestales, en el norte con los proyectos mineros, en el sur con la industria del salmón, en las áreas como Quintero y Tocopilla que se definen desde el sistema como zonas de sacrificio, en Santiago con la contaminación del aire y la crisis del desarrollo urbano, y así sucesivamente, son todas manifestaciones de una misma conflictividad social-ecológica. De hecho, podemos afirmar que Chile es y ha sido definido a través de la conflictividad social-ecológica.

¿Qué significa definir a Chile como un conflicto social-ecológico? Por un lado, significa realzar una diferencia fundamental en términos de una teoría crítica de lo social-ecológico en el marco de un enfrentamiento con la hegemonía neoliberal. Por otro lado, significa traer este diagnóstico al centro de la definición de los aspectos programáticos sobre la forma en que se debería enfrentar esta situación. Los términos de una discusión de este tipo se pueden dar a través de una discusión sobre la ecología política del capitalismo neoliberal en Chile. Como lo expondré más adelante, el campo de estudios denominado ecología política entrega algunas herramientas conceptuales útiles para avanzar en la

comprensión y análisis de las características específicas que toma la cuestión social-ecológica en Chile y nos permite relacionar esa especificidad histórica con procesos de ecología política globales, y a la vez nos permite pensar ecologías políticas alternativas. Sin embargo, es necesario también señalar que en la actualidad la misma ecología política, en tanto campo de estudios, debe ser tratada críticamente. La abundancia de corrientes teóricas trabajando bajo el marco conceptual de la ecología política hace del campo mismo un terreno en disputa también, y en muchos aspectos surge la necesidad teórica de ir más allá de la ecología política y avanzar hacia una teoría crítica de lo social-ecológico. Dicho eso, me parece importante desarrollar en esté artículo algunos aspectos de la ecología política que resultan útiles al momento de analizar y criticar la ideología de los recursos naturales en Chile.

Dada la centralidad de la conflictividad social-ecológica en Chile asumida en este artículo, y para cerrar esta introducción, podemos plantear la siguiente pregunta: ¿Qué significa entonces reproducir el modelo neoliberal capitalista en Chile? Creo que las posibles respuestas a esta pregunta nos permiten asumir la tarea de diferenciar la forma en que la cuestión social-ecológica y el uso de los ecosistemas podrían operar en un proyecto alternativo al neoliberalismo. Lo anterior nos sitúa nuevamente frente a la cuestión de la centralidad del conflicto social-ecológico en tanto proceso articulador del resto de las propuestas necesarias para un proyecto de cambio antineoliberal en Chile. La tesis política implícita acá es que de no asumirse la centralidad de la conflictividad social-ecológica y la reproducción de la ideología de los recursos naturales, los movimientos que se oponen al modelo neoliberal, y que intentan plantear alternativas sin considerar la centralidad del conflicto social-ecológico del capitalismo en Chile, pueden llegar a generar un repertorio de cambios que, no obstante pueden traer mejoras en las condiciones de vida de una parte de la población, reproducen sin embargo la ideología de los recursos naturales y mantienen activa y latente la conflictividad social-ecológica en Chile. Al hacer eso, se reproduce el proceso central del modelo neoliberal capitalista, lo que además no permite vislumbrar cómo se deberían articular los procesos de transformación social-ecológicos necesarios para superar el capitalismo neoliberal en el país. Por lo anterior, me parece una tarea importante avanzar en esta problematización y discusión. Para contribuir en esta tarea, creo que es necesario proponer algunos lineamientos teóricos que nos permitan señalar cómo se puede articular esta crítica en relación a un caso concreto en que se manifiesta la conflictividad socio-ecologica del modelo neoliberal en Chile: el del desarrollo del sector forestal. A continuación, y a partir de lo anterior, trataré de señalar algunos lineamentos conceptuales con el propósito de avanzar hacia una teoría crítica de lo social-ecológico en Chile, y con la finalidad de señalar desde esta misma teoría crítica algunas posibilidades normativas para la superación de la reproducción de la conflictividad social-ecológica del capitalismo neoliberal en Chile.

La ecología política del capitalismo neoliberal y la ideología de los recursos naturales en Chile

La ecología política se distingue de otros enfoques sobre la cuestión social-ecológica al politizar lo que habitualmente se asume como relaciones ecológicas apolíticas. En palabras de Enrique Leff:

> La ecología política emerge en el *hinterland* de la economía ecológica para analizar los procesos de significación, valorización y apropiación de la naturaleza que no se resuelven ni por la vía de la valoración económica de la naturaleza ni por la asignación de normas ecológicas a la economía; estos conflictos socioambientales se plantean en términos de controversias derivadas de formas diversas —y muchas veces antagónicas— de valorización de la naturaleza, donde los valores políticos y culturales implicados desbordan el campo de la economía política, incluso de una economía política de los recursos naturales y servicios ambientales. De allí surge esa extraña politización de la ecología (Leff, 2006: 22-23).

Recientemente, una buena parte del trabajo académico en ecología política se ha orientado a tratar la relación entre lo local y lo global, lo que ha generado un esfuerzo importante por sistematizar aquello que se denomina como ecología política global (Keil, Bel, Penz y Fawcett, 1998; Peet, Robbins y Watts, 2010; Hornborg, Clark y Hermele, 2013). De ese modo, estudios académicos y extraacadémicos tratan de entender las interconexiones entre problemas contextuales, o problemas específicos de localidades, en relación al proceso global de producción e intercambio de mercancías, y que tienen como telón de fondo la producción y reproducción de crisis, ya sean crisis locales de tipo socioambientales, o crisis globales como el cambio climático.

En este sentido, una de las características distintivas de la ecología política, en tanto un campo de estudios y de activismo, está dada por el énfasis en cuestiones relativas a las relaciones entre poder y ecología. De este modo, buena parte de la ecología política contemporánea implica un estudio crítico de cuestiones que a veces se tratan como meramente ecológicas o ambientales, meramente políticas o meramente tecnológicas. En otras palabras, la ecología política apunta al estudio y análisis de la politización de las relaciones sociales-ecológicas, donde es posible poner énfasis en la conflictividad en torno al acceso y el uso de recursos, conflictividad que podemos entender como inherente a las relaciones sociales-ecológicas en el contexto del capitalismo neoliberal. Para hacer este trabajo conceptual, una buena parte de los estudios en ecología política recurren a la historia de la relaciones y transformaciones socioambientales, además de establecer como foco teórico cuestiones como la distribución desigual de

conflictos y recursos ecológicos y la injusticia e injusticia ambiental (Riechmann, 2003; Martínez Alier, 2001).

En este contexto, existe en la ecología política contemporánea un énfasis creciente en la relación entre capitalismo y crisis ecológicas. Lo que tenemos acá es básicamente una propuesta conceptual respecto a cómo entender la naturaleza de los problemas ambientales. Ahora bien, en este contexto tenemos que considerar también que obviamente estamos hablando de un esquema de trabajo conceptual que se puede estructurar conceptualmente a través de diversas teorías. De acuerdo a una contribución influyente en el campo, la estructura conceptual de la ecología política contemporánea se establece a través de relacionar una serie de conceptos propios de la teoría social contemporánea para los efectos de elaborar un esquema conceptual sobre los problemas socioecológicos y los procesos a través de los cuales se generaran estos problemas (Peet y Watts, 1994). Si nos enfocamos en lo anterior, como lo hace el diagrama 1 (de Peet, Watts y Peluso, en traducción y adaptación nuestra), uno puede señalar que un esquema conceptual de este tipo nos sirve para entender cómo se puede formular la crítica a la economía predominante en relación a la cuestión social-ecológica.

Diagrama 1. Estructura de la ecología política.

Fuente: Adaptación en base a Peet y Watts (1998).

Como se puede observar, lo que se pone en relación conceptual en el diagrama 1 son distintos procesos interrelacionados, por lo que no se trata aquí de relaciones estáticas ni mucho menos procesos aislados. De este modo, los procesos que se denominan ambientales aparecen como momentos fundamentales a través de los cuales un sistema social determinado utiliza recursos no renovables y recursos renovables, generando al mismo tiempo polución y espacios de vida y territorio, lugares donde también se pueden generar procesos de rehabilitación, conservación y preservación de recursos.

Teóricamente, y adoptando aquí una postura teórica en el marco del materialismo histórico, podemos señalar que aquello que conceptualizamos como procesos ambientales implica relaciones entre valor de uso y apropiación de valores de uso. Es importante resaltar que en este caso se trata en gran medida de valores de uso que se generan en los ecosistemas. El problema de la cuestión del valor de uso implica una referencia fundamental al trabajo de Marx, quien en términos teóricos señaló en distintos momentos que lo que genera valor de uso es el proceso de trabajo humano y los procesos en la naturaleza, es decir, lo que hoy podemos entender como procesos en los ecosistemas (Marx, 1875). A partir de eso se da una interacción que debemos relacionar con procesos históricos, como por ejemplo diversos regímenes de acumulación, sistemas jurídicos y de derechos en torno al proceso de acumulación y con los procesos ambientales sobre los que los procesos de acumulación se basan. Como el diagrama 1 intenta mostrar, tenemos que considerar la cuestión de las clases, las fuerzas sociales y los problemas de gobierno, o como en este esquema se señala en los términos de Foucault, cuestiones de gubernamentalidad. Lo anterior nos lleva a entender primero que los procesos ambientales se relacionan en forma directa con procesos políticos. A su vez, estos procesos políticos tienen que ser considerados en términos de relaciones de poder y relaciones sociales de producción. De ese modo, es importante considerar que el proceso de trabajo humano continúa siendo un momento fundamental en esta articulación, junto con procesos comunicativos que en este esquema aparecen en términos de discursos.

El esquema conceptual que hemos tomado para ilustrar la ecología política implica el reconocimiento de los procesos de violencia en torno a lo ambiental, violencia que puede ser física y simbólica. De ese modo, los campos discursivos e institucionales de lucha respecto a los procesos ambientales y a los procesos de trabajo humano se generan a través de formas de comunicación que adquieren contornos ideológicos y discursivos en los que se puede también analizar la producción de hegemonía respecto del proceso ambiental y los procesos de trabajo humano.

En términos generales, la ecología política nos señala que en relación a la cuestión ecológica, los procesos políticos son centrales no solo cuando se trata de discutir un problema ecológico, sino que son importantes por cuanto en la base misma de lo que se indica como problemas ecológicos hay decisiones de

tipo político. Como su nombre lo indica, hay un paralelo entre ecología política y economía política. En este sentido, se puede señalar que la ecología política toma en cuenta las relaciones de poder y la distribución desigual de los conflictos socioecológicos en relación a modelos económicos que pueden ser entendidos a su vez como modelos socioecológicos. La posición constitutiva de los procesos de trabajo humano y la comunicación humana en la formación de aquello que podemos llamar lo social-ecológico adquiere gran importancia teórica en este contexto.

En términos teóricos, lo social-ecológico sirve para remarcar la imposibilidad de separar lo social de los procesos en ecosistemas o al interior de ecosistemas y viceversa. En este sentido, es posible argumentar que dentro de un enfoque de ecología política es importante considerar los procesos económicos en términos de regímenes de acumulación y en tanto elementos críticos en un esquema conceptual que nos ayuda a avanzar de mejor forma una teórica crítica de lo social-ecológico. Ahora bien, este esquema conceptual obviamente genera preguntas sobre proyectos alternativos a la ecología política del capitalismo neoliberal, cuestión que ha concitado la atención en la ecología política reciente. De ese modo, han surgido intentos por tratar de pensar ecologías políticas no capitalistas. En este sentido, parece pertinente para el caso chileno pensar la forma en que procesos populares de producción, apropiación e intercambio generan elementos de ecologías políticas populares y locales desde las que se podría esperar también proyectos socioecológicos de tipo más general, es decir, de escala regional o nacional.

A partir de lo anterior, podemos ahora profundizar en el análisis de lo que son las dimensiones ideológicas del problema social-ecológico en Chile. Como lo propuse anteriormente, el conjunto de ideas, conceptos y articulaciones conceptuales que nos señalan que Chile está dotado de una gran cantidad de recursos naturales puede ser entendida como la ideología de los recursos naturales. En términos simples, podemos sostener que esta ideología se basa en sostener que, independientemente del modelo económico que se quiera tener en Chile, el país necesita usar recursos que se entienden como recursos naturales. Pensar en esos términos implica pensar que la matriz productiva en Chile se basa en diferentes recursos naturales asociados a diferentes procesos productivos. El primer problema conceptual aquí es que, en rigor, no existe algo que se pueda llamar un recurso natural. Por el contrario, es posible sostener que la relación básica que se establece entre los seres humanos y los ecosistemas se da a través de la definición social de valores de uso respecto a procesos en los ecosistemas, procesos en los cuales los seres humanos y sus colectividades son parte y no pueden ser entendidos como algo separado o exterior. Por eso, desde el momento en que pensamos que existe algo como un recurso natural, estamos operando a través de un dispositivo ideológico que articula la afirmación de la existencia de esos recursos con normas sociales sobre la necesidad de usarlos de

una u otra forma. Obviamente, ese dar por dado la necesidad de usar recursos naturales puede implicar cuestiones de límites y regulaciones, pero el problema fundamental con la ideología de los recursos naturales es que esta ideología implica asumir que Chile tiene recursos naturales que deben ser utilizados para el desarrollo del país. La ideología de los recursos naturales por momentos genera, e independientemente de las posturas críticas respecto al neoliberalismo en Chile, una especie de unidad transversal en términos de entender recursos y ecosistemas como si fueran recursos naturales.

El segundo problema conceptual surge cuando se piensa y se propone que existe algo que cualquier sistema económico podría usar para generar bienestar. Esta forma de pensar lo social-ecológico implica un problema fundamental, pues no existe nada que pueda ser entendido como un recurso natural. Sostener lo contrario es básicamente articular una ideología. Además, la ideología de los recursos naturales es, y ha sido, una forma útil a la clase capitalista en Chile para mantener modelos productivos basados en una serie de actividades económicas a través de las cuales se ha configurado materialmente el sistema capitalista en Chile. Lo anterior lo vemos con más claridad al pensar por ejemplo en el rol histórico de sectores económicos que han adoptado similares formas de apropiación de recursos en el país, como por ejemplo el sector minero, el sector agro-exportador, el sector forestal y el sector pesquero. En la medida en que esos sectores están basados en lo que se produce o se ha producido en ecosistemas, pero socializado en términos ideológicos como recursos naturales, incluso cuando la crítica de esos sectores económicos se presenta en términos de propuestas de reapropiación de estos recursos, estamos en el plano en el cual la ideología de la clase capitalista en Chile es confrontada a través de la reproducción de un elemento central de esa misma ideología dominante.

Esta cuestión adquiere una importante ramificación a través del discurso de las ventajas comparativas o competitivas del país en relación a otros países. En efecto, la idea de ventajas comparativas o competitivas es hoy en día una manifestación de la ideología de los recursos naturales en Chile y uno puede identificar esa ideología como un elemento necesario para la reproducción del proyecto social-ecológico del neoliberalismo capitalista en Chile. De hecho, históricamente los recursos usados para proyectos de desarrollo nacional, desde los nitratos, el cobre, la tierra agrícola o forestal y los ecosistemas acuáticos, por ejemplo, pueden ser entendidos hoy en día en retrospectiva en relación a la ideología de los recursos naturales. Este proceso ideológico se basa en entender valores de uso que se generan en los ecosistemas en Chile como recursos naturales. Por eso la crítica al discurso de las ventajas comparativas o competitivas, en tanto reproducción ideológica de la articulación capitalista de las relaciones sociales-ecológicas, nos lleva a desarrollar una crítica más amplia en relación a la producción de conocimiento económico en este contexto.

Dos elementos que pueden ser traídos a la discusión en este contexto son los siguientes. Uno es el estudio de flujo de materiales de Chile, es decir, una

medición en toneladas de los materiales importados y exportados por el país, en relación en la economía política global, que indicó que hacia el año 2000 Chile era uno de los países del mundo con uno de los consumos más altos de recursos por persona (Giljum, 2004). Ahora bien, esa cantidad de recursos no es sinónimo de consumo interno. Al contrario, es consumo relacionado con el proceso exportador del sistema chileno y la tendencia a reproducir sectores económicos con alto consumo de recursos para una producción orientada a la exportación. Esto nos habla de un criterio básico de insustentabilidad implicado en la relación material entre importaciones y exportaciones de materiales asociadas a la actividad económica en Chile en el periodo 1973-2000, periodo que incluye el inicio y la consolidación del proyecto neoliberal capitalista en el país.

Junto a lo anterior, uno puede situar la matriz productiva de la economía chilena en términos de flujos de energía a través del método que se denomina e*mergy analysis. Emergy* es un tipo de evaluación de procesos socioecológicos que nos señala que detrás de cada producto y proceso en la economía de un país hay acumulación de energía, lo que se identifica en términos de memoria energética, es decir, *emergy*. Lo anterior para los efectos de mostrar que el análisis de flujos monetarios de lo que se denomina economía nacional no representa lo que sucede al nivel de los procesos biofísicos que hacen posible ese flujo monetario. Al analizar el flujo energético de Chile en el año 2000, nos encontramos con una situación marcada por la gran extracción y exportación de energía desde Chile a otros países.[1]

Pensar en términos de flujo de materiales y acumulación de energía en los productos que Chile exporta a través del mercado global nos permite ilustrar con mayor claridad cuáles son los problemas socioecológicos de la economía chilena a un nivel macroestructural. Uno puede ser consistente con aquellas críticas al denominado neoextractivismo o extractivismo. Sin embargo, el concepto de extractivismo genera importantes problemas conceptuales para los proyectos de desarrollo alternativo. En este sentido, podemos notar que en la búsqueda de definiciones para clarificar lo que políticamente se entiende como extractivismo, proponentes de este enfoque han acotado recientemente la definición de extractivismo señalando que: "Según nuestra definición, es extractivismo la apropiación de recursos naturales en un gran volumen o bajo alta intensidad, donde la mitad o más es exportado como materias primas" (Gudynas, 2017).

Ahora bien, en este contexto resulta problemático señalar que si un 50% de los recursos naturales extraídos en un país son exportando como materias primas se configuraría el extractivismo. Además, todo proyecto alternativo va a extraer valores de uso a través del trabajo humano para generar de ese modo medios de producción y subsistencia. Lo que es importante avanzar en este

1 Véase National Environmental Accounting Database elaborado por investigadores del Center for Environmental Policy de la Universidad de Florida, Estados Unidos, disponible en http://www.cep.ees.ufl.edu/emergy/nead.shtml.

contexto son evaluaciones materiales respecto a la extracción de valores de uso de los ecosistemas y que tengan como orientación asegurar las condiciones de reproducción de los procesos en esos ecosistemas. Se trata, en este caso, de contar con elementos que nos permitan establecer criterios biofísicos a la actividad económica de un país, y que apunten a pensar seriamente la economía como parte del proceso social-ecológico.

Por eso, una crítica a la economía neoliberal (crítica que integra los aportes de la economía ecología crítica, por cierto), se debe enfocar en quebrar los supuestos básicos de un enfoque económico que, o bien no es capaz de incorporar un proceso tan fundamental como son los procesos biofísicos en la base de los procesos económicos, o bien los incorpora en términos de valores de cambio y en consecuencia reproduce el sistema de valorización en el marco del capital en tanto una relación social. Comprender críticamente dichos procesos biofísicos significa, por ejemplo, la reformulación de lo que Marx conceptualizó como medios de subsistencia, en tanto cuestión previa a pensar la cuestión de los medios de producción. De hecho, se debe señalar que la crisis ecológica global, determinada hoy en día por el problema del cambio climático, nos coloca frente a la necesidad de considerar las posibilidades históricas de una destrucción masiva de medios de subsistencia. Subsistencia aquí debe ser entendida más allá de la acepción peyorativa del término, y según su raíz etimológica, la que nos señala que subsistencia tiene que ver con aquello que hace posible la existencia. Establecido en esos términos, uno puede darse cuenta que eliminando las condiciones de existencia, lo que estamos haciendo es eliminar las posibilidades de reproducción de todo sistema social-ecológico posible. Por lo tanto, elaborar a partir de los medios de subsistencia implica, por un lado, formular una crítica radical de la economía neoliberal en Chile y, a la vez, elaborar alternativas desde criterios socioecológicos de subsistencia.

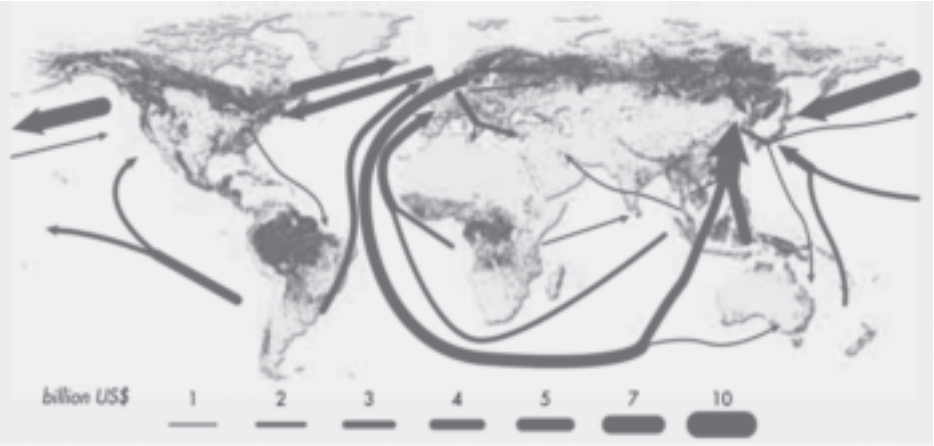
Para dar mayor especificidad a lo planteado anteriormente, me referiré a continuación al sector forestal chileno, para desarrollar de ese modo perspectivas desde la ecología política y la crítica de la ecología política del capitalismo neoliberal en Chile, señalando además cómo el análisis de ecologías políticas populares nos permite explorar con mayor amplitud formas posibles de confrontación material con la ideología de los recursos naturales y la reproducción de la conflictividad socialecológica en Chile.

El sector forestal chileno en la ecología política global

El sector forestal en Chile está estrechamente ligado al sector forestal global. La figura 1, publicada en el año 2005 por la FAO, nos muestra el intercambio global de recursos forestales cuantificado en miles de millones de dólares durante el año 2003. Dicho intercambio puede visualizarse en términos de un intenso proceso social-ecológico global, en el que biomasa, definida en tanto recursos forestales

de distintos continentes, se mueven hacia otros continentes, teniendo como base puntos de extracción y producción en centros de desarrollo del sector forestal global.

Figura 1. Flujo de comercio de productos hechos de madera (2003).



Fuente: FAO (2005).

Las dinámicas del sector forestal global han sido estudiadas durante los últimos años como uno de los ejemplos de sectores económicos que, basados en el uso de recursos a nivel local, han experimentado notables cambios en relación al desplazamiento de centros productivos desde el hemisferio norte hacia centros productivos en el hemisferio sur (Sedjo, 1983; Lamberg, Ojala, Peltoniemi y Särkkä, 2012). Este proceso dice relación con el surgimiento de sectores forestales nacionales que se han potenciado durante en los últimos años en países como Brasil, Indonesia, Chile, Uruguay y Sudáfrica, países en los que se han adoptado decisiones políticas orientadas a establecer industrias forestales nacionales en permanente desarrollo y en competencia con otras industrias forestales nacionales en los mercados globales. A la par con el desarrollo forestal nacional, esas industrias forestales han aprovechado el intercambio tecnológico con empresas forestales globales y, en términos convencionales, han desarrollado formas exitosas de producción, extracción y exportación de recursos forestales usando para ello tecnologías de punta. En paralelo, sectores forestales tradicionales en Finlandia, Canadá, Estados Unidos y Suecia, por ejemplo, han experimentado crisis internas debido a la supuesta competencia con estos nuevos actores en el sector forestal global. En estos casos, productores forestales del Norte han argumentado que resulta imposible competir con los productores forestales del Sur porque, según se argumenta, los países forestales del Sur cuentan con una producción barata de celulosa o recursos forestales debido o al bajo costo de los salarios, o a la disponibilidad de especies de árboles

de rápido crecimiento, o bien por la combinación de estos dos factores. De ese modo, continúa el argumento, sus mayores costos salariales y el mayor tiempo de rotación de los árboles en sus localidades dedicadas a la actividad forestal impiden a los países del Norte competir con los productores forestales del Sur. Sin embargo, lo que podemos observar en este contexto es que detrás de este proceso de circulación de recursos forestales existen conexiones globales que hacen posible que estos países del Sur, que aparecen ahora como potencias forestales, tengan esta posición en el mundo. Esto es crucial para entender el sector forestal en Chile.

El sector forestal chileno, como sabemos, se identifica habitualmente con el proceso de intensificación de plantaciones forestales iniciado el año 1974 con la promulgación del Decreto Ley 701 en plena dictadura militar. En este contexto, es interesante notar que al analizar los orígenes del Decreto Ley 701, uno puede encontrar junto a las actas legislativas de la Junta Militar una carta adjuntada a la discusión de esta ley, y que muestra cómo para la Corporación de la Madera (Corma) los nuevos incentivos para la plantación forestal en Chile eran básicamente una forma de consolidar lo que ya se entendía como un sector forestal avanzado. De hecho, en este contexto la Corma exigió a la Junta Militar que cumpliera con los compromisos de reconstrucción del país, decretando en consecuencia medidas para que Chile pudiera competir con países, que según la Corma, habían seguido el modelo forestal chileno, como por ejemplo Brasil. Para la Corma, y producto de la falta de actividad estatal en Chile, el país estaba perdiendo posibilidades de competencia en el sector forestal global.

Una vez adoptado por la dictadura militar, el Decreto Ley 701 generó parte de la cadena de plantaciones que hoy en día se asocian al sector forestal chileno. Pero hay que hacer dos aclaraciones importantes. El DL 701 tiene lugar sobre un proyecto forestal anterior y de larga data, y que en el contexto global posterior a la Segunda Guerra Mundial tuvo ramificaciones mundiales. Dicho proyecto global consistía básicamente en fomentar un incremento global de disponibilidad de biomasa forestal, y fue un proyecto articulado en gran medida a través de la sección forestal de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO. En esos momentos Chile fue parte de una discusión de tipo global respecto a lo que se entendía era la necesidad de asegurar biomasa forestal a nivel mundial. En ese contexto, Chile comenzó a ser considerado por expertos de distinto tipo, y con distintos intereses nacionales, como uno de aquellos países que tenían las condiciones necesarias para generar el tipo de biomasa forestal que se necesitaba, tanto para el país como para los mercados internacionales. De hecho, en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial llegaron al país una serie de misiones forestales desde Estados Unidos y Europa, con el objetivo de hacer levantamientos de información para entregar las bases técnicas y producir conocimiento para un desarrollo forestal industrial intensivo de aquello que se determinó en esos momentos como recursos forestales en Chile. En ese contexto,

junto a la implementación de medidas estatales, como por ejemplo la formación de empresas de celulosa, se generaron incentivos para las plantaciones forestales y se generaron procesos locales para los efectos de hacer de este modelo forestal un modelo en crecimiento.

En ese contexto, se comienzan a traer a Chile distintas tecnologías originadas en países con mayores adelantos en términos de desarrollo forestal, como por ejemplo Suecia. Suecia, a través de proyectos de cooperación con la FAO, envió permanentemente tecnologías de punta para el desarrollo forestal en Chile, y como consta en la revista forestal de FAO *Unasylva*, ya en el año 1955 la tecnología forestal desarrollada en Suecia fue entregada para el aserradero experimental de Llancura en el sur de Chile. En otros casos, la denominada cooperación internacional en materia forestal implicó recomendaciones de expertos de Suecia orientadas a optimizar los procesos de trabajo y gestión de la fuerza de trabajo forestal. En este contexto se fueron generando nichos para la adquisición de tecnología forestal desarrollada en Suecia por parte de empresas chilenas también.

Considerar ese tipo de procesos globales, y el contexto histórico en que se desarrollaron en relación a las relaciones laborales y el sistema de plantaciones en el sur de Chile, nos ayuda a entender de mejor forma lo que es el sector forestal en Chile y su ubicación en el contexto internacional. Como sabemos, Chile puede competir hoy con países como Suecia porque una tonelada de celulosa proveniente de Chile colocada en un puerto de Europa puede competir con una tonelada del mismo tipo de celulosa proveniente de Suecia. Al año 2012, Chile generaba en términos de exportación de celulosa un 8% de las exportaciones globales, y se ubicaba en el cuarto lugar a nivel mundial después de Canadá, Brasil y Estados Unidos, y seguido por Suecia. De hecho, entre el año 2008 y 2012 Chile desplazó a Suecia en el contexto de la participación global en las exportaciones de celulosa (Swedish Forestry Statistics, 2010, 2013, 2014). Para seguir el análisis de este proceso, tenemos que considerar como se materializa el desarrollo forestal a nivel local en Chile y considerar también la relación entre el desarrollo forestal y las crisis asociadas a los procesos de acumulación de capital (Alarcón, 2012).

Un territorio que se ha integrado últimamente en forma creciente al desarrollo forestal en Chile es la provincia del Ñuble en la Octava Región, zona que será desde aquí en adelante la zona geográfica a la que nos referiremos para el análisis del sector forestal en Chile. Un estudio de campo en la zona del Ñuble (Alarcón, 2015), muestra que ahí coexisten los procesos de extracción de biomasa forestal basados en el uso de plantaciones de especies exóticas y procesos de extracción basados en el uso del bosque nativo. Comparativamente, podemos observar que un tipo de actividad forestal se articula a través del trabajo asalariado, el uso de plantaciones, el transporte masivo de biomasa y el desarrollo tecnológico en un mega complejo forestal en el área. Por otro lado, observamos que el acceso y uso del bosque nativo, el trabajo campesino, el transporte a tracción humana o animal

y formas de transformación artesanal de la madera dan algunos contrapuntos entre los procesos socio-ecológicos asociados a la plantación forestal y los asociados al uso del bosque nativo en esta zona.

En primer lugar, es posible observar producción forestal basada predominantemente en pino y eucaliptus de distinto tipo. Luego, tenemos un tipo de trabajo asalariado forestal, algunas de cuyas problemáticas lograron relevancia a nivel nacional con la gran huelga de los trabajadores forestales en el año 2007, y que terminó con el asesinato del trabajador Rodrigo Cisternas. Este trabajo asalariado es organizado principalmente por contratistas. A las labores de extracción le sigue un proceso intenso de distribución y de transporte de los recursos extraídos en las plantaciones forestales, a través de la combinación de trabajo humano y tecnologías aplicadas en motosierras y *harvesters* forestales, por ejemplo. Esta extracción y producción termina luego en los complejos forestales, como el complejo Forestal Nueva Aldea. Estos complejos forestales configuran polos de producción manufacturera y generan también polos intensos de plantación forestal a sus alrededores. En este caso, por ejemplo, Nueva Aldea se sitúa en el centro de la zona del Ñuble, que es una de las nuevas zonas donde se han generado plantaciones forestales en gran escala. Este proyecto del grupo Arauco-Constitución, instalado en las cercanías del secano costero, implicó establecer una megaindustria basada en tecnología proveniente en gran parte desde países que hoy en día experimentan problemas por la competencia con el sector forestal chileno.

Como contrafigura al sector forestal industrial y capitalista, tenemos la actividad forestal en torno al bosque denominado a nivel local como bosque nativo, actividad basada muchas veces en el trabajo campesino y, en muchos casos, en el trabajo conjunto de expertos forestales con campesinos medieros, y que se enfoca en gran medida a la producción y la venta de leña y carbón. Esta zona, que es la misma en la cual se encuentra la cadena de producción capitalista forestal referida anteriormente, es una zona en la que gran parte de la extracción y uso de energía primaria se basan en el uso de leña y carbón. Lo anterior nos muestra que estos dos sectores forestales conviven en la misma área, pero con lógicas y sentidos de producción socioecológicos distintos.

La provincia del Ñuble experimentó en los últimos años un proceso que se interpretó a nivel local como una revolución forestal, y que puso en juego una serie de procesos interrelacionados y que resultan claves en la discusión y análisis del sector desde una perspectiva de ecología política. En primer lugar, según el último catastro de uso del suelo en la zona, entre el año 1998 y el año 2008, la zona experimentó un cambio dramático en relación al uso del suelo. En efecto, entre 1998 y 2008 se registró una disminución de 56.542 hectáreas de tierra usada para actividades agrícolas y se registró una disminución de 2.678 hectáreas de bosque nativo. Por otra parte, en el mismo periodo se registró un aumento de más de 116.682 hectáreas de plantaciones forestales (Conaf, 2010).

Este cambio en el uso del suelo tiene dos dimensiones cruciales. En primer lugar, significa un desplazamiento desde la producción agrícola a la producción forestal, lo que es problemático en términos de soberanía y seguridad alimentaria. En segundo lugar, se trata de un cambio en el uso del suelo que genera cambios importantes en relación al cambio climático y los problemas asociados. Este proceso de cambio en el uso de la tierra se genera de distintas formas y está aparejado con las transformaciones recientes en la forma de enfrentar la necesidad de biomasa para los megacomplejos forestales como Nueva Aldea. En efecto, en la zona debemos considerar la propiedad de grandes extensiones de tierra por parte de las grandes empresas forestales, pero también últimamente, y como un factor clave a entender, se debe considerar a los campesinos que han dejado total o parcialmente sus actividades agrícolas para volcarse total o parcialmente hacia actividades forestales. Lo anterior tiene lugar en paralelo a la formulación e implementación de la política pública conocida como «Chile: Potencia agroalimentaria y forestal».[2] Esta política pública ha venido a reforzar el sistema de plantaciones a través de distintos argumentos ideológicos, como por ejemplo sostener la creación de cadenas de producción de valor y la diversificación productiva en materias forestales. Todo lo anterior opera dentro de la matriz productiva del sector forestal, donde las grandes empresas forestales ya no adquieren necesariamente en gran escala la propiedad de la tierra, sino que, al igual que lo hacen entidades estatales, incentivan las plantaciones forestales por parte de pequeños y medianos propietarios de la tierra. Por esta razón, las empresas forestales se han esforzado por generar acuerdos de producción con pequeños propietarios en la zona del Ñuble. Lo anterior funciona sobre la base de acercamientos a los pequeños y medianos propietarios de tierra a través de proyectos de cooperación, donde se ofrece primero asesoría tecnológica y técnica para realizar plantaciones forestales, luego se asegura la gestión de estas plantaciones forestales y finalmente se asegura la adquisición de las materias primas forestales por parte de las grandes empresas.

Ahora bien, esta revolución forestal en la provincia del Ñuble se vio severamente afectada por el megaincendio forestal del año 2012, y que tuvo como consecuencia más de 25.000 hectáreas afectadas. Cuando analizamos el desastre de los incendios forestales en este contexto tenemos que considerar que, como bien se ha señalado en distintos lugares, no se trata en caso alguno de desastres naturales. Por un lado tenemos el modelo de plantación forestal, con sus procesos internos, como por ejemplo el uso de maquinaria, y que generan en muchos casos condiciones favorables para los incendios, pues en este contexto las plantaciones son básicamente depósitos de combustibles en forma de biomasa. Por otro lado, se debe considerar el factor cambio climático, y que indica que para áreas como la

2 Véase «Nuevos enfoques para Chile, potencia alimentaria y forestal», disponible en http://www.odepa.cl/articulo/nuevos-enfoques-para-chile-potencia-alimentaria-y-forestal/.

provincia del Ñuble se espera un aumento de las temperaturas y una disminución de las precipitaciones. Además, se debe considerar que muchas de estas nuevas plantaciones involucran a campesinos que se integran al sector forestal y que poseen plantaciones en las cercanías de los pueblos en las zonas de grandes plantaciones forestales.

Un aspecto importante que se debe considerar en este contexto tiene relación con el empleo, en gran medida basado en la subcontratación. En este sentido, el sector forestal en Chile no puede ser entendido sin una perspectiva comparada que nos indica que a medida que las empresas se desarrollan en forma capitalista, aumentan dramáticamente la productividad y disminuyen a la vez la generación de empleos. En Suecia, por ejemplo, el aumento histórico de la productividad en el sector forestal está aparejada con la incorporación creciente de maquinaria y tecnología forestal. Sin embargo, en términos de generación de nuevos empleos, la actividad forestal en Suecia no es considerada en la actualidad como una actividad importante.

Por otro lado, trabajadores migrantes, y muchos de ellos migrantes en la temporada de plantaciones, desarrollan las actividades forestales que requieren baja calificación y son intensivas en mano de obra. Lo anterior es importante de considerar en Chile, donde el sector forestal es constantemente presentado en relación a sus posibilidades de creación de empleo. No obstante lo anterior, se debe señalar que el sector forestal chileno sigue en la actualidad el mismo tipo de desarrollo tecnológico que los sectores forestales más avanzados del mundo, por lo que es de esperar que procesos similares a los que tienen lugar en Suecia en relación a la productividad en el sector forestal impliquen un límite en la generación de empleo forestal en Chile. De hecho, lo anterior ya ocurre, sobre todo en relación a las actividades forestales que se desarrollan en zonas planas del sur de Chile, donde las maquinarias forestales pueden realizar las actividades productivas de un gran número de obreros forestales.

Ahora bien, como se señaló antes, una parte importante de la actividad agrícola ha desaparecido en las áreas de desarrollo forestal, por lo que las fuentes de trabajo generadas en esas actividades han desaparecido también. Lo anterior se asocia a mayores niveles de pobreza comparativo en áreas de desarrollo forestal intensivo (Andersson, Lawrence, Zavaleta y Guariguata, 2016).

Pobreza, desigualdad y crisis de empleo en las zonas forestales son parte del desarrollo forestal capitalista. Lo anterior está asociado a la profunda crisis ecológica de las plantaciones, que se manifiesta en problemas con recursos hídricos, perdida de biodiversidad y contaminación asociada a las plantas de celulosa. Esto configura un contexto donde la conflictividad socioecológica del neoliberalismo capitalista en Chile se muestra en toda su centralidad.

Ahora bien, el caso del uso del bosque nativo, no exento de problemas por cierto, nos muestra el potencial de una ecología popular alternativa. En efecto, se trata en este caso de procesos donde la definición de valores de uso se relaciona

con procesos de consumo local y donde la extracción de energía y materiales queda en la localidad. Se trata además en algunos casos de una articulación basada en el trabajo no sometido a la lógica de la explotación capitalista. En este sentido, no se trata de idealizar esta forma de uso de la biomasa forestal del bosque nativo, pues en muchos casos las relaciones de propiedad de la tierra donde se encuentran los bosques nativos implican relaciones de dominación respecto de quienes trabajan en esos bosques. Además, se debe considerar que en muchos casos la extracción de madera desde el bosque nativo se ha dado sin criterios de sustentabilidad respecto al uso de esa biomasa.

No obstante lo anterior, es claro que un proyecto social-ecológico alternativo puede contribuir a rearticular esta ecología popular ya existente en el área, y apuntar a relaciones sociales-ecológicas que aseguren mayores grados de igualdad y de reproducción sustentable de las dinámicas productivas en los ecosistemas donde se encuentran los bosques nativos de la zona.

En paralelo, se debe considerar que una de las respuestas socioecológicas más importantes a la ecología política del sector forestal capitalista surge de los movimientos por la agroecología y que han articulado tanto una forma de resistencia como una forma de generación de alternativas materiales y productivas respecto al desarrollo forestal local. En efecto, la alternativa agroecológica en la zona implica una resignificación de las relaciones posibles entre uso agrícola de la tierra y uso de recursos forestales (Alarcón, 2015). En este sentido, importa destacar que experimentos agroecológicos en la zona muestran cómo tierras que en el discurso estatal se consideran tierras de uso preferentemente forestal pueden, en la práctica usarse para fines agrícolas y dar buenos rendimientos en términos de producción de alimentos y, a la vez, generar condiciones para una reproducción sostenible de procesos básicos en los ecosistemas locales.

Discusión y conclusiones: Diversas manifestaciones de la centralidad del conflicto social-ecológico en Chile

Lo expuesto anteriormente implica considerar dimensiones epistemológicas y ontológicas de la centralidad del conflicto social-ecológico en Chile. En efecto, se trata de pensar en este contexto qué es realmente aquello que se denomina, conoce y reproduce ideológicamente como recursos naturales, y como ese conocimiento y esa realidad pueden penetrar en las formas de generar conocimiento y producir realidad en torno a alternativas posibles al capitalismo neoliberal en Chile. Me parece que el combinar la crítica de la ideología de los recursos naturales y entender Chile como un conflicto social-ecológico tiene el potencial de contribuir en la definición de problemas político claves en el proceso colectivo de situar proyectos alternativos en un momento histórico específico marcado por la centralidad del conflicto social-ecológico global y local.

Básicamente se trata de proponer un tránsito desde un foco en lo político y lo económico, hacia un foco en lo social-ecológico. Argumentar por la centralidad de la conflictividad social-ecológica en Chile implica argumentar por la aceptación de una coyuntura histórica específica, y, por lo tanto, significa colocar preguntas políticas derivadas de la conflictividad social-ecológica al centro de la crítica y las posibilidades de rupturas con el sistema neoliberal capitalista en Chile. Al tomar lo anterior como algo central en el problema político del antineoliberalismo en Chile, otros problemas pueden ser articulados también. Por ejemplo, la dimensión social-ecológica latente en el problema de la educación es evidente, pues no se puede entender la formación y reproducción de los sistemas educacionales en Chile sin entender la forma en que la matriz productiva impuesta en el país define también los contornos de una serie de disciplinas y carreras profesionales, desde la ingeniería en minas a la ingeniería forestal y pesquera, por ejemplo, y define también ramas de la economía y las ciencias sociales asociadas a esos saberes y que pasan a ser parte de un engranaje de conocimientos funcional a la matriz económica neoliberal.

Por lo tanto, la centralidad del problema social-ecológico articula gran parte del problema educacional también. Uno debe preguntarse cómo el modelo productivo en Chile se articula en los sistemas educacionales, y qué diferencias en los contenidos de otro modelo educacional se deberían articular en una formación social-ecológica poscapitalismo neoliberal. De lo contrario no hay forma de entender la generalidad de los problemas que se derivan de la centralidad de la conflictividad antes señalada. El ejemplo anterior muestra cómo desde la atribución de centralidad al problema social-ecológico, problemas de la mayor importancia puede ser entendidos también y en conjunto. Otro ejemplo es la relación conflictiva entre capital y trabajo, donde básicamente uno puede hacer compatible la cuestión del trabajo con lo social-ecológico, entendiendo que el trabajo humano es un proceso, incluso con dimensiones transhistóricas, mediante el cual los seres humanos se apropian y transforman valores de uso producidos en ecosistemas.

Obviamente lo anterior puede generar una discusión política en la que algunas posturas podrían argumentar que no se necesita colocar un conflicto sobre otro. Me parece que en ese argumento hay un problema conceptual importante: no se trata obviamente de señalar que la centralidad de una conflictividad va a generar que otros problemas sean menos importantes, pues la importancia política de un problema no está dada meramente por la atribución de centralidad a un conflicto. Lo que estoy señalando es que previo a la articulación de problemáticas sociales, hay que pensar las condiciones de posibilidad de lo político y la política. Aquí, y en el entendido de mantener en forma coherente la premisa de una creciente crisis social-ecológica local en Chile, en conjunto con la megacrisis del cambio climático global, me parece que es tiempo de asumir que lo político y la política solo se pueden pensar en Chile después de pensar la crisis en las relaciones sociales-ecológicas en el país.

En este entendido, me parece que es necesario un tránsito conceptual desde lo social a lo social-ecológico, y que ese tránsito resulta fundamental para la comprensión de la centralidad de la cuestión social-ecológica en Chile. Esto, creo, tiene el potencial de colocar a proyectos políticos antineoliberales en mejor posición para enfrentar la ecología política del capital, en tanto ecología política articulada a través de la ideología de los recursos naturales. Lo anterior en el sentido de repensar también el potencial político que encontramos hoy en la persistencia de ecologías políticas populares que enfrentan en el terreno material y productivo, y comunicacional e ideológico, a la ecología política del capitalismo y la reproducción de la ideología de los recursos naturales. Por esta simple razón, una razón anticapitalista por cierto, la crítica al neoliberalismo actual debe pasar por imaginar, presentar y articular en la práctica un verdadero proyecto social-ecológico alternativo.

Referencias

Alarcón, C. (2012). Forests: Capital accumulation, climate change and crises in Chile and Sweden. En A. Hornborg, B. Clark y K. Hermele (eds.), *Ecology and Power. Struggles over Land and Material Resources in the Past, Present and Future*. Londres: Routledge.

—. (2015). *Forests at the limits. Forestry, land-use and climate change from political ecology and environmental communication perspectives: the case of Chile & Sweden*. Tesis Doctoral. Swedish University of Agricultural Sciences.

Andersson, K., D. Lawrence, J. Zavaleta y M. Guariguata (2016). More Trees, More Poverty? The Socioeconomic Effects of Tree Plantations in Chile, 2001–2011. *Environmental Management*, 57: 123-136.

Conaf, Corporación Nacional Forestal (2010). *Inventario de recursos vegetacionales en Chile*.

FAO (2005). *Trends in Wood Products*. Rome.

Giljum, S. (2004). Trade, Materials Flows, and Economic Development in the South: The Example of Chile. *Journal of Industrial Ecology*, 8: 241-261.

Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). (2014). Cambio climático 2014. Impactos, adaptación y vulnerabilidad. Resumen para responsables de políticas. Disponible en: https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg2/ar5_wgII_spm_es.pdf

Gudynas, E. (2017). Extractivismo y teoría social en América Latina. Entrevista con Hernán Cuevas Valenzuela y Dasten Julián Vejar. Disponible en http://www.rebelion.org/noticia.php?id=224505

Hornborg, A., B. Clark y K. Hermele (eds.) (2013). *Ecology and power: Struggles over land and material resources in the past, present and future*. Londres: Routledge.

Instituto Nacional de Derechos Humanos (2016). Mapa de conflictos socioambientales en Chile. Disponible en: mapaconflictos.indh.cl/assets/pdf/libro-web-descargable.pdf.

Keil, R., D. Bel, P. Penz y L. Fawcett (1998). *Political ecology: global and local*. Londres: Routledge.

Lamberg, J.-A., J. Ojala, M. Peltoniemi y T. Särkkä. (2012). *The Evolution of Global Paper Industry 1800-2050*. Nueva York: Springer.

Leff, E. (2006). La ecología política en América Latina. Un campo en construcción. En Héctor Alimonda (editor), *Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana*. Buenos Aires: Clacso, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Editorial. Disponible en http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101002070402/3Leff.pdf.

Martínez Alier, J. (2001). Justicia ambiental, sustentabilidad y valoración. En *Ecología Política*, 21. Cuadernos de Debate Internacional

Marx, K. (1875). *Critique of The Gotha Program*. National Executive Committee, Socialist Labor Party.

Peet, R., P. Robbins y M. Watts (2010). *Global political ecology*. Londres: Taylor & Francis

Peet, R. y M. Watts (1994). Liberating political ecology. En R. Peet y M. Watts (eds.), *Liberation ecologies: Environment, development, social movement*. Londres: Routledge

Riechmann, J. (2003). Tres principios básicos de justicia ambiental. *Revista Internacional de Filosofía Política*, 21: 103-120.

Sedjo, R. (1983). *The Comparative Economics of Plantation Forestry: A Global Assessment, Resources for the future.*

7

Desigualdad: Conceptos, mediciones, perspectivas y propuestas

Jorge Rojas Vallejos

Introducción

La desigualdad ha estado presente en las sociedades humanas desde sus inicios. A lo largo de la historia se han tomado posturas que van desde la idea de que la desigualdad es algo natural, divino e incluso deseable, a la visión de que ésta sería injusta y causaría división y corrosión social, con los problemas que esto implica para la economía de una sociedad.

La primera visión se apoya en la idea de que la desigualdad preservaría ciertos incentivos, lo que haría el sistema económico más eficiente. Este argumento se encuentra desarrollado en detalle en Okun (1975). El razonamiento, básicamente, es que al existir desigualdad los que están en la parte inferior de la pirámide social tendrían un estímulo para esforzarse y alcanzar a quienes están en la parte superior. Esto generaría una serie de beneficios, como mayor productividad, mayor capital humano y físico, entre otras muchas externalidades[1] positivas provenientes de la disparidad de ingresos. Esta visión también es defendida con argumentos menos elaborados, como cuando se le adjudica un carácter natural por el simple hecho de que no se observan sociedades igualitarias en el reino animal ni tampoco en la sociedad humana. Los pensadores que defienden dicha visión niegan la sociedad igualitaria porque no existe tal paradigma[2] naturalmente: dicha sociedad sería un contrafactual que si no ocurre es porque no es posible que así sea (véase Lewens, 2010).

Claramente, una sociedad perfectamente igualitaria en términos de una distribución uniforme del ingreso es una utopía. No obstante, sociedades con bajos niveles de desigualdad son no sólo posibles, sino que también deseables. El problema con la poca uniformidad de la distribución del ingreso no es tanto su existencia, sino que más bien su nivel o grado de alcance. Este tema será abordado

1 Una externalidad es una consecuencia involuntaria o no deseada dentro de una determinada actividad económica, ya sea de consumo o de producción. Un ejemplo de externalidad negativa es cuando una persona fuma buscando satisfacer su propia necesidad: el humo generado causa una molestia a las personas a su alrededor que no tienen como hábito fumar.

2 Un paradigma puede ser definido como un ejemplo o modelo de alguna situación. Un marco conceptual que contiene los supuestos básicos, las formas de pensar y la metodología que son comúnmente aceptados por los miembros de una comunidad determinada.

más adelante en mayor detalle, pero para fijar ideas y dar una impresión del nivel de desigualdad de ingresos en Chile comparado con otras partes del mundo podemos mirar la porción del ingreso total que se lleva el 1% más rico. De acuerdo a estimaciones desarrolladas por López, Figueroa y Gutiérrez (2013), en el caso de Chile dicha proporción corresponde a más del 30% del Producto Interno Bruto (PIB) mientras que el promedio de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es del orden del 10%. Como se observa, en ambos casos existe presencia de desigualdad medida con este indicador. Sin embargo, los niveles son muy diferentes.

La segunda visión sobre este fenómeno que afecta la distribución de ingresos y riqueza plantea la idea de que la desigualdad tendría efectos corrosivos en la economía, particularmente en el crecimiento económico, por el tipo de sociedad que crea la existencia de altos niveles de desigualdad: sociedades divididas y poco colaborativas. Este tipo de razonamiento es más bien de tipo intrínseco y se contrapone con los argumentos instrumentales que guardan relación con efectos sobre las sociedades, que van desde el crimen hasta la obesidad. Es importante hacer esta distinción, pues si bien es cierto ambas concepciones emergen desde la idea de que la desigualdad tiene efectos, su esencia es diferente. El razonamiento del efecto divisivo y corrosivo que tiene la desigualdad sobre la sociedad se fundamenta en la sencilla pero poderosa idea de que no son los mejores quienes llegan a las posiciones importantes en la toma de decisiones. Existiría una injusticia con aquellos que teniendo el potencial no lo desarrollarían en plenitud. En sociedades altamente neoliberales y con sesgos culturales elitistas, como la chilena, desigualdades de ingreso y riqueza se traducen rápidamente en desigualdad de oportunidades. Países como Chile se caracterizan por tratar derechos humanos como bienes de consumo. Por ejemplo, si se desea adquirir educación preescolar o básica de una calidad razonable —ni siquiera buena— se debe realizar una inversión privada. Lo mismo sucede con la salud y el entorno en el que vive una familia. Los niveles de segregación social en muchos aspectos de la vida son altísimos, dependiendo del nivel de riqueza e ingreso de una familia. Esto no sucede en otros países donde personas de distintos sectores de la distribución del ingreso pueden acceder a servicios similares.

Un interesante artículo escrito por Lockwood y Manning (1988) desarrolló un modelo teórico consistente en una economía donde los individuos tienen el mismo nivel de habilidad y existe igualdad de oportunidades. Basta con que haya asimetrías de información, es decir, que unos tengan mejor o más información que otros para que se generen ineficiencias en el sistema económico. Además, dicho modelo muestra que, si se asume que los individuos tienen distintos niveles de habilidad, es perfectamente posible que los menos capaces lleguen a los puestos más altos dada esas asimetrías de información. Esto aumenta aún más las ineficiencias dentro de su modelo. Por supuesto, es un modelo de la

realidad y por ende siempre se debe mirar con ojos críticos. No obstante, bajo supuestos razonables, se observa una alta probabilidad de tener un equilibrio en el que los individuos menos productivos podrían llegar a las posiciones de mayor importancia. Debemos enfatizar que este resultado se da bajo el importante supuesto de igualdad de oportunidades. Existe una vasta literatura en economía de la información que contribuye a apoyar esta fuente de ineficiencia inducida por la desigualdad.

Hay razones más bien de tipo instrumental para aliviar la disparidad en la distribución del ingreso y tienen que ver con temas como la mala calidad en la salud física y mental, las tasas de criminalidad, la obesidad, el consumo de drogas y debilitamiento de las instituciones democráticas, entre otras. Wilkinson y Pickett (2009) explican estas razones con rigurosidad y detalle.

Junto a esas dos narrativas que se contraponen, hay una tercera visión que corresponde a un balance entre estos dos puntos de vista y que se podría entender como la existencia de un nivel de "desigualdad óptima". Con esto quiero decir que existiría un rango en que los efectos de la desigualdad podrían alentar efectivamente la productividad y la eficiencia. Si existe muy poca desigualdad, los incentivos para trabajar duro se verían afectados con una caída de la motivación, ya que todos estarían más o menos al mismo nivel económico sin importar el esfuerzo ejercido. En esta frase existe un supuesto implícito, y es que los individuos buscarían ganar dinero para aumentar su consumo y poder diferenciarse del resto. Si bien parece un supuesto fuerte, es bastante realista y ampliamente utilizado en la literatura macroeconómica. Como explica Turnovsky (2011), los modelos matemáticos que utilizan este tipo de supuesto son capaces de explicar una fracción importante de la variación observada en los datos y a la vez proveer una intuición rigurosa de los mecanismos que operan en estos fenómenos.

Por otro lado, si existe demasiada desigualdad la motivación por ser productivo declina ya que las personas tienden a cuestionarse si vale la pena o no esforzarse cuando ven que hay muy poca posibilidad de surgir en términos de ingresos y riqueza. Si bien es cierto esto está más relacionado con el concepto de movilidad social —como muestran Andrews y Leigh (2009)—, se ha observado que sociedades más desiguales tienden a ser menos móviles socioeconómicamente. Por ejemplo, Torche (2005) muestra que en el caso de Chile esta proposición se cumple, pero con algunas precauciones que es importante mencionar. La primera de ellas es que la élite chilena tiene una muy baja probabilidad de dejar de serlo, mientras que el resto de las personas tiene muy pocas posibilidades de formar parte de ella. Esto conllevaría muy poca movilidad entre la élite y el resto, lo que generaría una clase dominante fuerte y duradera dentro de la sociedad. A su vez, las clases sociales ubicadas por debajo de esa élite serían muy fluidas, es decir, existe mucha movilidad entre ellas en una misma cohorte. Esto

mostraría que mirar la desigualdad a nivel agregado puede llevar a conclusiones engañosas o erróneas.[3] Cuando se mira la desigualdad del universo de personas, se concluye que existe fluidez, lo que contradice la tesis de a mayor desigualdad, menor movilidad. Sin embargo, al hacer esta distinción entre la clase de mayores ingresos y el resto, esa tesis se recupera.

Un segundo elemento a notar es que al remover de los datos el 10% de mayores ingresos de la distribución, Chile se transforma en un país mucho más igualitario, incluso a nivel de países europeos. Con todo esto se puede concluir que la desigualdad en Chile en gran parte se debe a esta élite de origen colonial (cf. Edwards, 2001), al tiempo que existiría una gran vulnerabilidad en el resto de las capas de la sociedad manifestada en su alta movilidad entre capas. Milton Friedman (1986) sugería que las reformas de mercado orientadas a mayor competencia y más capitalismo de empresas libres darían lugar a más y mejores oportunidades para todos. En el caso chileno, se observa que esas reformas llevaron a mayor concentración de la riqueza e ingresos en el decil superior y mayor vulnerabilidad socioeconómica en el resto.

Algunas preguntas previas a lo que hemos estado discutiendo y que serán abordadas en el resto del capítulo son: cómo se origina la desigualdad, qué determina sus niveles y por qué persiste. Estas preguntas no son nada triviales y en la búsqueda de las respuestas existen un sinnúmero de dificultades. Las dos principales guardan relación con datos y metodologías. Los datos de desigualdad tienden a ser escasos —una situación que ha ido mejorando en estos últimos años— y usualmente no tienen la cobertura y precisión que se desearía para realizar análisis causales robustos. Incluso muchas veces las definiciones que se utilizan para medir variables como el ingreso son diferentes, además de los usuales problemas de informar ingresos menores a los reales. Por ejemplo, algunas veces se utilizan los ingresos individuales, otras veces son los ingresos del hogar. Del mismo modo, en oportunidades son ingresos antes o después de transferencias gubernamentales. Todo ello representa un desafío a la hora de utilizar los datos para realizar comparaciones temporales dentro de países y entre países.

A pesar de ello, hoy existe una base de datos provista por Solt (2009, 2016) que es razonable para realizar análisis macroeconómicos de la desigualdad, al igual que la información del Luxembourg Income Study (LIS) para análisis más bien microeconómicos. A estas bases, se agrega la World Top Income Database elaborada por Facundo Alvaredo, Anthony Atkinson, Thomas Piketty y Emmanuel Sáez, entre otros investigadores.

Un problema de tipo metodológico está asociado con la definición de desigualdad, pues existen múltiples tipos de inequidades: de ingresos, riqueza,

3 Indicadores agregados de la desigualdad son el coeficiente de Gini, coeficiente de variación, índice de Atkinson, índice de Theil, entre otros.

bienestar, género, oportunidades, etcétera. Otra dificultad se relaciona con el desarrollo de indicadores que sean capaces de capturar las características principales de la distribución estadística de cada una de las variables utilizadas para estudiar la desigualdad. Distintos indicadores tienen distintas limitaciones y, por ende, se hace muy relevante entender adecuadamente el tipo de problema que se desea abordar y qué indicadores serían los más apropiados para ello.

El resto del capítulo aborda en mayor detalle varias de las ideas planteadas en esta introducción. En la segunda parte describimos los conceptos relevantes para discutir la desigualdad económica, mientras que en la siguiente mostramos distintas formas de medir la desigualdad y provee datos para el caso de Chile y otros países. La cuarta parte desarrolla distintas perspectivas para explicar y entender la desigualdad, y la quinta concluye el capítulo con propuestas para aliviar los altos niveles de disparidad en la distribución del ingreso y la riqueza que afectan a Chile.

Conceptos

Existen distintos tipos de desigualdades; las principales corresponden a las económicas, de oportunidades, de género y raciales. La palabra desigualdad está asociada a una distribución no uniforme de alguna variable o característica. Desde un punto de vista normativo —juicio de valor— la pregunta que surge de modo intuitivo ante esta situación corresponde a si es la desigualdad justa. La respuesta no es sencilla ni absoluta, pues dependerá de los valores de quien conteste. De ahí la importancia de debatir estos temas como sociedad y llegar a ciertos acuerdos básicos que definan el marco de análisis. Por otro lado, el análisis positivista —es lo que es— puede ser igual de complejo en el sentido de que muchas veces los efectos que se desean entender no son directamente observables y existe una gran cantidad de efectos que pueden ser explicados por distintas causas. No obstante, se puede intentar abordar el problema más científicamente definiendo las variables que se estudiarán y las metodologías con que se medirán.

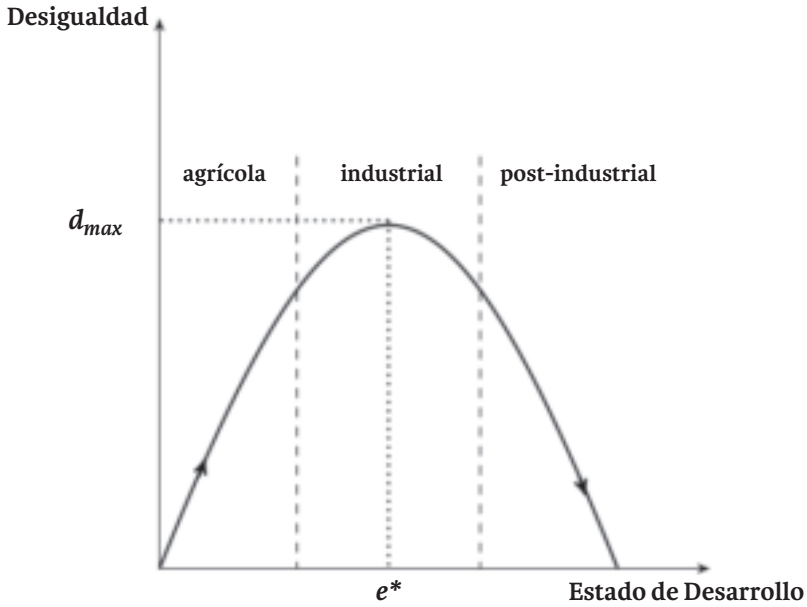
Un ejemplo usual es cuantificar los efectos que tiene la desigualdad sobre la eficiencia. Uno de los primeros economistas en intentar comprender la evolución de la desigualdad y sus efectos fue Simon Kuznets: en su *paper* seminal de 1955 deduce, utilizando la escasa evidencia empírica de la época, que la desigualdad estaría relacionada con el estado de desarrollo de cada economía. La figura 1 es lo que se conoce como curva de Kuznets y muestra que existiría una relación en forma de U invertida entre estado de desarrollo y desigualdad.

La intuición detrás de este comportamiento es como sigue. Cuando los países son poco desarrollados y pobres, a medida que se desarrollan económicamente la desigualdad tiende a aumentar. Esto sucedería porque los individuos con mayores habilidades y capital físico o financiero serían capaces de hacer un uso

más eficiente de los recursos escasos que otros individuos con menor nivel de calificación o más restringidos financieramente. En otras palabras, unos serían más productivos que otros y por ende recibirían mejores compensaciones, lo que conduciría a un incremento de la brecha entre unos y otros. Esto es lo que se observaría en el caso de países de tipo agrícola o que se caracterizan por la explotación de recursos naturales.

Chile se encontraría en la región más plana de la curva de Kuznets, ya que si bien el país se ha desarrollado bastante en las últimas tres décadas, sus índices de desigualdad relativa se han mantenido constantes, aunque la desigualdad absoluta medida como la brecha entre grupos ha aumentado en el tiempo.[4] Un caso interesante de mencionar es China, que ha experimentado enormes tasas de crecimiento económico y a la vez ha aumentado sus niveles de desigualdad de ingresos y de riqueza de modo significativo también.

Figura 1. Curva de Kuznets.



Fuente: Elaboración propia del autor.

Notemos que la curva de Kuznets relaciona la desigualdad relativa y el nivel de desarrollo. En este texto se discutirá principalmente ese concepto, a menos que se especifique de otro modo explícitamente. Continuando con la evolución de

4 La desigualdad relativa es la relación entre los ingresos individuales y el ingreso medio. Si todos los ingresos se incrementan en una misma proporción, la desigualdad no cambia. La desigualdad absoluta es invariante si los ingresos de los individuos cambian en el mismo monto (no la misma proporción).

la desigualdad, se observa que existiría un punto donde se alcanza un máximo, digamos $d_{máx}$ para un estado de desarrollo e^*. Después de ese máximo, los países ya han fortalecido no sólo sus economías, sino que también su infraestructura social, sus instituciones democráticas. Es aquí donde los argumentos de ciencia política toman fuerza, pues serían los ciudadanos y ciudadanas quienes comienzan a demandar derechos sociales. Esto permitiría que los países continuaran desarrollándose, pero a la vez con una disminución de la desigualdad producto de políticas redistributivas de los gobiernos inducidas por la presión de las masas.

En este capítulo nos concentraremos en las desigualdades económicas medidas por el ingreso y la riqueza, donde la riqueza se entiende como la tenencia de capital, bonos y tierra.[5] Las desigualdades de género, oportunidades y raciales quedan fuera de nuestro foco para privilegiar profundidad sobre extensión. Además, como ha escrito extensamente Piketty en distintos artículos, una de las fuentes principales que origina los otros tipos de desigualdad tiene relación con las dotaciones iniciales de capital que poseen los agentes (Piketty, 2011, 2014). Cada uno de esos temas debe analizarse por separado para una adecuada comprensión. La mayor profundidad la conseguiremos con la distribución del ingreso, ya que existe mayor cantidad de información públicamente disponible para muchos países y por muchos años. Desafortunadamente, no sucede lo mismo con los datos relacionados con la riqueza. Hay algunos esfuerzos por aliviar este problema, como el Luxembourg Wealth Study (LWS) que sigue la misma línea del Luxembourg Income Study (LIS). Esos datos no son suficientes para delinear un análisis causal a nivel macroeconómico, aunque sí son útiles para entregar una idea de la realidad. Este tipo de información, proveniente principalmente de encuestas de hogares, ingresos o riqueza, usualmente tiene el problema de que las personas en la parte superior de la distribución de ingreso —digamos el 1% o el 0,1% más rico—, tienen incentivos para reportar menores ingresos a los reales. Esto genera una subestimación de la desigualdad en este tipo de instrumentos. Para disminuir ese problema, algunos estudios utilizan datos de las oficinas de impuestos más que información proveniente de encuestas (cf. López, Figueroa y Gutiérrez, 2013).

Mirando la información disponible sobre ingresos para todos los países, se observa que la desigualdad de ingresos en América Latina ocupa el primer lugar en el mundo desde inicios del siglo XX hasta nuestros días. Esta situación no es un accidente de la naturaleza, sino más bien el resultado de procesos económicos y políticos a lo largo de la historia. Es importante destacar que nuestro continente no siempre fue el más desigual del planeta. De acuerdo a Milanovic, Lindert y Williamson (2011), varios países europeos tenían una distribución del ingreso menos uniforme que la latinoamericana en el siglo XVIII. Es decir, la desigualdad en Europa se mantuvo o disminuyó, mientras que en nuestro continente aumentó.

5 La desigualdad de género es abordada individualmente en otro capítulo de este libro.

Autores como Acemoglu y Robinson (2012) explican este fenómeno desde un punto de vista institucional. De su libro *¿Por qué fracasan las naciones?* se desprende que las instituciones de la Colonia española fueron creadas con el único objetivo de explotar los recursos naturales de América Latina, sin propender, de ninguna forma, a su desarrollo. Mientras que en el caso de Norteamérica se observa una institucionalidad más ligada al establecimiento de normas claras respecto de los derechos de propiedad privada orientadas a potenciar el comercio, tanto doméstico como internacional. Esto está ligado a factores culturales, pero también a la realidad de ambas regiones. Latinoamérica era abundante en recursos naturales y mano de obra barata producto del dominio español sobre los pueblos originarios. Sin embargo, en América del Norte no existía abundancia a tales niveles.

Después de las guerras de independencia, esas formas de organización institucional no fueron modificadas sustancialmente por la élite criolla. Es más, existe vasta documentación histórica que muestra que los esfuerzos reformistas en lo económico y social fueron resistidos por la mayoría de la aristocracia. Esto llevó a países como Chile a mantenerse dentro de un esquema productivo agro-minero, evitando su desarrollo industrial (Salazar, 2003).

Debemos notar que en esta discusión si bien es cierto la desigualdad importa, no es lo único. Mirar exclusivamente el nivel de desigualdad, sin observar otras variables, podría llevar a conclusiones incorrectas acerca de la calidad de vida de una sociedad determinada. Durante las décadas de los setenta y ochenta, en que la desigualdad de ingresos aumentó, también lo hizo el ingreso. Esto significa que la calidad de vida de muchas personas mejoró. En el siglo XX, la pobreza en Latinoamérica cayó abruptamente, pero no ocurrió lo mismo con la desigualdad. Aunque estos dos puntos comparten elementos, tienen una diferencia esencial: una medida es de tipo absoluta y la otra es relativa.

La desigualdad se mide comparando a unas personas con otras, mientras que la pobreza es más absoluta en el sentido de que se puede fijar un estándar.[6] Por ejemplo, uno podría definir que una persona no es pobre si tiene un refugio donde dormir, consume cierta cantidad de calorías diarias, tiene acceso a servicios básicos, etcétera. En cambio, la desigualdad puede ser una comparación del más rico con el más pobre. Si el más pobre tiene acceso a una casa, un auto, educación, salud, y recreación, ¿sería relevante el nivel de desigualdad social? Probablemente no. Sin embargo, si el más pobre no puede comprar alimentos, quizás la desigualdad se transforma en una variable mucho más relevante. De ahí la importancia de mirar la desigualdad acompañada de otros indicadores, como ingresos y crecimiento económico.

6 La línea de pobreza es un ejemplo de estándar. Se define como el ingreso mínimo necesario por persona para satisfacer las necesidades básicas. Se establece a partir del costo de la canasta básica de alimentos al que se aplica un factor multiplicador.

Una medida de desigualdad ampliamente utilizada es el coeficiente de Gini. Un coeficiente igual a cero significa igualdad perfecta, esto es, que cada persona recibe el mismo ingreso. Mientras que si es igual a uno corresponde al caso en donde un individuo recibe todo el ingreso generado en esa economía y el resto no recibe nada.

De acuerdo a la Base de Datos Estandarizada Mundial de la Desigualdad del Ingreso (SWIID, por su sigla en inglés) publicada por Solt (2016), durante el año 2010 América Latina tuvo un Gini de 0,45, África subsahariana un 0,44 y Asia del Sur 0,39. Por otro lado, Europa y Asia Central tuvieron un promedio de 0,31. Chile, para el mismo año, presenta un coeficiente de Gini después de transferencias gubernamentales de casi 0,55, es decir, por sobre el promedio continental.

De acuerdo a los datos disponibles, para el año 2010 Chile era el octavo país más desigual del mundo después de transferencias; los siete países que lo superaron fueron Namibia, Sudáfrica, Zambia, China, India, Ruanda y Honduras.

Para resolver los problemas de desigualdad, distintas corrientes ideológicas han propuesto soluciones casi opuestas. Unos han abogado por más Estado, mientras que otros por más mercado. Un análisis sencillo nos indica que la mejor opción pasaría por más Estado y más mercado: uno potencia al otro, y viceversa. En la medida en que los mercados se expanden y generan más empleo, surgen nuevas oportunidades para quienes solo tienen su trabajo como principal posesión. Sin embargo, los mercados no son perfectos y muchas veces requieren de servicios públicos para poder desarrollarse. De este hecho surge la necesidad de más Estado y regulaciones que protejan a los trabajadores.

Mediciones

Existen diversas formas de medir la desigualdad en la distribución de una variable en una población. En el caso de las variables económicas, las más populares son el coeficiente de Gini, el coeficiente de variación, el índice de Atkinson y el índice de Theil. También tenemos los ratios o proporciones entre el 20% más rico (Q5) y el 20% más pobre (Q1), el 5% más rico y el 5% más pobre, entre otros.

Otra medida que recientemente ha comenzado a utilizarse, dada la disponibilidad de nuevos datos, es la proporción del ingreso total obtenida por el 1%, el 0,1% y el 0,01% más rico de la distribución.[7]

7 Para más detalles acerca de las ventajas y desventajas de cada uno de estas métricas, véase Hao y Naiman (2010).

Tabla 1. Participaciones del 1%, 0,1% y 0,01% más ricos en el ingreso total, 2005-2010.

	Año						
	2005	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**Promedio**
PARTICIPACIÓN EN EL INGRESO TOTAL DEL PAÍS INCLUYENDO UTILIDADES NO DISTRIBUIDAS							
1% más rico de Chile	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]
Según interpolación de Pareto, incluyendo utilidades retenidas y corrigiendo por evasión	31,8	31,8	32,3	35,0	35,0	31,1	32,8
0,1% más rico de Chile	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]
Según interpolación de Pareto, incluyendo utilidades retenidas y corrigiendo por evasión	17,5	17,8	18,5	21,8	20,6	17,2	19,9
0,01% más rico de Chile	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]
Según interpolación de Pareto, incluyendo utilidades retenidas y corrigiendo por evasión	9,7	10,0	10,6	13,6	12,1	9,5	11,5
COEFICIENTE DE DESIGUALDAD DE GINI INCLUYENDO UTILIDADES NO DISTRIBUIDAS							
Según datos Encuesta CASEN	0,57	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55
Según datos Servicio Impuestos Internos (Metodología de Alvaredo, 2011)a	0,63	0,63	0,63	0,64	0,64	0,62	0,63

a: Coeficiente de Gini que se calcula con estimaciones que corrigen el ingreso del 1% más rico de la población.

Fuente: López, Figueroa y Gutiérrez (2013)

Sobre el coeficiente de Gini de Chile, hay que decir que el país ha tenido históricamente niveles altos y persistentes. A veces se ha hablado de disminuciones de la brecha de ingresos, pero lo cierto es que son estadísticamente no significativas. Además, uno de los problemas del coeficiente de Gini es que no captura adecuadamente los extremos de la distribución de ingresos. En otras palabras, es más sensible a los cambios en la parte media de la distribución que a los cambios en los extremos. Esta limitación ha llevado, de forma paulatina, a la estimación de otras medidas de desigualdad, como por ejemplo la concentración de ingresos de los más ricos, es decir, para el 1%, 0,1% y 0,01% superiores de la distribución de ingresos.

Como se observa en la tabla 1, en los últimos años el 1% se ha llevado una cantidad desproporcionada del ingreso total del país. Con esos niveles de concentración de ingresos, la influencia sobre las instituciones políticas es enorme.[8]

8 Para más detalles, véase Albertus y Menaldo (2016), que explican cómo el tipo de élite gobernante puede llegar a ser más crucial que el sistema político (democracia o dictadura).

Otro problema tiene relación con la desigualdad de riqueza. Los estudios empíricos y teóricos muestran, en general, que la distribución de la riqueza es incluso más desigual que la distribución del ingreso. Por ejemplo, Davies y otros (2009) estiman que el coeficiente de Gini de la distribución global de la riqueza es 0,82. En caso de Chile, ellos estiman un coeficiente de Gini para la riqueza de 0,78, es decir, bastante mayor que en el caso de ingresos mencionado anteriormente. Sin embargo, estos estudios no son fáciles de realizar y sus estimaciones deben ser tomadas con precaución debido que existen pocas fuentes de información con datos de riqueza, y también porque las mediciones de riqueza tienen muchas complejidades producto de los incentivos para reportar menos riqueza de la que se tiene. A eso se deben sumar todos los problemas que surgen por la existencia de los paraísos fiscales utilizados por algunos de los súper ricos del mundo para esconder partes significativas de su patrimonio.

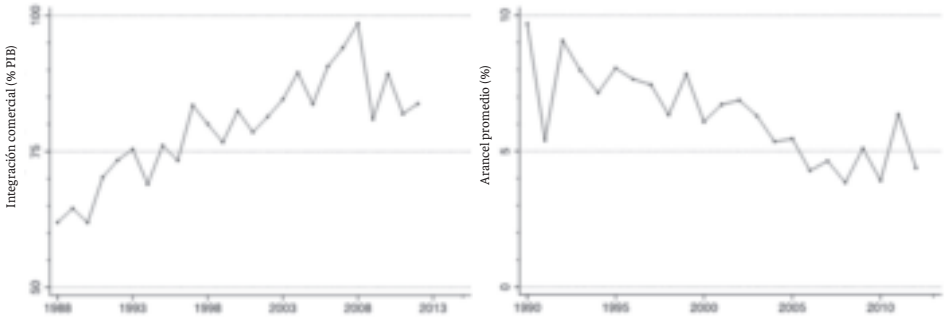
Perspectivas

La pregunta sobre cómo se genera la desigualdad y cómo se reproduce en el tiempo ha sido una preocupación fundamental de economistas, cientistas políticos y sociólogos durante buena parte del siglo XX, y continúa hasta nuestros días. A pesar de ello, la relación entre el fenómeno de desigualdad y el proceso de desarrollo económico está lejos de ser bien comprendido. Esta complejidad surge de la gran cantidad de factores que afectan esa relación: la globalización financiera y comercial, los flujos migratorios, las políticas redistributivas, la formación de capital humano, los elementos culturales y/o religiosos, la implementación de nuevas tecnologías e incluso las reservas de recursos naturales. En esta sección pondremos nuestra atención en los efectos distributivos del comercio internacional.

El comercio internacional se ha acelerado alrededor del mundo desde el establecimiento del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por su sigla en inglés) en 1948 y de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1995 con el acuerdo de Marrakesh, en el que 123 naciones se comprometieron a reducir las barreras comerciales y los aranceles aduaneros. Las principales barreras no arancelarias en este acuerdo fueron la introducción de normas de precios antidepredadores y regulaciones antisubvención. Estas medidas también fueron abordadas en la Ronda de Doha. Sin embargo, esta ronda no prosperó dadas las diferencias entre los países desarrollados, como Estados Unidos y otros de la Unión Europea, y los países en vías de desarrollo, como China, India, entre otros.

Figura 2. Apertura comercial en el mundo.

(a) Integración Comercial (b) Tarifas Aduaneras



Fuente: Elaboración propia del autor.

A pesar de que la liberalización comercial no ha sido completa, como vemos en los gráficos en la figura 2, el mundo ha aumentado su comercio internacional de un modo sostenido. El gráfico 2a muestra que la integración comercial, medida como el porcentaje con respecto al PIB de las importaciones más las exportaciones, aumentó significativamente en las últimas tres décadas.[9]

Recientemente, Chile en conjunto con otros países está realizando esfuerzos para materializar más acuerdos comerciales dado el fracaso del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP por su sigla en inglés).[10] Dicho acuerdo tenía algunas características especiales comparado con la mayoría de los acuerdos de este tipo. Primero, el TPP no se limitaba solo a reducciones arancelarias.[11] También incluía regulaciones relacionadas con el marco de funcionamiento de las empresas y los derechos de propiedad intelectual. Segundo, ese tratado era multilateral, a diferencia de la gran mayoría que usualmente son bilaterales o que incluyen regiones económicas mucho más pequeñas. Estas dos características hacían del TPP un caso especial de análisis. En lo que sigue me concentraré en analizar los efectos distributivos y de crecimiento que este tipo de tratados y acuerdos puede tener en Chile.

Es aceptado por la mayoría de los economistas que la apertura comercial ha traído consigo una era de crecimiento económico y mayores ingresos, tanto para las economías emergentes como las avanzadas. Sin embargo, estos beneficios no se han distribuido por igual en el mundo, o incluso dentro de las mismas

9 Se observa también el efecto de la gran recesión iniciada en el 2008, durante la cual el comercio internacional experimentó una baja importante, aunque después del *shock* ha comenzado a recuperarse.

10 Los países que conformaban el TPP eran Australia, Brunei, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur, Estados Unidos y Vietnam.

11 El TPP comprometía reducciones tarifarias en más de dieciocho mil productos. La mayoría de estas reducciones eran graduales más que inmediatas.

naciones. Una característica de la globalización comercial es que hay perdedores y ganadores. Dependiendo de quién está perdiendo, la desigualdad de ingresos puede aumentar o disminuir.[12]

Consideremos una economía emergente o en vías de desarrollo donde los trabajadores poco calificados son abundantes y el bien exportable producido es intensivo en mano de obra poco calificada, mientras que el bien importado es intensivo en la mano de obra de alta calificación. Si la economía se abre comercialmente, entonces el precio doméstico del bien importado intensivo en mano de obra de alta calificación disminuye debido a que la reducción tarifaria usualmente domina por sobre la depreciación de la moneda local. Esto conduce a una disminución de la remuneración de los trabajadores altamente calificados de dicha economía. Al mismo tiempo, la demanda externa del bien exportable aumenta dada la depreciación de la moneda doméstica. Si además suponemos reciprocidad de la reducción arancelaria en los socios comerciales, este aumento en la demanda externa del bien exportable es incluso más significativo. Esta mayor demanda conduce a un aumento en el precio de las exportaciones y, por tanto, la compensación de los trabajadores poco calificados aumenta. La conclusión directa de esto es esperar una reducción de la desigualdad de ingresos.

Este simple mecanismo es el que se deriva utilizando el modelo de Heckscher-Ohlin, que es ampliamente enseñado y utilizado en la profesión económica. Si además tomamos en cuenta la estructura social de la propiedad del capital y el impacto sobre la producción de la liberalización en conjunto con el grado de sustitución entre capital y trabajo, entonces podemos ver que la renta sobre el capital puede aumentar o disminuir, lo que conducirá a un aumento o reducción de la desigualdad. Si suponemos que la oferta de trabajo es inelástica —como es el caso para la mayoría de los países en vías de desarrollo—, es de esperarse una reducción en la renta del capital y, por lo tanto, una reducción de la desigualdad. Luego, se puede argumentar que la desigualdad de los ingresos disminuye en los países en vías de desarrollo después de una reducción de las tarifas aduaneras.

En el caso de una economía avanzada, podemos esperar efectos opuestos con respecto a los salarios y el capital. Considere un país avanzado que es abundante en mano de obra de alta calificación y que importa el bien intensivo en mano de obra de baja calificación. La reducción de los aranceles aduaneros sobre las importaciones reduce el precio doméstico del bien intensivo en mano de obra menos calificada y, por lo tanto, reduce la compensación para aquellos trabajadores. Además, se esperaría que las exportaciones aumenten, entonces la compensación de los trabajadores de alta calificación aumenta. La mayoría de los países industrializados muestran una oferta de trabajo elástica, luego en el corto plazo la oferta de trabajo sube y a su vez esto hace que el capital sea relativamente

12 Estos efectos pueden ser mitigados si se cuenta con una infraestructura social adecuada, como mercados bien desarrollados e instituciones gubernamentales eficaces en la reconversión laboral.

más escaso. En consecuencia, los retornos del capital aumentan. Todos estos factores combinados conducen a una mayor desigualdad de ingresos.

La explicación anterior se basa en el teorema de Stolper-Samuelson derivado de la teoría de Heckscher-Ohlin. La evidencia empírica, sin embargo, no es concluyente sobre si la apertura comercial alivia o empeora la desigualdad de ingresos. Jaumotte, Lall y Papageorgiou (2013) presentan evidencia que apoya la idea de que una reducción en las tarifas aduaneras disminuye la desigualdad. Por otro lado, Savvides (1998) encuentra que, entre los países menos desarrollados, las economías más abiertas experimentan un aumento en la desigualdad de ingresos. En el mismo artículo se concluye que la política comercial no tiene efectos estadísticamente significativos sobre la distribución de ingresos en los países más desarrollados. Hay muchos otros estudios empíricos que apuntan en distintas direcciones. De este modo, se hace necesario tener una comprensión acabada de la economía en estudio para poder determinar cuál será el efecto de un tratado de libre comercio.

Por consiguiente, la política comercial puede ser una herramienta valiosa para remodelar la distribución del ingreso y la riqueza, y al mismo tiempo estimular el crecimiento económico. Esta discusión contribuye a entender la relación comercio-desigualdad mediante el análisis de los efectos sobre la desigualdad de las tasas arancelarias, su velocidad de reducción y las regulaciones.[13]

Es ampliamente aceptado que los tratados comerciales tienen efectos distributivos, aunque la dirección y magnitud de los mismos es difícil de predecir dada la complejidad de las economías que interactúan en estos acuerdos. No obstante, siguiendo la intuición desarrollada en Rojas-Vallejos y Turnovsky (2015) podemos esperar que en el largo plazo estos acuerdos y tratados sean expansivos y se asocien con una reducción de la desigualdad de la riqueza, aunque con un aumento acotado en la desigualdad de ingresos. Una de las características clave en el análisis es la importancia de la rapidez con la que se lleve a cabo la reducción tarifaria. Si los aranceles se reducen gradualmente, cosa que es considerada en la mayoría de los tratados actuales, esto conduciría a una disminución de la desigualdad de ingresos durante la transición y un aumento en el largo plazo que es sustancialmente mitigado, comparado con el caso en el que las tarifas se remueven abruptamente. Dicha gradualidad es la que permite a los agentes económicos e instituciones adaptarse al nuevo escenario. No obstante, el aumento de la producción también sería más lento mientras más graduales sean los cambios tarifarios y regulatorios, particularmente en las primeras etapas de la transición hacia el nuevo equilibrio económico (*steady state*).

Del análisis se desprende que existe una disyuntiva entre el aumento de la actividad económica y la desigualdad que el conductor de la política debe considerar al momento de implementar el articulado del tratado. Por otra

13 Para una explicación detallada de estos mecanismos puede verse Rojas-Vallejos y Turnovsky (2015).

parte, las políticas destinadas a compensar a los perdedores de la apertura comercial pueden aliviar el impacto sobre la desigualdad y estimular aún más el crecimiento. Estas políticas, por ejemplo, podrían ser la reconversión de los trabajadores poco calificados, así como una mayor tributación sobre las ganancias de capital destinando esos recursos estatales a la inversión en capital humano, infraestructura física y/o compensación a los sectores afectados negativamente por un tratado.

La apertura comercial en sí misma no es ni positiva ni negativa para el país, ya que su efecto dependerá de la fortaleza de nuestras instituciones. Chile ha reducido sus tarifas a cero en muchos productos, pero nuevos acuerdos sumarán nuevos productos, por lo que aún existe espacio para nuevas rebajas tarifarias y sus efectos asociados. Además, se esperaría una expansión del tamaño del mercado al que Chile puede proveer, pero también una mayor competencia de productos nacionales contra extranjeros. Dado los muchos tratados de libre comercio que Chile ya posee, los efectos de nuevos tratados o acuerdos no deberían ser muy grandes, pero es difícil ser precisos dada la complejidad de las economías actuales. Conviene recalcar que algunos acuerdos —como lo era el TPP— también contemplan la protección de derechos de propiedad intelectual, incentivos a la exportación de servicios profesionales y arbitrajes internacionales en caso de desacuerdo. Para poder obtener el máximo beneficio debemos tener una institucionalidad adecuada en el sentido de que compense a los "perdedores" de la apertura comercial y ayude en su proceso de reconversión productiva y/o laboral. Sin esa institucionalidad, ni el mejor de los acuerdos nos ayudará a crecer y distribuir más equitativamente ese crecimiento.

A estas variables internacionales debemos sumar situaciones internas. Chile está enfrentando una etapa de desaceleración económica y crisis política, lo cual no es necesariamente algo negativo. Los problemas sociales, económicos y políticos suelen ser instancias para crecer y desarrollarse si se consideran como una oportunidad y se toman las decisiones correctas. En Chile por muchos años la política y los negocios se habían estado combinando de un modo poco claro. El modo de financiamiento de los partidos y las campañas electorales por parte de grandes empresas dejó de manifiesto la existencia de leyes que no necesariamente están alineadas con el interés público. Los casos de la empresa minera SQM, del Banco Penta y de Corpesca sacudieron la opinión pública. Acompañando a estos sucesos, también se desencadenaron escándalos de colusión de empresas de los más variados sectores económicos. Los casos más emblemáticos fueron el de las farmacias en el año 2009, el de los pollos en el 2011, y el del papel higiénico en el 2015, entre otros.

Todas estas situaciones han creado mucha desconfianza en la ciudadanía y los actores llamados a promover el sistema de libre mercado, como empresarios y políticos, no han escatimado esfuerzos para quitarle credibilidad. El populismo nacionalista ronda en el mundo como se vio en la elección de Donald Trump

en Estados Unidos, en la alta votación obtenida por Marine Le Pen en Francia, y en la salida del Reino Unido de la Unión Europea, por nombrar los casos más emblemáticos. Estas ideas nacional-populistas comienzan a pasearse por las calles de Chile también en candidatos de los más diversos estilos. El descontento y su necesidad hacen que las personas sean una presa fácil de aquellos que proponen soluciones inmediatas a problemas tan antiguos como la República. El candidato responsable que apela a la factibilidad técnica y económica de los problemas es visto como un político que no desea cambios. Las reformas siempre parecen insuficientes.

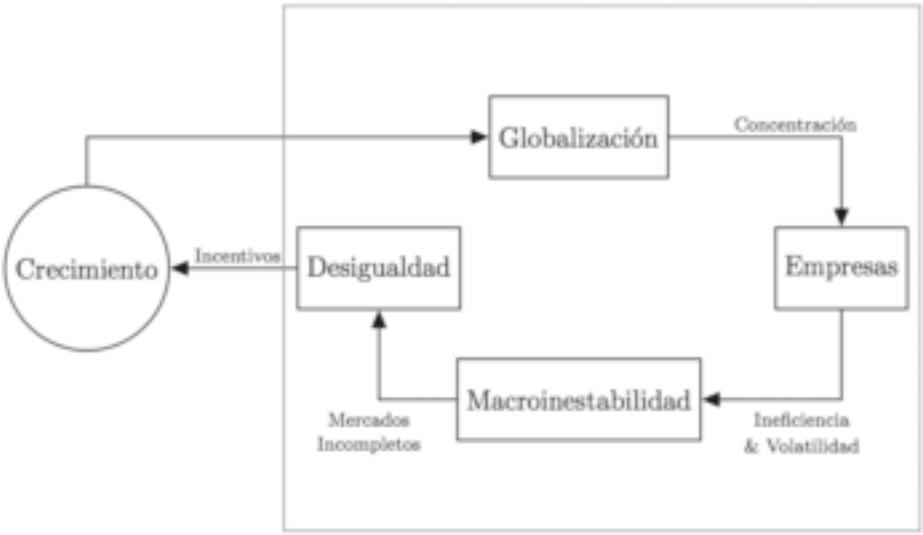
El segundo gobierno de la Presidenta Bachelet ha impulsado reformas importantes en varios aspectos que afectan la vida de muchas personas, como la gratuidad en la educación y el fin al sistema electoral binominal. No obstante, la aprobación de su administración es inferior al 30%. La crítica sin propuesta se ha transformado en la estrategia electoral dominante. Criticar todo e ignorar el conocimiento de expertos bajo la frase "no queremos una dictadura de los expertos" se ha transformado en algo usual. Ciertamente la democracia no debe evolucionar en una tecnocracia, pero tanto la experiencia popular como el conocimiento técnico deben ser utilizados para aliviar el grave problema de desigualdad existente en Chile. De lo contrario, esto puede tener efectos distributivos inesperados y muy negativos; la desigualdad podría mantenerse o aumentar y la pobreza —un problema donde se han conseguido importantes logros comparados a la situación chilena en décadas pasadas— podría aumentar acompañada incluso de una mayor precarización del empleo.

Habiendo discutido cómo el comercio internacional afecta la desigualdad y la desigualdad a su vez todo tipo de sustentabilidad, ahora podemos intuir que esa globalización que nos prometía mayor crecimiento puede ser justamente la causa de nuestro estancamiento. Eggertsson y Mehrotra (2014) abordan el tópico del estancamiento secular que significa básicamente que las economías ya no experimentan crecimiento económico o que disminuirán su crecimiento de modo permanente. Una de las razones serían los altos niveles de desigualdad. La intuición es simple: los ricos ahorran y no consumen y, por lo tanto, la actividad económica decae; mientras que los más pobres simplemente no tienen un ingreso que les permita consumir y activar la economía.

La figura 3 muestra un diagrama que representa la relación entre el proceso de globalización, la desigualdad y el crecimiento económico. La globalización consiste en distintos procesos que tienen diferentes efectos. Los procesos más relevantes son los de integración comercial, financiera, los flujos migratorios y las transferencias tecnológicas (cf. Aghion, Caroli y García-Peñalosa, 1999; Goldberg y Pavcnik, 2007). La globalización estimula la competencia entre empresas de distintos países, lo que lleva a que las más eficientes sobrevivan y las restantes salgan del mercado. Esto inicialmente tiene la ventaja que hace que los precios de bienes y servicios bajen, pero a su vez contribuye a la destrucción de empleos. Esto no sería un gran problema si los gobiernos tuvieran programas

efectivos de reconversión laboral e incentivarán la expansión de otros sectores productivos. Sin embargo, lo que se ha observado en las naciones en vías de desarrollo es que esos programas o no existen o son muy poco efectivos. Esto conlleva a la precarización de los empleos ejercidos por los "perdedores de estas aperturas comerciales". Al mismo tiempo, la liberalización financiera hace que quienes tienen más capital humano y mayor riqueza puedan tomar incluso mejores ventajas de las nuevas oportunidades producto de la apertura. Esto trae consigo una expansión de la brecha entre ricos y el resto de la sociedad.

Figura 3. Diagrama relacional entre globalización y desigualdad.



Fuente: Elaboración propia del autor

Todo esto implica una concentración de las empresas, pues las que tienen mayores costos salen del mercado. A su vez, los individuos con más recursos logran aprovechar mucho más las nuevas oportunidades y, por lo tanto, la riqueza se concentra aún más. Esto lleva a una concentración "natural" de los medios de producción que se genera por las características mismas del sistema económico capitalista dominante en el mundo (Kotz, 2002). Esta mayor concentración de los medios de producción en pocas manos, a su vez genera macro inestabilidades significativas ya que ahora una crisis en una empresa contagia a un importante sector de la economía. Esto se contrasta con lo que sucede cuando existen muchas empresas en un mismo rubro y una sufre un crisis o problema interno. Como se explica en Breen y García-Peñalosa (2005), las economías que tienen mayor nivel de volatilidad son más desiguales y la relación pareciera ser causal. La intuición es que los *shocks* positivos a la economía tienden a ser mejor aprovechados por los más ricos, mientras que los *shocks* negativos tienden a afectar más a

los más pobres. De este modo, altos niveles de desigualdad tenderían a afectar negativamente el crecimiento (Alesina y Rodrik, 1994). Un factor importante dentro de la expansión de la desigualdad absoluta y relativa podría ser el proceso desregulado de la globalización tanto en el caso de países desarrollados como en vías de desarrollo. Un fenómeno que nos prometió crecimiento, pero que como vemos podría justamente ser uno de los causantes principales del fenómeno de estancamiento secular que vivimos hoy en día (Eggertsson y Mehrotra, 2014).

Propuestas para aliviar el problema

Un nuevo modelo de desarrollo económico, social y político debería contener cinco pilares esenciales para alcanzar sociedades más igualitarias y prósperas. Estos pilares aquí propuestos son los siguientes: i) rechazo a toda forma de violencia, en especial, la violencia por parte del Estado; ii) transparencia política; iii) trabajo político y social en las bases populares; iv) sustentabilidad económica; y v) sustentabilidad medioambiental. Un sistema económico con estos elementos es posible, pero para ello se requiere de voluntad política de todos los sectores y así escribir este *nuevo contrato social*.

El modelo de desarrollo chileno no ha sido planificado ni tampoco sustentable: depende profundamente de la minería. Chile debe crear alternativas similares al Fondo Global de Pensiones del gobierno noruego e invertir activamente en investigación, desarrollo e innovación. Esas inversiones deben apuntar en la dirección de generar nuevos puestos de trabajo y no de destruir o precarizar los existentes. Por ejemplo, el Estado puede decidir invertir en el desarrollo de aplicaciones que logren que los vehículos se manejen solos, lo que traería una destrucción de empleos, o bien invertir en tecnologías que faciliten la vida de los adultos mayores creando empleos para cuidadores de ancianos y reduciendo así sus costos de vida. Esto indirectamente trae asociado una reducción en la desigualdad en este segmento de la población, que sufre las consecuencias de un sistema de pensiones altamente individualista y que no ha cumplido con el objetivo de entregar jubilaciones dignas. Recordemos que la pensión promedio del sistema de capitalización individual en Chile incluyendo el componente autofinanciado y el aporte previsional solidario (APS), bordea los 230 mil pesos.[14]

Chile debe caminar hacia la sustentabilidad económica si desea construir una sociedad más equitativa. El primer paso es fortalecer la competencia en los mercados y eliminar la fuerte influencia de las grandes empresas y grupos económicos en la creación de las leyes. El país ha dado algunos pasos en la dirección correcta, el cambio a la ley de partidos políticos y su financiamiento, junto con otras medidas propuestas por la Comisión Engel. No obstante, hay

14 Cf. información oficial de la Ficha Estadística Previsional núm. 60 de noviembre 2017, disponible en http://bit.ly/2j2zwhq.

muchos otros asuntos que deben ser tratados, como la reducción de los cargos de confianza política (actualmente son alrededor de cinco mil puestos). Con aquello se evitaría el establecimiento de redes políticas conformadas por personas que no siempre cuentan con el conocimiento o la capacidad técnica para la correcta ejecución de proyectos estatales. Aumentar la eficiencia del Estado también es un imperativo para una sociedad más igualitaria.

De igual modo se debería prohibir por ley la entrega de bonos que solo fomentan el clientelismo electoral. En su lugar, los bonos pueden ser reemplazados por inversión en infraestructura que no solo mejora la capacidad productiva del país y la calidad de vida, sino que además impacta positivamente en el crecimiento y el empleo. Se deben promover políticas para el mejoramiento de los salarios y la estabilidad laboral y, sobre todo, promover el desarrollo cognitivo temprano de los niños y niñas de Chile. Invertir en la educación temprana puede ayudar significativamente a aliviar los problemas de desigualdad económica (Heckman, 2011).

Para mejorar los salarios se requieren propuestas innovadoras que vayan más allá de los dos argumentos clásicos. El primero, aumentar la productividad, y el segundo, dictarle al mercado a través de leyes cuánto pagar. El primer argumento puede refutarse con los datos de países como Estados Unidos y Chile, que muestran que en las últimas décadas la productividad aumentó, pero los sueldos reales se mantuvieron prácticamente constantes. El segundo tiene aún más evidencia empírica de los problemas que genera el control de precios. La propuesta va por el lado de crear nuevas ocupaciones y balancear la relación de poder entre trabajadores y empresarios. Para ello se requiere de un Estado activo, con una visión estratégica para su desarrollo futuro y con una planificación de las distintas etapas que esto involucra. Todo esto requiere de una élite económica y política que comprenda lo corrosivo y divisivo de la desigualdad. Más allá de tener mayores tasas de criminalidad, de obesidad o una democracia más frágil, todo esto es consecuencia de las inequidades. El problema con la desigualdad es la forma en que moldea nuestra cultura y ello puede tener efectos desastrosos para el país.

Las sociedades han intentado disminuir la pobreza y la desigualdad principalmente a través de políticas redistributivas, que básicamente consisten en aumentar los impuestos a los sectores más ricos de la sociedad para luego hacer transferencias a los sectores sociales más vulnerables y de bajos ingresos. Estas transferencias pueden tener diversas formas: las dos más usuales son bonos en dinero y subsidios ya sea a la oferta o la demanda. También existen métodos más radicales, como reformas agrarias que transfieren derechamente la propiedad de la tierra de un grupo a otro, o la nacionalización de empresas. Si bien todas estas políticas pueden disminuir la desigualdad en el corto plazo, nada garantiza que su efecto sea permanente. Una condición básica para ello es un Estado con transparencia, eficiente y eficaz, elementos que no necesariamente

están presentes en el caso chileno, como hemos visto a propósito de diferentes escándalos políticos, que van desde el financiamiento de la política al comportamiento del Servicio de Impuestos Internos, pasando por la escasa o nula capacidad de distintas entidades estatales para detectar colusiones de empresas oportunamente.

Para aplicar la idea de redistribución debemos responder dos preguntas fundamentales. Primero, ¿a quién se le aumentarán los impuestos? Y segundo, ¿cómo se usará dicha recaudación? En la práctica, la respuesta a estas dos preguntas es más política que científica. Esto no es un problema en sí mismo, pero podría llegar a serlo dependiendo del nivel de madurez de las sociedades y sus instituciones democráticas.

¿A quién se le aumentan los impuestos? No es fácil responder en un mundo tan globalizado como el de hoy. Los impuestos distorsionan decisiones y esas decisiones cambian las actividades económicas. Un impuesto a las utilidades de una empresa minera es muy distinto a uno aplicado al ingreso del trabajo o al consumo. Sus efectos serán diferentes, de allí la importancia de aplicar métodos rigurosos de análisis y no solo la visión política, sea ésta la del *laissez-faire* u otra. En su libro *Capital en el siglo XXI*, Thomas Piketty propone un impuesto mundial al capital. La razón es ésta: cuando las personas más ricas observan que se suben sus impuestos en un determinado país entonces ellos pueden decidir llevarse su capital a otro lugar que tenga menores impuestos, algo que se ha observado bastante en el caso de países como Estados Unidos y Australia, entre otros. Por lo que reformas tributarias que pueden contar con un gran apoyo popular pueden terminar con efectos contrarios a los deseados debido al sistema económico imperante.

La ciencia económica dicta que los impuestos que se debiesen incrementar son aquellos que disminuyen externalidades negativas, como la contaminación, la congestión vehicular, o que bien distorsionan marginalmente el funcionamiento de los mercados. Es un principio muy sencillo, pero muchas veces poco considerado o ignorado completamente dada la predominancia de visiones políticas polarizadas y/o populistas que creen estar por sobre la realidad de las cosas. Obviamente deben existir consideraciones sociales para poder buscar el crecimiento con equidad.

Un impuesto que debería ser aumentado es el que afecta la gran minería. Esto es un mercado específico donde Chile es altamente competitivo desde el punto de vista tributario. Naciones como Australia y Canadá tienen impuestos bastante más altos, por lo que la amenaza de "irse a otro lugar" es poco creíble. Además, con esta recaudación se podría mitigar y compensar el enorme daño ambiental que provoca la minería en los territorios donde se desarrolla.

La siguiente pregunta es: ¿cómo se usan estos impuestos? Simplificando, los gobiernos tienen dos opciones: gasto en consumo de bienes y servicios, o inversión en infraestructura y capital humano. Académicos destacados como

James Heckman y Stephen Turnovsky, entre otros, han argumentado que lo más efectivo para disminuir la pobreza y la desigualdad es invertir en capital público, como caminos, industrias, hospitales, colegios y capital humano, es decir, educación preescolar, escolar, técnica y universitaria. Sin embargo, los gobiernos de todos los colores políticos en Chile han tendido a gastar en consumo en la forma de bonos y la provisión de servicios públicos. ¿Por qué? Porque tiene efectos inmediatos y es muchísimo más rentable electoralmente. Los gobiernos tienen que ganar elecciones cada cuatro años y eso tiende a reemplazar el objetivo de largo plazo, que es la obtención de una sociedad más equitativa, por uno de corto plazo: ganar las elecciones. El próximo gobierno debiese pensar en la creación de empresas estatales para poder tener un plan de desarrollo de largo plazo con un Estado activo que sea capaz de dirigir y liderar en distintos sectores productivos. Sin embargo, esto tiene un problema. La Constitución de Chile tiene altas exigencias para que el Estado pueda desarrollar actividades empresariales,[15] de ahí la importancia de reformar la Carta Fundamental o cambiarla completamente teniendo este punto en cuenta.

Otra alternativa de financiamiento que podría ser interesante de analizar es el impuesto a la herencia. Este impuesto podría fijarse a una tasa del 10% para herencias que sean mayores a los 500 millones de pesos. Con un umbral de este tipo, la mayoría de los trabajadores quedarían exentos y los grandes capitalistas contribuirían con una pequeña proporción a aliviar este corrosivo problema de desigualdad. Además, este impuesto trae consigo ciertos efectos deseados. Uno de ellos es el aumento en el consumo. Por ejemplo, si una persona tiene un capital acumulado de 600 millones de pesos, para que sus herederos no tuvieran que pagar el impuesto —que en este ejemplo serían 60 millones—, entonces gastaría en consumo los 100 millones de pesos adicionales para quedar en el umbral exento. Este gasto en consumo estimularía la economía creando crecimiento y empleo. Incluso más, un impuesto de este tipo puede ayudar a combatir el proceso llamado «de estancamiento secular».[16] Existen algunas críticas a este tipo de impuestos ya que se dice que son fáciles de eludir y evadir. No obstante, con la tecnología actual y la siempre necesaria voluntad política, es algo muy viable de implementar.

Otro tema esencial a mejorar son las pensiones para poder disminuir la desigualdad intrageneracional y también la intergeneracional. Esto es abordado en otro capítulo de este libro.

Finalmente, una de las principales herramientas para combatir el problema de los altos niveles de disparidad en Chile es la educación. La pregunta es qué tipo de educación James Heckman, Nobel de Economía, argumenta que una

15 Véase la Constitución Política de la República de Chile, artículo 19, números 21, 22, 23 y 24.

16 El "estancamiento secular" (*secular stagnation*) es un concepto acuñado después de la Gran Recesión para describir una situación sin crecimiento económico producto de cambios en los fundamentales de la economía y no de los ciclos económicos.

forma efectiva para disminuir la pobreza y la desigualdad en el mediano y largo plazo es invertir en educación preescolar, es decir, invertir en el desarrollo cognitivo temprano. ¡Que los niños aprendan a aprender! Lo que debemos hacer es *predistribuir* habilidades y talento entre nuestros niños. Solo así podremos cambiar Chile y alcanzar un alto desarrollo social, cultural y económico en las próximas décadas.

Referencias

Acemoglu, D. y J. A. Robinson (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity and poverty*. New York: Crown.

Aghion, P., E. Caroli y C. García-Peñalosa (1999). Inequality and economic growth: The perspective of the new growth theories. *Journal of Economic literature*, 37 (4): 1.615-1.660.

Albertus, M. y V. Menaldo (2016). Capital in the Twenty-First Century—in the Rest of the World. *Annual Review of Political Science*, 19: 49-66.

Alesina, A. y D. Rodrik (1994). Distributive politics and economic growth. *The Quarterly Journal of Economics,* 109 (2): 465-490.

Andrews, D. y A. Leigh (2009). More inequality, less social mobility. *Applied Economics Letters*, 16 (15): 1.489-1.492.

Breen, R. y C. García-Peñalosa (2005). Income inequality and macroeconomic volatility: An empirical investigation. *Review of Development Economics*, 9 (3): 380-398.

Davies, J. B., S. Sandström, A. Shorrocks y E. N. Wolff (2011). The Level and Distribution of Global Household Wealth. *Economic Journal* (Royal Economic Society), 121 (551): 223-254.

Edwards, A. (2001). *La fronda aristocrática en Chile*. Santiago: Universitaria.

Eggertsson, G. B. y N. R. Mehrotra (2014). *A model of secular stagnation.* No. w20574. National Bureau of Economic Research.

Friedman, M. (1986). Economists and economic policy. *Economic Inquiry*, 24 (1): 1-10.

Goldberg, P.K. y N. Pavcnik (2007). Distributional effects of globalization in developing countries. *Journal of Economic Literature*, 45 (1): 39-82.

Hao, L. y D. Q. Naiman (2010). *Assessing inequality*. Sage Publications.

Heckman, J. (2011). The economics of inequality: The value of early childhood education. *American Educator*, 35 (1): 31-47.

Jaumotte, F., S. Lall y C. Papageorgiou (2013). Rising income inequality: Technology, or trade and financial globalization? *IMF Economic Review*, 61 (2): 271-309.

Kotz, D. (2002). Globalization and neoliberalism. *Rethinking Marxism*, 14 (2): 64-79.

Kuznets, S. (1955). Economic growth and income inequality. *The American Economic Review*, pp. 1-28.

Lewens, T. (2010). What are "natural inequalities"? *The Philosophical Quarterly*, 60 (239): 264-285.

Lockwood, B. y A. Manning (1988). Inequality and inefficiency in a model of occupational choice with asymmetric information. *Journal of Public Economics*, 37 (2): 147-169.

López, R., E. Figueroa y P. Gutiérrez (2013). La 'parte del león': Nuevas estimaciones de la participación de los súper ricos en el ingreso de Chile. Serie de Documentos de Trabajo, núm. 379.

Milanovic, B., P. H. Lindert y J. G. Williamson (2011). Pre-Industrial inequality. *Economic Journal*, 121 (1): 255-272.

Okun, A. M. (1975). *Equality and efficiency: The big tradeoff*. Washington, DC: The Brookings Institution.

Piketty, T. (2011). On the long-run evolution of inheritance: France 1820-2050. *The Quarterly Journal of Economics*, 126: 1.071-1.131.

—. (2014). *Capital in the Twenty-first Century*. Cambridge Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.

Rojas-Vallejos, J. y S. J. Turnovsky (2015). The consequences of tariff reduction for economic activity and inequality. *Open Economies Review*, 26 (4): 601-631.

Salazar, G. (2003). *Historia de la acumulación capitalista en Chile*. Santiago: Lom.

Savvides, A. (1998). Trade policy and income inequality: New evidence. *Economics Letters*, 61 (3): 365-372.

Solt, F. (2009). Standardizing the world income inequality database. *Social Science Quarterly*, 90 (2): 231-242.

—. (2016). The standardized world income inequality database. *Social Science Quarterly*, 97 (5): 1.267-1.281. Torche, F. (2005). Unequal but fluid: social mobility in Chile in comparative perspective. *American Sociological Review*, 70 (3): 422-450.

Turnovsky, S. J. (2011). On the role of small models in macrodynamics. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 35 (9): 1.605-1.613.

Wilkinson, R. G. y K. Pickett (2009). *The spirit level: Why more equal societies almost always do better*. Londres: Allen Lane.

8

Sistema educativo chileno

Felipe Gajardo y Nicolás Grau*

Dictadura y quiebre en la política educacional

La promesa de un nuevo esquema: calidad y rol de la competencia

Durante los años ochenta, la dictadura chilena llevó a cabo un profundo cambio en la forma de organizar el sistema educativo y en la manera en que las escuelas eran financiadas, articulando un esquema donde las lógicas de mercado jugaban un rol fundamental en el aseguramiento de la calidad y en la expansión del sistema. La profundidad y extensión de esta transformación han hecho de Chile un caso de estudio sobre los efectos de las dinámicas de mercado en los resultados educacionales.

La reforma educacional involucró el fin de la provisión educacional del Estado, transfiriendo esta responsabilidad desde el Ministerio de Educación a las municipalidades, descentralizando su administración. Junto con ello, se dio inicio a una expansión de instituciones educacionales privadas (con y sin fines de lucro) con mínimos requerimientos para abrir un colegio y para obtener recursos públicos. También, se terminó con el estatuto docente, desregulando el currículum nacional y, por tanto, permitiendo que los colegios ofrecieran programas educacionales heterogéneos (Bellei y Vanni, 2015).

Este cambio de modelo tuvo como piedra angular un nuevo esquema de financiamiento de los establecimientos educacionales, en el que los colegios eran financiados —principalmente— de acuerdo a la cantidad de estudiantes que asistían a clases: el financiamiento de la escuela era equivalente a una unidad monetaria igual para todos los colegios (la que variaba periódicamente), multiplicada por la asistencia mensual. Esto es lo que se conoce en la literatura como el esquema de financiamiento a la demanda o esquema de *voucher*.

Como consecuencia de este esquema de financiamiento se esperaban dos fenómenos. Por un lado, la competencia por los estudiantes debía empujar a los establecimientos educacionales a hacer su mejor esfuerzo para incrementar su calidad educativa; a su vez, debía generar una dinámica de apertura y cierre de

* En el caso de Nicolás Grau, la redacción de este artículo fue posible gracias al apoyo financiero de FONDAP Nº 15130009.

colegios, donde solo los mejores colegios sobrevivieran. Por otro lado, que el financiamiento dependiera de la asistencia mensual, y no de la matrícula anual, era un incentivo para que las escuelas se preocuparan por mantener una alta asistencia de los estudiantes.

De este modo, y en teoría, la competencia aseguraría una mejora en la calidad educativa, puesto que los establecimientos tendrían que mejorar sus servicios educacionales para capturar una mayor matrícula. Aquellos que no lograsen atraer un número suficiente de estudiantes se tornarían proyectos financieramente inviables, y estarían obligados a cerrar, o bien, a mejorar su servicio educativo volviéndose competitivos.

Ésta era la promesa fundamental del esquema educacional impuesto durante la dictadura: el mercado debía ser una forma de asegurar calidad educativa a través de los incentivos generados por la competencia por el financiamiento público.

Sin embargo, y luego de décadas de implementación, la evidencia no muestra aquéllo. En primer lugar, los estudios que han centrado su análisis en los niveles de logro alcanzados en pruebas estandarizadas nacionales e internacionales dan cuenta de que, en el mejor de los casos, hubo un efecto moderado de la competencia entre colegios sobre tales indicadores (Gallego, 2002; 2006; Auguste y Valenzuela, 2005). En segundo lugar, la dinámica de entrada y salidas, propia de un esquema de mercado, ha generado una serie de costos pedagógicos debido a los cierres no planificados de colegios, a saber, aumentos de repitencia y deserción escolar (Grau, Hojman y Mizala, 2017). En tercer lugar, como describiremos más adelante, existe evidencia de que la competencia entre los establecimientos por la matrícula no solo ha generado un impacto pequeño sobre el resultado en pruebas estandarizadas, sino que, además, la mejora en estos indicadores ha sido a expensas de una reducción en otros indicadores de calidad educativa, como autoestima académica y motivación escolar, clima de convivencia escolar, participación y formación ciudadana y hábitos de vida saludable (Gajardo y Grau, 2017). En cuarto lugar, la lógica de competencia y diferenciación ha hecho que la segregación escolar sea más alta que la ya elevada segregación residencial que tenemos en Chile (Bellei, De los Ríos y Valenzuela, 2008).

Debido a los pobres resultados en diversas métricas de calidad educativa, y a pesar de la bien documentada y clara promesa inicial de asegurar tal calidad, quienes defienden este diseño lo han hecho resaltando la expansión de la matrícula educacional en todos los niveles.

La ampliación de matrícula no requería de una mayor participación del sector privado: el caso del gobierno de Frei Montalva

La ampliación de la matrícula en el sistema educacional es un logro indiscutible de la reforma de los ochenta. No obstante, si ese era el objetivo,

es justo señalar que había otros caminos posibles para lograr aquello, y que seguramente hubieran sido más exitosos en cuanto a promover una mayor integración social y una mejor enseñanza en los colegios. La estrategia que recorrió el Chile de predictadura es un buen ejemplo de aquello.

En los años sesenta se generaron un conjunto de reformas en materia educacional que tenían como objetivo democratizar el acceso a la educación por parte de los sectores populares, además de modernizar las prácticas educativas. Este impulso estuvo enmarcado en una apuesta desarrollista, en la que el Estado, desde distintos ángulos, buscó ser un actor decisivo en el desarrollo del país, lo que requería dotar a Chile de trabajadores con mayor calificación.

Hasta 1964 el país había expandido lentamente su educación media, alcanzando apenas el 17% de cobertura. De haber continuado este ritmo de crecimiento, hacia 1970 la cobertura estimada hubiese sido de 23%. Sin embargo, con las políticas educacionales introducidas en el gobierno de Frei Montalva, la expansión llegó al 33%. Durante los seis años de su gobierno, la cobertura de educación media aumentó 16 puntos porcentuales, cuatro veces más que lo logrado en el gobierno anterior, y comparable a la expansión que hubo tras la reforma de 1980 (Bellei y Pérez, 2016). De igual modo, la expansión de matrícula iniciada con las políticas de los ochenta se ve reflejada en que mientras en 1990 la cobertura de la educación media había alcanzado el 80,5%, para el año 2009 ésta había llegado al 93% (Arellano, 2012).

En perspectiva, estas dos experiencias fueron igualmente exitosas si se las mide por su expansión de la matrícula. Sin embargo, ambas reformas no solo fueron diferentes en cuanto al contexto político en el que se gestaron —democracia y dictadura, respectivamente—, sino que además se distinguen por una serie de elementos, a saber, el carácter de la reforma (desarrollista y neoliberal, respectivamente) y la forma administrativa que lideró la expansión (la educación pública y privada, respectivamente).

Así, mientras la expansión de la matrícula desde mediados de los sesenta fue principalmente de carácter público, toda vez que en Séptimo y Octavo básicos la educación pública pasó del 59% en 1964 al 75% en 1970, lo inverso sucedió con la expansión de la matrícula de enseñanza media desde los ochenta, donde la participación pública cayó del 78% en 1980 al 43% en 2010 (Bellei y Vanni, 2015).

Esta simple comparación entre dos períodos históricos, con sus importantes logros en la expansión de matrícula, ilustra el punto de que la particularidad histórica de la reforma de los ochenta no fue su indudable logro de haber aumentado la matrícula escolar y universitaria, sino que el haber transformado el carácter del sistema educacional chileno, llevando a cabo —por la fuerza— un experimento que buscaba demostrar las virtudes del mercado fuera de su hábitat natural y que, al menos en educación, no tuvo resultados a la altura de lo esperado.

Continuismo y consolidación en los gobiernos de la Concertación

Con el retorno a la democracia, el modelo de los ochenta se mantuvo, se corrigieron ciertos excesos y, en algunas dimensiones, se profundizó la lógica instaurada por la dictadura. Detrás de esta hoja de ruta estuvo el triunfo de un sector de la Concertación que en lo sustantivo no tenía grandes reparos con el diseño de los ochenta.[1]

Este sector hegemónico tenía un juicio positivo respecto a distintos ámbitos centrales de la reforma de los ochenta: la municipalización de las escuelas públicas, la introducción de subsidios por estudiante como un mecanismo de asignación eficiente y el incremento de establecimientos privados como resultado de la innovación del mercado. De este modo, se posicionó en la coalición gobernante la visión de que el Estado cumpliera un rol activo en políticas educacionales para reducir brechas educacionales de los quintiles más pobres, pero manteniendo al mercado educacional como ente asignador y regulador de la calidad.[2]

En el presente texto tomaremos dos ejemplos de políticas implementadas en democracia que ilustran el continuismo y profundización de las políticas educacionales de mercado: el financiamiento compartido junto con el esquema de propiedad y el crédito con aval del Estado (CAE).

Financiamiento compartido y el esquema de propiedad

Hasta 1993, los colegios particulares subvencionados y municipales proveían su servicio educacional de manera gratuita, solo financiados por la subvención escolar pública. A partir de ese año, se introdujo el financiamiento compartido, que permitía a los establecimientos educacionales (principalmente privados) cobrar una mensualidad a los apoderados, medida que incrementó fuertemente la segregación escolar (Bellei, De los Ríos y Valenzuela, 2008).[3] A pesar de la inyección de recursos frescos, la evidencia empírica no es concluyente en relacionar el financiamiento compartido con una mejora en el desempeño

1 Esta, razonada y divulgada postura, se expresa nítidamente en los dos informes sobre educación escolar y terciaria, liderados por José Joaquín Brunner: *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI* (1995) y *Guiar el mercado. Informe sobre la Educación Superior en Chile* (2005). Al respecto, cabe destacar lo informativo del título del informe realizado para el caso de la educación superior: "Guiar el mercado".

2 Como ejemplo de programas de mejoramiento podemos citar el P-900, lanzado en 1990 y que asignó 900 establecimientos ubicados en zonas urbanas para que atendieran a estudiantes pobres y con bajos desempeños académicos. También el programa MECE-media combinado con el "Liceos para todos" en 1994, en el que algunos estudiantes de buen rendimiento se dedicaban a enseñar en colegios de sectores más pobres y con peores resultados académicos. Posteriormente, el programa SEP, en 2008, que asignó un apoyo monetario los establecimientos que incorporasen alumnos de más bajos recursos.

3 Esta mensualidad tenía un valor máximo (que se corregía periódicamente) e implicaba un descuento de la subvención pública: por cada nuevo peso privado se descontaban x pesos públicos, siempre con $x < 1$.

en pruebas estandarizadas. Bravo y Quintanilla (2002) y Chumacero, Paredes y Valín (2012) encuentran un efecto positivo, aunque pequeño y muy sensible a las variables utilizadas; Paredes y Zubizarreta (2013) encuentran un efecto positivo cuando el copago es alto y negativo para montos bajos; y Mizala y Torche (2012) no encuentran efecto.

El financiamiento compartido también fomentó el desarrollo de escuelas particulares subvencionadas, pasando de 232 establecimientos en 1993, a 2.200 en 2008 y sobre 3.000 en el 2016. Mientras que, en el mismo período, las escuelas municipales se estancaron y luego cayeron (Paredes y Pinto, 2009).

Esta expansión de la matrícula privada implicó un cambio importante en la estructura de propiedad de los establecimientos, dejando en manos de privados la parte mayoritaria de la infraestructura educacional, cambio que no era consustancial a tal expansión. En efecto, más allá de los discutibles méritos de la expansión de la matrícula privada, ésta se pudo haber implementado con administración privada, pero manteniendo el control estatal sobre la infraestructura, tal como sucede en diversos casos en la experiencia internacional.[4]

El hecho de que la infraestructura de los establecimientos particulares subvencionados fuera de propiedad de los privados, a pesar de que en la práctica fuese financiada por el Estado, otorgó a tales prestadores un poder político que eventualmente podía restringir la política educativa. De hecho, este poder se expresó al comienzo del segundo gobierno de Bachelet, cuando la primera versión de proyecto de ley que envió el Gobierno para terminar con el lucro, la selección y copago en el sistema escolar, enfrentó una dificultad determinante: un conjunto importante de apoderados se opuso a la reforma frente a la amenaza de que sus colegios serían cerrados. A pesar de que en lo grueso el proyecto implicaba un conjunto de medidas que beneficiaban a las familias, el interés de los apoderados se alineó con el interés de los dueños, dada la posibilidad de estos últimos de hacer una amenaza creíble sobre el cierre de sus colegios. Una posibilidad que, vale la pena resaltar, no existe en otros sistemas escolares con activo rol privado, pero donde los colegios son concesionados y la propiedad de la infraestructura es del Estado.

De esta manera, la implementación del esquema de financiamiento compartido no solo ejemplifica la responsabilidad de la Concertación en la excepcionalmente alta participación de los privados en la matricula escolar chilena, sino que da cuenta además de la ausencia de una mirada más estratégica sobre el problema del poder en el diseño de políticas públicas, ausencia que incluso también se dio en las fuerzas de izquierda.

Abordar el problema del poder, es decir, cambiar las condiciones que restringen la voluntad democrática, debería ser una vocación de mediano y

4 Por ejemplo, en Holanda, Bélgica y Colombia las organizaciones privadas pueden operar las escuelas, no obstante, la municipalidad local en el caso de Holanda y el Estado en el caso de Bélgica y Colombia proveen su infraestructura. Para más información revisar Bellei y Trivelli (2014).

largo plazo en cada una de las reformas que la izquierda promueva: cada avance gradual debe ser evaluado no solo por cómo mejora las condiciones de vida de las mayorías, sino que además por cómo expande el poder de esta mayoría, y por ende limita el de la minoría, de manera que el campo de disputa democrática de las futuras reformas sea menos restringido. En retrospectiva, una visión de izquierda o de centroizquierda consciente del "problema del poder" tendría que haber anticipado, tempranamente en los noventa, que la soberanía de la política educacional pasaba por no financiar desde el Estado, peso a peso, la apropiación de la infraestructura y, de esta manera, de poder de veto por parte de los privados. En esos años alguien se debió haber hecho la pregunta: ¿qué pasa si a futuro queremos cambiar de rumbo de política educacional y los dueños de la infraestructura de la mayoría de los colegios decide oponerse?

Crédito con aval del Estado

El crédito con aval de Estado (CAE) es otro importante ejemplo de política educacional en donde la Concertación profundizó el sistema basado en el mercado.

A inicios de los 2000, la demanda por educación superior no estaba respondiendo a la oferta producto de su incapacidad de financiamiento. Ante tal problema, y de la escasez de recursos estatales argumentado por el Gobierno de Lagos, éste respondió promoviendo la introducción de la banca privada en el otorgamiento de créditos a los estudiantes para que pudieran financiar su educación técnica profesional o universitaria. El CAE fue aprobado el 2005 con amplia mayoría en ambas cámaras, a pesar de la total oposición de las federaciones estudiantiles de la época.[5]

Desde entonces, más de 808 mil estudiantes se han endeudado con el CAE, y hasta mediados del 2016 se habían asignado 2,5 millones de créditos, los que se van renovando cada año (Kremerman, Páez y Sáez, 2017).

Con este acceso a financiamiento, el número de matriculados en el sistema se expandió de 663.679 estudiantes el año 2005 a 1.247.135 el año 2016. A su vez, el 70% de este aumento se concentró en veinte instituciones privadas, muchas de ellas investigadas por lucro, algo que la legislación chilena prohíbe. De hecho, en el 2005 tales instituciones representaban el 32% de la matrícula total, pero tras el CAE pasaron a concentrar la mitad de la matrícula, con más de 620 mil estudiantes (Kremerman, Páez y Sáez, 2017).

Por lo demás, son en estas instituciones donde se concentra el 67,1% de los estudiantes que se encuentran endeudados con el CAE y, por tanto, se ha destinado a ese grupo un alto porcentaje de los recursos del sistema de educación

5 En la Cámara de Diputados, y con 91 votos a favor, sólo el diputado Sergio Aguiló votó en contra; y en el Senado, con 39 votos a favor, el único voto en contra fue de Nelson Ávila.

superior desde el año 2006 (67,7%), sumando más de 2,8 millones de millones de pesos. A modo de ejemplo, el Grupo Laureate International, controlador de la Universidad Andrés Bello, ha recibido casi 700 mil millones de pesos a través del CAE (Kremerman, Páez y Sáez, 2017). Cabe recordar que durante el 2016 el Grupo Laureate International se abrió a la bolsa en Estados Unidos, lo que quedará en la historia como un momento de absoluto descaro de este *Holding* y de completo ridículo de nuestra política educacional. En ese momento, producto de las estrictas reglas de transparencia de la bolsa norteamericana, Laureate tuvo que describir detalladamente, en un documento dirigido a los potenciales nuevos accionistas, cuáles eran sus diversas fuentes de utilidad (lucro) en el caso chileno, todas las cuales compartían el principio de vulnerar el espíritu de nuestra legislación mediante el pago de sobreprecios a empresas relacionadas (por inmuebles, servicios educacionales, etcétera). A pesar de que éste era un mecanismo divulgado y criticado por el movimiento estudiantil, la existencia de sobreprecios suele ser una práctica difícil de probar, a menos que el mismo grupo controlador lo reconozca explícitamente, como en este caso. Hasta el día de hoy, este reconocimiento público de la estafa del grupo Laureate sigue impune.

Con todo, podemos afirmar que el CAE, además de consolidar al mercado como ente asignador de los recursos en el sistema de educación superior, permitiendo el incremento de la demanda por medio de créditos otorgados por la banca privada, fue determinante en la proliferación de instituciones privadas, relegando a las instituciones estatales a solo el 15,4% de la oferta.

Así como en la reforma de los ochenta de la educación escolar, el CAE —además de ser un esquema poco eficiente y donde el Estado ha tenido que subsidiar fuertemente a los bancos para asegurar su participación (excediendo con creces lo pensado en el diseño)— fue una forma de expandir la matrícula con el mismo sello de las políticas de la dictadura, a saber, con un fuerte aumento en la participación de privados, los que en el caso de la educación superior tienen una calidad claramente más deficiente que la oferta pública y privada tradicional

35 años de dinámicas de mercado y política educacional

Como mencionamos, la reforma de los años ochenta buscó asegurar la calidad educativa mediante la competencia por los recursos del Estado vía *voucher*. Al respecto, existe una contundente evidencia respecto al incumplimiento de esta promesa.

Dinámica de mercado: cierre y apertura de establecimientos

Más allá de sus problemas intrínsecos que lo hacen poco atractivo aun en el escenario óptimo, para que un esquema de mercado en educación funcione es clave que las decisiones de elección de colegios por parte de los apoderados

estén basadas en la calidad de éstos. Aquello obligaría a los colegios a mejorar su servicio educacional para mantener o aumentar sus ingresos, puesto que más alumnos inscritos implicarían más ingresos, lo que forzaría a esos colegios de mal desempeño a mejorar sus resultados. En el caso extremo, los colegios con peores resultados terminarían cerrando. Es por esto que, bajo la lógica del sistema educacional chileno, el cierre de colegios no sería un elemento negativo *per se*, puesto que —como sucede en otras "industrias"— podría ser un signo de saludable dinamismo del "mercado".

En efecto, entre el 2002 y el 2012 cerraron más de 1.500 colegios, 127 establecimientos al año (lo que equivale a una tasa de destrucción del 1,16%). En el mismo período, entraron al sistema 3.029 colegios, la mayoría de ellos particulares subvencionados.[6] Esta dinámica, de ningún modo sorpresiva dado los mecanismos de mercado y los incentivos asociados a ello, no tuvo sin embargo los resultados esperados por sus promotores. A su vez, el importante flujo de salida de colegios tuvo efectos negativos y no anticipados en la deserción escolar y repitencia de los estudiantes.

En cuanto a lo primero, el cierre de colegios no ha sido un mecanismo eficiente para motivar a los agentes educacionales a mejorar la calidad. Al respecto, Hsieh y Urquiola (2006) encuentran que no existe una asociación entre las dinámicas de mercado, entendiéndolas como el nivel de entradas y salidas como porcentaje del total de colegio de la comuna, y el desempeño de los establecimientos en las pruebas estandarizadas. En línea con lo anterior, pero para otro período, Grau, Hojman y Mizala (2015) muestran que a nivel comunal (urbano) no existe una correlación entre la dinámica de entrada y salidas y las mejoras en las pruebas estandarizadas de los estudiantes.

En cuanto a los efectos negativos de esta dinámica, Grau, Hojman y Mizala (2017) presentan evidencia causal respecto al impacto negativo que han tenido los cierres de colegios sobre la deserción escolar y repitencia de los estudiantes. En efecto, los cierres de los colegios aumentan en un 78% la probabilidad de que los alumnos repitan un año después de haber tenido que cambiarse de establecimiento (dado el cierre del colegio al que asistían). A su vez, el cierre del colegio aumenta en entre el 46% y el 60% la probabilidad de que estos estudiantes abandonen el sistema escolar en el futuro.

De este modo, la fuerte dinámica de apertura y cierre de colegios que se ha desplegado en el sistema escolar chileno, propia de un esquema de mercado educacional, no ha generado los potenciales efectos positivos que la literatura económica suele encontrar en otros "mercados" y, sin embargo, ha generado una serie de costos pedagógicos, como repitencia y deserción escolar.

6 El detalle de esta dinámica se encentra en Grau, Hojman y Mizala (2017).

La competencia y sus incentivos

Tanto las dinámicas de mercado, como los mecanismos de control de calidad realizados desde distintas instituciones del Estado, han operado dando especial relevancia a una definición acotada y controversial de la calidad educativa, a saber, las pruebas estandarizadas como el Simce. En el caso de las dinámicas de mercado, esto se explica entre otros factores por la importancia que tienen estas pruebas en el imaginario público, a través de la prensa y en las estrategias de marketing de las escuelas, lo que determina que el Simce tengan un rol en la decisión de los padres. A su vez, el resultado en las pruebas estandarizadas tiene un impacto directo en la realidad de las escuelas, toda vez que existen un conjunto políticas públicas cuyos premios y sanciones están principalmente determinadas por tales pruebas. Por ejemplo, el programa Subvención por Desempeño de Excelencia (SNED) da el mayor peso a los resultados en el Simce para definir a las escuelas de mejor desempeño respecto a escuelas de similares características, lo que determina un premio monetario al conjunto de sus profesores (Contreras y Rau, 2012).

De este modo, ya sea por las decisiones de los padres y su consecuente impacto en el financiamiento de la escuela, o bien por la acción directa de la política pública, los establecimientos en Chile están presionados para mejorar el resultado en sus pruebas estandarizadas, aun cuando eso sea a costa de otro tipo de nociones de calidad educativa, las que no tienen el mismo peso en el esquema de incentivos que enfrentan las escuelas y sus comunidades.

De hecho, algunas escuelas han desarrollado malas prácticas como consecuencia de este esquema de incentivos. Por ejemplo, el Ministerio de Educación reconoce en su informe del año 2003 prácticas no deseadas por parte de establecimientos, como la reducción curricular privilegiando disciplinas que son objetos de evaluación, predilección de prácticas evaluativas coherentes con el formato de Simce, concentración de mejores profesores en el nivel que será objeto de medición, y discriminación de alumnos por medio de la selección de aquellos con buen rendimiento y segmentación social del sistema educativo (Mineduc, 2003). Así también, a través de un estudio cualitativo a siete establecimientos del país, Falabella y Opazo (2014) encuentran evidencia de escuelas que hacen uso de los recursos provenientes de la Política de Aseguramiento de la Calidad, en su mayoría en función de lograr las exigencias que deben ser rendidas al Estado en torno a incrementar sus resultados Simce.

La evidencia anterior da pie a pensar que existe cierta tensión en los establecimientos educacionales entre destinar sus recursos a mejorar los resultados en las pruebas estandarizadas, descuidando otras dimensiones de la calidad educativa. En efecto, Gajardo y Grau (2017) abordan esta tensión en su investigación para alumnos de Cuarto Básico en Chile para el año 2013, encontrando que un incremento en la competencia entre colegios aumenta en niveles acotados los resultados Simce a nivel de estudiantes, establecimientos

y comunas, en línea con lo que plantea la literatura sobre la competencia en la educación (Gallego, 2002, 2006; Auguste y Valenzuela, 2005). No obstante, este incremento en la competencia también implica una reducción más relevante en otras dimensiones de la calidad, como en la autoestima académica y la motivación escolar, en el clima de convivencia escolar, en la participación y formación ciudadana y en los hábitos de vida saludable.

Los resultados de este estudio sugieren que la competencia entre establecimientos por los estudiantes (y a través de ellos, por el financiamiento) efectivamente podría generar cierta tensión en los establecimientos entre mejorar sus resultados en las pruebas estandarizadas o en otras dimensiones de la calidad educativa. Así, la promesa de incrementar la calidad educativa del sistema educacional impuesto en los ochenta, a través del mercado, estaría incentivando a los dueños de los establecimientos a comportarse con una orientación a mejorar resultados Simce, muchas veces por medio de malas prácticas y en desmedro de otras dimensiones de la calidad educativa.

Análisis crítico a la reforma del segundo gobierno de Bachelet

El segundo gobierno de Bachelet trató de llevar a cabo el conjunto de reformas educacionales más ambicioso desde el retorno a la democracia. Este afán transformador contempló: poner fin al lucro, a la selección y al financiamiento compartido (o copago) en la educación escolar; reformar la carrera docente; y avanzar en la gratuidad en la educación superior. Por último, actualmente se encuentra en tramitación un proyecto de desmunicipalización de la educación escolar pública.

Dicho eso, y a pesar de los avances, tenemos un juicio crítico de este paquete de reformas, juicio que se basa en tres aspectos fundamentales. Primero, el conjunto de reformas tuvo ciertos silencios fundamentales, si lo que se pretendía era abandonar la política educacional de la dictadura. A nuestro entender, el más grave de estos silencios es no haber cambiado la forma en que financian las escuelas (tampoco cambiará la forma de financiamiento de la educación terciaria) y, por ende, mantener la lógica de competencia por matrícula como motor del aseguramiento de la calidad. Segundo, la reforma no ha sido capaz de definir un norte claro, que señale hacia dónde debe transitar nuestro sistema educacional en las próximas décadas. Aquello se expresa con nitidez en que las autoridades que han dirigido el Ministerio de Educación durante este gobierno nunca han señalado cuál debe ser el rol y peso específico de la provisión pública. A este respecto, ayudaría mucho saber si nuestras autoridades creen o no deseable que la matrícula pública en el sistema escolar sea inferior al 40%, como lo es en la actualidad. Aunque las reformas en curso reorganizaron los incentivos de los actores del sistema, de tal modo que es argumentable que se pueda producir en

el mediano plazo un aumento de la matrícula pública, aquello no se explicitó en el diseño de política y, como sucede desde los ochenta, sigue dependiendo de la dinámica de elección de los padres.[7] Tercero, se ha tratado de hacer una reforma educacional con las ideas de la Nueva Mayoría, pero con las formas de la Concertación, a saber, importantes cambios con una sociedad desmovilizada. En la práctica esto ha significado que, en cada una de estas reformas, los actores sociales relevantes no han participado sustantivamente en la elaboración de los proyectos y que, por lo mismo, tales reformas no han tenido una base social que permita contrarrestar la articulada y poderosa oposición (por ejemplo, de la Iglesia Católica).[8]

En cuanto a este último punto, el Gobierno parece haber definido su relación con los movimientos sociales y con la ciudadanía como una estrategia de administración del capital político de las movilizaciones del 2011, pero en un contexto de orden, secretismo y prevalencia de la tecnocracia. Así, el Gobierno enfrentó la dificultad de tratar de hacer una reforma educacional significativa sin el apoyo de los profesores o estudiantes entusiasmados y movilizados.

En esta forma de entender la política, los movimientos sociales son vistos como mecanismos de captura del Estado por parte de minorías organizadas, y no como actores políticos que contribuyen a una forma más densa de democracia, y que tienen eventualmente la capacidad de contrarrestar el poder de la élite en su afán de defender el *statu quo*. Esta visión desconoce que la mayor captura del Estado viene justamente desde el mundo económico y empresarial y que, en lo grueso, los movimientos sociales con posibilidades de incidencia parecen ser los únicos capaces de contrarrestar tal captura.

Al respecto, y en oposición con lo que se suele argumentar, la estrategia de un gobierno transformador debería ser apostar por un aumento sustancial de las expectativas de la ciudadanía respecto a la profundidad de los cambios. Obviamente, una ciudadanía con altas expectativas y un movimiento social empoderado pueden llegar a ser un *dolor de cabeza* para cualquier gobierno y ¿para qué agregar una dificultad más al difícil ejercicio de gobernar? Sin embargo, un gobierno con vocación transformadora debe anticipar que, sin esta

7 Hay fuerzas a favor de esta predicción y otras en contra. A favor está el hecho de que, en la práctica, la eliminación paulatina del copago va a implicar un aumento relativo de los recursos de las escuelas públicas respecto a las privadas subvencionadas. A su vez, también juegan a favor las mayores exigencias (al menos en el papel) para la apertura de colegios privados y la incertidumbre que ha generado la reforma, lo que va a frenar, al menos por un tiempo, el interés de los privados por abrir nuevas escuelas, sobre todo por parte de los privados con intención de lucrar. En contra juega el hecho de que la eliminación paulatina del copago y del sistema de admisión descentralizado (y arbitrario) va a hacer que muchas familias que antes no podían elegir un colegio privado, ahora sí puedan hacerlo.

8 A nuestro entender, y sobre todo al inicio del gobierno, también hubo errores tácticos del mundo social, lo que hizo más fácil el trabajo a quienes querían desde la misma coalición de gobierno moderar el afán transformador del programa. Sobre estos errores, véase la columna de opinión de Nicolás Grau publicada en Ciper: "El primer año de la reforma educacional y el círculo virtuoso que no fue", disponible en http://bit.ly/2Bhedn3.

"dificultad extra", no le va a quedar otro camino que ceder a las presiones de la élite económica y social cada vez que el escenario se ponga más complejo. En otras palabras, a un gobierno transformador le conviene contribuir a sumar una restricción más a su accionar, la restricción del "empoderamiento social" y de las expectativas desbordadas, de manera de alinear sus incentivos futuros con esa intención transformadora.

En educación superior el balance es más problemático e incierto. Por una parte, el importante y positivo aumento de gasto fiscal asociado a la gratuidad parcial se ha implementado de una manera que imita el diseño del financiamiento en educación escolar. Sin una política de oferta que planifique la expansión de matrícula y apueste por las instituciones estatales y las privadas de calidad, esta política va a consolidar la transformación de la matrícula de la educación superior que ocurrió a partir de la implementación del CAE y que ya describimos en párrafos anteriores. Al respecto, sorprende como luego de décadas de una experiencia llena de dificultades asociadas a las políticas de mercado en la política escolar, se avance en la gratuidad universitaria promoviendo un esquema basado en el financiamiento a la demanda y en la ausencia de una planificación estratégica de la matrícula.

Por otra parte, el proyecto de universidades estatales no tiene elementos para asegurar la estabilidad presupuestaria ni promover una institucionalidad que permita aumentar el peso específico de la matrícula de estas universidades, con una red integrada de planteles estatales, en la que se promueva la coordinación y el flujo de estudiantes y académicos entre universidades estatales con distintos niveles de selectividad. Como ha sido una constante en la política educacional de las últimas tres décadas, no hay un diseño ni una visión respecto a cuál es el lugar y función de la educación pública, lo que probablemente tenga como consecuencia una continua reducción en su importancia en el sistema.

Reforma a la reforma: Una propuesta desde la izquierda

Una visión educacional desde la izquierda debe tener a la igualdad sin bemoles como único horizonte normativo aceptable. Aquello se podría implementar en un esquema donde existan colegios administrados por el Estado, privados, laicos y religiosos, pero que ninguno de ellos esté destinado a un grupo en particular y donde todos ellos, al cumplir condiciones mínimas (por ejemplo, sin lucro, sin selección y con respeto por la diversidad), no cobren matrícula y tengan un financiamiento a través de impuestos. Es decir, donde haya diversidad de proyectos educativos, pero no de condiciones materiales para llevar a cabo la tarea educativa.

Este horizonte normativo significa que, como izquierda, en algún momento debemos abordar la gran diferencia presupuestaria que existe entre los colegios

privados pagados (que cubren menos del 10% de la matrícula) y los municipales y particulares subvencionados. Sobre todo, si entre otras cosas nos preocupa la educación en su dimensión de distribución de oportunidades y generación o perpetuación de desigualdades.

Al respecto, la literatura académica muestra que, si sacamos una foto, los altos niveles de desigualdad en Chile están explicados por la distancia entre el 5% más rico y el resto de la población (incluso por el 1% más rico que concentra en torno al 30% del ingreso) y que, si vemos la película, las familias que son parte de la élite mantienen esa condición a lo largo del tiempo y a través de distintas generaciones, mientras el 95% restante tienen variaciones en sus rentas que los hacen entrar y salir de la pobreza, subir y bajar en la distribución de ingresos, pero rara vez logran ser parte del 5% de más altos ingresos (Contreras, Cooper, Hermann y Neilson, 2005). Así, si la evidencia apunta a que el problema de la desigualdad en Chile está en la persistencia de la concentración de ingresos y poder en el 5% de la población (o el 1% en algunos casos), cabe hacerse la siguiente pregunta: ¿cómo podríamos hacer alguna contribución significativa desde el sistema educacional a la lucha contra la desigualdad si seguimos aceptando que ese 10% o 5% tenga un sistema educacional aparte, con otro nivel de recursos económicos y pedagógicos?

Aunque el cumplimiento cabal de este ideal implicaría no permitir la existencia de los colegios exclusivos para la élite, en la práctica aquello suele ser sumamente complejo en términos políticos, por lo que los países que más han avanzado en la agenda de la igualdad en educación lo han hecho sobre la base de articular un sistema público de educación de carácter mayoritario y con suficientes recursos como para ser atractivo para todos.

Un sistema público mayoritario, bien financiado y basado en la cooperación, con condiciones laborales y pedagógicas razonables para sus profesores, debería ser la piedra angular de una reorganización del sistema escolar (y universitario) chileno. Llevar esta tarea a cabo implica dejar de lado la dinámica de mercado y el financiamiento a la demanda como mecanismo principal del aseguramiento de la calidad del sistema.

En este esquema, resulta clave un sistema de financiamiento que tenga como rol principal dar la estabilidad presupuestaria necesaria para llevar a cabo la tarea educativa. Dada que la estructura de costos tiene un componente fijo mayoritario (infraestructura y profesores), el financiamiento debe ser principalmente a la oferta, de modo que no dependa del nivel de matrícula del establecimiento. Este cambio de paradigma conlleva inequívocamente abandonar la concepción del sistema de financiamiento como un mecanismo de disciplinamiento de los agentes involucrados y dejarle solo un objetivo, el principal, a saber: generar las condiciones materiales para el buen desempeño de los actores involucrados. También, requiere de una planificación de oferta educativa de acuerdo con la necesidades demográficas y pedagógicas de la población.

La transición a un sistema de esta índole involucra una serie de cambios legales, entre los que destaca una desmunicipalización de la educación pública escolar. Pero también requiere de gobiernos que ocupen toda su discrecionalidad y potencialidad de la red de servicios estatales (no solo en el ámbito educacional), para fortalecer la educación pública y revertir el declive de las últimas décadas. Respecto a esta segunda dimensión, el fortalecimiento de la educación pública debe ser un objetivo transversal de la política pública, incluyendo una coordinación interministerial que exija que cada proyecto del Gobierno incluya una evaluación *ex ante* de su posible impacto sobre el fortalecimiento de la educación pública.

Ilustramos estas políticas de fortalecimiento de la educación pública que no requieren de un cambio legal con dos ejemplos. Por un lado, las políticas antidelincuencia del Ministerio del Interior que, entre otras cosas, buscan rescatar ciertos barrios, podrían tener como prioridad el entorno de las escuelas públicas, de manera que la población supiese que cada establecimiento público será el lugar más seguro de cada comuna. Por otro lado, el plan de inversión en infraestructura deportiva debería partir por remodelar tal infraestructura en todas las escuelas públicas del país. Mediante este plan, no solo se mejorarían las instalaciones de las cuales hacen uso los estudiantes, sino que además se podrían abrir estas escuelas a la comunidad para que ésta utilizara las instalaciones fuera del horario escolar, incentivando el involucramiento de la comunidad con la escuela.

Con todo, tener un sistema público mayoritario y de este modo avanzar en la (re)incorporación de la élite a la educación pública también tiene un efecto en la economía política del sistema. Que en educación (y también en salud) la élite haya desarrollado un sistema aparte para sus miembros, ayuda a explicar en parte la poca urgencia con que el sistema político ha abordado el déficit en el sistema público. ¿Cuánto más se invertiría en educación pública si los hijos de los dirigentes de la Sofofa tuvieran a sus hijos en tales escuelas? ¿Se hubiese necesitado de los movimientos del 2006 y 2011 para poner en el debate público la crisis de la educación, si la élite económica tuviese a sus hijos en el sistema subvencionado y público?

Así, tener un sistema nacional de educación en el que todos accedan al mismo servicio no es sólo un asunto de igualdad de oportunidades, integración y derechos sociales, sino que es además un elemento indispensable para asegurar la calidad de estos servicios en países en los que, como Chile, la élite tiene distintos mecanismos, institucionales y extrainstitucionales, para determinar el cauce de las políticas públicas. De este modo, la universalidad del gasto —o sea, la no focalización— en educación puede finalmente redundar en una mejor educación para los sectores más vulnerables.

Por último, y aunque suene a una obviedad, esta reorganización de nuestro sistema educacional debe poner en el centro de la política educativa la discusión

pedagógica y de los procesos educativos, dejando en un plano segundario (y complementario) el debate respecto a los incentivos de los distintos actores. De ese modo se rompe el paradigma actual en que se suele pensar el proceso educativo como una caja negra, donde no se discute qué pasa allí dentro y simplemente se ponen premios y castigos a los distintos actores de modo de que actúen de acuerdo con ciertos objetivos. En este nuevo esquema, el mecanismo principal para lograr una buena calidad educativa debe ser pedagógico, de gestión e impacto en los procesos pedagógicos y no a través de los incentivos económicos.

El rol de los y las economistas

Dada la propuesta ya descrita y su foco en aspectos en los cuales los y las economistas no tienen mayores conocimientos, cabe preguntarse cuál debe ser el rol de la economía en el debate educacional.

Desde la década de los sesenta (con Gary Becker y Milton Friedman a la cabeza), la economía comenzó un voraz proceso de involucramiento en diversas problemáticas, como educación, salud, políticas de familia, crimen, etcétera. El gran éxito de esta apuesta, medido como su nivel de influencia, estuvo basado en una receta universal que, con pequeñas modificaciones, permite dar respuestas simples a problemas complejos de diversa índole.

Esta influencia desmedida de la economía en la política educacional no solo tuvo el problema de desplazar otras disciplinas que tenían mucho que aportar en este ámbito, sino que además se llevó a cabo con una aproximación económica teóricamente pobre en la que, por ejemplo, la teoría de contratos y las asimetrías de información no tienen cabida. En una frase, fue la peor de las versiones de la economía la que desplazó a las otras disciplinas.

Dicho esto, pensamos que aun cuando hubiese sido la mejor de las versiones de la disciplina económica la que aportara a las políticas educacionales, ésta debió haber tenido un rol más bien secundario, complementario.

El nexo de la educación con el mundo laboral, la complejidad de los intereses en juego y el aporte que puede hacer allí la teoría de contratos, el diseño de las instituciones, el estudio empírico serio de los efectos de las políticas, son todas áreas en las que la economía —la buena economía— tiene mucho que aportar. Pero si hay algo que debemos aprender de la experiencia chilena es que ninguna política de incentivos, ni diseño óptimo de contratos, puede reemplazar el rol del debate propiamente educacional, el que se hace las preguntas pedagógicas claves y pone el foco en el proceso de aprendizaje. Un ángulo en el que quienes hemos estudiado economía tenemos poco que decir.

Referencias

Arellano, J. (2012). *Veinte años de políticas sociales. Chile 1990-2009. Equidad con crecimiento sostenible.* Santiago: Cieplan.

Auguste, S. y J. Valenzuela (2005). Do students benefits from school competition? Evidence from Chile.

Bravo, D. y X. Quintanilla (2002). *Allowing co payments in a voucher system: the case of Chile.* Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Brunner, J. (1995). *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI.* Comité técnico asesor del diálogo nacional sobre la modernización de la educación chilena designado por S.E. el Presidente de la República. Editorial Univeritaria.

Brunner, J., G. Elacqua, A. Tillett, J. Bonnefoy, S. González, O. Pacheco y F. Salazar (2005). *Guiar el mercado. Informe sobre la educación superior en Chile.* Editorial Universidad Adolfo Ibañez.

Bellei, C., D. de Los Ríos y J. Valenzuela (2008). *Evolución de la segregación socioeconómica de los estudiantes chilenos y su relación con el financiamiento compartido.* Informe final FONIDE. Ministerio de Educación, Chile.

Bellei, C. y C. Trivelli (2014). *Apoyo público a escuelas privadas. Casos nacionales y lecciones para Chile.* Documento de trabajo núm. 12, Centro de Investigación Avanzada en Educación, Universidad de Chile.

Bellei, C. y X. Vanni (2015). The evolution of educational policy in Chile, 1980-2014. En S. Schwartzman (editor), *Education in South America.* Bloomsbury Publishing.

Bellei, C. y C. Pérez (2016). Democratizar y tecnificar la educación. La reforma educacional de Eduardo Frei Montalva. En *Eduardo Frei Montalva: Un gobierno reformista. A 50 años de la Revolución en Libertad.* Santiago: Universitaria.

Contreras, D., R. Cooper, J. Hermann y C. Neilson (2005). *Dinámica de la pobreza y movilidad relativa e los ingresos: Chile 1996-2001.* Serie de Documentos de Trabajo núm. 232, Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Contreras, D. y T. Rau (2012). Tournament incentives for teachers: evidence from a scaled-up intervention in Chile. Economic development and cultural change Chicago Journals, University of Chicago, 61 (1): 291-246.

Chumacero, R., R. Paredes y A. Valín (2012). *Financiamiento compartido y aprendizaje.* Documento de trabajo, Escuela de Ingeniería, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Falabella, A. y C. Opazo (2014). *Sistema de aseguramiento de la calidad y procesos de mejoramiento: una mirada desde la gestión educativa.* Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación. Universidad Alberto Hurtado.

Gajardo, F. y N. Grau (2017). *Competition among schools and educational quality: tension between various objectives of educational policy*. Serie de Documentos de Trabajo núm. 445, Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Gallego, F. (2002). *Competencia y resultados educativos: teoría y evidencia para Chile*. Documento de trabajo núm. 150, Banco Central de Chile.

—. (2006). *Voucher-school competition incentives, and outcomes: Evidence from Chile*. Mimeo, Instituto de Economía, PUC, 2016.

Grau, N., D. Hojman y A. Mizala (2015). *Destructive creation: School turnover and educational attainment*. Series documentos de trabajo núm. 396, Departamento de Economía, Universidad de Chile.

—. (2017). *School closure and educational attainment: Evidence from a market-based system*. Series documentos de trabajo núm. 439, Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Hsieh, C. y M. Urquiola (2006). When schools compete, how do they compete? An assessment of Chile's nationwide school voucher program. *Journal of Public Economics*, 90: 1.477-1.503.

Kremerman, M., A. Páez y B. Sáez (2017). *Endeudar para gobernar y mercantilizar: el caso del CAE*. Documentos de trabajo del área de Institucionalidad y Desarrollo, Fundación Sol.

Mineduc (2003). Hacia un sistema completo y equilibrado de evaluación de los aprendizajes en Chile. Informe equipo de tarea para la revisión del Simce.

Mizala, A. y F. Torche (2012). Bringing the schools back in: the sctratification of educational achievement in the Chilean voucher system. *International Journal of Educational Developmen*t.

Paredes, R. y J. Pinto (2009). ¿El fin de la educación pública en Chile? *Estudios de Economía*, 36 (1). Santiago de Chile, Universidad de Chile.

Paredes, R., J. Zubizarreta, M. Opazo y P. Volante (2013). Financiamiento compartido en la educación subvencionada chilena. Capítulo II. Propuestas para Chile 2013. Pontificia Universidad Católica de Chile.

9

Una mirada al Chile actual a través de la economía feminista: desafíos y propuestas

Claudia Sanhueza, Tatiana Reyes y Camila Arroyo

Socialmente iguales, humanamente diferentes y totalmente libres.
—Rosa Luxemburgo

Introducción

Si sacáramos una fotografía al Chile actual nos encontraríamos con una serie de desigualdades en distintas dimensiones; la de género es una más. Algunas de estas diferencias pueden ser consecuencia de nuestras decisiones, y otras no. Algunas además son restricciones o limitaciones insuperables, ya sea de la ciencia, la tecnología o el desarrollo del país. En cualquier caso, la motivación primera de este trabajo radica en el convencimiento de que el progreso y el desarrollo del país se basan, en parte, en el modo en que nos hacernos cargo, en forma solidaria, justa y sostenible en el tiempo, de dichas diferencias, y evitamos que estas diferencias impacten significativamente en las oportunidades de vida de las personas.

Este capítulo del libro nace con la intención de ser un análisis crítico del Chile de hoy, desde una perspectiva particular y aun poco conocida entre los economistas: la economía feminista. Comenzaremos con una breve explicación sobre esta propuesta transformadora de la economía como disciplina, y con ello, de algunas de sus consecuencias, porque analizar desde la economía un país no es mirar únicamente lo que habitualmente hemos mirado ni de la forma en que lo hemos hecho.[1]

La economía feminista propone un cambio radical en el análisis económico, que pueda transformar la propia disciplina, y que permita construir una economía que integre y analice la realidad de mujeres y hombres, teniendo como principio básico la satisfacción de las necesidades humanas (Carrasco, 2009). Esta propuesta reconoce que los economistas, de alguna forma, solo hemos mirado nuestro mundo a través de los ojos de los hombres. Como consecuencia,

1 A modo de advertencia al lector: si bien este capítulo intenta ser una reflexión aplicada de la economía desde un enfoque feminista, no constituye un análisis enciclopédico del tema.

nos hemos quedado solo con una parte de la historia. Y, ¿cómo es que con solo la mitad de la historia podemos desarrollar las herramientas apropiadas y entender los fenómenos relevantes que nos permiten discutir respecto al bienestar material de toda la población?

Abrazando esta visión de la economía, este trabajo busca ir más allá de solo dar cuenta de las brechas y limitaciones de género. Intentamos incorporar desde un comienzo al análisis el trabajo de cuidado, reproducción y mantención de la vida que hasta ahora ha ocupado una posición de presencia-ausente.

La segunda parte del texto consiste en una caracterización y diagnóstico de algunas de las principales consecuencias derivadas de la desigualdad de género a las que nos enfrentamos los chilenos. Reconocemos la necesidad de nuevas herramientas que nos permitan ver algunos de los fenómenos que han sido tradicionalmente invisibilizados. Así, se refuerza este diagnóstico crítico a la disciplina. ¿Cuánto de lo que no podemos ver, no lo podemos observar porque lo hemos estado impidiendo? ¿Tendríamos mejores herramientas de medida o entenderíamos mejor el problema de desigualdad de género si la disciplina no espantara a las mujeres de ella? la respuesta parece ser afirmativa, y los recientes estudios logran en alguna medida dar cuenta de ello.

Finalmente, el capítulo concluye con una serie de propuestas para el Chile del mañana. Estas propuestas tienen como directrices el reforzamiento de la valoración de los trabajos de cuidado, la superación de las principales desigualdades de género que coartan las oportunidades de desarrollo de las mujeres respecto al resto de la sociedad, y en última instancia, el reparto equitativo en la sociedad de los tiempos dedicados al ocio, al trabajo "productivo" y al trabajo "reproductivo" y de cuidados. Podemos apostar que estas propuestas generarán incomodidad en muchos de nuestros lectores, ya sea por lo radicales o la falta de radicalidad, por los planos escogidos y los dejados de lado. Sin embargo, vale la pena decir que esa tensión es una tensión inherente del problema político que existe detrás: ¿cómo nos hacemos cargo del ideal de sociedad?

Desde nuestro rol técnico buscamos empezar a construir los pilares de los puentes que permitan acortar las diferencias constitutivas de cada momento histórico. Sin embargo, no somos quienes tenemos el mandato de dictar la respuesta a dicha pregunta. Aquí nos limitamos a poner estas nuevas herramientas y formas de análisis sobre la mesa para ampliar la discusión desde el convencimiento de que la lucha por un mundo más libre es también una lucha por la igualdad de género y donde todos podamos vivir esa libertad.

Una última aclaración resulta de especial importancia. Este texto está escrito bajo la premisa fundamental de que las capacidades para desenvolverse en la sociedad no están limitadas por diferencias biológicas entre hombres y mujeres, al menos no de forma significativa. Por el contrario, mostramos que sí constituyen una limitante relevante las normas e ideas acerca de lo que cada

sexo encarna en relación con el llamado "sexo opuesto".[2] De ahí la importante distinción entre sexo y género con la que se aproxima esta reflexión.[3]

La economía feminista

¿Por qué incluir un capítulo de género? ¿No debiese estar presente en cada uno de los otros capítulos? Sí, pero no lo está. La población femenina, a pesar de ser la mitad, no es considerada normalmente en el análisis económico como un actor relevante, puesto que muchas veces no forma parte importante del proceso productivo transado en el mercado. En este capítulo analizaremos algunos de esos elementos característicos, pero iremos más allá. Este capítulo no es un capítulo de género; más bien busca ampliar la discusión económica y la forma de abordar el problema económico desde una corriente alternativa a la corriente dominante: desde la economía feminista.

La economía feminista se presenta como una propuesta de transformación y enriquecimiento de la disciplina económica que busca, a partir de la integración de la realidad de mujeres y hombres, la comprensión de los procesos que permiten la satisfacción de las necesidades humanas.

La economía en ninguna parte se define como una disciplina por y para hombres, sin embargo, son ellos los que principalmente la han desarrollado y en la práctica se han enfocado en los procesos productivos en los que ellos son la mayoría. La omisión de ciertos fenómenos económicos, el uso inapropiado de algunos modelos comunes (que muchas veces confunden en vez de aclarar ciertos fenómenos), la naturalización de ciertas dinámicas discriminadoras dentro de la disciplina que dificultan el correcto desarrollo de las mujeres son algunos de los elementos que consideraremos en esta sección.

Comenzaremos con una breve revisión histórica de lo que hoy llamamos economía feminista, desde la tradición clásica de la economía, pasando por la corriente neoclásica, diferenciándola con la idea de economía de género, y mostrando los puntos en común con otras visiones más heterodoxas. Finalmente, nos enfocaremos en la economía feminista propiamente tal.

Cuando Adam Smith escribió que no es por la benevolencia del carnicero, el cervecero o el panadero que podemos esperar nuestra cena, sino que por el interés propio, nunca mencionó a su madre, quien todas las noches le servía la cena. Esta idea es usada como motivación por Katrine Marçal para exponer la

2 Dada la naturaleza de este libro, no se desarrollarán ideas ni cuestionamientos al ordenamiento tradicionalmente binario de los géneros. Sin embargo, las autoras reconocen la importancia y sensibilidad del tema en la idea de construir una sociedad que permita a todas las personas desenvolverse con las mismas libertades.

3 Existe una diferencia importante entre género y de sexo. Este último apunta a las características fisiológicas y sexuales con las que nacen hombres y mujeres. El género, en cambio, hace referencia a una dimensión personal y social a partir de las ideas, normas y comportamientos establecidos para cada sexo, y el valor y significado que se les asigna.

visión de la economía feminista en su libro *Who Cooked Adam Smith's Dinner? A Story of Women and Economics*.

Desde el punto de vista de los economistas, la economía política tiene como foco de estudio las relaciones sociales de producción y los procesos de producción de bienes en el espacio público (mercado). Con el desarrollo industrial, los estudios se centran en la empresa, la toma de decisiones de inversión, contratación y salarios. Posteriormente, con el marginalismo como base de la economía neoclásica, el objeto de estudio pasa a restringirse casi exclusivamente al producto y a la producción. Desde las motivaciones de autores como Alfred Marshall, cuyas intenciones estaban en poder describir estos procesos productivos en base a sistemas de ecuaciones, como los usados tradicionalmente en física, la economía se aleja de su definición original de ciencia social. Las relaciones sociales dejan de ser el fenómeno de interés en la corriente dominante.

Ya con los economistas clásicos, en los trabajos de Marx o Smith, se ve la omisión y el no reconocimiento del trabajo de las mujeres en el proceso productivo. El desarrollo, la mantención, el cuidado y la reproducción de los trabajos realizados tradicionalmente por las mujeres, no es considerado al hablar del trabajo productivo. Este ocultamiento o negación supuso la anulación de las mujeres como sujeto económico.

La crítica pionera de Priscila Wakefield a los conceptos tradicionales de la economía a finales del siglo XVIII ponía énfasis en las condiciones de empleo y educación que enfrentaban las mujeres en la sociedad.[4] Ella estudió la vía por la cual las mujeres podían acceder a profesiones que tradicionalmente habían sido consideradas masculinas y, de ese modo, transformarse en ciudadanas más autónomas económicamente a través de la adquisición de mayor educación.

Este tipo de crítica, y esta forma de incorporar la dimensión de género en la discusión económica, son recogidos muchos años después por la corriente neoclásica. Sin una profunda reflexión o análisis crítico respecto a la omisión de las mujeres en la economía hasta ese entonces, la disciplina incorpora en forma explícita en su campo de estudio a las mujeres, con modelos que buscaban explicar la producción no mercantil de bienes y servicios de los hogares, así como la participación de hombres y mujeres en actividades de generación de ingreso. Trabajos como los de Becker (1981) representan los elementos principales de la corriente llamada *nueva economía de la familia*. Esta corriente rompe con el paradigma predominante hasta ese minuto haciendo aparecer a la mujer como un sujeto económico relevante, sin embargo, lo hace utilizando las herramientas tradicionales usadas por la economía hasta ese entonces.

Trabajando con funciones de utilidad exógenas, considerando que los sujetos económicos toman decisiones optimizadoras en términos de su bienestar,

4 Escritora inglesa del siglo XVIII. En 1798 publicó el libro *Reflection on the Present Condition of the Female Sex*, donde abordó temas relacionados con el empleo de las mujeres y la inexistencia de éstas en el análisis realizado por Adam Smith. Sin embargo, su visión parece estar marcada por la creencia implícita de ciertos roles de la mujer en la sociedad.

basados en los costos y beneficios de seguir los distintos potenciales cursos de acción, la economía neoclásica da un sustento teórico para las diferencias de roles entre hombres y mujeres. Las críticas detrás de este enfoque son variadas: algunas más técnicas, otras más filosóficas. El supuesto de agregación de preferencias dentro de la familia y la idea de la existencia de una especie de función de utilidad familiar que representa las preferencias agregadas de quienes componen la familia son fuertemente rebatidos desde la teoría. Por otro lado, la aproximación a las diferencias de género sin incorporar elementos históricos, culturales y sociales no parece razonable cuando la intención es realmente el fenómeno de dichas diferencias de género.

Economía de género y economía feminista

La incorporación de la mujer en la discusión económica, así como el estudio de las diferencias de género están a la base de lo que se considera tradicionalmente como economía de género. Si bien esta corriente se entrelaza con la economía feminista, trataremos de caracterizarla haciendo alusión a sus diferencias.[5]

A diferencia de la economía feminista, la economía de género plantea la posibilidad de superar los sesgos de la visión neoclásica, así como la desigualdad de género, sin necesidad de cuestionamiento del sistema económico actual de desarrollo. Esto se debe a que la explicación detrás de estas diferencias sería principalmente cultural-ideológica respecto a las asignaciones de las tareas del hogar y de cuidados. En este contexto, la superación de esta restricción cultural permitiría alcanzar mayores niveles de eficiencia, crecimiento y bienestar, al asignar a las mujeres en las actividades según sus habilidades y no a tareas domésticas (a priori) como consecuencia de este constructo cultural.

Sin embargo, el abordar temáticas de género no necesariamente es atribuirle un carácter feminista. La economía feminista por su parte toma una postura más radical. El concepto de economía feminista propiamente tal surge en la década de los noventa[6] con la intención de mostrar las discrepancias con el sesgo y la forma en que la economía ortodoxa había abordado los temas de género.[7] Incorpora diversas variantes de análisis, como la marxista, neoclásica e institucionalista, entre otras, y se nutre también de diversas tradiciones del feminismo (liberal, radical, socialista).

---

5 Para una revisión más detallada se recomienda el trabajo "Economía feminista emancipatoria: construyendo-nos desde Abya Yala y España" usado como referencia para esta caracterización.

6 La economía feminista se ve impulsada con la creación en 1992 de la Asociación Internacional de Economistas Feministas (IAFFE por sus siglas en inglés), y de la revista *Feminist Economics* en 1995. Durante los años 2011 y 2012 Rosalba Todaro, con una larga trayectoria como economista en el Centro de Estudios de la Mujer (CEM), fue presidenta de dicha asociación internacional.

7 Para una revisión más detallada de su historia e ideas centrales se sugiere la lectura de *Beyond the Economic Man* de Ferber y Nelson. Este libro compila una serie de ensayos que darán forma a algunos de los elementos constitutivos de la economía feminista.

La crítica principal frente a las distintas variantes se debe al no reconocimiento del trabajo doméstico y de cuidados como parte de la dinámica económica. Desde la economía feminista, estas son actividades que afectan directamente el bienestar material de una sociedad, así como también el proceso productivo de un país. Cabe destacar que ciertas visiones refuerzan el rol "psicológico" de las mujeres en el hogar, como forma de dar sustento, comprensión y soporte emocional en la familia. Más allá de lo aceptado o no de este rol, desde la economía feminista el objeto de estudio son aquellos procesos de producción que repercuten directamente en el bienestar material de los individuos, y no los derivados del bienestar subjetivo. El reconocimiento de este rol que han jugado las mujeres en las economías (de presencia-ausente) permite también analizar los conflictos sociales y económicos que el trabajo reproductivo y de cuidados genera.

Si bien existe una postura crítica hacia algunas de las formas tradicionales de análisis, cuestionando los supuestos determinantes de los resultados en la modelización o la ciega primacía de la matemática en la ciencia económica, esta crítica se basa en la idea de que muchas veces estas herramientas son aplicadas como recetas, oscureciendo el fenómeno de estudio en lugar de iluminarlo. El uso de las matemáticas y el modelamiento matemático son de significativa utilidad para guiar con rigor el pensamiento lógico necesario para comprensión de un determinado fenómeno de estudio. Sin embargo, la aplicación de la misma, en forma descontextualizada, puede llevar a implicancias y conclusiones en direcciones contradictorias.[8]

Así lo muestra Nancy Folbre en su artículo publicado en la *American Economic Review* en 1984 donde comenta el artículo de Rosenzweig y Schultz de 1982. Los autores del artículo comentado modelan la asignación de recursos en los hogares en India de modo de dar una explicación a la desigualdad entre hijos e hijas. Su explicación es consistente con la corriente antes mencionada de la *nueva economía de la familia.* Los autores intentan racionalizar los datos relativos a asignación de recursos dentro del hogar a partir de un modelo que arroja esta asignación como resultado de un proceso optimizador en el hogar (que evalúa riesgo, costos y beneficios del cuidado de los niños). Sin embargo, este modelo no reconoce, por ejemplo, que las preferencias del hogar podrían estar conformadas por el poder económico de los individuos que lo componen. No reconoce, tampoco, el poder que tienen para mantener en ellas (las preferencias familiares) sus propias preferencias. Folbre muestra que existen distintas formas de racionalizar los resultados encontrados. Algunas de estas formas iluminan y permiten entender mejor estas diferencias de género, otras por el contrario lo oscurecen y dificultan su comprensión. Avances como la utilización de la teoría

8 Desde una premisa completamente distinta, otros autores hacen también una crítica a la forma en que la disciplina económica ha ido utilizando las matemáticas dentro de su investigación. Un ejemplo de ello es el trabajo de Paul Romer titulado «*Mathiness in the Theory of Economic Growth*».

de juegos para entender ciertas dinámicas al interior del hogar han permitido repensar estos fenómenos, incorporando elementos relevantes, como los determinantes detrás del poder de negociación. En este sentido, la necesidad de desarrollo de nuevos modelos teóricos que incorporen los supuestos relevantes para los distintos fenómenos de estudios, que capturen las fuerzas y *trade-offs* propios del caso, y que nos permitan entender de mejor manera estas situaciones de inequidad parecen más importante que nunca.

Así, la economía feminista se distancia de la idea de "agregue mujeres y mezcle", proporcionando una propuesta enriquecedora para la disciplina. Desde esta perspectiva crítica se cuestionan también los instrumentos tradicionalmente utilizados. La ciencia desarrolla y perfecciona instrumentos de medida para mejorar la comprensión de las situaciones que despiertan el interés científico. ¿Qué ocurre cuando un grupo que carga con un sesgo común es el que define qué es de interés de la disciplina y qué no? ¿Qué ocurre si nos limitamos a estudiar y entender solo aquellos fenómenos que son posibles de medir hasta ahora? Uno de los argumentos habituales es que no es posible estudiar el trabajo de cuidado y reproducción por no encontrarse en el mercado, sin embargo, ¿No hemos desarrollado intencionalmente las herramientas que nos permiten medir lo que ahí ocurre? ¿No tenemos todo un sistema de contabilidad nacional para intentar "ver" y entender lo que ocurre en esos espacios? ¿No será entonces que, si quisiéramos estudiar de mejor forma las tareas reproductivas y de cuidado, deberíamos pensar también en el desarrollo de nuevos instrumentos? Reconocemos el trabajo impulsado por distintos sectores e instituciones, como Cepal y el Ministerio de la Mujer en Chile, para desarrollar herramientas de análisis que permitan estudiar en parte estas labores comúnmente invisibilizadas. La encuesta de uso de tiempo será una de las herramientas que nos permitirá en el capítulo siguiente caracterizar la distribución de tareas dentro del hogar y eventualmente testear los modelos de asignación de recursos distintos a los monetarios, como lo es el tiempo.

Las consecuencias que ha tenido esta masculinización de la disciplina no solo repercuten en los modelos, los supuestos y la selección de los temas considerados como relevantes para investigación, sino que tiene un efecto en la posibilidad de tener un acceso justo a la disciplina por parte de las mujeres.

Como mostraremos más adelante, tanto en el Chile de hoy como en la disciplina existe un gran espacio de mejoras concretas. En lo que sigue desarrollaremos primero una serie de diagnósticos y revisiones de brechas de género desde distintas aristas, para luego pasar a la discusión de algunas propuestas.

Con la economía feminista aparecen nuevos temas de estudio, y la necesidad de nuevas estrategias de análisis y comprensión. ¿Qué características son propias del trabajo de cuidado? ¿Cómo se pueden medir? ¿Cómo afecta, facilita o condiciona el bienestar material de las distintas sociedades? ¿Cuáles de estas necesidades se pueden resolver mejor de forma colectiva, y cuáles

están sujetas a economías de escala? Desde la economía feminista la propuesta está hecha y el desafío es grande.

Chile, país de diferencias en lo material y cultural

La desigualdad de género se puede observar en todo el ciclo de vida y en diferentes dimensiones. Desde el nacimiento, y dependiendo del sexo del infante, la aproximación a lo femenino y lo masculino resulta radicalmente distinta. A través de esta sección daremos cuenta de algunas de estas desigualdades tanto en lo material como en lo cultural.

Conocida y documentada es la subinversión en las mujeres en los países en desarrollo. Revisaremos aquí diferencias existentes en el ámbito educativo, laboral y político. En la primera parte pondremos el foco en el trabajo remunerado, la acumulación de riqueza y la participación política. Si bien existen material para seguir caracterizando estas diferencias de género en otras dimensiones, como salud o pensiones, tomamos estos puntos principales puesto que son representativos de un patrón y condicionantes del acceso a la mayoría de los servicios y bienes en esta sociedad.

Una segunda sección abordará las diferencias culturales, y cómo estas ayudan a producir y reproducir las diferencias previamente documentadas. El foco en esta parte se pondrá sobre uno de los principales procesos de sociabilización que viven los niños y las niñas: la educación formal. Revisaremos también con más detalle algunos elementos detrás del trabajo de cuidados y finalizaremos la sección con un breve análisis de la situación de la disciplina económica en términos de desigualdad de género.

Si bien para algunos, en especial para quienes hemos sufrido estas diferencias, esta documentación podría parecer redundante, estamos convencidas de que este trabajo resulta fundamental. Diagnósticos como los de esta sección, o el trabajo mucho más detallado realizado por Comunidad Mujer en su Informe de Género Educación y Trabajo (GET, 2016), son elementos que facilitan la comprensión de nuestras diferencias y nos permiten avanzar en la discusión, con elementos de común acuerdo, más allá de las meras impresiones. Esperamos que este capítulo sirva como insumo y motivación para la discusión, la maduración política detrás de este conflicto, el desarrollo teórico y el desarrollo de las herramientas analíticas que nos permitan ver parte de lo que como disciplina nos ha costado ver, ya sea porque no contamos con las herramientas o por lo naturalizado de ciertas situaciones.[9]

9 Por ejemplo, recientemente se ha desarrollado cierta discusión respecto a la medición de los tiempos de recreación y ocio en las encuestas de uso de tiempo. Normalmente estas encuestas están basadas en actividades, sin embargo, la discusión ha mostrado recientemente la dificultad de muchas de ellas para distinguir entre el tiempo que la persona dedica "libremente" al ocio (ver televisión, tejer, hacer deporte, etcétera), del tiempo donde la actividad puede ser la misma, pero está condicionada a la espera de la llegada del menor al hogar, o su cuidado mientras este duerme (siendo este último más restrictivo y de un carácter constitutivamente distinto al primero).

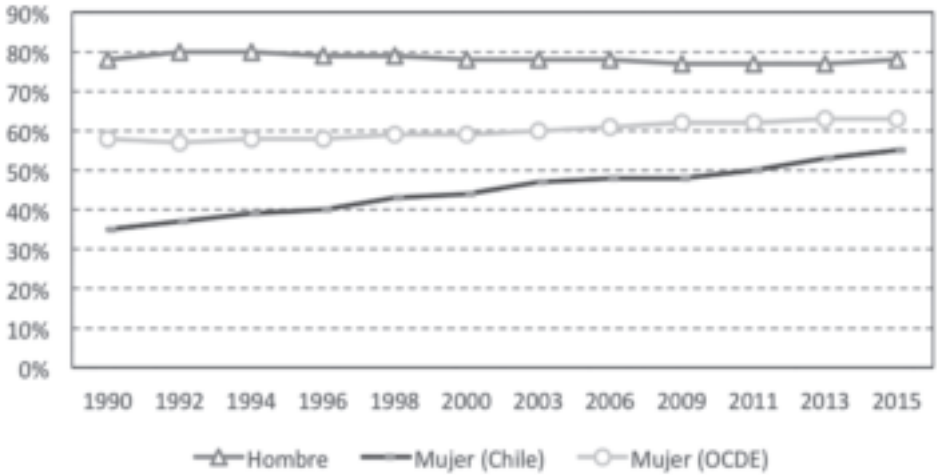
El Chile actual nos muestra la imagen de una historia de inequidades que van más allá del mercado laboral y las remuneraciones, y tiene consecuencias sobre el bienestar de las mujeres. Estas desigualdades se reproducen y se acrecientan en este contexto socialmente mercantilizado y patriarcal.

Diferencias en el mercado remunerado

La corriente más tradicional ha puesto el foco en el aumento de la participación laboral femenina como vía de solución a la problemática actual. En este contexto, se han analizado variables como escolaridad, experiencia, políticas públicas relacionadas con el cuidado de niños (salas cunas), estado civil, número de hijos e ingreso del hogar como principales determinantes de la participación de la mujer en el mercado laboral (Contreras y Puentes, 2001; Schkolnik, 2004; Acosta y Perticará, 2005; Larrañaga, 2006; Bordon, 2006; Perticará y Astudillo, 2009).

El caso chileno es interesante en esta materia porque es un país con altas tasas de escolaridad de las mujeres, aunque la diferencia en términos de participación con los países OCDE sigue siendo significativa. Si bien se ha observado un aumento de la participación laboral femenina, al 2015 Chile exhibía aún una brecha de alrededor de un 8% bajo los estándares promedio de la OCDE (gráfico 1).

Gráfico 1. Evolución participación laboral (1990-2015).



Fuente: Elaboración propia en base a datos Casen y OCDE.

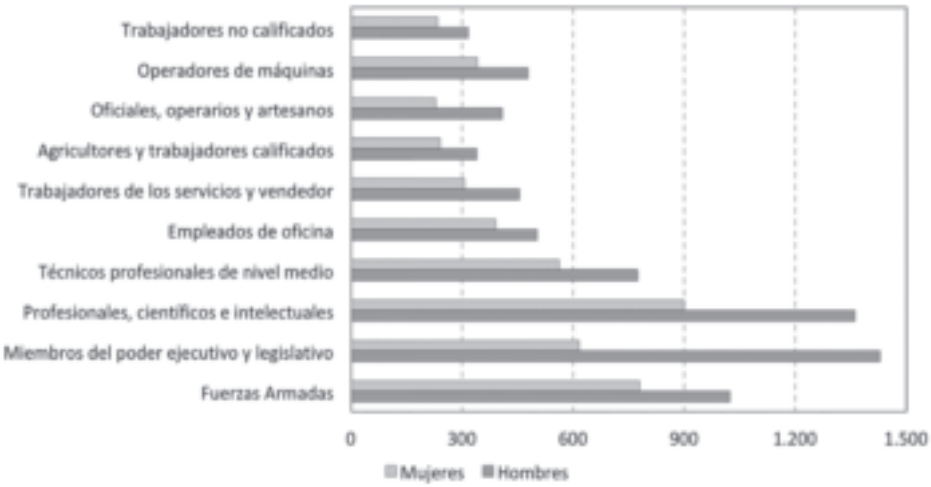
Además de las diferencias en términos de participación en actividades remuneradas, existen también diferencias salariales entre hombres y mujeres.

La evidencia muestra que los hombres ganan en promedio más que las mujeres incluso, realizando las mismas tareas y bajo las mismas condiciones.

Según la Encuesta Casen 2015, los hombres ganaban en promedio 530 mil pesos, mientras que las mujeres solo 385 mil, una diferencia de un 37,6%. Al controlar por escolaridad y experiencia potencial, se encuentra que los hombres ganan un 51,2% más que las mujeres. Si, además de controlar por observables, se analizan las cifras considerando las diferencias en tasa de participación se encuentra que los hombres ganan un 49% más, manteniendo resultados similares.[10]

Al analizar la estructura salarial por ocupación, se puede constatar que la brecha de género existe para todas las ocupaciones. El gráfico 2 muestra los salarios promedio en miles por ocupación y género. La brecha es relevante y estadísticamente significativa en todas las ocupaciones y tiende a ser más grande en los miembros del Poder Ejecutivo y Legislativo, por un lado, y, por el otro, en los profesionales, científicos e intelectuales. Al controlar por observables, la brecha sigue existiendo para todas las ocupaciones.

Gráfico 2. Salarios promedios (en miles) por ocupaciones y género.



Fuente: Elaboración propia con datos de Casen 2015.

Esta mirada, si bien nos parece informativa, no cuestiona el trasfondo detrás de la decisión de trabajar o no. En ese sentido, un hallazgo interesante es que la decisión de la mujer de no participar en el mercado laboral está sumamente influenciada por valores culturales machistas y conservadores implícitos o explícitos en la sociedad (Araujo y Scalon, 2005; Contreras y Plaza, 2007).

10 Ajustado por sesgo de selección utilizando la metodología tradicional de Heckman (1979).

La discusión respecto al acceso y forma de participación en el mercado laboral resulta fundamental en un contexto económico como el actual, donde la gran mayoría de las necesidades se resuelven, o se asume que deben ser resueltas, en el mercado. Quienes disponen de menos recursos monetarios tienen también menos posibilidades de resolver dichas necesidades. Así, quienes cargan con estas desigualdades en el mercado laboral sufren acrecentadamente peores condiciones de vida como consecuencia de las limitaciones en las posibilidades de realización personal. Bajo esta lógica, la incorporación de la mujer al mercado laboral tradicional resulta deseable, en tanto permite a la mujer alcanzar mayores niveles de bienestar.

Sin embargo, es importante no pasar por alto la premisa desde la que partimos: un sistema económico que permite a las personas satisfacer sus necesidades, acorde a su capacidad de generar riqueza monetaria, a su capacidad de pago. Estos sistemas ponen en conflicto el trabajo remunerado con las tareas reproductivas y de cuidado ya que, si bien este último aumenta el bienestar material de la sociedad, no permite a quien lo ejerce apropiarse del valor que su trabajo acumula. Todo aquel que dedique una hora extra de su tiempo productivo a la realización de trabajos que no tienen como resultado una retribución monetaria enfrentara mayores restricciones en la satisfacción de sus necesidades que alguien que dedica esa hora a un trabajo remunerado (o que le permite apropiarse de parte del valor que genera su inversión). Así, el verdadero reconocimiento de las tareas de cuidado trae consigo, inherentemente, la necesidad de sistema económico distinto.

Por otro lado, los feminismos que han tomado como bandera de lucha principal la igualdad de participación en el mercado laboral remunerado, cargan hoy con un fenómeno que sigue poniendo a la mujer en una situación de profunda inequidad respecto al hombre: la doble jornada laboral. Esta doble jornada laboral tiende a caracterizarse como una segunda jornada de responsabilidades y trabajo desplegado en la mantención del hogar, agotando prácticamente toda posibilidad de tiempo de recreación o cuidado personal. En este sentido, desde la economía feminista se apuesta por una nueva distribución social coherente con la real oportunidad de inclusión, tanto de hombres y mujeres en labores remuneradas y no remuneradas.

Distribución del ingreso y participación en la pobreza

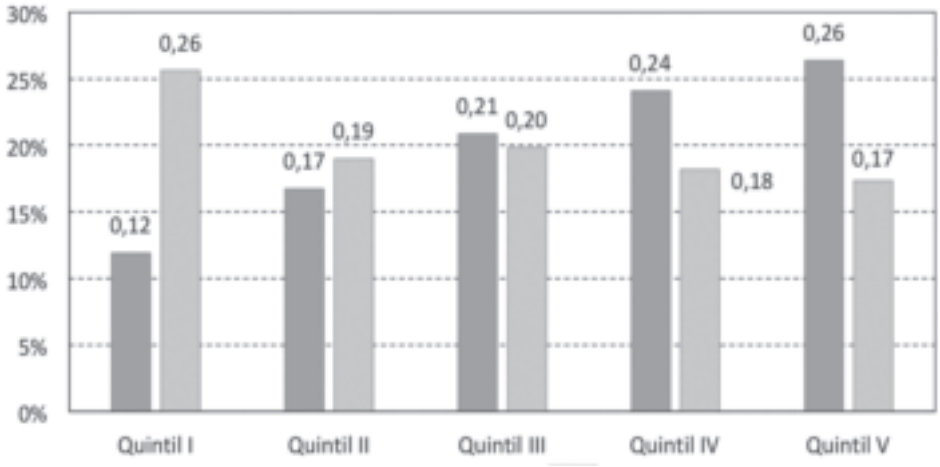
Una consecuencia directa de división sexual del trabajo y de los menores salarios que enfrentan las mujeres es la alta concentración de las mujeres en sectores socioeconómicos más bajos. Algunas líneas analíticas agregan a estas explicaciones la situación desfavorable de las mujeres en relación con otros temas culturales, institucionales y sociales del país, como las menores oportunidades que tienen para acceder a los recursos materiales y sociales y a

la toma de decisiones en materias que afectan su vida y el funcionamiento de la sociedad (Bravo, 1998).

En ese sentido, las familias ya no se comportan como tradicionalmente lo hacían —una estructura rígida de un hombre y una mujer casados con hijos—, sino que muchas veces la mujer es el único sustento y, por ende, "jefa de hogar". Estas nuevas estructuras familiares —sumado a los menores ingresos autónomos de las mujeres relativos a los hombres— han implicado un empobrecimiento relativo de las familias uniparentales. De hecho, según la Encuesta Casen, desde 1990 a la fecha, es en los hogares pobres donde más ha crecido la tasa de jefatura femenina (de 0,7% a 13,7% entre 1990 y 2013). Por otro lado, los hombres en promedio han mantenido sus ingresos autónomos superiores o se han visto beneficiados por los cambios en la sociedad y el mayor acceso al trabajo de las mujeres, lo que les permiten complementar ingresos con sus parejas.

A raíz del empobrecimiento paulatino de las mujeres, en Chile los hombres tienen una participación creciente a lo largo de los quintiles de ingreso (gráfico 3).

Gráfico 3. Distribución de quintiles de ingreso de trabajo por género.



Fuente: Elaboración propia en base a Casen 2015.

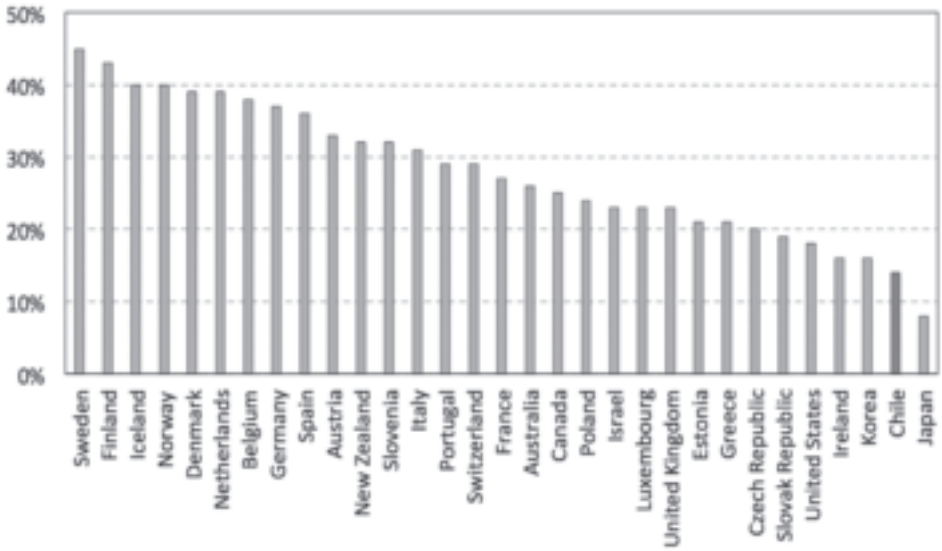
Por otro lado, al mirar la pobreza según ingreso total del hogar, se observa que las mujeres tienen una mayor participación relativa que los hombres. Según datos del 2015, del total de mujeres, un 12,1% se encuentra en pobreza o pobreza extrema, mientras que en los hombres el número se reduce a un 11,2%. Al considerar la distribución de pobreza en los mayores de 20 años, la cifra sigue la misma tendencia y muestra que un 8,3% de los hombres en pobreza, frente al 10% de las mujeres. Este fenómeno se caracterizado a nivel mundial y se denomina *feminización de la pobreza*.

Ausencia en el poder político

La institucionalidad política tradicional es innegablemente uno de los espacios de representación y deliberación dentro de la sociedad. El poder político determina en parte las relaciones entre los distintos actores y a lo largo de la historia éste ha estado concentrado por los hombres, dejando relegadas a las mujeres al hogar, a lo privado. Poniendo en contexto lo precaria de la situación de las mujeres en este ámbito, no hace demasiados años que la mujer ganó la lucha por el derecho a voto; y hace menos años que son electas para cargos de representación política. Las consecuencias son innegables al revisar regulaciones laborales, decisiones distributivas, de asignación de recursos y prioridades de inversión.

Según datos de la OCDE, al 2014 Chile alcanzó el no deseado segundo lugar entre los países con menor representación política femenina de la organización (gráfico 4).

Gráfico 4. Representación política femenina, países OCDE.



Fuente: Elaboración propia en base *Gender, Institutions and Development Database 2014 (OCDE)*.

Parlamento

El Parlamento es el encargado del diseño de las leyes en el país. Una apropiada representación femenina resulta absolutamente necesaria para la construcción de leyes coherentes con las necesidades e intereses del grupo representado. A través de la historia de Chile las mujeres se encuentran sumamente subrepresentadas

en ambas cámaras. Por ejemplo, a pesar de que la población femenina es aproximadamente el 52% de la población, en las elecciones del 2013 fueron electas solo 19 diputadas de un total de 120 escaños (16%), y solo 7 senadoras de un total de 38 escaños (18%).

Esta subrepresentación ha dejado evidentes consecuencias en leyes que acrecientan o perpetúan las diferencias de género en el país, o que van en directo desmedro de los intereses de este grupo. Como ejemplo de los vicios que esta distribución en el poder político puede causar están las comisiones que analizaron el proyecto de aborto en tres causales recientemente aprobado. La Comisión de Salud de la Cámara de Diputados tenía, al momento de la votación, tres mujeres de trece integrantes (un 23%). La Comisión de Salud del Senado, en tanto, tenía dos mujeres de cinco integrantes (un 40%). La Comisión de Constitución, que se encargó de dirimir si era factible legislar sobre el tema, no tenía mujeres entre sus cinco integrantes.[11]

Gabinete presidencial

Además del Parlamento, los ministerios son otro espacio donde se toman decisiones políticas. Del total de 23 ministros, actualmente (a noviembre de 2017) 9 son mujeres (un 40%). Si bien la cifra no es dramáticamente baja, se debe en parte al compromiso de la actual Presidenta con la participación de las mujeres en su gabinete. Sin embargo, al mirar los gabinetes de los anteriores presidentes, la situación resulta bastante diferente. Por ejemplo, al final del gobierno de Sebastián Piñera, en diciembre del 2013, había 6 mujeres de 22 ministros (27,2%), y al final del gobierno de Ricardo Lagos había solo 4 de los 18 ministros (22,2%).

Por otro lado, y como ya bien se mencionó, si bien en este gobierno hay una relativa paridad de género en el gabinete, esa paridad pareciese relegada a ciertos ámbitos. Es interesante notar que en toda la historia de Chile no ha habido ninguna Ministra de Hacienda, y tan solo una Ministra de Economía, precisamente durante el primer gobierno de Michelle Bachelet.

Banco Central

Otro lugar, estrechamente ligado a la economía donde se toman decisiones a nivel país, es el Banco Central. Similar a lo pasa en el Ministerio de Hacienda, el Banco Central nunca ha tenido una mujer como presidenta, y solo han existido dos que han ocupado el cargo de consejera (de un total de veinte personas, y considerando un periodo desde 1989).

11 Si bien no es parte del Parlamento, el Tribunal Constitucional, que finalmente decidió que el proyecto se podía aprobar, estaba conformado por diez personas, de las cuales dos eran mujeres (un 20%).

Formación de creencias, preferencias y expectativas

La revisión y el cuestionamiento del proceso de formación de creencias y preferencias resulta fundamental en la posterior discusión económica. Si creemos que todas estas diferencias que observamos, por ejemplo en el mercado laboral, tanto en participación como las diferencias sectoriales y de jerarquías, se explican principalmente como resultado de decisiones tomadas libremente en base a las características de quienes toman las decisiones, entonces se niega la existencia de un problema detrás de dicha desigualdad.

El proceso de sociabilización y adquisición de valores, primero dentro de la familia, y luego en el sistema educativo formal, está fuertemente cruzado por el componente de género. Desde la infancia, niños y niñas van generando una percepción de qué es lo que significa, en determinados contextos, ser hombre y ser mujer. En términos muy generales, la mayoría de los niños aprenden que ellos deben ser fuertes, protectores, hábiles, audaces, decididos, constructores, ingenieros, abogados. Juegan con autos y arman edificios de juguete. Las niñas por su parte suelen aprender que de ellas se espera que sean gentiles, corteses, cuidadoras, amas de casa, cocineras, doncellas, protegidas, gráciles, madres. Juegan con muñecas y sueñan con ser princesas. A medida que crecen, los padres suelen solicitar a ellas que ayuden a lavar la loza mientras sus hermanos juegan o se dedican a otras actividades, como la exploración de la naturaleza. A ellos se les incentiva habitualmente a hacer deportes; a ellas a cocinar, al baile o a ciertas disciplinas artísticas.

Así los padres van revelando las expectativas sobre sus hijas e hijos y van marcando la acumulación de experiencias en función de su sexo. Con ello se van condicionado también las habilidades e intereses de sus hijos. Si bien la complejidad y multiplicidad de elementos que dan forma a las diferencias de género que hemos discutido hasta ahora hacen particularmente compleja la tarea entender estos mecanismos, nos parece innegable el reconocimiento de que parte de los elementos recién mencionados se encuentran en la raíz de dichas diferencias, afectando así el que las mujeres participen menos en el mercado laboral (debido a su rol de madres-cuidadoras), menos en política (los hombres se dedican a discutir de la sociedad), o en ciencia (los hombres son los del razonamiento lógico matemático).

En este sentido, la educación desde pequeños resulta fundamental para superar las no deseadas consecuencias derivadas de los roles de género, en particular, las que limitan el campo de posibilidades de desarrollo futuro en función del sexo de la persona, como lo son las ideas del tipo “los hombres son mejores en ciencias”. En Chile esta creencia está sumamente arraigada y se observa y refuerza con los resultados de diversas pruebas de desempeño académico. El rendimiento de las mujeres en matemáticas en pruebas

estandarizadas como el Simce, PSU y PISA, y la subrepresentatividad de éstas en carreras de educación superior asociadas a «lo masculino», han sido objeto de estudio durante el último tiempo (Mizala y otros, 2015; Espinoza y Taut, 2016; Duarte y Paredes, 2017).

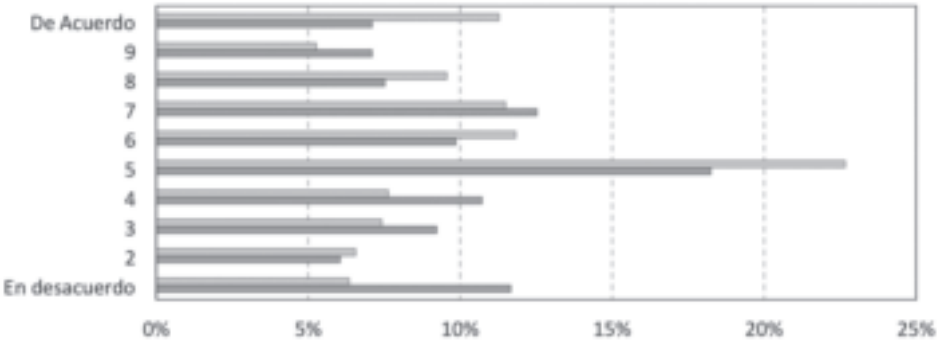
Los resultados de la prueba PISA a lo largo del tiempo han mostrado brechas de género que favorecen a los hombres en matemáticas y a las mujeres en lectura. No obstante, la evidencia señala que esta brecha no es tal durante los primeros años, y que va creciendo con los años, reforzada probablemente por estas mismas creencias. En esta línea, Bordon y otros (2017) muestran que en Cuarto básico no existe una brecha significativa entre el puntaje Simce en matemáticas de hombres y mujeres, pero ya en Octavo es posible observarla con claridad. Por otro lado, Lippmann y Senik (2016) argumentan que la brecha de género en matemáticas se reduce sustantivamente en regiones, donde culturalmente no existen diferencias de género en el mercado laboral ni en otras instancias. En otro estudio, Joensen y Nielsen (2013) señalan que la menor participación en carreras de ciencia y tecnología termina impactando también en sus trayectorias salariales, ya que dichas carreras representan en promedio mejores oportunidades. Tomando en cuenta lo anterior, resulta inaceptable que el sistema educativo, con su respectiva institucionalidad y herramientas, no tenga un rol más activo en el intento por revertir esta situación. Lamentablemente, los estudios muestran todo lo contrario.

En una investigación realizada por la división de educación del Banco Interamericano de Desarrollo el 2014 se analizó el fenómeno del "currículum oculto" de los textos escolares (Covacevich, 2014). Por medio de metodologías de análisis de contenidos se da cuenta de la existencia en ellos de una división sexual del trabajo, mayor protagonismo y presencia de actores masculinos y roles sexuales estereotipados.[12] Se dio cuenta de la existencia de importantes desafíos para lograr un tratamiento equitativo de personajes femeninos y masculinos en los textos escolares chilenos.

Las consecuencias de este permanente proceso de fijación de expectativas y roles estereotipados se deja ver con facilidad. El gráfico 5 muestra la distribución por género de respuestas ante la afirmación "No es importante saber de ciencia en mi vida" en Chile. En él se puede notar que las respuestas de mujeres se concentran más en el estar de acuerdo con esa afirmación, mientras que las de los hombres se concentran en torno al estar en desacuerdo.

12 El texto menciona que "los personajes masculinos aparecen en roles vinculados al ejercicio del liderazgo, a riesgos, autosuficiencia o ambición, mientras que los personajes femeninos muestran roles focalizados en elementos emocionales, de cuidado y protección, dentro de la esfera privada, y están excluidas de los campos político y científico".

Gráfico 5. Distribución en el nivel de acuerdo a la afirmación "No es importante saber de Ciencia en mi vida".

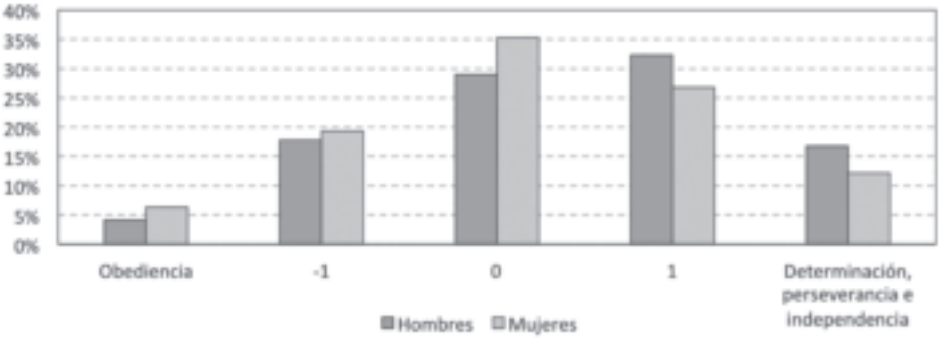


Fuente: Elaboración propia en base a *World Values Survey* para el periodo 2010/2014.

Otro plano en el que los estereotipos de género impactan el desarrollo educacional y laboral de las mujeres está dado por las ideas del tipo "la mujer es el sexo débil" o la idea de que requieren de un protector/proveedor. Este tipo de estereotipos, escuchados y aprendidos a través de la vida, afectan negativamente su autopercepción en términos de capacidad, autonomía, autoconfianza, entre otros, tal como se muestra en los índices elaborados para el periodo 2010-2014 por World Values Survey.

El gráfico 6 muestra la distribución por género de un índice de autonomía. El índice va de –2 a 2, donde –2 es completamente obediente y 2 es determinado, perseverante e independiente. Puede notarse que las mujeres en promedio se sienten menos autónomas e independientes que los hombres, concentrándose en un término medio hacia obedientes, versus los hombres, que se concentran en término medio a determinados e independientes.

Gráfico 6. Índice de Autonomía *World Values Survey*.



Fuente: Elaboración propia en base a *World Values Survey* para el periodo 2010/2014.

Es importante reconocer que el problema detrás de esta forma particular de socialización que carga con fuertes diferencias de género no solo trae consecuencias en las mujeres, limitando sus oportunidades de desarrollo, sino que también puede afectar negativamente la adquisición de ciertas habilidades en los hombres. El estereotipo masculino asociado a la competitividad por sobre la colaboración puede explicar en parte los resultados mostrados en la última versión de la encuesta de evaluación de la resolución de problemas colaborativos OECD PISA. Esta encuesta muestra que las niñas tienen un mejor desempeño que los niños en el trabajo conjunto para resolver problemas, en todos los países en que fue realizada la encuesta, e independiente de su sistema socioeconómico.[13] Llama particularmente la atención el contraste de este resultado con los hallazgos de la prueba *individual* de resolución de problemas del 2012, la que mostró que los niños se desempeñaron mejor que las niñas.

En este sentido, y pasando a una reflexión más general, no se debe pasar por alto un error habitual. Comparar a las mujeres en términos de lo que comúnmente se usa para medir a los hombres puede llevar a que parezca que ellas se desempeñasen en promedio peor. Si le enseno a un niño únicamente a imitar, y luego le mido su desempeño respecto a su capacidad creativa, es probable que los resultados no sean buenos.

El instrumento de medida carga también con elementos subjetivo relevantes. Responde a una inquietud y a un diseño particular donde muchas veces no participan en forma equitativa las visiones de hombres y mujeres. En este caso, al igual que como ocurre en economía, el quedarnos solo con la "medida *individual* de resolución de problemas" o, en forma equivalente, solo con el "producto interno bruto a partir de lo transado en el mercado" en contraposición a una "resolución de problemas colaborativos" o algún intento de medir el valor del trabajo en un sentido amplio, se invisibiliza el esfuerzo y el deseable desempeño de las mujeres.

Esta formación, cargada de estereotipos y roles fijos determinados para cada sexo, trae consecuencias permanentes y que afectan nuestro comportamiento, incluso desde el espacio de lo involuntario o lo inconsciente. Así lo muestra Heather Sarsons en su tesis doctoral. En ella estudia las referencias de médicos sobre los casos en que los pacientes mueren después de una cirugía, según el sexo del cirujano. Sus resultados muestran que los médicos utilizan sistemáticamente como causa el "error" cuando se trata de cirujanas, versus la "mala suerte" cuando se trata de un cirujano hombre. En otro trabajo, la misma autora (Sarsons, 2017) descubrió que, al menos en economía, las contribuciones de las mujeres a los artículos en coautoría tendían a estar infravaloradas: un documento

13 Resultan particularmente interesantes algunos de los resultados que se encuentran al analizar las respuestas según el sistema socioeconómico en el que se desenvuelven los estudiantes. Se recomienda ver OECD (2017).

adicional escrito en colaboración sobre el currículum de un economista hombre se correlaciona con un aumento del 8% en la probabilidad de que obtenga un puesto fijo, pero solo con un aumento del 2% en las candidatas mujeres.

Por último, al analizar los efectos de esta alta carga de estereotipos según sexo, también juega un rol importante el sistema educativo. MacNell y otros (2015) muestran, por medio de un experimento aleatorizado basado en cursos *online,* cómo los profesores que fueron percibidos como mujeres recibieron puntuaciones más bajas por parte de los estudiantes que los instructores percibidos como hombres, independientemente de su género real y la capacidad de enseñanza. Estos estereotipos representan un problema aún mayor en los campos de ciencia, tecnología, ingeniería y matemática, donde la "brillantez" intelectual suele verse como un requisito para el éxito.

En todos estos casos vemos cómo estas creencias no solo afectan el proceso de formación y desarrollo de las personas, sino que también condicionan nuestras percepciones y comportamientos a lo largo de la vida. Cuando un profesor está haciendo su trabajo, no vemos solo un profesor, vemos un profesor hombre o mujer; cuando leemos un artículo no leemos un artículo de un economista, leemos un *paper* de un economista hombre o mujer, y en función de ello, vamos a juzgar o actuar de forma distinta; y como mostramos previamente, en muchos de los casos esa diferencia será perjudicial a la mujer, en el sentido que limitara sus oportunidades, como por ejemplo su probabilidad de acceder a una posición definitiva como profesor.

Invisibilización del trabajo de cuidados

Un elemento esencial al analizar la economía desde una perspectiva feminista es la consideración de las actividades de cuidado y los quehaceres del hogar como trabajo. En el sistema actual, la no remuneración de dichas labores es un reflejo de la invisibilización que sufren actualmente dichas actividades y su no reconocimiento como trabajo.

Según la Encuesta Casen 2015, un 24,6% de las mujeres se dedica a cuidar de forma no remunerada a personas en el hogar. Algunas de estas tareas de cuidado son propias del ciclo de vida. Sin embargo, se incluyen aquí también una serie de cuidados que muchas veces son asumidos por la figura femenina de la familia debido a la inexistencia de servicios públicos más idóneos, como ocurre por ejemplo en los casos de enfermedad, accidentes y sus respectivas recuperaciones o discapacidad. El contraste con el 0,5% de los hombres que se dedica a estas actividades es evidente y equivalente a decir que, del total de cuidadores, el 98% es mujer. Una característica fundamental es que las personas que se dedican a estas actividades no reciben una remuneración y, por ende, no pueden cotizar del fruto de su trabajo para sus pensiones. Luego, en el largo plazo se enfrentan

a pensiones muy inferiores, debido al sistema basado casi únicamente en la contribución personal a lo largo de la trayectoria laboral (que no considera realización de otras actividades no remuneradas, como el estudio u otras formas de adquisición de capital humano). Estas personas tampoco tienen derecho a vacaciones, días libres y un largo etcétera de beneficios laborales.

Adicionalmente a esto, la Encuesta de Uso de Tiempo realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (INE) mostró en su última versión (2016) que en promedio las mujeres le dedican tres horas más que los hombres al trabajo no remunerado. Este hecho es independiente de la jornada laboral que tengan.

La asignación cultural de los roles de cuidado en forma casi exclusiva a la mujer no solo les resta poder de negociación respecto de las tareas a cumplir cuando éstas se presentan, si no que dan espacio para un comportamiento estratégico por parte del hombre. La carga simbólica que cae sobre ella hace que el costo percibido de no estar cumpliendo con algunas de estas tareas sea mayor para las mujeres que para los hombres (¿quién no ha escuchado el desubicado comentario de "la madre culposa" cuando sale a trabajar, no así con el padre?). En este sentido, el hombre puede actuar meramente como un "colaborador", según su voluntad lo dicte y no como un corresponsable, sabiendo que habrá otro que tomará estas tareas. Estos son partes de los elementos que en la medida que persisten y coexisten con el aumento de la participación laboral, llevan a la mujer a sufrir la ya mencionada doble jornada.

Finalmente, es importante destacar que muchas veces estas preconcepciones que son forjadas al alero de esta cultura machista, son también reforzadas frecuente y lamentablemente por la institucionalidad legal. Un ejemplo de ello lo constituye la regulación respecto a los jardines infantiles en el marco laboral, la cual asigna en forma evidente a la mujer como responsable única del cuidado de los hijos. Esta ley establece que luego de una cierta cantidad de mujeres en la empresa, ésta debe proveer de servicios de cuidado infantil, lo que además desincentiva la contratación de mujeres. ¿Acaso el cuidado de los hijos no es responsabilidad también de los trabajadores? Según la legislación vigente, pareciese que no.

Quedan así en evidencia dos de los principales desafíos en esta línea. Por un lado, desarraigar la idea de que las actividades de cuidado, tareas reproductivas y del hogar son responsabilidad primeramente y casi de forma exclusiva de la mujer. Por otro lado, está el reconocimiento de las actividades de cuidado como actividades productivas, que no limiten o mermen el bienestar presente y futuro de quienes las realizan. Entendiendo que se trata de un cambio cultural, y por tanto requiere tiempo, comprensión y asimilación, el paso inicial debiese ser eliminar las figuras institucionales que dificultan este cambio, como los ejemplos recién expuestos.

La situación en la disciplina económica

A través del texto planteamos una nueva propuesta para entender la economía. Mostramos algunas de las limitaciones de la corriente tradicional e, incorporando esta nueva perspectiva, caracterizamos parte de las desigualdades de género que enfrentamos los chilenos. En esta sección hacemos un zoom crítico a la disciplina para intentar dar forma a preguntas como: ¿Existe también una desigualdad de género en la economía? ¿Se traduce también en la reducción de oportunidades de las mujeres versus los hombres en esta área? ¿Existe tal "masculinización" de la disciplina? ¿Es este realmente un problema? ¿Será meramente consecuencia del contexto general? ¿Cómo es que estas desigualdades se siguen reproduciendo? Si bien se trata de un cuestionario ambicioso, trataremos da dar luces a la mayoría de estas preguntas.

Previamente se mencionó la baja representación de las mujeres en los campos de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas. Lamentablemente la situación en economía es aun peor. A nivel universitario en Estados Unidos, solo alrededor del 13% de los economistas académicos en puestos permanentes son mujeres; en el Reino Unido, la proporción es solo ligeramente mejor: 15,5%. En la Universidad de Chile a marzo de 2017 la proporción era de un 13%, incluyendo profesoras sin posición permanente. Si miramos los reconocimientos, existe un solo Premio Nobel de Economía entregado a una mujer: Elinor Ostrom, en 2009.

Con estos antecedentes resulta natural preguntarse por qué esto se da en economía. Una de las razones que salta a la luz pareciera ser el hecho de que las mujeres enfrentamos mayores costos y dificultades a la hora de que nuestro trabajo sea igualmente reconocido.

En un artículo de finales del 2015 publicado en el *The New York Times* y titulado "Even Famous Female Economists Get No Respect", Justin Wolfers describió anecdóticamente lo común que resulta el no reconocimiento del trabajo de las mujeres, a partir de su omisión en los artículos periodísticos o su posición en referencia a sus maridos. En un análisis más sistemático, Alice Wu, tesista de la Universidad de Berkeley, presentó un estudio donde muestra las dificultades propias de las mujeres economistas en el mercado laboral. Por medio de herramientas de análisis de texto, estudió los comentarios de la página EconJobRumors.com, foro donde economistas académicos discuten ofertas de empleo y candidatos. El trabajo de Wu muestra que cuando los comentarios discutían sobre mujeres economistas se usaban términos marcadamente diferentes a los que se usaban para hablar sobre los hombres, y en muchos casos eran directamente ofensivos. Los comentarios referentes a mujeres tendían a discutir la apariencia física de una mujer (*hot* o *hottie* estaban entre los diez primeros), mientras que los términos usados con hombres tendían a enfatizar su capacidad intelectual.

La alta concentración masculina en la disciplina y las dinámicas propias de ese espacio de convivencia podrían explicar en parte la dificultad para que las

mujeres sean vistas como un par en economía. Sin embargo, existe a su vez una dificultad para romper con dichas dinámicas masculinas debido a lo costoso que puede resultar la entrada para las mujeres. Esta tesis se refuerza con los trabajos de Heather Sarsons ya comentados.

En esta misma línea podemos encontrar estudios que sugieren que los artículos de las economistas mujeres demoran seis meses más que los artículo firmados por hombres en la revisión de pares; que cuando las mujeres consiguen empleos universitarios en economía reciben un salario menor; y que frente a una sala de conferencias es más probable que no haya hombres escuchando cuando se trata de mujeres.

A problema complejo, solución no trivial. Durante los últimos años algunas universidades adoptaron políticas de contratación favorables a la familia, pero como muestra un estudio reciente para economistas de Estados Unidos (Antecol, Bedard y Stearns, 2016), algunas de estas políticas "neutrales de género" han tenido consecuencias no esperadas. Los mayores beneficios han permitido que los economistas varones saquen ventajas, a menudo a expensas de las mujeres. El reconocimiento de las diferencias de género con las que cargan hombres y mujeres puede ayudar en el diseño de políticas que se acerquen de mejor medida a su objetivo final. El creer en la igualdad de género como objetivo en término de oportunidades, y no como diagnóstico, resulta fundamental.

Propuestas

A continuación, se entregan una serie de recomendaciones de política que buscan, por un lado, apoyar y acelerar el cambio cultural que urge, y, por otro, abrir la discusión en base a ciertas directrices que permitan un desenvolvimiento más justo y más libre de hombres y mujeres en la sociedad. Cabe destacar que estas propuestas no corresponden a una revisión sistemática de los problemas relacionados con la disparidad de género, ni se presentan como un recetario para terminar con esta problemática. Se pretende dar luces de la dirección y los tipos de avances que deberían estar siguiendo un proyecto transformador y liberador, que fortalezca la calidad de vida de hombres y de mujeres.

Estas propuestas se deben complementar necesariamente con un cambio a nivel cultural que permita que, tanto hombres como mujeres, sean concebidos como igualmente capaces y con las mismas oportunidades de desarrollo. A su vez, es relevante mencionar que las propuestas fueron clasificadas y diseñadas de tal forma de conectarlas con el resto de los capítulos de este libro, poniendo en ellas un enfoque de género.

Tal y como el lector podrá pensar, cada una de estas propuestas por sí solas no cambia *per se* el sistema en el que estamos inmersos, pero sí permiten mejorar las condiciones de vida de las mujeres. Una propuesta más profunda, y de largo plazo, sería transformar las relaciones sociales y, por ende, el sistema económico

social: proponerse mirar nuevas variables económicas más allá del crecimiento, cuestionarse el trabajo asalariado y las normas sociales que establecen que querer más está bien y es la regla, preguntarse por calidad de vida y sostenibilidad, cuestionar los patrones socioculturales, extirpar los roles asociados a los géneros y sus consecuencias sobre el desarrollo de vida de las mujeres.

Participación política

Como ya se mostró previamente, hasta ahora ha existido una sistemática exclusión de las mujeres en los espacios de toma de decisiones. El debate en torno a cuan beneficioso puede ser mejorar la representación de las mujeres en esta esfera no solo se centra en argumentos desde el punto de vista de justicia, sino también desde una mirada optimizadora de recursos con el fin de obtener el máximo bienestar social.

Para algunos, la imposición de cuotas podría parecer injusto desde el punto de vista meritocrático —si las mujeres son buenas debiesen ser escogidas de todas formas—, o subóptimo debido al aumento de las restricciones para alcanzar un máximo beneficio.[14] No obstante, la evidencia ha avanzado en demostrar que las cuotas pueden tener un efecto positivo tanto en el ámbito político como en el privado.[15] Besley y otros (2017) estudiaron las consecuencias de la introducción de cuotas de género en 1993 por parte del partido Social Democracia para las elecciones de concejos municipales, lo que trajo como resultado una mejor calidad promedio de los candidatos electos.[16] Los autores argumentan que este resultado se debe al desplazamiento de los hombres mediocres por parte de las mujeres, lo que a su vez mejoró los equipos que estos formaban con sus subalternos.

Propuesta 1. Establecimiento de paridad de género en puestos de toma de decisiones, tanto en el sector privado como en el público. A nivel privado, que los consejos directivos estén formados por hombres y mujeres de forma relativamente equitativa (una representación mínima del 35%). A nivel público, que en el Poder Ejecutivo exista por norma —actualmente se realiza solo por voluntad política— paridad en el establecimiento del gabinete. Además, se propone que la paridad se extienda en las distintas comisiones que el Gobierno establezca (salud, pensiones, educación, etcétera) y en el consejo de las distintas instituciones del Estado (Banco Central, INE, Coldelco, entre otras).

14 El óptimo se alcanza con menores restricciones activas.

15 La importancia de impulsar la equidad de género a nivel de alta dirección podría ser no menor tomando en cuenta que, en general, se encuentra una correlación positiva entre la cantidad de mujeres pertenecientes al directorio de la empresa y el desempeño de ésta (medido como el *ratio* del valor de mercado de la firma y el costo de reemplazo de activos).

16 Un análisis de literatura realizado por la OCDE (2012) asevera que a medida que las mujeres se integran a los directorios, al sentirse subrepresentadas tendrían a aportar visiones más independientes, lo que aumentaría el monitoreo, el *accountability* y el manejo de los conflictos de interés en la empresa.

Si bien no creemos que solo porque haya mujeres las políticas adoptarán una perspectiva feminista —hay algunas mujeres que son igualmente machistas—, es de esperarse que la mayor participación política permita, por un lado, una mejor representación de intereses y preocupaciones de los distintos grupos, pero también, como muestran algunos estudios recientes,ayude a combatir la formación de expectativas, y con ello a ampliar el set de alternativas de desarrollo que observan las mujeres en su proceso crecimiento y formación.[17]

Educación

Tal y como se mostró anteriormente, los estereotipos de género limitan las opciones de las personas; "hacemos lo que creemos que podemos hacer". La reproducción de estos estereotipos de género y la ruptura con ciertos patrones culturales es innegablemente una tarea compleja, sin embargo, hay ciertos elementos que facilitan el proceso dentro del ámbito educacional.

Se debe tener en cuenta que ninguna propuesta llegará a ser tan efectiva como nos gustaría sin un proceso de educación y toma de conciencia respecto al tema de género en particular. Si bien las organizaciones feministas han hecho un trabajo importantísimo en materia de comprensión, formación y difusión de la problemática (¿quién se iba a imaginar que un capítulo de economía feminista estaría en un libro de economía?), resulta fundamental su masivo conocimiento para la correcta aplicación de estas políticas a través del sistema educativo. En este sentido, resulta fundamental que, en esta idea de búsqueda de igualdad en las oportunidades que enfrentan niñas y niños a través del sistema, se reconozcan las diferencias históricas y culturales con que cargan cada uno. Al estudiante no le impacta de igual manera el reconocimiento o la omisión de éstas dependiendo de su género.

Propuesta 2. Revisión desde una perspectiva crítica de género del proceso y contenidos de formación de profesores. Se debe asegurar que en la formación profesional de los docentes no se incluyan ideas ni prácticas machistas, para evitar que se sigan reproduciendo dichas prácticas en los estudiantes. Es fundamental avanzar en la percepción de que la igualdad de género en la sociedad no es cuestión de gustos o voluntades aisladas, sino que un principio base de nuestra sociedad.

Propuesta 3. Actividades, dinámicas y clases no sexistas. Se debe evitar la hasta ahora habitual práctica de separar las actividades por género, comenzando desde los jardines infantiles. Esto se traduce, por ejemplo, en la eliminación de restricciones según sexo en actividades extraprogramáticas (taller de cocina para

17 Lippmann y Senik (2016), de la Paris School of Economics, muestran a partir de un experimento natural que una gran parte de la brecha de género en matemáticas se debe a los estereotipos sociales y que las instituciones pueden modificar de manera duradera estos estereotipos.

niñas y básquetbol para niños). Las entidades educativas deberían garantizar que los niños no serán sometidos a ese tipo de dinámicas.

Propuesta 4. Capacitar respecto a la problemática de género a la plana actual de profesores, directivos, asistentes y personas involucradas en el sistema educativo en general.

Propuesta 5. Establecer niveles mínimos de diversidad de género en las carreras de ciencia, tecnología y matemáticas, que son altamente masculinizadas (siempre que exista interés de postulación por parte de los grupos minoritarios). Este tipo de política permite avanzar en la percepción de que no solo los hombres son capaces de desarrollarse en carreras científico-matemáticas. Y frente al argumento que señala que una política de este tipo significaría discriminación hacia los hombres, se pueden apuntar tres elementos que permiten defender esta iniciativa: i) el reconocimiento de los dispares desafíos que presentan las mujeres que llegan hasta dicha instancia, ii) la relevancia del papel que pueden tener esta masa femenina en su rol de "ejemplo para otras mujeres", iii) la desventaja que representa para las mujeres el uso de pruebas estandarizadas.[18]

Trabajo

Al analizar el ámbito del trabajo se deben incluir tanto las actividades remuneradas como las no remuneradas. Ambos frentes implican desafíos de política pública importantes. Por un lado, en las actividades remuneradas se requiere igualar las oportunidades que tienen hombres y mujeres (tanto en términos de la posibilidad de participar como en la de adquirir distintos roles o puestos de trabajo), como eliminar las brechas salariales existentes por igual trabajo. Por el lado de las actividades no remuneradas se requiere su reconocimiento como actividad productiva y necesaria en la sociedad, y por ende su valorización. Asimismo, se requiere desmitificar que estas actividades son responsabilidad de las mujeres, profundizando la idea de que dichas actividades son de igual responsabilidad para ambos géneros.

En primer lugar, se enumeran una serie de propuestas relacionadas con cuidado y trabajo no remunerado, pero que tienen implicancias también en participación, salarios y ascensos en puestos de toma de decisiones.

Propuesta 6. Establecer un posnatal obligatorio tanto para hombres como para mujeres. Se debe asegurar que ambos padres tengan el derecho (y la responsabilidad) en el cuidado de los primeros meses de vida del menor. Tal como fue discutido previamente, la actual norma es sumamente deficiente en la materia, y si bien permite un posnatal masculino, éste es optativo, requiere la

18 Niederle y Vesterlund (2010) muestran que el uso de pruebas estandarizadas en contextos competitivos desfavorece a mujeres (quienes obtienen peores resultados comparados con hombres de igual nivel de conocimientos) y no es un argumento "objetivo" para este trato diferenciado.

declaración de intención y solicitud al empleador y entra en conflicto con el de la mujer, lo que en la práctica se traduce en que casi no existe (según datos de la Superintendencia de Seguridad Social, el 2016 solo un 0,18% del total de licencias otorgadas fueron traspasadas a hombres). Este tipo de políticas no solo ayuda a romper con la lógica de que la mujer es la única o principal encargada del cuidado del menor, sino que también contribuiría a igualar los costos de contratación.

Propuesta 7. Establecer un sistema de financiamiento del cuidado infantil que sea solidario y tripartito. Se requiere que el sistema de cuidado (salas cuna, por ejemplo) no sea cargado como costos de la mujer, sino que sea afrontado por todos en la sociedad. Así, debería ser financiado por el Estado, las empresas y los trabajadores (sin importar el género), y asegurado como un derecho laboral.

Propuesta 8. Establecer un sistema nacional solidario de hogares que provean cuidados al adulto mayor. Una de las características del proceso de envejecimiento es que se dificulta o imposibilita la realización de actividades cotidianas de cuidado de otros y cuidado personal; a partir de cierto momento ya no es posible trabajar. Esta condición exige la realización de dichas tareas por parte de un otro, y determina una relación de dependencia similar a la existe durante los primeros años de vida.

La compresión de esta situación y el reconocimiento de ésta como un fenómeno social y una problemática colectiva, exigen su aproximación desde un punto de vista de política nacional, en términos de financiamiento y organización, y que no queden únicamente al amparo de las posibilidades financieras o voluntades de cada familiar. Si bien las reiteradas denuncias respecto al funcionamiento del Sistema Nacional de Menores ponen en cuestionamiento la forma en que ha sido administrado, consideramos fundamental reconocer con ello la relevancia respecto a la calidad (y con ello su respectivo financiamiento) del mismo y sin poner en duda lo fundamental del rol que cumple.

Propuesta 9. Implementación de herramientas que permitan recaudar información, facilitar las denuncias, e implementar las medidas correctivas en los casos de incumplimiento de las leyes que aseguran paridad salarial entre hombres y mujeres por la realización de un mismo trabajo. Si bien lo anterior ya está asegurado por la Ley 20.348, tanto el conocimiento como la fiscalización y las herramientas de las que dispone la Dirección del Trabajo son sumamente insuficientes. Los procesos de denuncia no pueden traducirse en la individualización del denunciante, puesto que ponen a la víctima en una posición de mayor vulnerabilidad. Multas a nivel de empresas por incumplimiento y revisión general de las planillas de contrato parecen ser medidas que alineen de mejor medida los incentivos y eviten así la discriminación arbitraria.

Propuesta 10. Diversidad representada en los cuerpos académicos de las instituciones de educación superior. Para esto se debe contar, en el caso en que fuese necesario, con una cuota de representatividad mínima en los cuerpos académicos de las universidades. Es necesario un esfuerzo extra en la búsqueda

de los candidatos a los distintos puestos con criterios de representatividad. Reconocemos que el desarrollo de las disciplinas es un constructo social, y que refleja, por tanto, intereses, cuestionamientos y valoraciones de quienes las componen. En este sentido, cuidar o propiciar la diversidad en estas comunidades es también una forma de disminuir, potencialmente, el sesgo que puede existir en el proceso de investigación, trasmisión y creación de conocimiento.

Salud

En salud, una de las primeras desigualdades que saltan a la luz son los cobros de los costos asociados a la procreación, así como también los costos de los planes en los sistemas de seguros y de previsión privados. Por un lado, tanto en el sistema público como en el sistema privado, el embarazo, el parto, las licencias y las posteriores consultas son de responsabilidad (en términos financieros) exclusiva de la mujer.

La posibilidad de dar a luz un hijo es una de las diferencias principales, en términos de las limitaciones reales (hasta ahora) de lo que podemos hacer mujeres y hombres.[19] Si bien hoy en día la decisión de procrear es posible tomarla y llevarla a cabo en forma personal (a través de procesos como la inseminación artificial), la estructura social del Chile actual tiene en su gran mayoría su realización en un contexto tradicional con un hombre y una mujer detrás de ello. Entendemos que las regulaciones en estos contextos son complejas e intersectan elementos como la religión, políticas de salud pública, demografía o principios, sin embargo, son innegables las consecuencias que trae esta forma de compresión individual del proceso donde los costos recaen puramente sobre la mujer. En este sentido, y considerando que: i) el ser mujer no es algo que uno elija, por lo que entendemos que los costos derivados de esta particularidad biológica debiésemos cubrirlos como sociedad, y ii) dada la estructura actual de desarrollo de la comunidad, donde las decisiones de procreación suelen no pasar únicamente por las mujeres, sino que por la pareja, una política en que se compartan los costos de este proceso podría hacerse cargo en alguna medida de dicha situación.

Propuesta 11. Prohibición de cobro diferenciado en los planes de salud basado en criterios distintos a los servicios ofrecidos. El reconocimiento de que existen personas "más costosas" o "menos costosas" en términos de su probabilidad de hacer uso de alguno de estos servicios es parte fundamental del proceso de correcto financiamiento de los servicios de salud, tanto públicos como privados (entendido como correcto un financiamiento que permite

19 Así como los hombres tienen estructuras óseas y capacidad muscular que en promedio les permiten levantar más peso, resulta particularmente interesante el desarrollo de la ciencia a la hora de disminuir estas limitaciones, permitiendo por ejemplo que recientemente en Dallas, Estados Unidos, una mujer nacida sin útero fuese capaz de dar a luz a un hijo con vida gracias al éxito de un trasplante de útero realizado previamente.

cubrir sus respectivos costos). Frente a una política de unificación de precio, la teoría económica nos alerta de inmediato de los problemas de selección adversa: los centros de salud solo querrán atender a aquellos que sean menos costosos. En esta línea, la propuesta debe ir acompañada de una imposibilidad de discriminación en las solicitudes de compra de cada uno de los distintos planes. La exigencia de un cobro igualitario radica en el convencimiento de que las diferencias en las probabilidades de requerir del uso de la cobertura de salud no son mayoritariamente producto de decisiones ni comportamientos, si no que de variables sobre las que no es posible tener control, como el sexo o la edad de la persona. De ahí la idea de que el costo total detrás del sistema de salud, derivado de la cobertura de la sociedad en su conjunto, deba ser pagado colectivamente en función de las posibilidades de pago de los distintos individuos.

Propuesta 12. Cargos de costo del proceso de embarazo, a cuenta de ambos padres o fondo solidario en caso de ausencia de uno. Como ya se mencionó previamente, y restringiéndonos al ordenamiento mayoritario actual en torno al proceso de procreación, la forma de eliminar el cobro exclusivo sobre la madre en el proceso de embarazo es compartiéndolo con el padre. Sin embargo, en un contexto donde se reconoce la necesidad del incremento/mantención de tasas de natalidad para el correcto funcionamiento de la estructura social, el financiamiento de dichos costos debiese ser incorporado como parte del costo promedio. Por tanto, el no tener asociado un cobro adicional en dichas situaciones puede llegar a ser la propuesta apropiada para dichos casos (reducción de costos privados a quienes ya estarían aportando con un "bien público").

Propuesta 13. Rotación en la entrega de licencias médicas entre quienes se declaren cuidadores del menor en caso de enfermedad durante los primeros años. Financiamiento compartido del costo de dichas licencias. La asignación de licencias médicas en caso de enfermedad del menor durante sus primeros años de vida recae hoy en día en forma exclusiva en la mujer, con todos los problemas ya descritos que esto trae, tanto en términos de costo, como efectos en el mercado laboral y fijación de estereotipos y roles de género.

Pensiones

Las pensiones constituyen el principal condicionante de las posibilidades de consumo de bienes y servicios en periodos donde el trabajo no resulta posible de la misma manera que en el periodo más productivo del ciclo de vida. Las pensiones serán dramáticamente distintas entre hombres y mujeres en cualquier sistema de pensiones que combine los siguientes factores: i) un sistema de pensiones enfocado exclusivamente en el goce posterior del ahorro individual, y ii) el no reconocimiento de las actividades de cuidado como un elemento productivo, pero no remunerado. Sistemas de pensiones como el actual, con ambas características, reproducen por un lado todas las falencias del mercado

laboral y no se hacen cargo de proveer del bienestar material necesario a aquellas personas que durante su vida asignaron parte importante de su trabajo a la producción de un bien de cuyo beneficio no se pueden apropiar: el cuidado de otros.

Propuesta 14. Sistema de pensiones de seguridad social con equidad de género (pensión universal). Mas allá de la receta para alcanzar el financiamiento, en términos de incentivos de ahorro e inversión, con ahorro obligatorio por parte de trabajadores, basado en las rentas o impuestos generales de la nación, el sistema de pensiones debe ser un sistema solidario que asegure pensiones equitativas entre ambos géneros, teniendo en consideración la realización (y a veces exclusiva dedicación) de actividades no remuneradas.

Conclusiones

La economía feminista, en contraste con las otras visiones tradicionales, tiene como propósito estudiar y cuestionar las relaciones de producción de la sociedad, no solo poniendo el foco en las situaciones de inequidad que existen entre hombres y mujeres, sino cuestionando la economía como ciencia y sus implicancias en las condiciones de vida de hombres y mujeres. Una mirada bajo esta perspectiva nos permite dar luces de las desigualdades a las que se enfrentan hombres y mujeres a lo largo de la vida, y la repercusión de éstas en el ámbito económico y la satisfacción de las necesidades humanas.

La fotografía actual de Chile en esta materia deja bastante que desear. A pesar de ser un país con mujeres con altos niveles de escolaridad, la participación laboral femenina sigue siendo baja (tanto en relación con los países OCDE como con América Latina), las brechas salariales entre hombres y mujeres siguen siendo significativas y las políticas públicas en materia de cuidado siguen considerando a la mujer como la principal encargada del cuidado infantil. A esto se le suma la primacía masculina en sistemas políticos y económicos, lo que se traduce en el diseño, toma de decisiones y elaboración de leyes en manos mayoritariamente de los hombres.

Considerar el análisis desde la economía feminista de estas diferencias es poner atención en aquello que no se ha observado. Esta forma de abordar las diferencias de género no solo reconoce la complejidad detrás del fenómeno, incorporando la relevancia de la historia y el contexto para explicarlos. Por último, al reconocer la limitación de las herramientas tradicionales para abordar estos fenómenos desde la economía tradicional la economía feminista se plantea como una visión crítica, pero a su vez transformadora y enriquecedora de la disciplina.

Chile es un país que aún le queda mucho por avanzar en cuanto al camino de la consecución de la liberación del ser humano. Más allá de las limitaciones que pueda enfrentar una persona (pobreza, contaminación de los suelos,

precarización del empleo, entre otros) la condiciones resultan muchas veces aún más restrictivas para las mujeres debido a la desigualdad de género. Nuestro país tiene brechas que limitan el desarrollo de las mujeres en cuanto a la participación en el trabajo remunerado, salarios, pobreza, participación política y realización de tareas de cuidado (compras, limpieza del hogar, alimentación, entre otros).

Miramos una parte de la dimensión cultural del problema, mostramos que existe un proceso de formación de expectativas y exposición a distintas experiencias que afectan de forma diferenciada a la formación de preferencias, por ejemplo, a la hora de elección de ramas de estudios o sectores de desarrollo laboral. Uno de los problemas detrás de esta desigual distribución es que las áreas menos potenciadas para las mujeres, como las científico-tecnológicas, son también los sectores que cuentan en promedio con salarios más altos.

Aspiramos a una sociedad donde las posibilidades de desarrollo a través de la vida de las personas, sus posibilidades de trabajo y disfrute, no estén determinados por los roles asociado al sexo de la persona. Lo entendemos como un problema y un desafío de nuestra sociedad y no como un problema puramente individual o privado. En este sentido, las políticas públicas son una herramienta más de significativa relevancia para alcanzar este objetivo.

En esta línea, se entregan una serie de recomendaciones de política que buscan, por un lado, apoyar y acelerar el cambio cultural que urge, y, por otro, abrir la discusión en base a ciertas directrices que permitan un desenvolvimiento más justo y más libre de hombres y mujeres en la sociedad. La invitación queda abierta. La economía feminista como disciplina está aún en etapa de desarrollo y requiere su desarrollo incorporando elementos propios del contexto local. Los desafíos del Chile del mañana respecto a salud, educación, recursos naturales, migración, diversidad de género, crecimiento y envejecimiento de la población, entre tantos otros, deben abordarse desde una perspectiva feminista y la economía tiene el deber de ir avanzando en la comprensión de dichos fenómenos desde esta visión más completa.

Referencias

Acosta, E. y Perticará, M. (2005). El trabajo remunerado y el cuidado de los hijos: La participación laboral femenina en Chile y su relación con factores culturales. *Persona y Sociedad*, 19 (2), 115-130.

Antecol, H., Bedard, K., y Stearns, J. (2016). *Equal but Inequitable: Who Benefits from Gender-Neutral Tenure Clock Stopping Policies?* Núm. 9904. IZA Discussion Papers.

Araújo, C., y Scalon, M. C. (eds.). (2005). *Gênero, família e trabalho no Brasil*. FGV Editora.

Barragán, A., Álvarez, N., Flores, E., González, V., Olivera, M., Orozco, A., Vanessa, K. y Bilhaut, A. (2017). Economía feminista emancipadora: construyendonos desde Abya Yala y España. *Cuadernos del Pensamiento Crítico*, 2.

Bravo, R. (1998). Pobreza por razones de género. Precisando conceptos. *Ediciones de las Mujeres*, 26.

Becker, G. (1981). *A Treatise on the Family*. Harvard University Press.

Besley, T., Folke, O., Persson, T., y Rickne, J. (2017). Gender quotas and the crisis of the mediocre man: Theory and evidence from Sweden. *American Economic Review*, 107 (8): 2.204-2.242.

Bordon, P. (2006). El efecto de los jardines infantiles en la oferta laboral chilena. Análisis del caso chileno. Working Paper, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.

Bordon, P. Canals, C. y Mizala, A. (2017). Gender differences in College Major Choices. The case of Chile. Working paper, Universidad de Chile.

Carrasco, C. (2009). La economía feminista, una apuesta por otra economía. Documento electrónico de egeneros. Disponible en http://egeneros.org.mx/admin/archivos/economia_feminista. pdf.

Covacevich, C. (2014). *Desigualdad de género, el currículo oculto en textos escolares chilenos*. Inter-American Development Bank.

Comunidad Mujer (2016). Género, educación y trabajo. La brecha persistente. Santiago, Chile.

Contreras, D., y Puentes, E. (2001). Is Gender Wage Discrimination Decreasing In Chile? Thirty Years Of 'Robust' Evidence. Santiago, Chile: Universdiad de Chile: Departamento de Economía.

Contreras, D. y Plaza, G. (2007). Participación laboral femenina en Chile. ¿Cuánto importan los factores culturales? Serie de documentos de trabajos, 235, 1-22.

Duarte F., y Paredes V. (2017). Effect of Single Sex Schools on Major Choice. Working paper, Universidad de Chile.

Espinoza, A. M., y Taut, S. (2016). El rol del género en las interacciones pedagógicas de aulas de matemática chilenas. *Psykhe (Santiago)*: 25 (2): 1-18.

Ferber, M. y Nelson, J. (1993). *Beyond Economic Man*. University of Chicago Press.

Folbre, N. R. (1984). Market opportunities, genetic endowments, and intrafamily resource distribution: Comment. *The American Economic Review*, 74 (3): 518-520.

Heckman, J. (1979). Sample selection bias as a specification error. Econometrica 47 (1): 153-61.

Joensen, J. y Nielsen, H. (2013). Math and Gender: Is Math a Route to a High-Powered Career?

Larrañaga, O. (2006). Participación laboral de la mujer en Chile: 1958-2003. El Eslabón Perdido. Familia, modernización y bienestar en Chile. Taurus, Santiago.

Lippmann, Q. y Senik, C. (2016). Math, Girls and Socialism. Working Paper, Paris School of Economics.

Marçal, K. (2016). *Who Cooked Adam Smith's Dinner? A Story of Women and Economics*. Pegasus Books.

MacNell, L., Driscoll, A., y Hunt, A. N. (2015). What's in a name: exposing gender bias in student ratings of teaching. *Innovative Higher Education*, 40 (4): 291-303.

Mizala, A., Martínez, F., y Martínez, S. (2015). Pre-service elementary school teachers' expectations about student performance: How their beliefs are affected by their mathematics anxiety and student's gender. *Teaching and Teacher Education*, 50: 70-78.

Niederle, M., y Vesterlund, L. (2010). Explaining the gender gap in math test scores: The role of competition. *The Journal of Economic Perspectives*, 24 (2): 129-144.

OECD (2012). Closing the Gender Gap: Act Now, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/9789264179370-en

OECD (2017). *PISA 2015 Results (Volume V): Collaborative Problem Solving*, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264285521-en

Perticará, M., y Astudillo, A. (2008). ¿Qué tan alta puede ser la brecha de salarios en Chile? Investigando diferencias salariales entre hombres y mujeres a partir de regresiones de cuantiles. ILADES-Georgetown University Working Papers, 211.

Romer, P. M. (2015). Mathiness in the theory of economic growth. *The American Economic Review*, 105 (5): 89-93.

Rosenzweig, M. R., y Schultz, T. P. (1982). Market opportunities, genetic endowments, and intrafamily resource distribution: Child survival in rural India. *The American Economic Review*, 72 (4): 803-815.

Sarsons H. Interpreting Signals in the Labor Market: Evidence from Medical Referrals [Job Market Paper]. Working Paper.

Sarsons, H. (2017). Recognition for group work: Gender differences in academia. *American Economic Review*, 107 (5): 141-145.

Schkolnik, M. (2004). ¿Por qué es tan increíblemente baja la tasa de participación de las mujeres en Chile? Documentos En Foco. Santiago: Expansiva.

Wakefield, P. (1817). Reflections on the Present Condition of the Female Sex: with Suggestions for its Improvement. Darton.

Wolfers, J. (2015). Even famous female economists get no respect. *The New York Times*, 11.

Wu, A. H. (2017). Gender stereotyping in academia: Evidence from economics job market rumors forum.

10

Hacia un sistema de salud único, equitativo y solidario para Chile: Reflexiones sobre el pasado y propuestas para el presente

Camilo Cid Pedraza*

Introducción

La concepción ideológica que sustentó las políticas de seguridad social en Chile desde comienzos de la década de los ochenta —en dictadura— correspondió a aquella neoliberal más extrema. Desde los noventa en adelante —en democracia—, lo principal de estas políticas no se revirtió, sino que se mantuvo.

Es conocido que durante los noventa la influencia de algunos organismos internacionales, en particular de algunas de las instituciones Bretton Woods —como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional—, fue muy importante en la adopción y consolidación de esta visión neoliberal (Homedes y Hugalde, 2005; Cid Pedraza, 2006; Riesco, 2012). Esta influencia consistió en la promoción de mecanismos de mercado y privatización de los sectores sociales, donde tradicionalmente estos mecanismos no existían, con el objetivo de corregir los problemas de eficiencia y supuesta insostenibilidad futura, diagnosticados en su momento en el caso de Chile por el régimen dictatorial que impulsó las llamadas "reformas modernizadoras". Estas reformas fueron anunciadas en *El Ladrillo*[1] y comenzaron a aplicarse en 1975 en el llamado "Plan de Recuperación Económica" (De Castro, 1992; Morales, 2008).

A partir de la introducción de estas reformas, la eficiencia en los sistemas de seguridad social, como salud y pensiones, no solo no aumentó, sino que se bloqueó la consecución de los objetivos sociales que estas políticas deberían perseguir, como la equidad, la universalidad, la solidaridad y la sostenibilidad, en

* Agradezco a Andras Uthoff, con quien escribimos un texto que se encuentra en revisión editorial para ser publicado. Esa reflexión conjunta ha sido muy útil para la elaboración de este artículo. No obstante, los errores u omisiones en este trabajo son de mi exclusiva responsabilidad.

1 *El Ladrillo* se le llamó al documento de programa inicial del Gobierno de la dictadura. Fue un documento no publicado, preparado principalmente por economistas de la Universidad Católica mucho antes del Golpe, conocidos como los *Chicago Boys*. Como se sabe, tuvieron gran influencia en las medidas económicas impulsadas por Pinochet. Según el libro compilado por De Castro, *El Ladrillo* estuvo sobre la mesa en la primera reunión de la Junta Militar el día 12 de septiembre de 1973, un día después del Golpe de Estado.

definitiva, la satisfacción de la sociedad en cuanto a sus necesidades de salud y supervivencia dignas en la vejez. Por el contrario, las situaciones que caracterizan a los sistemas de seguridad social en la actualidad chilena, particularmente en salud, son la inequidad en el financiamiento y en los resultados, la pérdida de solidaridad entre generaciones y entre activos e inactivos, la discriminación y segmentación de la población en base a su riesgo y en base a su capacidad de pago, es decir, una discriminación entre sanos y enfermos, y entre ricos y pobres (Cid Pedraza, 2006).

Hace más de tres décadas que Chile mantiene un sistema de salud segmentado por riesgos e ingresos, entre el sistema público, financiado principalmente por el Fondo Nacional de Salud (Fonasa), y el sistema privado, cuyo aseguramiento lo ejercen las Instituciones de Salud Previsional (conocidas como isapres). El segmento isapres ocupa cerca de la mitad de los recursos disponibles para la salud en el país, incluyendo sus gastos de administración, sus ganancias y el gasto de bolsillo de sus afiliados. Según datos del Global Health Observatory (GHO) y de la Superintendencia de Salud estos recursos ascienden al 4% del PIB y sirven para atender al 18% de la población. Dentro del mismo sistema privado de salud se producen problemas: al envejecer o al adquirir una enfermedad grave o crónica, la mayoría de sus afiliados deben salir del sistema y recurrir a Fonasa, sistema al que nunca aportaron (porque el 7% de su cotización de seguridad social obligatoria fue a siempre a una isapre). Además, probablemente estas personas gasten más de lo que aporten a Fonasa, porque habrán jubilado y, consecuentemente, sus ingresos y sus cotizaciones habrán disminuido drásticamente.

De esta forma, según datos del GHO, los recursos que han estado disponibles para el sector público durante estas décadas no han superado el 4% del PIB y los gastos del bolsillo no ha podido reducirse más allá de un tercio del gasto total en salud, a causa principalmente, de la falta de cobertura financiera del sector de isapres, la falta de cobertura general en medicamentos y la exposición general de la población a eventos catastróficos y al empobrecimiento por gastos en salud (Aguilera, Castillo, Nájera e Ibáñez, 2014; Cid Pedraza y Prieto Toledo, 2012; Koch, Cid Pedraza y Schmid, 2017). Estas cifras ponen a Chile cerca del promedio regional en gasto público y gasto de bolsillo en salud, lejos de la relación que debiera tener por ser uno de los países de mayor PIB per cápita. Chile tiene casi el doble en gasto de bolsillo y la mitad en gasto público respecto de Uruguay o Costa Rica, que comparten el alto ingreso y que hace varios años presentan gastos públicos por sobre el 6% del PIB y gastos de bolsillo por debajo del 20%. Por cierto, una relación similar se establece con respecto al promedio de estos gastos de los países desarrollados de Europa y la OECD (datos del GHO).

En 2010, cuando el Tribunal Constitucional resolvió eliminar el articulado de la ley que regula al sector privado de salud y que promovía la discriminación para fijar las primas a través de permitir la diferenciación por sexo y edad en los cobros, el debate sobre las isapres se abrió en el país transformándose en un tema

que reiteradamente ocupa la agenda pública. La reflexión que aquí se presenta recoge la experiencia y avances realizados por la Comisión Asesora Presidencial de 2014 (Ministerio de Salud, 2014) en cuanto al diagnóstico y a sus propuestas más relevantes. Sin embargo, también se desarrollan reflexiones y propuestas que no necesariamente se encuentran acotadas en dicha Comisión, por cuanto representan la visión del autor e incorporan el paso del tiempo.

En octubre de 2014, la Comisión entregó a la Presidenta Bachelet el informe solicitado, basado en la reflexión de 18 personas asociadas fuertemente al sector salud.[2] Médicos, economistas, ingenieros y abogados, con roles distintos: exministros, académicos, técnicos y gerentes del mundo privado. El cambio de paradigma que propuso la mayoría es una demanda pendiente que la ciudadanía reclama. La incursión del mercado sin una adecuada regulación, colocando el énfasis en promover mayor competencia entre proveedores y aseguradores, y mayores opciones de elección entre los afilados, ha terminado en exclusión y no garantiza los derechos de acceder a prestaciones de salud. La posición final, la de mayoría, permitía construir una propuesta viable y es la que aquí se profundiza y complementa.

El tipo de desarrollo que ha tenido el sistema de salud chileno, que se manifiesta a través de eventos críticos sucesivos provenientes de la judicialización (que expresa los problemas de discriminación) y los problemas de sostenibilidad de algunas isapres, de las exclusiones escandalosas de cobertura en el sector privado y de la deuda hospitalaria y listas de espera en el sector público, tiene un límite y es posible que se estén afectando ya no solo la distribución desigual de los indicadores globales de salud de la población, sino también sus niveles generales, de tal modo que la contradicción entre mercado y solidaridad debe superarse a favor de esta última para permitir el avance del sistema.

En este artículo se contextualiza el sistema de salud chileno en términos históricos y se analizan sus antecedentes, para luego describir la propuesta generada en el seno de la Comisión y que se complementa enfatizando algunos aspectos particulares y más importantes en este momento. Se concluye haciendo énfasis en lo principal del diagnóstico y las propuestas. El método escogido para el desarrollo del trabajo está compuesto por preguntas a las cuales se intenta dar respuesta. Luego de la introducción, en las secciones de antecedentes se intenta contestar cuestiones como por qué existen las isapres —un sistema muy poco común a nivel internacional— y por qué en los años noventa y los dos mil todavía se creía en las políticas inspiradas en un período dictatorial anterior. En las secciones referidas al presente y al futuro del sector salud, nos basamos

2 Estas personas fueron: Ximena Aguilera, María Soledad Barría, Pedro Barría, Carmen Castillo, David Debrott, Marcelo Dutilh, Pedro García, Tomás Jordán, Osvaldo Larrañaga, Fernando Matthews, Mario Parada, Guillermo Paraje, Orielle Solar, Andras Uthoff y Camilo Cid Pedraza, quien la presidió. Ana María Albornoz y Gonzalo de la Carrera fueron nombrados también por la Presidenta, pero renunciaron a la Comisión en su fase final.

en la literatura internacional y en el Informe de la Comisión, así como en la revisión bibliográfica sobre tipos de sistemas de salud que han vivido procesos cambios desde el punto de vista del aseguramiento y el financiamiento. En este caso, se analizaron preguntas como: ¿Cuál es el problema del sistema de salud chileno actualmente y cómo se expresa? ¿Cómo se pueden aplicar las soluciones conocidas al caso chileno? ¿Cómo las pensó y qué propuso la Comisión? ¿Por qué surgen y cuáles son las diferencias suscitadas en la discusión?

El análisis se complementa con el uso de estadísticas públicas, como las series estadísticas del sistema de isapres, los datos de beneficiarios y financieros publicados por Fonasa, las cuentas de salud registradas en las bases de datos de OMS y los estados financieros anuales de las isapres publicados por la Superintendencia de Salud.

¿Por qué existen las isapres o el enfoque neoliberal de las políticas de seguridad social?

Las reformas a la seguridad social fueron llevadas a cabo durante las décadas de los ochenta y noventa en muchas partes del mundo y, en particular, en América Latina y otros países en desarrollo o subdesarrollados.[3] Estas reformas incorporaron al mercado como la mejor alternativa posible para solucionar los problemas de la política social, particularmente, según lo declarado por los grupos tecnocráticos en el poder en ese momento y apoyados por organismos internacionales asociados a los acuerdos de Bretton Woods. El objetivo era lidiar con el aumento de los costos y la pérdida de sustentabilidad de los modelos anteriores (Homedes y Hugalde, 2005; Turner, 2005; Riesco, 2003).

El contexto mundial permitió el desarrollo de los procesos de introducción del mercado en la seguridad social. El consenso de Washington y la sintonía europea, el Acuerdo de Maastricht (Riesco, 2003), permitió que los organismos internacionales asociados al ajuste económico estructural de la poscrisis de la deuda tuvieran un gran poder de influencia en los gobiernos (Cid Pedraza, 2006; Riesco, 2012). En América Latina se sumó, además, el contexto político de la región, la que se encontraba en general dominada o recién saliendo de dictaduras militares que habían diezmado la capacidad de oposición organizada a este tipo de políticas (Cid Pedraza, 2006).

Resulta paradójico que cuando en Chile se formularon las primeras reformas, a principios de los ochenta, se declarara que los objetivos perseguidos por estos cambios eran la necesidad de mantener niveles adecuados de redistribución del

3 Los términos utilizados han ido cambiando desde conceptos como países desarrollados y subdesarrollados, centrales y periféricos, atrasados y avanzados, etcétera. Hoy se habla de países emergentes, en transición, están los BRICS o se clasifican según la renta, como vienen haciéndolo el Banco Mundial y el FMI, algo criticado por Cepal. Conservamos aquí las clasificaciones de los ochenta y noventa.

ingreso, la universalidad, la calidad y la equidad de los beneficios sociales (De Castro, 1992). No hay evidencia que determine que la privatización de parte, o completa, de estos sectores de la seguridad social haya traído mayor eficiencia. Por el contrario, la introducción de mecanismos de mercado ha actuado bloqueando los objetivos que se dijo perseguir (Cid Pedraza, 2006). Además, es necesario destacar otra confirmación y que dice relación con los costos iniciales u originarios de estas reformas a inicios de los ochenta: estos fueron similares al de una reforma tributaria inequitativa, ya que la creación de Fonasa y las isapres significó el traspaso de cotizaciones y aportes desde el Estado a administradores privados y que el propio Estado debió cubrir (parte) del déficit generado con cargo a otras políticas y beneficios sociales adquiridos previamente por la ciudadanía (Oyarzo, 1994).

De esta forma, a partir de las medidas de reforma estructural macroeconómica en Chile, la política de seguridad social se mantuvo por la fuerza, primero, y desde los noventa en adelante, en lo fundamental, se mantuvo supeditada a los equilibrios macroeconómicos y a la política de los consensos en lo político, siendo funcional al esquema de desarrollo neoliberal.

En el caso de la salud, la política que se impulsó a partir de 1981 (y se reimpulsó a partir del informe del Banco Mundial de 1993), planteó que debía promoverse la competencia entre proveedores de salud públicos y privados, y que esta competencia supuestamente incrementaría los niveles de satisfacción de la población, junto con la eficiencia (Banco Mundial, 1993). Esto implicaba que con la introducción de la privatización y los mecanismos de mercado, allí donde no se pudiera privatizar se contendrían los costos y se evitaría la baja eficiencia y calidad de los sistemas no competitivos.

Durante la dictadura se introdujeron importantes cambios (Riesco, 2003; Unger, de Paepe, Solimano y Arteaga, 2008). Se descentralizó el Servicio Nacional de Salud, transformándose en el Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS) con 26 Servicios de Salud descentralizados, y se entregó la administración de la Atención Primaria a las municipalidades, interrumpiendo de esa manera el modelo de atención creado en 1952. Se separó la función financiera del sistema en Fonasa, y se le asignó un rol normativo y de control nacional al Ministerio de Salud (Minsal). A su vez, se introdujo el sistema de seguros privados en el aseguramiento con la creación de las isapres, que asumieron la función sin ningún tipo de regulación, y recibieron rápidamente a las personas de salarios mayores, lo que a su vez generó un importante proceso de acumulación que permitió el desarrollo de la provisión privada de salud para ese segmento poblacional, en su mayoría del quintil más rico del país (Cid Pedraza, 2006; Unger, de Paepe, Solimano y Arteaga, 2008).

Las intenciones del gobierno dictatorial iban mucho más allá: en carpeta estaba la privatización de los hospitales públicos. Esta reforma produjo, a corto plazo, un fuerte y progresivo deterioro estructural y organizacional del sector

público de salud que, dicho sea de paso, aún no es recuperado por completo. De hecho, el gasto público en salud como porcentaje del PIB aún no alcanza los niveles de los años setenta (Riesco, 2012; Unger, de Paepe, Solimano y Arteaga, 2008).

La concepción económica que sustentó estos cambios fue la aplicación de la economía de mercado, o de economía del "bienestar" neoclásica, en las áreas de seguridad social en lo técnico-político, y con la esencia del modelo neoliberal, en lo ideológico y político, y fue amparada por los grupos en el poder y la fuerza del capital en el modelo económico (Cid Pedraza, 2006). Sin embargo, el término de la dictadura en 1990 no alejó a los tomadores de decisión y los políticos de esas concepciones teóricas conservadoras del neoliberalismo (Cid Pedraza, 2006; Riesco, 2012; Montoya, 2014).

¿Por qué en plenos años noventa y dos mil todavía se creía en mecanismos de mercado y privatización en la seguridad social?

Desde los años ochenta en adelante se impulsó la privatización parcial o total en sectores de seguridad social, como pensiones y salud, y en otras áreas de las políticas sociales, donde destaca educación, y el consecuente retiro del Estado de estas áreas (Riesco, 2012), con el fin de ofrecer espacio de negocios al sector privado, dotarlos de incentivos y generar una institucionalidad *ad hoc* para su desarrollo. Esto tuvo altos costos fiscales y sociales. Rápidamente en casi toda América Latina este proceso de reformas tomó un carácter extremo, y en algunos casos de experimento (Riesco, 2003), como en Chile, donde el proceso fue más profundo. La privatización de las empresas del Estado y de los fondos de salud, educación y pensiones en Chile marcaron la pauta en los años ochenta. El experimento continuó en los noventa.

Los conceptos que apoyaron la introducción del mercado en los sistemas de seguridad social tienen que ver con la convicción de sus ideólogos de que era necesario tratar de reproducir una institucionalidad que permitiera el funcionamiento de mercados en sectores caracterizados por sus altos niveles de fallas o donde los mercados simplemente no existían, para obtener mayor eficiencia. Se cuestionaron profundamente los modelos tradicionales de reparto en la seguridad social, que eran centralizados e integrados por razones de solidaridad y de economías de escala (por lo tanto, también, por razones de eficiencia). Se habló entonces de crear cuasimercados. Era necesaria la introducción de intermediarios financieros, los seguros de salud privados y las administradoras privadas de fondos de los trabajadores, que implementaran relaciones contractuales con los usuarios y con los proveedores, para generar o completar mercados, de modo que surgieran las señales adecuadas —léase precios— para generar mayor eficiencia a través de la competencia. De este modo,

junto con la introducción de los cuasimercados se buscó separar roles generando los agentes necesarios para que un mercado funcionara, esto es, separando las funciones de compradores, de consumidores, de productores, de oferentes, de reguladores, que permitieran operar señales que facilitaran la competencia (Cid Pedraza, 2006).

Es por lo anterior que, por ejemplo en salud, se requería un cambio de institucionalidad de acuerdo a lo siguiente:

- la descentralización operativa de los agentes, cada uno con su rol como en un mercado;
- los hospitales autónomos o privados, como entes productores competitivos y no como entes cooperativos responsables de la salud de una población;
- seguros (ojalá privados) como intermediadores de la demanda, compradores y no fondos de salud que financien un sistema integrado y solidario, basado en planificación sanitaria;
- entes reguladores y normativos que corrigiesen defectos y no ministerios fortalecidos que señalen la política sanitaria y ayuden a la planificación de la misma;
- servicios y prestadores de salud descentralizados autónomos y no direcciones de salud y redes de servicios integrados sanitariamente;
- formas de financiamientos que transmitieran señales económicas para la asignación de recursos, independientes de las reales necesidades sanitarias que intentaban emular precios y fomentar la competencia;
- emulación de contratos en la relación pagador/proveedor para contrarrestar el riesgo moral, por encima de los conceptos de planificación y cooperación en salud.

En este esquema se puede interpretar una ideología donde el rol del Estado era subsidiario: uno en que los derechos se traducen en la protección a las libertades "positivas", entre las cuales se encontraría sobre todo el derecho a la propiedad privada. Otras funciones sociales, como por ejemplo las redistributivas manifestadas en una actividad pública de mayor protagonismo, violarían los derechos de las personas y serían inconducentes para el bienestar social (Nozick, 1974). A la larga, se justificaba la tesis económica neoclásica de que no habría un problema de distribución y, por lo tanto, el Estado no tiene nada que resolver. En las reformas, la función del Estado debía prestar atención a las regulaciones para atacar las fallas de mercado y acompañarse de una política activa, de subsidios focalizados, solo hacia los sectores más pobres y en la prestación de bienes y servicios que están fuera del interés privado. Evidentemente, cuando la distribución no es un problema, las políticas de protección social deben ser esencialmente focalizadas de manera que lleguen a paliar solo los problemas más extremos, sin llegar a variar la estructura de la desigualdad. Un conjunto de

estas políticas focalizadas constituiría la política de protección social de un país, coherentes con un Estado pequeño (Cid Pedraza, 2006).

Entrado los noventa, y amarrados por los compromisos y créditos a los organismos internacionales, muchos gobiernos de América Latina apoyaron esta política o no la detuvieron, cuando ya se suponía que era posible. En el caso chileno, los programas electorales de oposición a la dictadura rechazaban de plano estas medidas y proponían reformas en el plano económico y político. No obstante, y aun cuando este pensamiento se reflejó en los programas de los posteriores gobiernos, no hubo un cambio que detuviera el retroceso del período de políticas neoliberales, lo que permitió su consolidación (Fazio, 1996).

Los resultados en el ámbito de la política de seguridad social muestran que la sobreideologización neoliberal y su influencia en lo político y técnico cooperaron en la falta de voluntad política de acometer medidas que escapasen o cuestionasen el modelo de desarrollo capitalista centrado en las exportaciones heredado de la dictadura. No se aplicaron medidas mínimas tolerables por el sistema que podían haber sido sustentadas, teórica y técnicamente, por ejemplo, en la larga experiencia de países desarrollados de Europa y sus Estados de bienestar (Cid Pedraza, 2006), o incluso por la propia experiencia desarrollista anterior en América Latina (Riesco, 2012), y capaces de ser sostenidas en una economía que creció en promedio anual del 7% por más de diez años (entre 1989 y 1998) (Ffrench-Davis, 2004).

Los gobiernos de la época, en la práctica, decidieron evitar los cambios profundos y buscaron, como señala Ffrench-Davis (2004), el "cambio en continuidad", priorizando otras reformas asociadas con la estabilidad económica y el crecimiento. En los 2000, pasada la crisis asiática (1998), con una economía deprimida, se optó nuevamente por los equilibrios y el balance estructural. Se verificó, eso sí, una baja de los niveles de pobreza y se pudieron mantener los indicadores de salud, como la expectativa de vida y la mortalidad, relativamente altos respecto de la región, pero bajos respecto de países desarrollados como los de la OECD. La inequidad global se mantuvo, lo mismo que las inequidades en el acceso y resultados en salud entre los segmentos del sistema y a nivel socioeconómico e incluso territorial (Vega, 2001).

A la hora de mirar los resultados, el sector salud se destaca por los problemas de eficiencia del sistema en su conjunto, de inequidad en los resultados sanitarios y de sostenibilidad en el largo plazo, con un creciente poder de mercado en el sector privado que habla de problemas de eficiencia económica mayores. En este sentido, las políticas privatizadoras y de mercado no lograron este objetivo. Por otra parte, mientras en pensiones la reforma fue aplicada casi por completo, en salud no llegó a ser tan profunda en cuanto a propiedad. Sin duda, la experiencia histórica del sector influyó dada la existencia de actores sociales específicos en el sector salud. No obstante, resulta sorprendente que se haya querido continuar, en el mismo sentido de las políticas anteriores, durante el periodo posdictatorial (Cid Pedraza, 2006).

Montoya (2014) desarrolla un análisis profundo de la época que ratifica esta mirada. Plantea que en el periodo 1996-2000, correspondiente al segundo gobierno de la Concertación, el sector público de salud fue objeto de mucha discusión pública, pero la importancia de los negocios y la infraestructura del sector privado continuaron creciendo. La política para el sector público no modificó la línea iniciada en 1979-80 y se presentaron propuestas oficiales tendientes a reducir el rol del Estado y a convertir a los hospitales en empresas autónomas. Se impulsó la reorientación de la política financiera del sector hacia un esquema de seguro, en desmedro de la visión solidaria estatal, y prácticamente se abandonó la planificación del sistema, más allá de las inversiones, para reemplazarla por cuasicontratos (compromisos de gestión y convenios de desempeño) que impulsaban centralmente actividades a cambio de la entrega de recursos a los organismos ejecutores. Entre 2001 y 2005, sigue Montoya (2014), en un clima económico favorable, continuó un manejo conservador de las finanzas públicas y de las políticas sociales. Los seguros privados y las clínicas estuvieron entre las empresas con ganancias más altas y con concentración e integración crecientes. Paralelamente, se mantuvo, y en algunos aspectos aumentó, la desigualdad de ingresos económicos y el descenso de la pobreza fue más lento. Además, Montoya (2014) recuerda que la reforma AUGE se logró pese a los argumentos de muchos salubristas y de los gremios de la salud, y con el beneplácito de los partidos de derecha, luego de que este último sector lograra que se quitara de los proyectos de ley la propuesta de crear un Fondo Único Solidario, constituido por aportes fiscales y cotizaciones provenientes de Fonasa. Este fondo hubiese sido un real avance en contra de la segmentación del sistema. Para ser justos, se debe agregar que sectores del Gobierno tampoco estaban muy convencidos de esta medida.

Actualmente, si bien las ideas neoliberales continúan estando vigentes, han perdido toda legitimidad, sobre todo a partir de las movilizaciones sociales de 2011 en adelante. Riesco (2012) plantea que con el comienzo de la crisis financiera internacional en 2007 se configura la "bancarrota teórica del neoliberalismo" a nivel global y que, además, a pesar de los avances y retrocesos, hace rato que la región entró a disputar un periodo diferente, marcado por la asunción democrática de gobiernos de corte progresista a partir de los dos mil. Se trata de un tiempo donde este tipo de reforma adquiere importancia primordial.

¿Cuál es el problema del sistema de salud chileno y cómo se expresa actualmente?

Actualmente, con un sistema segmentado de salud consolidado, el sistema chileno opera con altos grados de ineficiencia e inequidad, demostrado fuertemente en la distribución del financiamiento y en la separación radical de la población por posibilidades de enfermar y rentas. La mayor parte de la población

está afiliada a Fonasa (75%). Los más jóvenes y ricos, relativamente menos mujeres, y las familias menos numerosas, están asegurados privadamente, mientras que la población más vieja, con problemas de salud crónicos, de más bajos ingresos y con mayor número de hijos, está asegurada en Fonasa.

Desde la introducción en 1981 de la opción de cotizar en el mercado de seguros privados e individuales de salud, el aseguramiento en el sector salud chileno enfrenta grandes dificultades que se caracterizan por sus consecuencias y efectos en los beneficiarios y en el sistema público: discriminación, falta de transparencia, cobros injustos, alzas unilaterales de precios, subsidios cruzados implícitos, en que casi ninguno de los preceptos de seguridad social se cumple. No existe solidaridad, ni equidad, pero tampoco eficiencia, y el futuro y la sostenibilidad del aseguramiento por diseño se encuentra cuestionado. Además, el sistema de isapres ha estado implícitamente soportado por el sistema público, que asume a los desplazados cuando empiezan a gastar más dinero en atenciones de salud (Cid Pedraza y Prieto Toledo, 2012), lo que se ve agravado en el caso de los adultos mayores, por cuanto perciben bajas pensiones. Cada segmento del sistema presenta sus propios niveles de acceso y resultados, y aun dentro de ellos la inequidad se reproduce invariablemente. A las diferencias de acceso y utilización entre las isapres y Fonasa, se suman las diferencias en resultados de salud según ingreso, y según lugar de procedencia, producto, a su vez, de las distribuciones desiguales del desarrollo económico de las regiones y ciudades. Estos problemas fueron tratados por la Comisión Asesora Presidencial y han sido descritos en detalle en muchos artículos y por varios autores.[4] No es el foco desarrollar estos aspectos nuevamente aquí, sino más bien enfatizar en que un sistema como éste implica una gran ineficiencia social y supone gran derroche de recursos para el país. Lo importante es rescatar lo que resulta central de las propuestas de la Comisión para la transformación del sistema y complementar los avances de aquella discusión.

El diagnóstico que nos interesa resaltar es el del funcionamiento del sistema segmentado con presencia de seguros privados en el aseguramiento social. En efecto, en un mercado de seguros individuales de salud, las aseguradoras necesitan cobrar una prima suficientemente alta como para cubrir los costos esperados de cada contrato (incluido los gastos de administración y utilidades). Dada la fuerte variación en los gastos esperados de salud entre individuos, esta estrategia de determinación de precios hará que, en ausencia de solidaridad de riesgos, con certeza la mayoría de las personas de alto riesgo no puedan pagar su seguro o lo hará con un gran (e injusto) esfuerzo (Uthoff, Sánchez y Campusano,

4 En este sentido, pueden consultarse Aguilera, Castillo, Nájera e Ibáñez (2014), Unger, De Paepe, Solimano y Arteaga (2008), Frenz y otros (2013), Cid y Uthoff (2017), Titelman (2000), Cid Pedraza (2011c), Cid Pedraza, Torche, Herrera, Bastías y Barrios (2014), Uthoff, Sánchez y Campusano (2012), y Paraje, Bitrán, Duarte y Willington (2013).

2012; van den Ven y Ellis, 2000; van de Ven y otros, 2003). Esto es lo que sucede en Chile, ya que las isapres, al identificar los riesgos por factores demográficos y otros, desplazan o cobran muy caro por niños pequeños, mujeres en edad fértil, adultos mayores y, en general, a personas enfermas o con enfermedades crónicas. Asociado con lo anterior, en la literatura especializada se caracteriza el funcionamiento de los mercados de aseguramiento de salud mediante argumentos que se resumen a continuación y que la Comisión tuvo en cuenta:

- Sin regulación, un mercado de seguros individuales de salud tiende a que las aseguradoras busquen la eficiencia aplicando el principio de equivalencia y a que hagan selección de riesgos (clasifiquen las primas por riesgos).
- El principio de equivalencia implica que un asegurador debe equilibrar cada contrato a nivel individual y, por tanto, tienda a cobrar una prima igual a la pérdida esperada en cada contrato.
- El principal problema de un mercado de seguros no regulado es la incompatibilidad entre los principios de equivalencia y de solidaridad. Ello se traduce en exclusión, cautividad y en la imposibilidad de desempeño socialmente eficiente.

El diagnóstico hecho por la Comisión indicaba que la ausencia de una regulación apropiada se manifiesta en los siguientes hechos:[5]

- El sistema de salud segmentado cuenta con una industria de aseguramiento privado primario caracterizada por un mercado oligopólico, con integración vertical y sin regulación apropiada, donde solo siete isapres abiertas ofrecen contratos individuales de salud a más de 3,2 millones de personas.
- En el mercado de seguros privados de salud existen más de 60 mil planes comercializados. Es decir, aproximadamente un plan por cada 55 personas beneficiarias de isapres y aumentan en cerca del mil por año, porque es una forma de subir los precios ya que los valores de los planes nuevos no cuentan con ninguna regulación.
- Cerca del 40% de los afiliados están cautivos, y no pueden cambiarse de institución privada debido a preexistencias y/o edad.
- La actual regulación no considera un conjunto social de subsidios cruzados para eliminar la discriminación por ingresos, factores de riesgos y condiciones de salud, en el subsistema de isapres, ni entre isapres y Fonasa. Tampoco se contempla algún mecanismo que conduzca a un acceso equitativo y universal.

5 Si bien lo que sigue pertenece al informe de la Comisión, se han actualizado algunas cifras.

En el ámbito del diagnóstico, además, la Comisión tuvo la virtud de llegar a un consenso en torno a los principios de la seguridad social y a mostrar en su informe la inequidad interna del sistema privado y no solo comparada con el sistema público. Otro mérito fue que mostró que, con la información y capacidades institucionales actualmente existentes en Chile, es posible generar importantes herramientas regulatorias conforme a experiencias internacionales.[6]

En el ámbito de los resultados en salud, la Comisión señaló que en términos generales ha existido en Chile una evolución positiva en el estado de salud de la población, que es independiente de la creación de las isapres y que no está relacionada a la evolución de este mercado. Los resultados eran altos desde mucho antes. En 1980, un año antes de la creación de las isapres, la esperanza de vida era de 69 años, mientras que en 1990 llegó a los 74 años. Cuando las isapres tuvieron su mayor cartera (26% de la población), en 1997, era igual a 76 años y, actualmente, cuando esa cartera es del 17% de la población, la esperanza de vida al nacer alcanza los 80 años. Similares tendencias pueden ser observadas para otros resultados como la mortalidad infantil y la mortalidad materna. La mejora de la salud observada en la población chilena es una consecuencia de mejoras en variables que se escapan al aseguramiento, como mejoras en la educación de las personas, ingresos, infraestructura general (agua, saneamiento, etcétera), condiciones de vida (vivienda y espacios comunes), y sin duda a la actividad del sistema público de salud y la estrategia de atención primaria. Esta constatación histórica no implica disminuir la contribución que han tenido las atenciones del sistema de provisión privado para las personas que allí se atienden.

¿Cuál fue la respuesta y los énfasis de la Comisión y cómo puede leerse hoy?

La política pública para este problema debe responder a la interrogante de cómo garantizar el acceso a una cobertura asequible para las personas de altos riesgos, de manera que las personas tengan derechos de seguridad social y que el sistema no provoque externalidades negativas hacia el sector menos favorecido, que es el sistema público y sus beneficiarios. En segundo término, cómo asegurar un cambio más profundo y justo, de medio y largo plazo, para el conjunto del sistema y para beneficio de toda la población. La experiencia internacional señala que es posible responder a estas interrogantes mediante las siguientes vías:

- vía la regulación de los precios de los seguros (primas), para lo cual se deben crear condiciones para que la autoridad pueda efectivamente regular las primas, y para que la industria no pueda discriminar a los afiliados por su

6 Incluso, después de la entrega del informe, la secretaría ejecutiva, con el apoyo de las instituciones del sector salud, desarrolló diez documentos de análisis de factibilidad y alcances de las medidas propuestas.

condición de salud (afiliación abierta) y éstos sepan claramente los beneficios a los cuales acceden, es decir, cuál es su cobertura de salud específica.

- vía asignaciones per cápita ajustadas por riesgo, creando un fondo solidario de compensación de riesgos entre aseguradoras y estableciendo una fórmula de capitalización para ajustar las primas por riesgo.
- mediante el diseño y planificación de un tránsito hacia un futuro deseado en que el acceso y la cobertura, de alcance progresivo, sean igual para todos, lo que implica la transformación del sistema.

En ausencia de alguna de estas vías, como ha ocurrido hasta ahora en Chile, la industria de las isapres se ha regido por normas de mercado, sin ninguna regulación económica y sanitaria real, de modo que se ha desenvuelto de acuerdo a incentivos socialmente inconvenientes para el ámbito de la salud. Es un sistema conocido como *opt out* sin solidaridad, y en el que las personas pueden llevar su cotización de seguridad social a fondos privados, separados y estancos, que basan su relación contractual en el riesgo, lo que se ha visto facilitado por la acción de Fonasa como un seguro de última instancia (Cid Pedraza, 2011b).

Teniendo en cuenta que el principio de solidaridad implica que los individuos de altos riesgos y bajos ingresos reciban un subsidio cruzado de aquellos de bajos riesgos y altos ingresos para mejorar su acceso a la cobertura del seguro de salud, y que la solidaridad debe ser financiada con recursos públicos obligatorios, ya sea contributivos o de fuentes en los impuestos generales, la Comisión se avocó al debate del conjunto de medidas regulatorias destinadas a garantizar el acceso a las prestaciones de salud de todos los afiliados, en forma independiente de sus niveles de riesgos sanitarios, al más breve plazo posible. Para ello se propuso elaborar propuestas tendientes a:

- terminar con los problemas de discriminación por riesgo y selección de asegurados;
- controlar las alzas de precios y su variabilidad en el sector privado;
- regular un solo plan amplio en cuanto a beneficios (servicios de salud) y copagos;
- generar una propuesta que considerara una mirada global del financiamiento, del aseguramiento y de los prestadores, y viera a la salud como un derecho en el sistema chileno de seguridad social; y
- definir un camino de mediano y largo plazo, e iniciar el camino hacia la mancomunación general de los recursos para salud y un nuevo sistema de salud.

La Comisión hizo suyos los principios de la seguridad social, destacando entre ellos los de solidaridad, universalidad y sostenibilidad. Se definió como un tema central para el cumplimiento del mandato, la discusión y definición respecto

del rol de las isapres en ese contexto. Lo anterior, a través de la discusión de los valores y principios, su cumplimiento o no en la situación actual, las definiciones y operación del sistema y la revisión de la experiencia de otros sistemas de salud. De esta forma, en su cuarta sesión, la Comisión llegó al siguiente acuerdo: "Las isapres sí son parte de la seguridad social, lo que está asociado a la obligatoriedad de la cotización del siete por ciento de la renta para salud y este porcentaje, en su uso, debe estar dotado con los principios de ésta".

Con este acuerdo se aceptó que el ejercicio del derecho a la protección de la salud comprende el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y de aquellas que estén destinadas a la rehabilitación del individuo, y que el derecho a la protección de la salud debe basarse en los principios de seguridad social, como solidaridad, universalidad, integralidad, no discriminación arbitraria, equidad, eficiencia y eficacia en el uso de los recursos, entre otros. Esto confirmó, además, que la solidaridad se debe financiar con la cotización obligatoria.

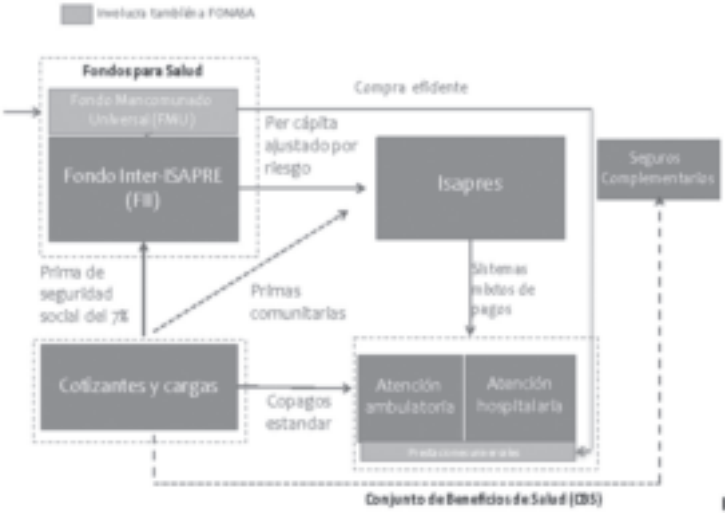
En consideración al mandato de dotar al sistema privado de salud de características reales de seguro social, la Comisión coincidió en que, en un escenario de largo plazo, la existencia de una sola entidad pública pagadora y aseguradora resolvería el problema (como los casos de Canadá, Italia, Corea del Sur y Australia, entre los países más tradicionales y en otros que se señalan más adelante). Sin embargo, se discutió que en un escenario de transición, señalado como de corto plazo, es posible pensar en mancomunar al máximo posible los fondos de la seguridad social y realizar asignaciones reguladas mediante un per cápita ajustado por riesgos en el aseguramiento privado. De esta forma se pensó que era posible, en el corto plazo, pasar de una segmentación de ocho fondos de mancomunación existentes (Fonasa y las siete isapres) y miles de planes, a solo dos fondos (Fonasa y uno para el conjunto de las isapres), y a un solo plan amplio de beneficios que hiciera explícita la voluntad de cobertura de acuerdo a necesidades del sistema de salud chileno en su conjunto.

La figura 1 muestra los dos momentos de la propuesta. En resumen, en el corto plazo se mancomunarían los recursos del 7% en un fondo entre las isapres (FII) para cubrir un conjunto amplio de beneficios (CBS) igual para todos y equivalente a lo ofrecido por Fonasa, con copagos estandarizados y menores a los actuales de las isapres (para acercarse a la los del Fonasa). Existiría un fondo mancomunado entre Fonasa y las isapres (FMU), en un comienzo orientado a cubrir necesidades denominadas universales, que constituiría el inicio del fondo único. Se regularían directamente los precios de una prima comunitaria adicional al 7%, pensada para financiar costos diferenciales legítimos durante la transición. En el largo plazo, se conformaría el fondo único de carácter público con todas las fuentes de financiamiento hoy disponibles (cotizaciones y aportes fiscales) para financiar un sistema organizado en redes colaborativas e integradas de atención de salud, que cubriría un conjunto de prestaciones reflejo de las necesidades de

toda la población. Las isapres ya no formarían parte del sistema social o público de salud, y los seguros privados se restringirían a la actividad suplementaria o complementaria (como más adelante se define). Los proveedores privados podrían formar parte de la red pública bajo condiciones específicas y el principio de tratamiento igualitario en el financiamiento.

Figura 1. Los dos momentos de la propuesta de la Comisión Asesora Presidencial

Corto Plazo



Largo Plazo

Fuente: Adaptación propia desde Ministerio de Salud (2014).

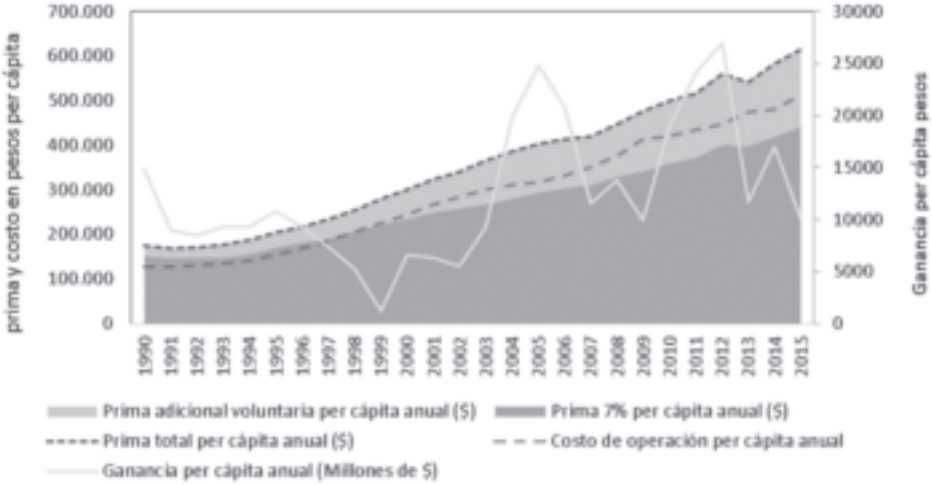
Las soluciones anteriores y nuevos antecedentes

La Comisión incorporaba, además, una lección aprendida del pasado. Anteriormente las reformas al sistema fueron leyes cortas que reforzaron criterios mercantiles sin considerar la lógica de seguridad social y sus principios. Se trata de intentos de salidas dentro de la misma lógica de mercado que no han servido, e incluso han profundizado los problemas. En efecto, se regularon las tablas de factores permitiendo e institucionalizando la discriminación, primero reconociendo su existencia en la ley y después no solo aceptando, sino que fijando las diferencias permitidas por sexo y edad también en la normativa.[7] También se reguló el alza de precios de las primas base con una banda extremadamente amplia, de tal modo que, aun cuando han disminuido los casos extremos, el alza de las primas se sigue produciendo por la vía de esa prima, de las primas fijadas libremente en la venta de nuevos planes y, a partir de 2005, también vía la prima GES. En efecto, la creación del GES (manteniéndolo solo como una opción voluntaria en el sector privado y obligatoria en el sector público) autorizó el cobro de una prima de libre fijación que, dado el bajo uso y por tanto baja siniestralidad, va a subsidiar ganancias y gastos de administración. Consecuentemente, el fondo de compensación GES existente resulta insignificante y, por lo tanto, también los efectos buscados, como los de contrarrestar la selección de riesgos. De esta forma, el sistema ha logrado mantener sus niveles de ganancias sobrenormales, elevando y diferenciando las primas, a la par de unos costos poco controlados. En el fondo, se trata de un traspaso permanente de los riesgos a los beneficiarios.

La figura 2 muestra el alto crecimiento de las primas totales desde 1990 a 2015. La prima total está compuesta por la prima obligatoria del 7% más la prima adicional voluntaria asociada a cada plan. En promedio, la prima adicional al 7% pasó de ser un cuarto del total en 1990, a casi un tercio en la actualidad; la de 2015 fue ocho veces la de 1990. La tasa de crecimiento promedio de los precios reales de las primas totales histórica es de 5,2% anual real (para todo el periodo), es decir, por encima de la inflación. Además, el precio total medio de las primas totales de 2015 es 3,5 veces el que era en 1990.

7 Cabe recordar que fueron precisamente dos puntos referidos a la discriminación por edad y sexo en la tarificación los que el Tribunal Constitucional decidió eliminar. La Ley de 2005 (reforma AUGE), estandarizó la tabla de factores a usar, reduciéndolas a dos por isapres y permitiendo un diferencial de hasta 9 veces entre el valor relativo menor y el mayor en el caso de las mujeres y de 11 veces en el caso de los hombres.

Figura 2. Evolución de los ingresos (prima total, prima 7%, prima adicional), costos de operación y ganancias per cápita del sistema de isapres (abiertas), 1990-2015.

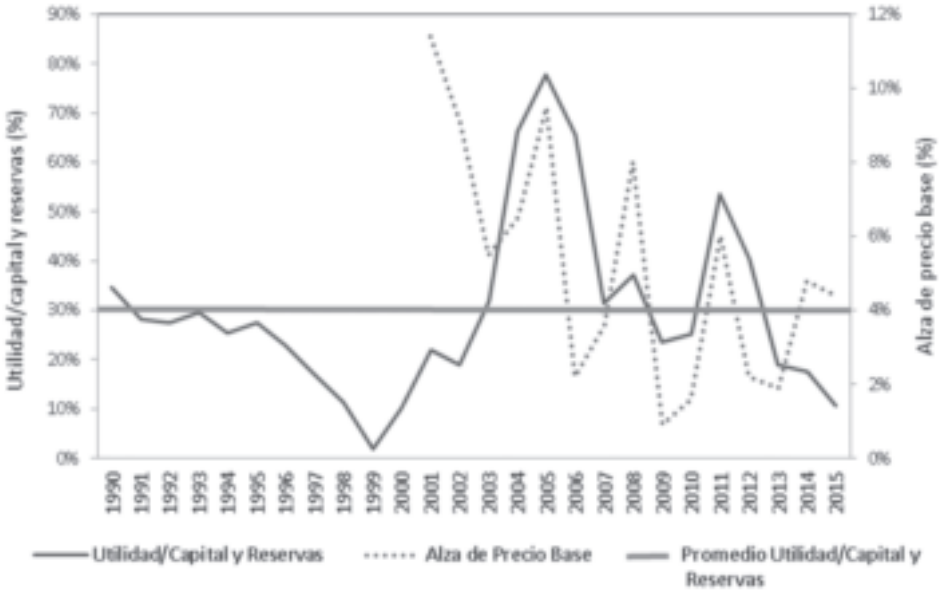


Fuente: Elaboración propia con datos financieros y de beneficiarios publicados por la Superintendencia de salud en su Biblioteca Digital accesible en www.superdesalud.cl. Nota: A la serie 1990 – 2012 publicada por la Superintendencia, se ha agregado el periodo 2013-15 con cálculos propios y de nuestra responsabilidad, a partir de los datos anuales publicados por esta Institución.

El crecimiento de las primas totales ha permitido al sistema conservar las ganancias que, desde 1990, han sido en promedio anual cercanas a los 100 millones de dólares (figura 2), con una rentabilidad media de 30% al año, lo que significa que los dueños de las isapres recuperan el capital invertido casi cada tres años. Las rentabilidades muestran, además, importantes fluctuaciones que parecen estar asociadas al ciclo económico y a la eliminación del subsidio directo, sin embargo, éstas nunca han sido negativas, y han evolucionado desde un breve periodo por bajo el 10% en 1999, en que alcanzó el 2%, hasta periodos de rentabilidades extraordinarias, por encima del 30% entre 2003 y 2008, y entre 2011 y 2012, con un *peak* de 78% en 2008 (figura 3).[8] Cabe mencionar que durante 2016 y lo que va corrido de 2017, la Superintendencia de Salud sigue anunciando periódicamente las importantes ganancias del sector.

8 La eliminación del subsidio del 2% se produjo en 2001. Ésta fue una medida de rectificación aprobada en el Parlamento, dado que no había ninguna justificación para su mantención. Sin embargo, es bueno saber que en 2015 se renovó un subsidio directo a las isapres. La ley de disminución paulatina de la cotización de los adultos mayores prevé que las isapres sean compensadas con recursos fiscales. En este caso, los aseguradores no tuvieron problema en aceptar el concepto de que el 7% es un recurso público (que debe ser mantenido para ellas) y, por otra parte, han defendido siempre públicamente que las cotizaciones son de propiedad individual de sus afiliados.

Figura 3. Rentabilidad histórica de las isapres (abiertas), 1990-2015.



Fuente: Elaboración propia con datos financieros y de beneficiarios publicados por la Superintendencia de salud en su Biblioteca Digital accesible en www.superdesalud.cl

Esto muestra que el esquema de seguro y la desregulación ha tenido un claro ganador, las empresas, y que pese a los problemas conocidos recientemente de una isapre (y algunas quiebras en el pasado que encontraron sus causas en la mala gestión) que no se conocen en detalle aún, ello no parece provenir de un déficit de la operación. Más bien, lo que parece es que este sistema es un motor para la acumulación de capital de los grupos económicos que las controlan, para diversificar sus áreas de negocios en salud, y que los problemas provienen de decisiones de inversión ajenas al funcionamiento del seguro y que son de dudosa legalidad. No es descartable que este tipo de cuestiones puedan seguir ocurriendo y junto con los juicios cada vez más masivos y los subsidios cruzados que han reaparecido, sin mayor reflexión social al respecto, incluyendo aquellos implícitos por la conducta de las isapres de declarar como gastos de la operación los costos de los juicios, formen parte del —por llamarlo de algún modo— "sobrecalentamiento" del sistema.

Para conceptualizar la solución, la Comisión debió distinguir diferentes tipos de sistemas de salud y de aseguramiento. En los siguientes puntos se detalla la propuesta y se complementa la reflexión respecto de los modelos y caminos posibles para Chile.

La propuesta de cambio inmediato

Para definir el escenario de corto plazo se conceptualizó que existe, en primer lugar, aquel seguro social que es obligatorio: el clásico modelo bismarkiano de seguridad social de salud que se financia con primas reguladas en la forma de una proporcionalidad del ingreso, y que habilita para acceder a un conjunto amplio de beneficios, y que se establecen subsidios cruzados que permiten conciliar la necesidad de equilibrio financiero con la solidaridad (ejemplos: Holanda, Alemania, Francia, Japón).

Luego, por encima del sistema social o público de salud vigente que da acceso y cobertura universal en distintos grados, a nivel internacional existe un conjunto de seguros privados voluntarios. Estos seguros pueden ser: primarios principales o sustitutos del anterior al reemplazar su cobertura de prestación y financiera; son duplicados cuando, existiendo el aseguramiento universal, éstos se superponen en la cobertura. Y son complementarios o suplementarios cuando abarcan servicios (suplementarios) o cobertura financiera que no cubre el plan obligatorio (complementarios).

El carácter voluntario de esto últimos tipos implica que son contratos estrictamente privados, y que pueden seguir regidos por el principio de equivalencia y con primas reguladas por el mercado y que discriminan por riesgos (OECD, 2014; Colombo y Tapay, 2004), aun cuando los países implementan ciertas regulaciones básicas para resguardar el mejor funcionamiento de estos mercados (Cid Pedraza, 2011a; Armstrong, Paolucci, McLeod y van de Ven, 2017). Cuando este tipo de aseguramiento existe, su participación en el financiamiento de la salud es bastante heterogénea, pero en general minoritaria o marginal (Colombo y Tapay, 2004). El rol que desempeñan depende de la estructura del sistema de aseguramiento público y la posibilidad o elegibilidad de las personas para acceder a esta cobertura. En algunos pocos casos constituyen seguros primarios principales para un grupo importante de la población, que no es elegible para los programas de cobertura social, que está reservado solo para la población de menores ingresos o más necesitada, como se verá en el caso de Estados Unidos. En otras circunstancias, pueden representar coberturas suplementarias de prestaciones no cubiertas por el seguro primario, como en el caso de Suiza, Holanda, Inglaterra, Alemania y también Francia; o complementar el financiamiento del plan universal de salud. La tabla 1 da cuenta de esta discusión.

Tabla 1. Tipología de seguros de salud en el mundo

Carácter del seguro	Tipo de aseguramiento	Definición	Principio predominante	Naturaleza de las Primas	Ejemplo de países
Público obligatorio	Seguro de seguridad social de salud	Aseguramiento social amplio en cuanto a prestaciones y cobertura financiera	Principio de solidaridad y derecho a la salud	Primas solidarias proporcionales al salario compartida por empleados y empleadores	Alemania, Holanda, Bélgica
Privado Voluntario	Seguro primario principal	Entregan cobertura de salud porque no hay cobertura social o las personas no son elegibles para ella	Principio de equivalencia	Precios de mercado asociados a riesgos	Estados Unidos (Medicare y Medicaid)
	Seguro primario sustituto	Las personas pueden tener derecho a la cobertura social en prestaciones y financiamiento, pero han optado por substituirla por seguros privados.	Principio de equivalencia	Precios de mercado asociados a riesgos	Seguro privado de Alemania (10% de la población)
	Seguro duplicado	Ofrecen cobertura ya incluida en el seguro social o servicio nacional de salud. (Para acceso a proveedores diferentes, por ejemplo). No eximen a las personas de la contribución al seguro social	Principio de equivalencia	Precios de mercado en algunos casos regulados asociados a riesgos	Brasil (Salud suplementaria), Australia
	Seguro complementario	Mejoran la cobertura financiera del seguro social o servicio nacional de salud reduciendo el gasto de bolsillo o reembolsando por prestaciones no totalmente cubiertas por el seguro básico o establecidas en el contrato	Principio de equivalencia	Precios de mercado asociados a riesgos.	Francia, Suiza, Corea del Sur
	Seguro suplementario	Agregan prestaciones adicionales y que no están incluidos en los planes de beneficios de la seguridad social o servicio nacional de salud. Suplementan con prestaciones el aseguramiento social	Principio de equivalencia	Precios de mercado, a veces regulado, asociados a riesgos	Sudáfrica, Irlanda, Holanda

Fuente: Elaboración propia.

Las primeras discusiones de la Comisión versaron sobre la forma de integrar a las isapres en la lógica de la seguridad social y sus principios. Las isapres se han comportado históricamente como si fueran de carácter voluntario y como seguro sustituto como los descritos en la tabla 1, haciendo difícil cualquier consideración acerca de cómo insertarlas dentro de una política pública de protección social. Sus representantes las conciben como una alternativa voluntaria ofrecida por empresas privadas en libre competencia. Sin embargo, el hecho de que ellas administren el 7% que los trabajadores aportan obligatoriamente a la seguridad social, cuando ellos eligen alguna de estas entidades, fue categórico en la definición de la Comisión. La mayoría de los miembros consideraron dichos recursos idóneos para ser utilizados en el financiamiento de la solidaridad entre personas de diferentes riesgos sanitarios y no para ser utilizados por empresas privadas que seleccionan por riesgo.

En este contexto, para el plazo inmediato, y para que las personas de altos riesgos puedan acceder efectivamente a los beneficios y para que las empresas aseguradoras se desempeñen bajo preceptos de seguridad social y sean responsables financieramente de todo el ciclo vital de sus afiliados, la Comisión puso al centro el principio de solidaridad e hizo valorar la necesidad de organizar

solidaridad de riesgos, optando por combinar las dos vías complementarias que sugiere la experiencia internacional: vía regulación de precios (primas) y vía asignaciones per cápita ajustadas por riesgo. En materia de regulación de precios, para el corto plazo se propuso avanzar en lo siguiente:

- Regular directamente el precio de las primas para terminar con alzas unilaterales.
- Eliminar las preexistencias y la declaración de salud, permitiendo la afiliación abierta (libre elección del asegurador).
- Crear un conjunto amplio de beneficios único y universal de prestación con cobertura financiera estandarizada.
- Crear un sistema de copagos estandarizado que incluya un gasto anual tope respecto de la renta (*stop loss*).

En materia de establecer subsidios cruzados mediante cápitas ajustadas por riesgo, se propuso para aplicación inmediata:

- Financiar el conjunto amplio de beneficios único y universal con el 7% obligatorio de la seguridad social, a través de la creación de un Fondo Interisapres solidario de compensación de riesgos para este financiamiento.[9]
- Crear un Fondo mancomunado universal en el conjunto del aseguramiento (público y privado) para prestaciones universales, priorizadas.
- Permitir la participación de seguros privados solo de forma suplementaria exclusivamente para fines de mayor cobertura financiera y de prestaciones no incluidas en el CBS, que no pueden ser ofrecidos por las instituciones de la seguridad social (entre ellas las isapres, mientras se permanezca en ellas).

Complementariamente, se planteó el necesario fortalecimiento del sistema público de salud durante la transición a través del aumento de su financiamiento, y el fortalecimiento de sus capacidades de gestión y conducción, la reafirmación del rubro único de las isapres para contrarrestar los efectos nocivos de la integración vertical generalizada, y la promoción de sistemas de pago mixtos eficientes en la relación entre pagadores y proveedores, en vez del pago por acto generalizado que promueve la inflación de costos, de modo equivalente al desarrollo que puedan tener en el sector público.

Este conjunto de medidas de corto plazo permitirían perfilar el sistema hacia un cambio mayor, el cual sería avanzar hacia un fondo y financiador único que mancomunase todo el financiamiento disponible y lo destinase al acceso y cobertura universal y equitativa para todos los habitantes de Chile.

9 Cuando se señala, "amplio" se refiere a todo lo que Fonasa ofrece caracterizado por los listados de prestaciones de la MAI y la MLE, más AUGE, CAEC en Isapre, así como los programas y prestaciones del primer nivel de atención. En general, se puede decir que en Chile las restricciones de acceso se dan de forma implícita por las esperas y por los copagos, principalmente en el mundo privado, y no porque no estén disponibles en Fonasa o en los planes de las isapres.

El largo plazo y el carácter estructural de la propuesta

La propuesta de corto plazo es coherente con una mirada más profunda hacia el futuro. Demanda tomar conciencia de una reforma más comprensiva para el país con plazos e hitos a realizar durante algunos años. La reflexión que la Comisión hizo abarcó un conjunto de posibilidades concretas para el sistema chileno y que se presentan en la tabla 2.

Tabla 2. Resumen de las alternativas teóricas discutidas.

Sistema	Financiamiento	Descripción	Provisión de servicios	Ventajas	Desventajas
Sistema Servicio Nacional de Salud	Impuestos generales Fórmula de distribución basada en per cápita ajustado por necesidades	Aseguramiento Universal, un solo pool nacional Autoridades de salud con población a cargo Pueden existir seguros complementarios	Mayoritariamente pública, Prestadores privados complementarios (con o sin fines de lucro)	Financiamiento más progresivo posible (con sistema impositivo progresivo)	Se restringe en forma significativa la libertad de elección
				Financiamiento más protegido frente a los ciclos económicos y efectos en el mercado del trabajo	Menores niveles de satisfacción usuaria (excepto países escandinavos)
				Mayores posibilidades de promover equidad y eficiencia en la provisión (planificación de recursos humanos, físicos, financieros)	
Sistema de Seguro Nacional de Salud	Fondo Único de cotización ligada al trabajo e impuestos Pago a prestadores según mecanismo definidos por el Fondo	Aseguramiento Universal, un solo pool nacional, un solo comprador Pueden existir seguros complementarios	Públicos y privados (con o sin fines de lucro)	Solidariza financiamiento Reduce la discriminación por riesgos	Mayores riesgos de captura del Fondo por parte de grupos de interés (gremios y mecanismos de pago)
				Admite libertad de elección a nivel de los prestadores	
	Fondo Único de cotización ligada al trabajo e impuestos Fórmula de distribución basada en per cápita ajustado por necesidades	Aseguramiento Universal, Gestores de red con población a cargo Pueden existir seguros complementarios	Públicos y privados (con o sin fines de lucro)	Solidariza financiamiento Reduce la discriminación por riesgos	Eventuales mayores costos de transacción
				Admite libertad de elección a nivel de los prestadores	
				Reduce los riesgos de captura por parte de grupos de interés	
Sistema de Seguro Social de Salud	Fondo Único con Multiseguros Fórmula de distribución basada en per cápita ajustado por riesgos	Aseguramiento Universal, FONASA y otros (ISAPRES reformadas) Pueden existir seguros complementarios	Predominantemente pública Prestadores privados complementarios (con o sin fines de lucro)	Solidariza financiamiento Reduce la discriminación por riesgos	Mayores costos de transacción Dificulta planificación sanitaria por poblaciones y territorio
				Admite libertad de elección a nivel de aseguradores y prestadores	Requiere mayor capacidad institucional regulatoria
					Mantiene riesgos de segmentación

Fuente: Ministerio de Salud (2014).

La mayoría de los miembros de la Comisión concebía a un sistema como el Servicio Nacional de Salud como la mejor alternativa en el largo plazo, debido a sus ventajas en términos de favorecer la progresividad en el financiamiento y la equidad en el acceso a la atención de salud y en los resultados. Sin embargo,

reconocía en base al análisis político de ese momento, que en la medida en que el arreglo de financiamiento para salud no pudiese acceder a una recaudación total por la vía de impuestos generales progresivos, un Fondo Central o Fondo Único público con recursos provenientes de cotizaciones de seguridad social existente e impuestos generales, representaría la segunda mejor iniciativa en términos de solidaridad y eficiencia del financiamiento de la salud.

Luego de plantear el escenario final ideal, caracterizado por el pagador único y seguro nacional de salud, la Comisión no desarrolló todos estos hitos y pasos a seguir, sino que se dedicó al diseño de lo urgente, del presente, tarea no menor dada la complejidad del problema. Se limitó a plantear la necesidad de nivelación a través del fortalecimiento del sistema público de provisión de salud, la necesidad de comenzar ahora con un fondo mancomunado universal (entre Fonasa y las isapres). Esa mirada de definir claramente el horizonte fue necesaria para evaluar aquellas medidas que, planteadas para el plazo inmediato, fueran también conducentes a la propuesta ideal. De esta forma, la Comisión evaluaba si cada herramienta recomendada cooperaba o no en el avance hacia la meta y entonces la desarrollaba en mayor profundidad.

La experiencia internacional apoya el camino trazado

A la hora de complementar esta visión con la experiencia internacional, se puede ver que la evidencia histórica muestra que los países pueden transitar en forma gradual hacia los cambios de sus sistemas de salud. Entre los casos clásicos de conformación de sistemas de salud paradigmáticos, como los del Reino Unido y Alemania, se pueden sumar casos claros de transformación, como España, en el contexto de Europa occidental, y Corea de Sur y Taiwán, en el grupo de los tigres asiáticos. En ambos tipos de casos se transitó desde un sistema con aseguramiento múltiple y segmentado a uno con un fondo y aseguramiento único y con un *pool* único de riesgos en aproximadamente una década. En el caso de España, para construir un Servicio Nacional de Salud descentralizado por Comunidad Autónoma, y en el caso de Corea del Sur y Taiwán para construir un sistema de seguro único de salud y pagador único (42), similar al largo plazo propuesto por la Comisión. En ambos tipos de casos, los éxitos mostrados son reconocidos internacionalmente.

Existe una serie de otros países en transiciones parecidas más contemporáneas, como Turquía, que cambió su sistema de salud segmentado a uno integrado en diez años con importantes resultados (Rifat y otros, 2013); también en Europa del Este, Polonia, Estonia y Hungría, entre otros, llamados ahora países emergentes (Kutzin y otros, 2000); y para no ir más lejos, en América Latina está el caso muy reciente de Uruguay, el de Costa Rica en los noventa y el de Brasil en 1988, con la creación de un Sistema Único de Salud (SUS) más parecido al proceso español. Incluso, el *Afordable Care Act* en Estados Unidos, que hoy se

encuentra cuestionado por el gobierno de Trump, tuvo una transición entre 2010 y 2016 en que se implementó una reforma relativamente sustantiva para ese país, con algunas que son similares a las propuestas para el corto plazo por la Comisión chilena, y que ha promovido la incorporación de importantes grupos de personas al aseguramiento (más de 23 millones), a través de tres áreas de medidas. En efecto, esta ley incorporó la universalidad vía aseguramiento obligatorio, regulación de primas comunitarias y afiliación abierta (*open enrolment* y fin paulatino de las preexistencias), de tal forma de impedir la discriminación de personas mayores y evitar el rechazo de los asegurados a solicitudes de ingreso y el apoyo financiero a quienes califican (bajos ingresos) para pagar la cobertura a la par de la expansión importante de los programas del Estado *Medicare* y *Medicaid*.

Así, las herramientas y estrategias escogidas por la Comisión se sustentan en procesos de cambio conocidos a nivel internacional. En la tabla 3 pueden observarse algunos detalles regulatorios de algunos de los ejemplos que se han mencionado. En todos estos casos, se escoge el camino de mancomunar los recursos en un solo fondo, con un cambio significativo de un sistema de multiaseguramiento a uno de aseguramiento único; en todos la herramienta fundamental para generar solidaridad son las primas obligatorias de seguridad social complementadas con ingresos fiscales, para brindar un conjunto amplio de beneficios. La dinámica del fondo exige el esfuerzo de diseñar las formas en que se cubrirán los costos necesarios de la atención de salud y el mecanismo de transferencia de esos recursos, así como la organización del sistema de provisión; y, finalmente, en todos los casos existe aseguramiento privado suplementario o complementario marginal, respecto de las responsabilidades asumidas por el Estado en cuanto a cobertura financiera.

Tabla 3. Características principales de sistemas de salud en países que transitaron a sistemas de pagador único (casos escogidos)

País	Principios, preponderantes y esquema de aseguramiento	Regulación de los ingresos al seguro	Regulación de los beneficios	Regulación para el funcionamiento de la asignación de recursos	Regulación seguros voluntarios
Uruguay	Transitó de multiseguros a Seguro público único con proveedores administrando riesgos a partir de 2008, bajo principio de solidaridad	Prima solidaria proporcional al ingreso escalonada. El aporte fiscal financia brechas financieras.	Conjunto amplio de beneficios definido por exclusión (PIAS) y equivalente en costos a los ingresos de la seguridad social	Un solo pool de riesgos que se reparte mediante Ajuste de riesgos solidario con la totalidad del financiamiento de la seguridad social a los proveedores organizados en mutuales y sector público.	No pueden ser ofertados por el aseguramiento social. No pueden ofrecer coberturas primarias
Corea del Sur	Transitó de multiseguros (más de 300) a Seguro público único a partir de 1999, bajo principios de eficiencia y solidaridad	Prima solidaria proporcional al ingreso, compartida en partes iguales entre empleador y empleado de 4,5%.	Conjunto amplio de beneficios, pero con coseguro importante (20% hospitalario y entre 35 a 50% en lo ambulatorio)	Un solo pool de riesgos y pagador único. Los pagos se realizan bajo distintas modalidades. Fee for service y GRDs (hospitales) y tarifas en lo ambulatorio	Suplementario, pero con poca participación en el gasto total (menos del 5%)

Estonia	Transitó de multiseguro (22) a Seguro público único a partir de 1994 y 2001	Contribuciones del 13% (empleadores) que constituyen cerca del 65% del financiamiento el resto de impuestos. 95% de la población está cubierta con 45% de no contribuyentes	Conjunto amplio de beneficios definido por exclusión o lista negativa. Existen co-pagos estandarizados y conocidos.	2% del pool es retenido para enfermedades de alto costo. La primera etapa de la asignación de recursos ocurre desde el Fondo a las 4 regiones de salud existentes	Mercado suplementario muy pequeño de solo unas cientos de personas (menos del 0,01%) no elegibles para la cobertura del financiamiento público EHIF
Polonia	Transitó de multiseguro a Seguro público único en los 2003	Contribuciones de seguridad social del 9% de la nómina	Conjunto amplio de beneficios definido por exclusión o lista negativa, con algunos servicios positivamente listados (procedimientos dentales, medicamentos, entre otros).	Primer nivel pagado per cápita ajustado por edad. En hospitales pagos de acuerdo a departamento, estadía y complejidad del hospital y diagnósticos	Existe aseguramiento suplementario privado con el 3,1 a 3,9% de la población, pero con solo el 0,6% del gasto en salud.
Turquía	Transitó desde multiseguro a Seguro público único bajo principios de equidad, eficiencia, efectividad y responsabilidad	Contribuciones de seguridad social y 75% ingresos desde impuestos generales	Conjunto de beneficios ampliado de manera incremental	Programa de transformación de salud (HTP) en 10 años. Distribución de presupuesto total en base a servicios provistos.	Seguros privados complementario y suplementario pero tienen una participación moderada (4,4% del gasto total en salud)
				Importancia de la atención primaria	

Fuente: Elaboración propia.

En la Comisión, algunos integrantes plantearon la posibilidad de avanzar hacia un sistema de multiseguros con una mirada de largo plazo del sistema de salud, e impulsaron la conformación de un fondo único, igual que la posición de mayoría, pero con participación de seguros privados y con Fonasa en la administración de los riesgos como modelo de llegada. Sostenían que era factible avanzar hacia modelos tradicionales de seguridad social en el caso chileno, es decir, con aseguramiento privado. Esta posición fue estimada como inconveniente por la mayoría de la Comisión en base a la experiencia de los países de vanguardia que mantienen este tipo de sistemas, como Alemania y Holanda, que durante ya casi treinta años han estado lidiando con la selección de riesgo de seguros, en su gran mayoría públicos (van de Ven y Ellis, 2000; van de Ven y otros, 2003; van de Ven y otros, 2013), con una institucionalidad bastante más fuerte que la de Chile.[10]

Otra posición minoritaria se movió desde el *statu quo* a la posición anteriormente descrita, reclamando el uso de recursos públicos como subsidios

10 En general, se trata de "cajas de enfermedad", entidades sin fines de lucro que forman parte del aseguramiento social.

a la demanda. Ellos, los más vinculados a la industria, sostenían que no era necesario integrar a las isapres en la lógica de la seguridad social, que el sistema concebido solo para las clases media y alta no presentaba un problema estructural que solucionar, excepto el de la judicialización que generaban las demandas por las alzas unilaterales de precios. En efecto, postulaban que con pequeños cambios las isapres podrían seguir funcionando, y que lo esencial era solucionar el problema de la judicialización. Para casi todos los miembros, esta postura no era sostenible ni ética ni técnicamente, ya que el sistema había perdido soporte y legitimidad en la forma fundamental de definir sus ingresos y no era estable.

En definitiva, la posición de mayoría que se ha estado describiendo votó por la necesidad de avanzar hacia un fondo único de salud, público, estimando no necesaria e ineficiente la alternativa de multiplicidad de aseguradores, más allá de la transición de corto plazo. Lo que exigía en la actualidad, y en un período de transición similar a los de las experiencias estudiadas (unos diez años), una férrea regulación de los seguros privados a cambio de continuar utilizando el 7% de la seguridad social durante esa transición.

Reflexiones finales

Este trabajo hace un esfuerzo por resumir la reflexión en el seno de la Comisión Asesora Presidencial para la reforma a las isapres, junto con describir y complementar los aspectos centrales de la propuesta que involucra al conjunto del sistema. Identifica aquellas cuestiones esenciales de diseño sobre las que descansan los objetivos y principios de la propuesta, tanto de corto como de largo plazo, teniendo en cuenta que el tiempo transcurrido y la agudización de los problemas hacen necesario el avance más acelerado que el propuesto el año 2014.

En debates posteriores a la entrega del informe aparecieron defensas del mercado de las isapres, criticando aparentemente la técnica y los detalles de cálculos de apoyo a la propuesta. Se insistió en la mantención de un sistema de precios y planes básicos, en ignorar la necesidad de mancomunar el 7%, en considerar a las isapres como seguros privados basados en el principio de equivalencia, aun cuando cuenten con la cotización obligatoria de seguridad social de los trabajadores. Y como otras veces, se anunció el desastre completo del sistema de salud si se tocaba el esquema actual. Lo cierto es que la propuesta es sólida y para nada novedosa, ya que muchos países han acometido cambios similares. Por otra parte, la forma de reducir cualquier incertidumbre de manera radical es teniendo claro cuál es el compromiso de largo plazo y la certeza de que se avanza hacia el modelo deseado, porque, a la larga, al impulsar la reforma de largo plazo se conformará un solo *pool* de riesgos para toda la sociedad.

Es tiempo de cambiar la orientación que el modelo de desarrollo del sistema ha tenido de acumulación privada y restricción pública, aumento del mercado

y disminución de la solidaridad. La concepción ideológica que ha sustentado las políticas de seguridad social en Chile corresponde a aquella neoliberal más extrema, lo que sorprende, en particular, de los noventa en adelante, con el apoyo de algunos organismos internacionales en la conceptualización de la introducción de mecanismos de mercado y privatización en estos sectores, en que tradicionalmente esto no existía, bajo el supuesto objetivo de corregir los problemas de eficiencia e insostenibilidad futura. A partir de la introducción de estas reformas, la eficiencia en los sistemas de seguridad social no aumentó y se bloqueó la consecución de los objetivos sociales como la equidad, la universalidad, la solidaridad y la sostenibilidad en el tiempo, en definitiva, la satisfacción de la sociedad en cuanto a sus necesidades de salud y supervivencia digna de la vejez. Junto con el proceso de acumulación privado basado en estrategias de mercado, como la discriminación por riesgos, la expansión de la capacidad instalada y la integración vertical, siempre soportado por un subsidio implícito dada la existencia del sector público, existe un proceso continuado de aumento de la participación privada en el financiamiento global. Esto se produce también con el aumento del gasto privado en medicamentos y con el aumento del gasto público dirigido a prestaciones privadas. Estos procesos bloquean la consecución de objetivos de solidaridad y eficiencia en la seguridad social de salud.

Estamos en un momento en que las posiciones neoliberales han perdido toda legitimidad. Se trata, entonces, de defender el fortalecimiento del sector público y de los modelos racionales y solidarios de prestación de salud. Actualmente se hace urgente avanzar hacia la implementación del modelo de largo plazo que propuso la Comisión de 2014. Han transcurrido dos años desde la entrega del informe y es posible que pase un buen tiempo más hasta que se legisle. En este caso se hará urgente el diseño general del fondo público único y su plan de implementación. Se debería, entonces, avanzar en mancomunar todos los fondos disponibles, dando paso a este ente pagador único sin intermediación de seguros y sin más intermediación que las coordinaciones y regulaciones de redes establecidas (a las cuales se adscribirían los proveedores privados que estén disponibles para participar en el seguro nacional de salud y cumplan con las condiciones exigidas), que establecerá una relación directa. Todos los problemas de eficiencia y equidad se jugarán, entonces, en las formas de asignación de los recursos, de modo que ellos promuevan la integración de las redes y la cooperación más que la competencia, un modelo centrado en la atención primaria, con acceso equitativo y universal. Se habrá dado un paso definitivo en la solidaridad necesaria en el sistema de salud chileno. Los seguros privados podrán tener participación suplementaria y/o complementaria al seguro social de salud, tal como ocurre en las experiencias internacionales que se han mostrado en este artículo, pero ya no formarán parte de la seguridad social de salud.

Conforme este avance se produzca, habrá que abordar al mismo tiempo los aspectos asociados a generar un sistema de atención de salud basado en redes

integradas de atención, con un fuerte arraigo en el primer nivel de atención, como ya se ha señalado. Para ello sería óptimo volver a contar con un sistema nacional de salud integrado y bajo una sola administración. Además, será posible aumentar el financiamiento fiscal de manera única, planificada y equitativa, y de acuerdo con los principios del aumento de espacio fiscal para la salud, aumentando el gasto público y apuntando a la eliminación del gasto de bolsillo, que pone en riesgo de empobrecimiento a las familias, tal como ha sido comprometido por Chile junto a los demás países del continente en 2014 en el consejo directivo de la OPS/OMS (Pan American Health Organization, 2014) y como han recomendado economistas de la salud de todo el mundo en The Lancet 2015.[11]

Será preciso fortalecer las instancias de conducción sectorial en este proceso de transformación para que prevalezca la capacidad de llevar adelante y conseguir estos objetivos superiores. Finalmente, no se debe olvidar que es necesaria la interacción con otros sectores para generar estrategia que aborden los determinantes sociales, en el entendido que un avance profundo en salud, debe darse también en un avance profundo en equidad en el conjunto de la sociedad y una profundización político-democrática que permita fluir los diálogos sociales y los acuerdos ciudadanos pertinentes, colocados sobre los hombros de las organizaciones preocupadas por el desarrollo social.

Por eso esta defensa —está demostrado— no puede ser meramente técnica: se requiere de un importante movimiento social que recoja la necesidad de reivindicar la recuperación de los sistemas de protección para los trabajadores y la ciudadanía. Visto de esta forma, la propuesta que la Comisión entregó al país —lo que aquí se pretende haber complementado— puede ser recogida y enriquecida por los actores sociales y políticos, de cara a los próximos procesos sociales y electorales, en un momento en que Chile exige reformas. Los programas políticos y movimientos que apoyan el acceso equitativo a prestaciones de salud, en forma creciente, sin barreras financieras, para toda la población y con mecanismos solidarios de financiamiento, pueden nutrirse de estos lineamientos.

Referencias

Aguilera X., C. Castillo, M. Nájera y C. Ibañez (2014). Full Case Study: Monitoring and evaluating progress towards Universal Health Coverage in Chile. *PLoS Med*, 11 (9): e1001676. Disponible en https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1001676.

Armstrong, J., F. Paolucci, H. McLeod y W. van de Ven (2017). Risk equalisation in voluntary health markets: A three country comparison. *Health Policy*, 98 (2010): 39-49.

Banco Mundial (1993). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1993. Invertir en Salud.* Washington D.C.

11 Cf. *The Lancet*, 8 de septiembre de 2015, disponible en http://bit.ly/2yoFFJT.

Cid Pedraza, C. (2006). La aplicación neoliberal de la política de seguridad social en Chile: Una profundización de su impacto en salud. *Economía Crítica y Desarrollo*, 4: 27-64.

—. (2011a). Diagnoses-Based Risk Adjusted Capitation Payments for Improving Solidarity and Efficiency in the Chilean Health Care System: Evaluation and Comparison with a Demographic Model. Department of Economics, Institute of Business and Economics Studies, Institute for Health Care Management, University of Duisburg Essen, Germany. 2011.

—. (2011b). Problemas y desafíos del seguro de salud en Chile: El cuestionamiento a las isapres y la solución funcional. Temas de la Agenda Pública, Centro de Políticas Públicas PUC, año 6, núm. 9.

—. (2011c). Los problemas del aseguramiento privado en salud en Chile: en busca de una solución para una historia de ineficiencia e inequidad. *Medwave*, 11 (12): e5264. DOI: 10.5867/medwave.2011.12.5264.

Cid Pedraza, C. y L. Prieto Toledo (2012). El gasto de bolsillo en salud: El caso de Chile, 1997 y 2007. *Revista Panam Salud Pública*, 31 (4): 310-316.

Cid Pedraza, C., A. Torche, C. Herrera, G. Bastías y X. Barrios (2014). Bases para una reforma necesaria al seguro social de salud chileno. En Pontificia Universidad Católica de Chile, *Propuestas Para Chile. Concurso de Políticas Públicas 2013* (pp. 183-219).

Cid Pedraza, C. y A. Uthoff (2017). ¿Es necesaria una nueva reforma de salud en Chile? Propuestas para superar la segmentación. *Panamerican Journal of Health Policy.*

Colombo, F. y N. Tapay (2004). *Private health insurance in OECD countries: the benefits and costs for individuals and health systems.* OECD Health Working Papers núm. 15.

De Castro, S. (1992). Prólogo. En *El Ladrillo. Bases de la Política Económica del Gobierno Militar Chileno.* Santiago: Centro de Estudios Públicos.

Fazio, H. (1996). *El programa abandonado. Balance económico social del Gobierno de Aylwin.* Santiago: Lom.

Ffrench-Davis, R. (2004). *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: Tres décadas de política económica en Chile.* Buenos Aires: Siglo XXI.

Frenz, P., I. Delgado, L. Villanueva, J. S. Kaufman, F. Muñoz y M. S. Navarrete (2013). Seguimiento de cobertura sanitaria universal en Chile entre 2000 y 2011 usando las Encuestas Casen. *Revista Médica de Chile*, 141: 1.095-1.106.

Homedes N. y A. Hugalde (2005). Why neoliberal health reforms have failed in Latin America. *Health Policy*, 71 (1): 83-96.

Koch, K., C. Cid Pedraza y A. Schmid (2017). Out-of-pocket expenditure and financial protection in the Chilean health care system. A systematic review. *Health Policy*, 121 (5): 481-494.

Kwon S. (2009) Thirty years of national health insurance in South Korea: lessons for achieving universal health care coverage. *Health Policy and Planning*, 24: 63-71.

Kutzin J., S. Shishkin, L. Bryndová, P. Schneider y P. Hrobon (2010). Reforms in the pooling of funds. Implementing Health Financing Reform. Lessons from countries in transition. En J. Kutzin, C. Cashin y M. Jakab (eds.), *World Health Organization and European Observatory on Health Systems and Policies* (pp 119-155). Observatory Studies Series 21. Copenhagen.

Ministerio de Salud (2014). Comisión Asesora Presidencial para el Estudio y Propuesta de un Nuevo Régimen Jurídico para el Sistema de Salud Privado: Informe Final. Disponible en http://bit.ly/2j1Xrom.

Montoya, C. (2014). *La salud dividida: Chile 1990-2010. Ideología, debates y decisiones acerca de la Salud: lo que dicen los documentos del período de los gobiernos de la Concertación.* Santiago: Ciebo.

Morales R. (2008). Neoliberalismo en Chile: A treinta y tres años del shock Neoliberal. *Economía Crítica y Desarrollo*, 5: 15-29.

Nozick, R. (1974). *Anarquía, Estado y utopía.* México: Fondo de Cultura Económica.

OECD (2014). OECD Health Statistics 2014. Definitions, Sources and Methods. Private health insurance. Disponible en http://bit.ly/2BmmGp7.

Oyarzo, C. (1994). La mezcla público-privada: una reforma pendiente en el sector salud. *Estudios Públicos*, 55: 143-170.

Pan American Health Organization (PAHO/WHO) (2014). *Strategy for universal access to health and universal health coverage.* 53rd Directing Council (CD53/5, Rev. 2). Washington DC.

Paraje, G., E. Bitrán, F. Duarte y M. Willington (2013). El mercado de los seguros privados obligatorios de salud: Diagnóstico y reforma. *Espacio Público.*

Riesco, X. (2003). *Privatising health care. Two decades of marketising reforms. Basis for case on Chile.* Discussion Paper. School of Public Policy, University College London, University of London.

Riesco, M. (2012). *Parto de un siglo. Una mirada al mundo desde la izquierda de América Latina.* Santiago: Editorial Usach.

Rifat Atun, Sabahattin Aydın, Sarbani Chakraborty, Safir Sümer, Meltem Aran, Ipek Gürol, Serpil Nazlıoğlu, Şenay Özgülcü, Ülger Aydoğan, Banu Ayar, Uğur Dilmen, Recep Akdağ (2013). "Universal health coverage in Turkey: enhancement of equity". *The Lancet*, 382.

Titelman, D. (2000). Reformas al sistema de salud en Chile: Desafíos pendientes. Serie Financiamiento del Desarrollo 104. Cepal.

Turner, J. (2005). *Social Security Privatization Around the World.* AARP Public Policy Institute.

Unger, J-P, P. De Paepe, G. Solimano y O. Arteaga (2008). Chile's Neoliberal Health Reform: An Assessment and a Critique. *PLoS Med*, 5 (4): e79.

Uthoff, A., J. M. Sánchez y R. Campusano (2012). El mercado de seguros de salud: Lecciones sobre el conflicto entre equivalencia y solidaridad. *Revista de la Cepal*, 108: 147-167.

van de Ven, W.P.M.M. y R. P. Ellis (2000). Risk adjustment in competitive health plan markets. En A. Culyer y J. Newhouse (eds.), *Handbook in Health Economics* (pp. 755-845). Amsterdam: North-Holland, Elsevier.

van de Ven, W.P.M.M., K. Beck, F. Buchner, D. Chernichovsky, L. Gardiol, A. Holly, L. M. Lamers, E. Schokkaert, A. Shmueli, S. Spycher, C. Van de Voorde, R. C. J. A. van Vliet, J. Wasem e I. Zmora (2003). Risk adjustment and risk selection on the sickness fund insurance market in five European countries. *Health Policy*, 65 (1): 75-98.

van de Ven, W.P.M.M., K. Beck, F. Buchner, E. Schokkaert, F. T. Schut, A. Shmueli y J. Wasem (2013). Preconditions for efficiency and affordability in competitive healthcare markets: Are they fulfilled in Belgium, Germany, Israel, the Netherlands and Switzerland? *Health Policy*, 109 (3): 226-245.

Vega, J. (2001). Enfermo de pobre. La inequidades sociales y la salud en Chile. *Revista Universitaria*, 73: 43-56.

11

Sistema de salud chileno: Funcionamiento, problemáticas y propuestas de reforma

David Debrott Sánchez*

Este trabajo aborda el funcionamiento del sistema de salud chileno, sus contradicciones y sus principales problemáticas. Analiza críticamente las opciones de reforma en debate y propone una opción alternativa, orientada a la desmercantilización de la salud: ésa es la perspectiva.

Elementos para el análisis del sistema de salud

Aspectos conceptuales

Los sistemas sanitarios son sistemas complejos (Rivas-Loría, 2006), por lo que su análisis tiende a ser parcial o a extenderse demasiado. Intentando evitar ambos extremos, se ha adoptado un enfoque conceptual que identifica los principales componentes del sistema (Tobar, 2000, 2015; Debrott Sánchez, 2014).

El análisis del sector salud considera tres grandes dimensiones. La primera es salud de la población, finalidad última de todo análisis. La segunda son las políticas sanitarias. La tercera, objeto central de este trabajo, es el sistema de salud. En cualquier sistema de salud intervienen tres grandes agentes que interactúan y cuyas formas de relación condicionan las políticas y los resultados sanitarios. El primero es la población, sus comunidades e individuos, quienes padecen necesidades de atención sanitaria y expresan (o no) la demanda por servicios. Luego, los proveedores de servicios sanitarios, quienes se organizan para satisfacer dicha demanda, sujeto a la finalidad intrínseca de cada organización. Finalmente, un conjunto de agentes que intermedian la relación usuario-proveedor: los seguros, las agencias gubernamentales y, en general, las diferentes instituciones de la seguridad social.

La relación entre estos agentes está determinada por las formas en que se organiza cada sistema de salud, pudiendo coexistir un mayor o menor grado de integración. En sistemas más integrados las características de la relación son más homogéneas y uniformes, mientras que en sistemas menos integrados las relaciones son heterogéneas y multiformes. De esta manera, un sistema sanitario puede estar constituido por varios subsistemas que coexisten, interactúan y generan resultados sanitarios variados.

* El autor agradece la colaboración de David López, integrante de Estudios Nueva Economía. Cualquier error u omisión es de responsabilidad del autor. Las opiniones expresadas en este trabajo no comprometen a la institución en la que se desempeña su autor.

En general, y para efectos analíticos, cada subsistema se define por tres grandes componentes.

- Modelo de atención (interrogantes técnicas): ¿qué servicios cubrir?, ¿a quiénes cubrir?, ¿cómo realizar la prestación de servicios?, y ¿dónde realizar tales prestaciones?
- Modelo de gestión (interrogantes políticas): ¿cuáles son los valores que inspiran el sistema?, ¿qué rol juegan el Estado y el mercado?, ¿quién realiza la provisión de los servicios?, ¿qué tipo de regulación se establece?, ¿cómo se financian los servicios?, y ¿qué información se entrega a la población?
- Modelo de financiamiento (interrogantes económicas): ¿cuáles son las fuentes de financiamiento?, ¿qué nivel y composición de gasto es adecuado?, y ¿cómo se asignan los recursos?

Siguiendo a Tobar (2000, 2015), es útil un modelo empírico para clasificar los diferentes subsistemas, describiendo los esquemas de financiamiento y pago a proveedores que son predominantes en cada uno (Evans, 1981). En la práctica, este modelo integra el análisis de los tres componentes que acabamos de señalar y se resume en la tabla 1.

Tabla 1. Modelo de Evans: clasificación de los sistemas de salud basado en esquemas de financiamiento y pago.

		Modelos de financiamiento	
		Público (obligatorio)	**Privado (voluntario)**
Modelos de pago	**Directo del usuario**	-	Modelo de pago directo
	Directo con reembolso	Modelo de reembolso p último	Modelo de reembolso privado
	Indirecto por contrato	Modelo de contrato público	Modelo de contrato privado
	Indirecto con integración vertical	Modelo de integración vertical público	Modelo de integración vertical privado

Fuente: Adaptado de Tobar (2000).

Datos relevantes

Estado de salud de la población

El estado general de la salud de los chilenos puede ser considerado bastante satisfactorio, al menos bajo los indicadores tradicionales (tabla 2). La expectativa de vida se encuentra muy por sobre el promedio global, el de los países del continente americano —incluyendo Costa Rica y Cuba, países latinoamericanos con buenos resultados sanitarios y sistemas de salud reconocidos por su calidad— y el promedio de la OCDE. Los niveles de mortalidad neonatal, si bien más altos que el promedio OCDE y que países como Cuba, Suecia y el Reino Unido, se encuentran en un nivel bajo. Incluso, la probabilidad de morir de enfermedades

crónicas, cuya prevalencia aumenta con un mayor nivel de ingreso, no es la más alta de la región, ni se encuentra por sobre el promedio de los países de la OCDE.

Sin embargo, al analizar indicadores sanitarios más específicos se observa una situación menos satisfactoria y en algunos aspectos preocupante. Los suicidios se ubican en el promedio de los países OCDE y de Europa, pero por encima del promedio mundial y de América, y muy por encima de Costa Rica o México. La maternidad en edad adolescente está en el promedio de América, por encima del promedio mundial y bastante por encima de Europa y los países OCDE.

El consumo de tabaco es uno de los más altos en la comparación, en hombres y mujeres. El consumo de alcohol es uno de los más altos a nivel de América y por encima del promedio mundial.

Esto pone en evidencia la debilidad de las políticas de prevención y promoción de la salud, salud mental y la preocupación por los determinantes sociales de la salud (Cuadrado, 2015). A pesar de esto, para un observador externo la condición de salud del país puede seguir pareciendo buena. Incluso, el bajo número de profesionales de la salud podría interpretarse como que el sistema de salud chileno es increíblemente eficiente.[1] De hecho, Bloomberg clasificó a Chile como el octavo país con el sistema de salud más eficiente del mundo en 2014, usando datos de gasto en salud y esperanza de vida.[2]

Análisis de este tipo, en la práctica, esconden una serie de hechos. Primero, que los principales aumentos en esperanza de vida se obtuvieron durante los años posteriores al establecimiento del Servicio Nacional de Salud (SNS) y del Servicio Médico Nacional de Empleados (Sermena) en Chile y a la expansión de la cobertura pública; los avances posteriores han sido más lentos, se han debido principalmente al aumento del gasto de las familias y han tendido a un estancamiento durante los últimos años (gráfico 2). Segundo, que existen importantes desigualdades en acceso y estado de salud entre niveles de ingreso y grupos sociales. Estas desigualdades son reforzadas tanto por los seguros privados, que discriminan por riesgo a sus propios beneficiarios y a sus potenciales beneficiarios, como por la fuerte dependencia que el sistema tiene del gasto privado, incluyendo en buena parte el gasto de bolsillo de las familias para el pago de prestaciones y medicamentos, entre otros aspectos no cubiertos por los seguros de salud.[3] Finalmente, no se considera el constante proceso de debilitamiento del sistema público, y el subsidio constante del fondo público y el Fisco a los proveedores privados con fines de lucro, a través de la Modalidad de Libre Elección (MLE), de las prestaciones con Garantías Explícitas en Salud (GES) y de los pagos a sociedades médicas; proceso cuya eficiencia es, a lo menos, cuestionable.

---

1 Número de profesionales de la salud por cada 10 mil habitantes: Chile: 11,7; Global: 25,0; América: 32,3; Europa: 71,9; OCDE: 102,8.

2 Este ranking se elabora con el "Health Care Efficiency Index" realizado por Bloomberg con datos del año 2014. Véase https://bloom.bg/2C9G7ii.

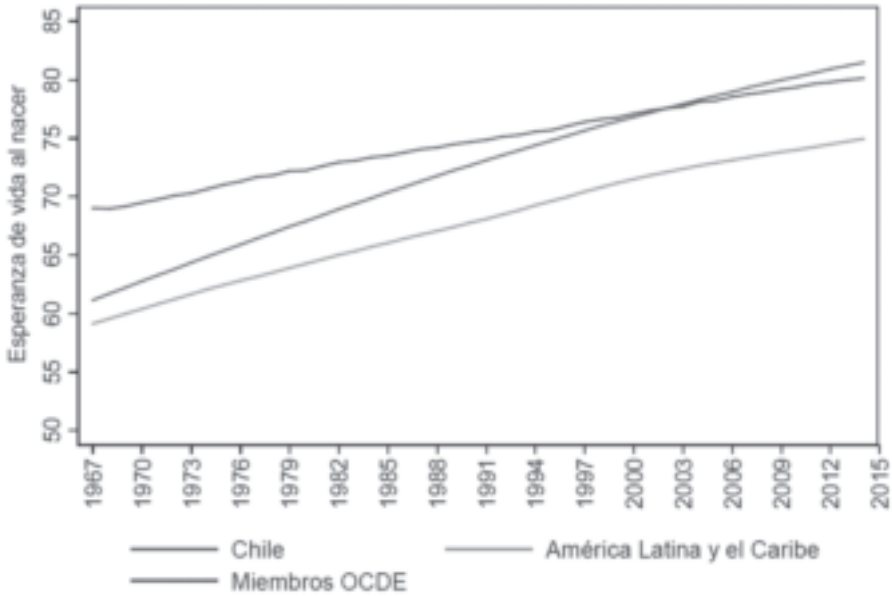
3 El gasto de bolsillo se refiere al gasto sanitario realizado en el momento en que un hogar se beneficia del servicio de salud, como, por ejemplo, honorarios médicos, facturas de hospital, compra de medicamentos, entre otros.

Tabla 2. Indicadores de salud, comparación internacional (2016).

	Expectativa de vida al nacer (años)	Tasa de mortalidad neonatal (por cada 1000 nacidos vivos)	Probabilidad de morir de enfermedad cardiovascular, cáncer, diabetes o enfermedad crónica respiratoria entre los 30 y los 70 años (%)	Tasa de mortalidad por suicidio (por cada 100 mil habitantes)	Tasa de maternidad adolescente (por cada 1000 mujeres de entre 15 a 19 años)	Prevalencia de consumo de tabaco entre hombres mayores a 15 años (%)	Prevalencia de consumo de tabaco entre mujeres mayores a 15 años (%)	Consumo de alcohol per cápita (mayores de 15), en litros de alcohol puro, estimaciones proyectadas
Chile	**80,5**	**4,9**	**11,9**	**13,0**	**51,5**	**40,0**	**36,0**	**9,3**
Regiones del mundo OMS								
Global	71,4	19,2	19,4	11,4	44,1	_	_	6,3
América	77,0	7,7	15,4	8,9	51,7	_	_	8,1
Europa	76,8	6,0	18,4	13,8	17,6	_	_	10,2
Países de América Latina								
Costa Rica	79,6	6,2	12,2	6,9	61,2	18,5	8,3	5,1
Cuba	79,1	2,3	16,5	14,6	52,5	52,7	17,8	5,5
México	76,7	7,0	15,7	4,1	70,9	20,8	6,6	6,8
Países OCDE								
Total OCDE	80,3	3,3	13,1	13,4	21,1	_	_	8,9
República Checa	78,8	1,8	17,0	15,6	11,1	37,4	29	14,1
Polonia	77,5	3,1	20,0	20,5	14,0	32,4	23,7	11,5
Portugal	81,1	2,0	11,9	12,5	10,5	31,5	13,7	12,5
Suecia	82,4	1,6	9,9	13,2	5,1	20,4	20,8	8,7
Reino Unido	81,2	2,4	12,0	7,0	19,3	19,9	18,4	12,0

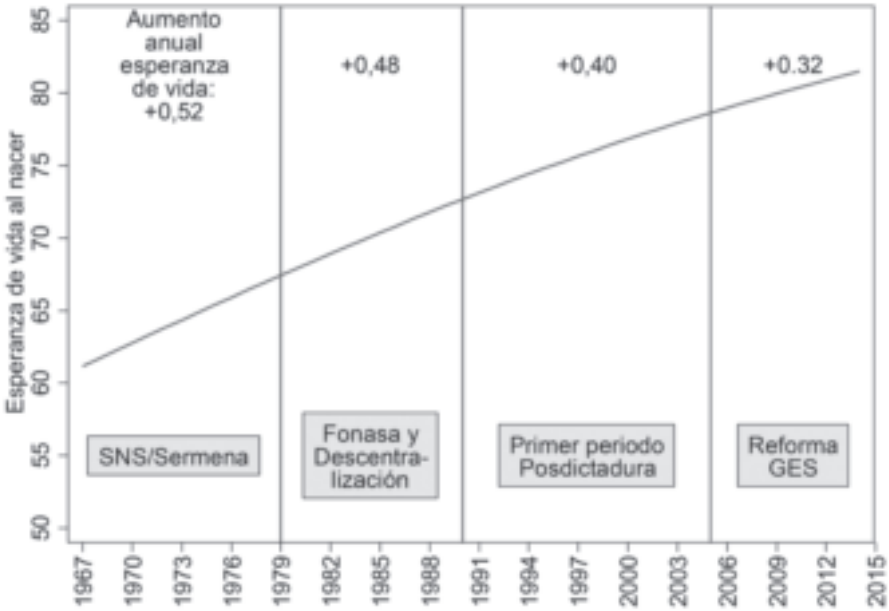
Fuente: Elaboración propia en base a *World Health Statistics 2016, Annex B*, de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Gráfico 1. Esperanza de vida al nacer, ambos sexos. 1967-2014, comparación internacional.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del World Development Indicators (Banco Mundial).

Gráfico 2. Esperanza de vida al nacer, ambos sexos, 1967-2014, según periodos del sistema de salud.

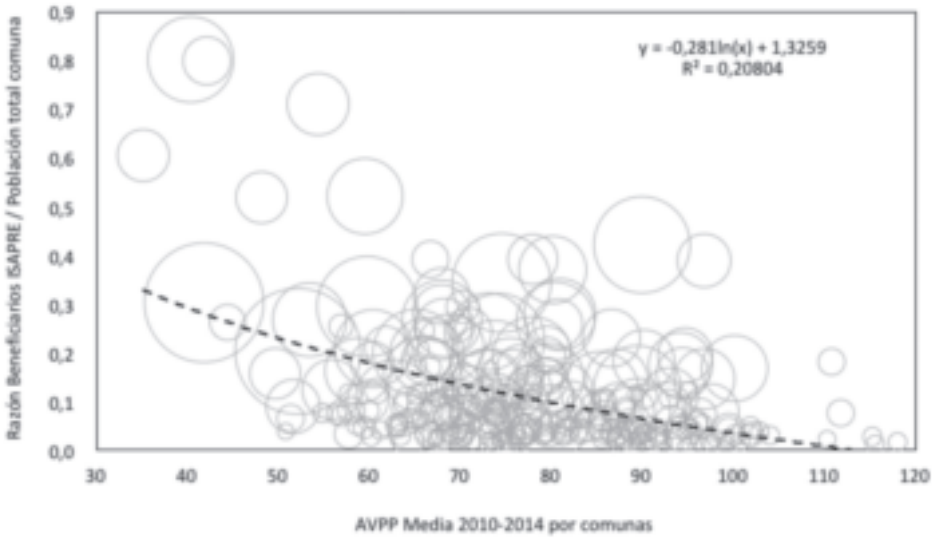


Fuente: Elaboración propia en base a World Development Indicators (Banco Mundial).

Desde fines de los años sesenta se puede ver en Chile una tendencia a alejarse del nivel de salud promedio del resto de América Latina y el Caribe, y a acercarse a los niveles de países de ingresos altos, o con un desempeño en salud históricamente alto, como Cuba. Este gran avance en bienestar se debe principalmente a las mejoras en el estado de salud durante el periodo de funcionamiento del Servicio Nacional de Salud, sistema de salud nacional y universal que cubría a la mayor parte de la población, establecido en 1952 (Goic, 2015; Birn y Nervi, 2016; Labra, 2014). Entre 1967 y 1979, el crecimiento anual de la expectativa de vida fue de 0,8%, equivalente a 0,52 años más de vida cada año (6,26 años totales). Durante el periodo de la contrarreforma neoliberal de la dictadura, el crecimiento en esperanza de vida se reduce a 0,7% anual, y sigue recortándose a 0,5% y 0,4% durante el periodo de posdictadura y tras la reforma AUGE/GES, respectivamente.

Los exitosos resultados agregados en salud que exhibe el país esconden importantes desigualdades que expresan diferencias socioeconómicas, las que a su vez son profundizadas por el sistema de salud. Como se puede observar en el gráfico 3, las comunas con mayor nivel de ingresos presentan un mejor estado de salud poblacional, y ambas cosas (ingresos y riesgos) incentivan la penetración del aseguramiento privado bajo una lógica de lucro. Por el contrario, aquellas comunas de menores ingresos presentan un peor estado de salud poblacional, lo que desincentiva el aseguramiento privado.

Gráfico 3. Estado de salud (Años de Vida Potencial Perdidos, AVPP) y grado de penetración de isapres por comunas.



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Salud (AVPP), la Superintendencia de Salud (Cartera Isapre) y el INE (población total).

Notas: Se incluyeron 255 comunas. El tamaño de la burbuja indica el tamaño poblacional total. La media simple de los AVPP para las comunas seleccionadas es 77,3 y a nivel país es de 71,9.

En las cien comunas con mayor población, las cinco que muestran peor estado salud son Recoleta (100,3), Molina (99,7), Lo Espejo (97,6), Conchalí (96,9) y San Miguel (96,8). En ellas, la penetración de las isapres se mueve entre el 4% en Molina y el 39% en San Miguel. En cambio, las cinco comunas con mejor estado de salud son Lo Barnechea (35,2), Las Condes (40,4), Maipú (41,8), Vitacura (42,2) y Concón (44,4). En estas, la penetración de las isapres está entre el 26% en Concón y 80% en Vitacura y Las Condes.

Si se ordenan por estado de salud, las cinco comunas que muestran peor estado de salud son El Carmen (118,2), Saavedra (115,7), Quirihue (115,3), Aisén (111,9) y Tocopilla (110,9). En ellas la penetración de las isapres está entre el 1% en El Carmen y Saavedra, y el 18% en Tocopilla. En cambio, las cinco comunas con mejor estado de salud son las mismas señaladas anteriormente y en el mismo orden.

Ordenadas por grado de penetración de las isapres, las cinco comunas que poseen mayor presencia son Las Condes y Vitacura (80%), Providencia (71%), Lo Barnechea (60%) y Ñuñoa (52%). En ellas el estado de salud (AVPP) se ubica entre el 59,5 en Ñuñoa y el 35,2 en Lo Barnechea. En cambio, las cinco comunas con menor presencia de las isapres son Tirúa, Teodoro Schmidt, Cholchol, San Ignacio y Saavedra con un 1%. En éstas, el estado de salud (AVPP) se ubica entre 115,7 en Saavedra y 90,0 en San Ignacio.

Políticas sanitarias

La implementación del programa de Garantías Explícitas en Salud (GES) iniciado el año 2005 constituye la principal reforma en materia de políticas públicas de salud durante las últimas dos décadas. Las garantías corresponden al acceso a intervenciones sanitarias para determinados problemas y condiciones de salud; a una oportuna atención, estableciendo plazos máximos para cada intervención sanitaria; a una calidad acreditada de los prestadores que otorgan dichas intervenciones de salud; y a la protección financiera, con copagos fijos en cada una y un sistema de tope anual de copagos por grupo familiar (Escobar y Bitrán, 2014).

En la medida en que estas garantías explícitas se establecen por ley, tanto para los beneficiarios del sistema público como del privado, aspira a igualar las condiciones en los dos principales subsistemas de salud.

El modelo de las GES consiste en un proceso de priorización que permite establecer un conjunto de problemas y condiciones de salud para los cuales se hacen efectivas dichas garantías, dejando explícitamente no garantizados el resto de los problemas y condiciones sanitarias (Debrott Sánchez, Bitrán y Rebolledo, 2014). En la priorización intervienen un conjunto amplio de antecedentes, cuya lógica consiste en un análisis de bienestar, sujeto a una restricción presupuestaria (Gutiérrez, Giedion, Muñoz y Ávila, 2015).

Como punto de partida, se identifican los problemas que determinan las mayores causas de muerte y discapacidad. Se ordenan bajo el criterio de mayor carga de enfermedad y se analiza la carga atribuible a factores de riesgo (Minsal, 2008a). Luego se estudian las intervenciones sanitarias en uso para tratar cada uno de esos problemas y su efectividad (Minsal, 2008b). Aquellos problemas de salud que aportan mayor carga de enfermedad y que disponen de intervenciones sanitarias efectivas, son ordenados en base a criterios de costo-efectividad (Minsal, 2010).

En este punto, el modelo de priorización propone realizar un análisis para determinar la capacidad de oferta del sistema, especialmente del sistema público, para absorber esta demanda de servicios. En la práctica, este tipo de estudios se ha realizado de manera muy parcial y mediante métodos que no permiten determinar en forma simultánea la capacidad productiva del sistema. Éste es uno de los aspectos más débiles del proceso.

Otro aspecto que no ha sido bien abordado es la participación social en el proceso de priorización. El modelo propone validar y complementar este enfoque técnico sanitario y económico, con la opinión de los beneficiarios. En la práctica esto se ha traducido en un estudio de prioridades sociales reducido a la técnica de *focus group*, lo que resulta insuficiente para expresar la genuina participación social (Minsal, 2008c).

Con toda esa información, y con una propuesta de problemas y condiciones de salud a incluir en las GES, la ley establece como condición la realización de un estudio que permite estimar el costo de incluir dichos problemas de salud en las garantías explícitas. El punto de corte allí es la restricción presupuestaria que establece el Ministerio de Hacienda, fijando los recursos disponibles para garantizar tales intervenciones sanitarias en el sistema público (Minsal, 2016).

De esta forma, un subconjunto de los problemas sanitarios es priorizado por sobre otros para ser incluido en las GES, hasta que las condiciones financieras fiscales permitan ampliar o modificar las garantías. Este proceso se realiza cada tres años.

Más recientemente, durante el actual gobierno (Bachelet 2014-2018), se ha implementado la Ley Ricarte Soto. Esta nueva iniciativa de política pública sanitaria agrega un sistema de priorización que apunta a garantizar, también de forma explícita, una serie de diagnósticos y tratamientos de alto costo. Por esta vía se incluyen garantías para problemas de salud que no podrían ser incluidos bajo los criterios de priorización de las GES, ya que no cumplen necesariamente con el criterio de carga enfermedad, que es su punto de partida (Medina y Kottow, 2015).

Otra característica relevante es que la Ley Ricarte Soto establece garantías no solo para los beneficiarios de Fonasa e isapres, sino también para los beneficiarios de las instituciones de salud previsional de las Fuerzas Armadas y las de Orden y Seguridad Pública, no incluidos en las GES. Por otra parte, el financiamiento de las prestaciones proviene en su totalidad de recursos fiscales, incluso para los beneficiarios de las isapres.

Un sistema sanitario dual, segmentado y fragmentado

El sistema sanitario chileno está integrado por varios subsistemas, aunque sus principales características están determinadas por la interacción entre el sistema público (Fonasa) y el sistema privado (isapres). De allí su carácter dual.[4]

Fonasa

Fonasa es el mayor agente de financiamiento y aseguramiento del sistema, concentrando un 73,2% de la población como beneficiaria (13,3 millones, según datos de Fonasa para 2015).[5] Aunque es un fondo de la seguridad social público, ha adoptado características de seguro social que tienden a alejarlo del esquema clásico de fondo.

Su financiamiento proviene mayoritaria y crecientemente de impuestos generales, que representaron el 60,4% del total de los recursos que administra (3,4 billones de pesos), según datos de la Ley de Presupuestos año 2016 (Dipres, 2015). Secundariamente, y con tendencia a la baja, recibe aportes de cotizaciones legales de trabajadores dependientes y cotizaciones voluntarias de trabajadores independientes, las que representaron un 35,7%. Los copagos, si bien existen, no constituyen una fuente de financiamiento relevante, al igual que otros tipos de ingresos. En consecuencia, corresponde a un modelo público obligatorio, con aportes mixtos (impuestos generales y cotizaciones), aunque predomina el financiamiento a través de impuestos.

Dependiendo de las características socioeconómicas de sus beneficiarios, estos pueden utilizar dos modalidades de atención diferentes. Los beneficiarios indigentes y carentes de recursos (no aportantes de cotizaciones) integran el grupo A y se atienden en la Modalidad de Atención Institucional (MAI); en tanto, los beneficiarios aportantes de cotizaciones y sus familias integran los grupos B, C y D, y pueden atenderse tanto en la MAI como a través de la MLE. Dichas modalidades de atención segmentan por ingresos a los beneficiarios al interior del subsistema público y establecen formas específicas de relación entre el fondo y los prestadores.

La *modalidad institucional* se caracteriza por un modelo de integración vertical público, en que el fondo transfiere recursos a los prestadores de la red pública mediante una combinación de mecanismos de pago por presupuesto histórico (Programa de Prestaciones Institucionales, PPI), por actividad (Programa

4 Una versión extendida, aunque no publicada aun, de este trabajo incluye la descripción de los subsistemas de Isapres cerradas, Mutuales de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, Capredena, Dipreca, los Seguros adicionales voluntarios de salud y el Gasto de bolsillo. No se aborda en este trabajo el análisis de las licencias médicas y los subsidios por incapacidad laboral que también son parte del ámbito del sector salud en Chile.

5 Véase la Cuenta Pública Participativa Fonasa 2015, disponible en http://bit.ly/2Azuy6O.

de Prestaciones Valoradas, PPV) y per cápita (Programa Per Cápita, APS), todos dentro de un marco presupuestario definido en la Ley de Presupuestos.

Los Servicios de Salud repartidos en el país, de los cuales dependen los hospitales y una mínima parte de la atención primaria, son financiados íntegramente bajo el esquema PPI-PPV. El PPI representa un 52% (1,6 billones de pesos) y el PPV el restante 48% (1,5 billones de pesos).[6]

La atención primaria, mayoritariamente municipal, es financiada mediante un esquema en el que predomina el pago per cápita complementado por programas específicos (1,4 billones de pesos, ver Debrott Sánchez e Ibáñez, 2014).[7] En 2016, el 70% del financiamiento corresponde a pagos per cápita (837 mil millones de pesos), mientras el 30% corresponde a programas (351 mil millones de pesos).

El otorgamiento de las GES se financia bajo la modalidad institucional. Dado que se obliga a cumplir la garantía de oportunidad, una parte de los recursos del PPV son destinados a la compra al extrasistema, generalmente a privados con fines de lucro. Asimismo, otra parte de esos recursos son destinados a cumplir con la Ley de Urgencia.

A pesar de que Fonasa es una institución diferente de los Servicios de Salud que integran el Sistema Nacional de Servicios de Salud, el modelo de relación predominante es de integración vertical, ya que los beneficiarios se encuentran adscritos a los territorios que tienen a su cargo tanto la atención primaria municipal como los hospitales y otros establecimientos ambulatorios de especialidad (Centros de Referencia, CRS, y Centros de Diagnóstico y Tratamiento, CDT), siendo puerta de entrada a través de la atención primaria. En consecuencia, más allá del mecanismo de pago específico en cada nivel, el fondo actúa como un agente de financiamiento, más que como un seguro de libre contratación con prestadores.

La *modalidad de libre elección* se caracteriza por ser un modelo público de reembolso a pacientes, aunque una muy pequeña parte opera bajo un modelo público de contrato. Los beneficiarios de los grupos B, C y D pueden acceder a prestadores del extrasistema, generalmente privados con fines de lucro, sin un mayor direccionamiento desde Fonasa. Una proporción menor de las atenciones ocurre en prestadores públicos inscritos para otorgar dichas atenciones.

En esta modalidad de atención, que ha crecido en volumen de atenciones y gasto a través del tiempo, son los beneficiarios quienes deciden dónde atenderse, lo que resulta contradictorio con el modelo de atención familiar y comunitario. Sin embargo, constituye una válvula de escape frente a las restricciones de oferta que existen en la MAI.

Adicionalmente, los beneficiarios enfrentan altos copagos que en el caso de la atención hospitalaria son extraordinariamente altos, dado que la cobertura

6 Si se incluye APS municipal, la participación PPI baja al 36,3% y el PPV al 33,5%. Excluye APS dependiente de los Servicios de Salud.

7 Representa el 30,3% del total de los recursos. Incluye APS dependiente de los Servicios de Salud (183 mil millones de pesos). No incluye aportes municipales.

financiera es bajísima y en determinadas prestaciones, como días de cama y derechos de pabellón, se permite además el pago directo de los beneficiarios a los prestadores privados. Más allá de la forma operativa en que ocurren los pagos, el mecanismo se puede caracterizar como un modelo público de reembolso en el que predomina el gasto de bolsillo de los beneficiarios.

Al interior de la MLE se deben diferenciar 62 atenciones de salud definidas como Pagos Asociados a Diagnóstico (PAD). Si bien representan una parte menor del total de las atenciones, es importante considerar que han crecido en los últimos años. Este segmento funciona bajo un esquema donde el fondo cumple el rol de seguro, en un modelo de contrato público con prestadores privados, ya que negocia *ex ante* con los prestadores un arancel, otorgando mayores coberturas financieras y estableciendo copagos más reducidos y fijos. Los beneficiarios tienen la tranquilidad de saber lo que deberán pagar y el seguro transfiere el riesgo financiero al prestador.

Isapres

Las isapres ocupan el segundo lugar como agentes de financiamiento y aseguramiento del sistema, concentrando el 18,8% de la población como beneficiaria (3,4 millones, según datos de Fonasa para 2015). Se definen como instituciones de salud previsional y en la práctica son empresas de seguros privados que administran recursos públicos de la seguridad social. Casi la totalidad de los beneficiarios pertenece a las isapres abiertas (3,3 millones), las que representan el 97,3% del total de este subsistema, mientras que el 2,7% es beneficiario de las isapres cerradas (93 mil).[8]

Las isapres abiertas corresponden a un cuasimercado de aseguramiento de salud con oferentes que persiguen lucro; mientras que las isapres cerradas, si bien comparten la misma denominación, se pueden considerar como un seguro social vinculado al empleo de trabajadores de empresas públicas. Se diferencian, además, por no perseguir lucro como finalidad última de la organización.

El financiamiento proviene mayoritariamente de cotizaciones legales de trabajadores dependientes que deciden no aportar a Fonasa y de cotizaciones voluntarias que realizan trabajadores independientes. Estos aportes representan un 73,5% del total de los recursos para el año 2016 (1,6 billones). Por otra parte, los trabajadores dependientes aportan cotizaciones adicionales voluntarias, las que representan un 26,5% del total de los recursos (587 mil millones).[9] La mayor parte de los trabajadores dependientes realiza estos aportes adicionales, por lo que se trata de un componente fundamental de su financiamiento.

---

8 Datos Superintendencia de Salud 2015 disponibles en http://www.supersalud.gob.cl/documentacion/666/w3-article-13565.html

9 Datos 2015, Superintendencia de Salud.

En el caso de las isapres cerradas, existe un aporte adicional de los empleadores públicos que representa el 41,6% del total de los recursos en ese pequeño segmento, lo que determina una diferencia importante en el monto de recursos disponibles.[10] Esto es el resultado de procesos de negociación colectiva que otorgan mayores beneficios a trabajadores públicos.

Los copagos constituyen una fuente de financiamiento relevante, a la vez que cumplen la función de restringir la demanda. Estos recursos representan el 38,2% del valor total de las prestaciones de salud que financian (Sánchez, 2017), los que, sin embargo, no aparecen registrados para efectos contables. En el caso de las isapres abiertas, por tratarse de empresas privadas de seguros, existen otros tipos de ingresos no del giro, los que muchas veces son significativos para explicar la utilidad global de cada empresa.

Dado que las isapres tienen la obligación de asegurar las mismas prestaciones de salud y, como mínimo, otorgar las mismas coberturas incluidas en la MLE de Fonasa, el pago de las licencias médicas y las GES, estas empresas definen planes de beneficios que mejoran esa cobertura financiera y agregan algunas prestaciones no incluidas en la MLE, entregando muy diversos niveles de cobertura financiera. Los diferentes planes de beneficios —7.610 en comercialización y 64.012 en stock el año 2016 (Sánchez, 2016)— son productos de seguro diseñados en función de un modelo de segmentación de mercado por nivel de ingresos y riesgos sanitarios individuales.

Históricamente, las isapres abiertas han segmentado su mercado objetivo hacia las altas rentas, evitando los altos riesgos y bloqueando los altos costos. Su esquema de tarificación es individual y consiste en un precio base por el plan de beneficios y un factor de riesgo asociado a edad y sexo. La prima GES, en la práctica, es un precio base que por ley no puede ser ajustado por riesgo y que se revisa trianualmente cuando ocurren los cambios del decreto que la modifica. La suma de estos componentes permite determinar el precio individual del plan de beneficios que luego será financiado, dependiendo de las características de los beneficiarios, por cotizaciones legales obligatorias y adicionales voluntarias. En el caso de las isapres cerradas, los aportes voluntarios, en general, son financiados por las empresas públicas.

En consecuencia, el modelo de financiamiento que prevalece en las isapres abiertas es uno privado voluntario, donde el Estado permite que las cotizaciones legales obligatorias sean aportadas a empresas de seguro privadas con fines de lucro, para financiar planes de beneficios diseñados en una lógica de segmentación de mercado y de tarificación individual por ingreso y riesgo (Uthoff, Campusano y Sánchez, 2012). En cambio, en el caso de las isapres cerradas el modelo de financiamiento es uno público obligatorio, en el que las cotizaciones legales obligatorias son complementadas con aportes de las mismas empresas públicas a las que pertenecen dichas isapres y sus trabajadores.

10 La cotización legal representa el 46,3%, y la adicional voluntaria del trabajador el 12,1%.

Isapres abiertas integradas. Las isapres abiertas pertenecientes a grupos económicos con fuerte presencia en el negocio prestador concentran el 82,5% de los beneficiarios y 80,5% del total de los ingresos del giro.[11] Su modelo de relación corresponde preferentemente a un esquema de integración vertical.

Dada la complejidad del rubro asegurado, dicho esquema es complementado con contratos con prestadores no integrados, lo que les permite ofrecer prestadores hospitalarios preferentes y de atención ambulatoria para la libre elección, con un manejo adecuado del riesgo financiero y con copagos acotados para los beneficiarios. Este esquema es predominante en el otorgamiento de las GES.

Por cierto, dadas las características del subsistema privado, los beneficiarios tienen la posibilidad de atenderse en libre elección fuera de prestadores integrados y en contrato, asumiendo un mayor riesgo financiero por copagos. Desde la perspectiva de la isapre, el riesgo financiero se acota por la existencia de aranceles de referencia para las prestaciones y topes anuales de cobertura. En consecuencia, aquí se trata de un esquema de reembolso a pacientes.

Prevalece el pago por prestaciones, y es muy incipiente el pago por diagnósticos u otros mecanismos orientados a la contención de costos. Sin embargo, el esquema de integración vertical impone incentivos diferentes para los prestadores respecto de los esquemas de contrato y de reembolso. Mientras en estos últimos esquemas el prestador tiene fuertes incentivos a realizar mayor volumen de prestaciones, con la finalidad de maximizar sus ingresos, en el primero dependerá del rol que juega cada parte (seguro y prestador) en el equilibrio financiero global del grupo económico. Incluso, en el esquema de integración vertical, el rol de seguro de la isapre compite fuertemente con el rol de financiador de los prestadores. De allí que algunas de estas isapres mantengan esquemas de transferencia de recursos hacia los prestadores mediante prepagos, muy similares a los que utiliza Fonasa.

Isapres abiertas no integradas. A comienzos de 2017 solo dos isapres, y solo una de gran tamaño, no poseen relaciones de integración vertical significativas con prestadores. La isapre de mayor tamaño está orientada a un segmento de muy altas rentas, que privilegia fuertemente la libre elección y está dispuesto a pagar altos precios por el plan de beneficios. En este caso prevalece un esquema de pagos por prestaciones y un esquema de reembolso a pacientes en la atención ambulatoria y hospitalaria, aunque en esta última también funciona un esquema de contratos, principalmente para acotar el riesgo financiero del seguro.

En el caso de la isapre de menor tamaño, la que representa apenas el 0,6% de los beneficiarios y 0,3% del total de los ingresos, se trata de una antigua isapre cerrada perteneciente a una empresa pública.[12] A partir de su venta a privados,

11 Datos Superintendencia de Salud 2016 (beneficiarios) y 2015 (ingresos).

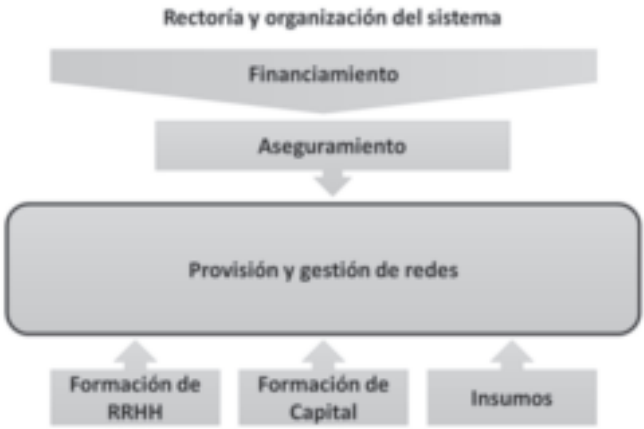
12 Datos Superintendencia de Salud 2016 (beneficiarios) y 2015 (ingresos).

esta isapre se abrió concentrándose en el segmento de más bajas rentas del subsistema y perfilándose como una alternativa a Fonasa. Su esquema se basa en la existencia de contratos con prestadores preferentes para acotar el riesgo financiero del seguro y garantizar copagos acotados, bajo un modelo con planes de beneficios muy limitados y precios bajos en torno a la cotización legal.[13]

Síntesis de los principales problemas que enfrenta el sistema sanitario

El sistema de salud chileno enfrenta una crisis de gran envergadura.[14] Por cierto, no todos los problemas revisten la misma complejidad ni se derivan del carácter dual, segmentado y fragmentado que hemos comentado, pero la mayor parte se ven agravados por estas características.[15]

Figura 1. Esquema funcional simplificado del sistema sanitario.



Fuente: Elaboración propia.

La figura 1 permite ordenar el conjunto de problemáticas, sin la pretensión de ser exhaustiva.

13 Recientemente, esta isapre fue adquirida por un grupo económico norteamericano (Nexus Partners LLC) y su cartera será fusionada con Masvida, creando una nueva isapre que se llamará Nueva Masvida. Esta operación está ocurriendo al cierre de este artículo.

14 Véase el sitio web http://www.saludentodas.cl/, que reúne las presentaciones del último Congreso Chileno de Salud Pública y de Epidemiología 2016, titulado "Salud en todas: Enfrentando un modelo en crisis". Hay también otra visión global sobre el sistema sanitario en Nueva Mayoría (2014).

15 Una versión extendida de este apartado incluye los principales problemas en materia de formación de RRHH, formación de capital e insumos y evaluación de tecnologías sanitarias. Ver Debrott Sánchez (2018).

Financiamiento

Financiamiento contributivo compartido entre salud y licencias médicas. La cotización obligatoria de salud sigue siendo una fuente de financiamiento compartida. Al crecer relativamente más rápido el gasto en Subsidio por Incapacidad Laboral, se reducen en términos relativos los recursos para financiar prestaciones de salud, profundizando el problema de sostenibilidad financiera del sector en un contexto de inflación de costos propios del gasto sanitario.[16]

Fragmentación de las fuentes de financiamiento y de su administración. En la medida en que el sistema está compuesto por diversos subsistemas, con diversas lógicas y finalidades, existe una enorme fragmentación de las fuentes de financiamiento. Independientemente de que se mezclan recursos provenientes de impuestos generales, contribuciones sociales de trabajadores y empleadores, y gasto de bolsillo de los hogares, el problema de mayor complejidad es que al realizarlo diferentes agentes se producen enormes ineficiencias en su administración.

Estancamiento de la capacidad contributiva de los trabajadores. El financiamiento proveniente de contribuciones sociales ha declinado en su capacidad de crecimiento, determinado principalmente por las características del mercado laboral. Esto no es algo coyuntural, sino una limitación estructural que se suma a la existencia de un tope de la renta imponible que entorpece el potencial redistributivo del financiamiento de la salud, a pesar de que ha aumentado en los últimos años.

Lucro con recursos de cotizaciones legales y de impuestos generales. El subsistema de las isapre se organiza en función de la obtención de utilidades por la administración de cotizaciones obligatorias de la seguridad social. Mientras, en el subsistema público, una proporción creciente de los recursos provenientes de impuestos y cotizaciones es destinada a la compra hacia prestadores privados con fines de lucro.

Elevado gasto de bolsillo y concepción errada de los copagos. Si bien el gasto de bolsillo se ha reducido, aún puede ser catastrófico para familias de ingresos bajos y medios que se atienden en la MLE de Fonasa. Esto desincentiva la voluntad de mantenerse en el sistema público, ya que se obtienen transitoriamente mejores coberturas en el subsistema de isapres. Por otra parte, persiste la errada concepción de que los copagos deben ser una fuente de ingreso del sistema, que contribuye en su financiamiento.

Aseguramiento

Carácter dual y segmentado del sistema. El sistema no cumple el principio básico de la seguridad social: los aportes dependen de la capacidad económica

16 Esto se ve agravado aún más por la existencia de un subsidio cruzado desde los SIL curativos de Fonasa y las isapres hacia las mutuales por enfermedades laborales que son financiadas como comunes.

de las personas y su uso de las necesidades de salud de la población. Además de la segmentación por ingresos, existe también la segmentación por riesgo de salud: se concentran en Fonasa las personas más riesgosas y de bajos ingresos, mientras que las isapres se quedan con las personas menos riesgosas y de altos ingresos. Esta dinámica se ve favorecida por una débil e inadecuada regulación respecto de la selección de riesgos, por la tarificación del seguro privado y por los mecanismos de reajuste de sus precios, en un esquema de seguros privados con fines de lucro.

Desigualdad del plan de beneficios. A pesar de los esfuerzos por homogenizar los planes de beneficios (GES, Ley Ricarte Soto), existe una importante desigualdad tanto entre el sistema público y el privado, y también al interior del sistema público. Esto expresa la desigualdad en la disponibilidad de recursos en cada segmento del sistema. En las isapres, los beneficios se determinan en función del precio del plan, especialmente la cobertura financiera de las prestaciones del plan complementario y los beneficios adicionales. En el caso de las diferencias al interior del sistema público, se derivan de la posibilidad o no de acceder a las dos modalidades de atención (MAI y MLE).

Tendencia a la fragmentación en el aseguramiento. Frente a los problemas en materia de aseguramiento, se han generado leyes y marcos normativos parciales y hasta cierto punto contradictorios, en contraposición al fortalecimiento global e integral del sistema de seguridad social de salud. El primer elemento en tal sentido son las propias GES (dilema GES versus no GES) y, más recientemente, la Ley Ricarte Soto (nuevo dilema en las lógicas de priorización). Actualmente se encuentran en evaluación varias iniciativas que tendrían consecuencias en este sentido: la Ley de Salud Mental y la Ley de Cánceres, entre otras.

Crecimiento desregulado de los seguros privados voluntarios de salud. También como respuesta a los vacíos en materia de aseguramiento, se ha desarrollo y profundizado el mercado de seguros privados voluntarios de salud. Estos complementan el esquema de aseguramiento de las isapres, en segmentos con mayor capacidad de pago. También han penetrado fuertemente segmentos de ingresos medios de Fonasa, aprovechando las debilidades de la MLE, y en los esquemas de las Fuerzas Armadas y de las policías, cuyos beneficios son muy precarios.

Vacíos de cobertura. Determinados bienes y servicios, como medicamentos, aparatos, atención de salud mental y dental, se mantienen al margen de los planes de beneficios obligatorios, lo que favorece su mercantilización y potencia el desarrollo de seguros privados voluntarios, además de ser uno de los focos del gasto de bolsillo.

Creciente demanda de servicios de cuidado. La transición demográfica y epidemiológica requiere un pronto abordaje del envejecimiento poblacional y la dependencia. Esta situación está creando una mayor presión de demanda y gasto en el sistema sanitario, para el cual estos servicios son inadecuados, escasos y caros.

Creciente autonomización y preeminencia de la función del seguro. Cada vez se da mayor relevancia a la función que cumplen los seguros de salud por sobre el rol que cumple la prestación de los servicios, siguiendo la tendencia global hacia la financiarización de la salud y subordinando el problema productivo real de la prestación de los servicios. Esto constituye un retroceso para Chile en relación a la concepción Beveridge de Seguridad Social, que inspiró la creación y desarrollo del Servicio Nacional de Salud (SNS) a mediados del siglo pasado.

Provisión

Dualismo y fragmentación global de la oferta. La coexistencia de los dos principales subsistemas de aseguramiento (Fonasa e isapres abiertas), con lógicas e incentivos contrapuestos, se reproduce con ciertas particularidades en la provisión, y su interacción provoca los peores resultados en el sistema en su conjunto. La restricción de la oferta pública (listas de espera quirúrgicas, de hospitalización y de atención de especialidad, de camas críticas y de servicios de apoyo) contrasta con el acelerado e inorgánico desarrollo de la oferta privada orientada por el lucro. Muchos beneficiarios del sistema público terminan atendiéndose en prestadores privados vía MLE, asumiendo elevados copagos y transfiriendo recursos públicos hacia el sector privado. Lo mismo ocurre en la MAI a través del GES para el cumplimiento de la garantía de oportunidad.

Ineficiencia productiva y de gestión a nivel micro y de redes. A nivel de establecimientos públicos se ha instalado una cultura que favorece y naturaliza la ineficiencia productiva. A pesar de las limitaciones, no existe coherencia entre la disponibilidad de equipamiento e infraestructura y la aplicación productiva de los recursos humanos. A nivel de redes públicas existe una débil coordinación, especialmente entre el nivel primario municipal y el nivel secundario/terciario. Se encuentra en crisis el modelo de municipalización de la APS, tal cual funciona hasta hoy.

Crisis del modelo de atención integral, con enfoque familiar y comunitario. El modelo de atención se ha desdibujado y en muchas ocasiones no pasa de ser un anhelo que dista largamente de la realidad. Éste es el eje central de la problemática a resolver en el sistema, más allá de los problemas del aseguramiento y financiamiento.

Ineficiencia en la producción, derivada de incentivos inadecuados en la contratación de recursos humanos. La interacción con el sistema privado y las rigideces en los esquemas de contratación del sistema público han permitido la proliferación de las sociedades médicas. El hospital público se ha transformado de un proveedor directo de servicios a un agente de financiamiento, capturado por organizaciones médicas con fines de lucro.

Insatisfacción de la población. El sistema de salud en su conjunto es objeto de insatisfacción de parte de la población. En cada subsistema las causas son

diferentes, pero la mayor parte de ellas deriva de los problemas que genera la interacción entre los diferentes subsistemas.

Crisis de la capacidad de gestión y directiva del sistema público. A nivel de cuadros de gestión de establecimientos y de Servicios de Salud, así como a nivel directivo superior, se observa un creciente agotamiento en los liderazgos y en las capacidades de conducción del sistema.

Rectoría y conducción del sistema

Marco legal fragmentado y obsoleto. A pesar de la reforma de Autoridad Sanitaria y Gestión (2005), el marco legal es fragmentado. Tanto en materia de instituciones como de funciones, existen múltiples aspectos obsoletos e incongruentes.

Crisis de gobernanza. En los diferentes niveles del sistema se ha hecho evidente el deterioro del liderazgo y de la capacidad de dar direccionalidad estratégica al sistema y sus diferentes instituciones.

Debilidad de la función de rectoría y conducción. Las principales funciones del Ministerio de Salud (Minsal) se han debilitado por causas externas, pero también por deterioro de capacidad interna. Esto se expresa de forma dramática en la ausencia de institucionalidad y organización para la planificación de los servicios, en función de las necesidades de salud de la población.

Falta de centralidad en las prioridades de política sanitaria. Esto se manifiesta en la innumerable cantidad de microprogramas e iniciativas impulsadas desde el nivel central. También se expresa en una evidente inconsistencia de la organización ministerial en función de las necesidades del sistema sanitario. El Minsal no está organizado adecuadamente para responder a las tareas regulares y, simultáneamente, a la permanente contingencia.

Propuestas de reforma estructural desarrolladas en la última Comisión Asesora Presidencial

Antecedentes

Recién iniciado el gobierno de Piñera, en agosto de 2010, el Tribunal Constitucional dictó una sentencia[17] que puso en jaque el funcionamiento de las isapres. Básicamente, estableció que la discriminación por riesgo sanitario, expresada en la forma de tarificación, es incompatible con la Constitución y conminó al Ejecutivo a enviar un proyecto que modificara la Ley de Isapres,

17 Rol 1710-10-INC (del 6 de agosto de 2010) sobre constitucionalidad del artículo 38 ter de la Ley de Isapres.

específicamente en aquella parte en que otorga facultades a la Superintendencia de Salud para fijar los tramos etarios de las tablas de factores de riesgo.[18]

Durante la campaña electoral que llevó a la Presidencia por segunda vez a Michelle Bachelet, la Nueva Mayoría debatió tangencialmente el tema. En el marco de la elaboración del programa el año 2013, el núcleo ligado a salud encargó a un grupo de economistas la formulación de una propuesta. La mayoría de dicho grupo optó por proponer la integración del sistema sanitario a través de la creación de un fondo de compensación de riesgos entre Fonasa y las isapres, descartando un mecanismo de solidaridad de ingresos.[19]

La propuesta presentada a la comisión de salud de la Nueva Mayoría fue rechazada por considerarse insuficiente para los desafíos del sistema sanitario y un riesgo para la continuidad del sistema público, abriendo nuevamente el debate sobre el subsidio a la demanda y la expansión del aseguramiento y provisión privadas con financiamiento público. Finalmente, el programa de gobierno recogió la preocupación por el tema, comprometiendo la creación de una comisión que propusiera alternativas de reforma al sistema privado. La decisión de postergar el debate estuvo fuertemente influenciada por la visión de que las prioridades de reforma del nuevo gobierno debían estar en educación, en la reforma tributaria y en la reforma de la Constitución (Nueva Mayoría, 2013).

De esta forma, en abril de 2014, se constituyó una Comisión Asesora Presidencial liderada por el economista Camilo Cid, la que reunió especialistas de distintas áreas, representantes de las isapres y de la asociación de clínicas. Del trabajo de esta comisión, que concluyó en octubre del mismo año, surgieron las dos principales propuestas de reforma estructural al sistema sanitario que se encuentran instaladas en el debate (Comisión Presidencial Isapres, 2014).

La opción del multiseguro

Un esquema de multiseguro inserto en los principios de la seguridad social, a diferencia del esquema actual, se caracteriza por la plena integración entre los seguros privados y el seguro público. Para que ello ocurra realmente es necesario terminar con los mecanismos de discriminación por riesgo e ingreso que caracterizan el sistema.

La discriminación por riesgo permite a las isapres seleccionar su cartera de beneficiarios, bloqueando la entrada a las personas con mayores necesidades en salud (enfermos crónicos, patologías de alto costo, adultos mayores). Quienes

18 Durante ese gobierno fueron dos los proyectos de ley que se enviaron al Congreso, además de la creación de igual número de comisiones asesoras. El proyecto más emblemático se conoció como Plan Garantizado de Salud (PGS).

19 La posición de minoría en dicho grupo apuntaba a terminar con el rol que cumplen las isapres en la administración de la seguridad social de salud, permitiendo su transformación en seguros voluntarios, y la creación de un seguro público universal.

logran ingresar al sistema de isapres, pero luego desarrollan enfermedades costosas, crónicas y envejecen, son impedidos de cambiarse de isapre, transformándose en cautivos. Por ello, un esquema de multiseguro inserto en la seguridad social debe terminar con la declaración de salud, permitiendo la movilidad entre el sistema público y el privado, y también al interior de los seguros privados.

Otro mecanismo que discrimina por riesgo es la forma de tarificación. Las isapres basaron su modelo de negocio en la posibilidad de cobrar precios diferenciados dependiendo del riesgo de sus beneficiarios, especialmente por edad y sexo. Un esquema de multiseguro inserto en la seguridad social no puede permitir que los seguros privados tarifiquen en función del riesgo, mientras el sistema público recibe aportes proporcionales al ingreso.

El mecanismo de reajuste de precios de las isapres, además de trasladar el costo y la ineficiencia al beneficiario, también contribuye a la segmentación por riesgo. En la medida en que los beneficiarios de alto riesgo se transforman en cautivos, la posibilidad de elevar los precios en forma diferenciada permite a la isapre expulsar del sistema a los que más lo necesitan, y el sistema público termina por asumir el mayor costo. En consecuencia, un esquema de multiseguro inserto en la seguridad social no puede permitir un mecanismo de reajustabilidad como el que hoy existe.

Hasta aquí, la propuesta de multiseguro no es muy diferente a otras que ya se habían levantado con anterioridad al trabajo de la Comisión Asesora Presidencial (2014). Incluso es la misma idea que fue propuesta a la comisión de salud de la Nueva Mayoría en 2013 y que ésta descartó. El instrumento que permite organizar un sistema de multiseguros bajo estos principios, consiste en un mecanismo de compensación de riesgos entre todos los actores del sistema (Fonasa e Isapres). De esta forma, al menos en teoría, ninguno de los agentes estaría interesado en segmentar su cartera, ya que recibirá recursos ajustados por el riesgo de su cartera.

Pero la novedad de la propuesta de multiseguro, que surgió de una de las posiciones de minoría en la Comisión Asesora Presidencial (2014), es que se debe terminar con la segmentación por ingresos.[20] Ésta, que a nuestro juicio es la principal forma de discriminación, consiste en que las isapres pueden fijar un precio a partir del cual ofrecen sus planes y los beneficiarios cuyos recursos de cotizaciones legales no alcanzan para cubrirlo, deben enterar dicho precio "mínimo" en base a cotizaciones voluntarias. En la práctica, esto lleva a que el 75% de la población de ingresos bajos y medios simplemente no pueda siquiera pensar en ejercer la libertad de elección que consagra la Constitución como derecho a la protección de la salud.

20 Véase la página 195 del Informe. A pesar de que los representantes de las isapres votaron inicialmente en contra de esa opción, al finalizar el trabajo de la Comisión optaron por asumirla.

Pero, ¿cómo se consigue que las isapres funcionen en un nuevo esquema sin segmentación por ingresos? Para ello existen al menos dos alternativas.

La primera es tender a la homogenización de un plan de beneficios «básico» que permita a las isapres captar paulatinamente a la mayor parte de los cotizantes del sistema, dejando a Fonasa restringido a dar cobertura a carentes de recursos e indigentes (grupo A). Es decir, un sistema público para pobres y un gran sistema privado para los sectores medios y altos. Quienes hoy poseen mejores beneficios en el actual sistema de isapres, y eventualmente empeorarían en ese nuevo esquema, tendrán la posibilidad de contratar seguros voluntarios, lo que potencia además la expansión de mercado de seguros de salud fuera de la seguridad social (Ibáñez, 2017).

La segunda consiste en abrir totalmente el sistema de isapres, con o sin homogenización del plan de beneficios y sin alterar los precios de los mismos, sobre la base de que el Estado entregue un subsidio para que los beneficiarios de menores rentas puedan pagar el costo del aseguramiento privado.

En ambas alternativas, el mecanismo de solidaridad de los ingresos funciona de manera simultánea al ajuste de riesgos y consiste en que cada seguro recibe una cápita ajustada por riesgo, independiente de los ingresos de las personas. El fondo global se constituye con el total de los recursos aportados en función del ingreso y de los subsidios estatales.

Bajo estas dos alternativas, la compra de prestaciones ocurre teóricamente en una suerte de mercado competitivo, con prestadores públicos y privados.

La opción del seguro público universal

Un esquema de seguro público universal significa traspasar en su totalidad la administración de las cotizaciones legales de salud a Fonasa (o a una nueva institución pública que lo reemplace). De esta forma, Fonasa agregaría a sus actuales recursos las cotizaciones legales de los afiliados a las isapres, mientras las cotizaciones voluntarias quedarían liberadas para los usos que defina cada afiliado.

El seguro público otorgaría un plan de beneficios único y mejorado respecto del actual, especialmente en la cobertura financiera de la MLE. Con un gran poder comprador público sin fines de lucro, se esperan ahorros de costos al negociar convenios con los prestadores privados, además de estar disponible la red pública en la MAI.

Al estar toda la población cubierta por el seguro público, constituyendo un solo *pool* de riesgos, con igual regla de contribución y plan de beneficios, se elimina la segmentación y discriminación por riesgos e ingresos. Tampoco es necesario implementar mecanismos de ajuste o compensación, lo que simplifica la operación del sistema.

Los cotizantes de las isapres solo aportarían la cotización legal, quedando en su poder el equivalente a la cotización voluntaria. Con esos recursos, podrían adquirir seguros voluntarios que les permitirían mantener o mejorar las coberturas financieras que hoy poseen. Las isapres podrían reconvertirse en seguros voluntarios, junto a las compañías de seguros, y desarrollar un mercado que requerirá una nueva regulación.

El plan de beneficios universal mejorará a través del tiempo, incluyendo nuevas prestaciones y ampliando su cobertura financiera, en la medida en que el país disponga de mayores recursos.

Bajo este esquema, el seguro público opera como un monopsonio que compra prestaciones a prestadores públicos y privados, los que deberían funcionar con una lógica competitiva.

Limitaciones y críticas a las propuestas para responder a los desafíos del sistema

Si bien ambas propuestas implican una reforma estructural del actual sistema, y es probable que mejoren aspectos importantes, tienen limitaciones significativas para transformarse en la opción de reforma para satisfacer las necesidades de la población. En ambos casos se trata de perfeccionar y profundizar el funcionamiento de mecanismos de mercado en la provisión y el aseguramiento.

El funcionamiento del multiseguro se basa en la posibilidad de resolver los problemas de provisión a partir de la competencia entre seguros y entre prestadores. Se intenta reproducir una lógica competitiva en el mercado de provisión para conseguir la satisfacción de las necesidades de salud de la población. En cambio, el seguro público universal se basa en el reconocimiento de que no es posible ni beneficioso un esquema de competencia bilateral (seguros-prestadores), sino que se debe ejercer un poder de compra monopsónico sobre los prestadores para conseguir tal objetivo. Bajo ese esquema, a nivel de prestadores se fomenta la competencia entre los agentes públicos y privados.

Otro aspecto cuestionable en ambas opciones es la preeminencia del rol del seguro por sobre la provisión de los servicios. Ambas suponen que una mejor organización del aseguramiento resolverá los problemas que enfrenta el sistema, especialmente la inequidad e ineficiencia. En un esquema de multiseguro se confía en la competencia de los seguros como un mecanismo automático que hará transitar el sistema hacia un mejor equilibrio. En el esquema de seguro público universal, si bien se reconocen las fallas de mercado que impiden un funcionamiento competitivo de los seguros de salud, se confía en que un pagador único podrá imponer la competencia a nivel de prestadores. En ambos casos es la función del seguro la que organiza la provisión y la coordina con las necesidades de salud de la población.

Los problemas que hoy enfrenta el sistema de salud en su conjunto requieren una reforma estructural centrada en la satisfacción de las necesidades de la población, y eso apunta directamente a la organización de la provisión, más que al aseguramiento. Se trata de una reforma que coloque efectivamente a la salud como una necesidad social que debe resolverse colectivamente y fuera de la lógica del mercado. Se trata de avanzar hacia la real desmercantilización de la salud.

En consecuencia, hay dos importantes énfasis que debe considerar una propuesta de reforma estructural: primero, reconocer que en la provisión de servicios de salud debe prevalecer la colaboración por sobre la competencia; y, segundo, que en el sistema de salud la función de provisión debe recuperar su centralidad por sobre otras funciones del sistema, especialmente por sobre la función de aseguramiento.

Establecidos dichos énfasis principales, sin duda hay otros aspectos particulares de cada opción en debate que resultan cuestionables. En el caso del multiseguro, las dos alternativas factibles implican la profundización de la crisis del sistema público. En la alternativa de un plan básico "sin subsidio estatal", Fonasa quedaría reducido a un programa asistencial para pobres y el financiamiento de la red pública se reduciría dramáticamente. En la alternativa "con subsidio estatal" hacia las isapres, Fonasa prácticamente deja de existir, la red pública tiende a su desintegración y el Estado se transforma en el principal financiador de las isapres y, por su intermedio, de los prestadores privados.

En el caso del seguro público universal, si bien el control sobre los recursos de cotizaciones y el aporte fiscal se encuentra consolidado en una única institución pública sin fines de lucro, ésta actúa como comprador hacia prestadores públicos sin fines de lucro, con un conjunto de restricciones y limitaciones, y hacia prestadores privados con fines de lucro que compiten con los prestadores públicos. En este esquema, la transferencia de recursos públicos hacia privados tenderá a incrementarse y la red pública seguirá debilitándose. A menos que se le dote de capacidad para ejercer, también, un poder de mercado hacia el seguro público y hacia su competencia privada.

Una nueva propuesta de reforma estructural a considerar

Reorganización del sistema de salud

La materialización de una reforma de esta naturaleza supone una transformación profunda de las instituciones que hoy existen en el sistema de salud y de sus relaciones con el sector privado. Para simplificar la exposición utilizaremos la figura 1. Dada la centralidad que posee la provisión en esta propuesta, su desarrollo se trata al final, al igual que las funciones de rectoría y conducción.

Funciones de apoyo

Financiamiento. El financiamiento del sistema de salud debe ser independiente del financiamiento de las licencias médicas, más allá que puedan persistir puntos de unión en materia institucional. Se debe terminar con la fragmentación de las fuentes de financiamiento y su administración, para lo cual es necesario centralizar la gestión y transitar en el largo plazo hacia un esquema basado en impuestos generales, disminuyendo los aportes de cotizaciones y especialmente el gasto de bolsillo. De esta forma, se quita presión de costos al mercado laboral y se introduce mayor solidaridad de ingresos. El financiamiento debe destinarse a satisfacer las necesidades de salud de la población, evitando que favorezca a agentes de mercado con fines de lucro.

Aseguramiento. En una primera etapa, las transformaciones en materia de aseguramiento juegan un rol muy relevante en la reorganización del sistema. Sin embargo, esto es algo transitorio y en el largo plazo la función del seguro debe tender a disiparse. El eje del sistema debe ser la provisión de servicios.

Para terminar con la dualidad y la segmentación del sistema, es necesario fusionar todos los fondos actualmente existentes (Fonasa, isapres, mutuales, etcétera) en un solo gran fondo público y universal. El fondo deberá cumplir estrictamente los principios de la seguridad social, donde los aportes están determinados por la capacidad económica de las personas y su uso por las necesidades de salud de la población.

La existencia de un único fondo permite terminar con la fragmentación del aseguramiento, y pirde sentido la dictación de leyes parciales, cada una con una institucionalidad diferente y muchas veces contradictoria. Se debe fortalecer de manera integral el plan de beneficios, el que por definición debe estar disponible para toda la población. El plan debe avanzar en la cobertura de servicios y bienes que hoy solo están cubiertos parcialmente en planes para sectores de altos ingresos. En cuanto a diseño y mejora del plan de beneficios, el rol del seguro público resulta relevante en la etapa de transición.

Uno de los aspectos que el seguro público debe resolver es la necesidad de organizar institucionalmente los servicios de cuidado. Se propone que el seguro de salud contribuya en la definición del plan de beneficios y aporte capacidades técnicas en materia de cuidados y dependencia. Es recomendable que este nuevo pilar de la seguridad social tenga un financiamiento independiente de salud y que la oferta de servicios se organice en forma independiente, aunque fuertemente coordinada con la prestación de servicios de salud.

Es necesario desarrollar una regulación para los seguros privados voluntarios de salud. Es importante tener presente que todos los países con ingresos medios y altos poseen una industria de aseguramiento por fuera de la seguridad social y en la medida en que existan vacíos de cobertura, esos sectores estarán dispuestos a pagar por este tipo de servicios. En la medida en que se desarrolle en forma

regulada, en armonía con la seguridad social y con una lógica sanitaria, estos servicios no debieran ser obstáculo para el fortalecimiento de un sistema de salud público universal.

Formación de recursos humanos. El sistema de salud se caracteriza por ser intensivo en recursos humanos, por lo que se hace doblemente relevante diseñar una política de formación coherente con la visión global del sistema que se pretende implementar.

El primer criterio es que la formación de los recursos humanos para salud debe desmercantilizarse, razón por la cual es necesario que las principales carreras de salud sean financiadas con recursos públicos y estén reguladas bajo directrices conjuntas de salud y educación. En el marco de este esfuerzo, es necesario planificar a mediano y largo plazo la formación de los recursos humanos para la salud, en función de las necesidades que tendrá el sistema. La oferta de vacantes y el perfil técnico-profesional debe ser orientado desde el sistema sanitario público.

Un aspecto particular en materia de formación se refiere a las capacidades de gestión y dirección del sistema. Es necesario dotarlo de capacidades institucionales propias que le permitan formar y acreditar tales competencias, basadas en la experiencia y mejores prácticas, más que en programas académicos con escasa conexión con la gestión y la toma de decisiones directivas en salud.

Es necesario rediseñar los incentivos, económicos y no económicos, orientándolos a fortalecer las áreas deficitarias y a generar el recambio en otras áreas. Lógicamente, esto supone un ejercicio de planificación como condición básica para hacer viable la desmercantilización.

Formación de capital. En materia de inversiones, también es necesario instalar capacidades de planificación con una visión de sistema sanitario nacional y no solo definir la cartera de inversiones. Esto implica visualizar los requerimientos de inversión pública en función de las necesidades futuras de la población y regular las inversiones en el sector privado. No es posible que las decisiones de inversión en infraestructura y equipamiento para la salud respondan a una lógica de lucro privado. Desde esta perspectiva, también se trata de avanzar en un proceso de desmercantilización.

El financiamiento de las inversiones sanitarias debe considerar estrategias de largo plazo, donde existan compromisos de Estado multianuales, como los que realiza el sector de defensa. El proceso de inversiones en salud justifica plenamente una medida de este tipo, lo que además da mayor certeza a todos los actores involucrados.

Es necesario dotar al sistema de capacidades de gestión de los proyectos de inversión, que hoy existen muy escasamente en el sector salud. Por la envergadura y complejidad de este tipo de procesos, es necesario repensar las instancias de coordinación entre salud, desarrollo social —que evalúa socialmente los proyectos— y obras públicas.

Un aspecto controversial son las concesiones. Ciertamente es un tema que requiere reflexión y un diagnóstico común. Sin embargo, por el déficit de infraestructura que existe actualmente y por los requerimientos que se prevé en las próximas décadas, así como por las restricciones fiscales objetivas que acompañarán al país en un horizonte de mediano y largo plazo (Ministerio de Hacienda, 2017),[21] es necesario reconocer que la fórmula de concesiones para la construcción de establecimientos hospitalarios es necesaria, en complemento al esfuerzo fiscal, el que sin duda será insuficiente por sí solo. Este reconocimiento debe darse a la par de descartar completamente la fórmula de concesiones para la operación de los establecimientos.

Insumos y evaluación de tecnologías sanitarias. Además de la regulación del mercado privado de medicamentos (de venta al público), es necesario regular el mercado institucional (de venta a hospitales y clínicas). El objetivo es mejorar el poder monopsónico del sistema público de salud frente a la industria farmacéutica, consiguiendo ahorros de costos. Se debe ampliar la cobertura financiera hacia los medicamentos ambulatorios, reduciendo el tamaño del mercado privado de medicamentos y consiguientemente el gasto de bolsillo. Para ejercer este rol es necesaria una reforma significativa a la Cenabast, la que debería transformarse en un organismo completamente integrado a la red prestadora pública.

Es necesario dar un salto concreto en la implementación de una evaluación de las tecnologías sanitarias, especialmente en medicamentos. Esto requiere definiciones generales que pueden conducir a varias alternativas de organización, pero que podrían cumplir la misma finalidad.

Funciones estratégicas

Provisión y gestión de redes. La función clave en el sistema de salud es la provisión de los servicios y la gestión de las redes que se requieren para ello, porque es allí donde ocurre la satisfacción de las necesidades de la población. Este debe ser el foco de cualquier reforma estructural que busque mejorar la situación en beneficio de la mayoría de la población. La figura 2 permite ilustrar los principales elementos de la propuesta. Cabe señalar que este esquema organizacional pretende desarrollar lo que aparece en el centro de la figura 1.

21 El punto más bajo de la deuda bruta del Gobierno Central se registró en marzo 2008, con 3,4% del PIB. Al asumir Bachelet su segundo periodo, se ubicaba en 12,7% del PIB. A diciembre 2016 ha llegado a 21,3% del PIB.

Figura 2. Esquema organizacional de la función de provisión de servicios.

Fuente: Elaboración propia.

La base del sistema de salud la constituyen las poblaciones localizadas en sus territorios. Son esas poblaciones las que poseen necesidades de atención y demandan servicios, de allí que la opción propuesta es que el sistema se organice globalmente bajo el concepto de territorio y población a cargo. Esto no es nuevo y en buena medida hoy existe en el caso de atención primaria. Por las características del sistema que se proponen, la novedad es que ya no se trataría de la mayor parte la población (beneficiaria de Fonasa), sino del total de la población del país.

El responsable de cada territorio y grupo de población a cargo es el Servicio de Salud. En la actualidad funcionan 29 Servicios de Salud a lo largo del país. El Servicio de Salud debe considerarse como una red de servicios autosuficiente en la mayor parte de la demanda sanitaria local. Para ello cuenta con hospitales de diferente complejidad, que prestan servicios de nivel secundario y terciario. Esta organización existe en la actualidad, aunque probablemente requiere una revisión en distribución territorial y lógicamente el reforzamiento en capacidad productiva.

Uno de los aspectos más relevantes de la propuesta es la urgente necesidad de terminar con la desarticulación de la atención primaria respecto de los Servicios de Salud. Esta propuesta consiste en trasladar la dependencia de la totalidad de los establecimientos de atención primaria a los Servicios de Salud correspondientes. Es necesaria una red de salud integrada (OPS, 2010) y la forma municipalizada que impuso la dictadura no permite su real integración, generando ineficiencias y descoordinación. Sin duda será necesario buscar fórmulas que

permitan resguardar las bondades que posee una atención primaria más cercana a la población y, especialmente, buscar formas de participación social, pero la necesidad de fortalecer una red integrada es clave en una propuesta de reforma estructural del sistema.

En la figura 2, el esquema del Servicio de Salud Y muestra la necesidad de contar con hospitales y centros de atención primaria plenamente integrados bajo la conducción de un Servicio de Salud, el que debe transformarse realmente en un gestor de su red.

En la misma figura, pero en el esquema del Servicio de Salud X, se considera el caso en que establecimientos privados podrían reforzar la red pública, sobre la base de convenios regulados bajo una lógica sanitaria y pública, y articulados a través de los Servicios de Salud. Esto permitiría transformar radicalmente la forma en que hoy funciona la MLE de Fonasa. La relación entre los privados y el sistema público cambiaría de manera importante, ya que las condiciones para el otorgamiento de atenciones de la MLE estarían garantizadas en contratos de mediano plazo entre cada Servicio de Salud y los organismos privados.

En la actualidad, y desde la desarticulación del Servicio Nacional de Salud que hizo la dictadura el año 1979, creando lo que hoy se conoce como Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS), la coordinación de los Servicios de Salud ocurre a través del Ministerio de Salud, y en buena medida también a través de Fonasa. Desde la reforma del año 2005 que introdujo cambios en materia de Autoridad Sanitaria y Gestión, esta coordinación se realiza específicamente a través de la Subsecretaría de Redes Asistenciales.

En esta propuesta se introduce un cambio sustancial en esta materia, que permite hablar de la creación o refundación de un Servicio Nacional de Salud. Se trata de que la coordinación entre los Servicios de Salud se realicé bajo un único organismo de dirección que agruparía a todos los Servicios de Salud del país. En la práctica ya no serían 29 Servicios de Salud independientes, sino que cada uno sería parte de un gran organismo público proveedor de servicios. Por ello, en la figura 2 la cabeza del organigrama corresponde a una Dirección Nacional del nuevo Servicio Nacional de Salud. Es altamente probable que para efectos operativos y de gestión sea necesaria la creación de algún nivel de coordinación a nivel de regiones o zonales, como hoy funciona Fonasa.

Coordinaciones o subdirecciones de este nivel podrían existir para servicios especializados como dispositivos de rescate, emergencias y atención prehospitalaria, lo que hoy conocemos como SAMU, y para las redes de alta especialidad. En este sentido, los Institutos Nacionales (hospitales especializados) y los Centros de Referencia nacional que funcionan al interior de algunos hospitales, deberían depender y ser coordinados centralmente, ya que responden a una demanda del sistema, más que a un determinado territorio.

Aquí también se puede visualizar la colaboración del sector privado, el que también integraría la red sobre la base de convenios de mediano plazo con una

regulación especial. Un ejemplo en este sentido es la forma en que funciona la red nacional de trasplantes, donde convergen prestadores públicos y privados, bajo la conducción del sistema público.

Otro elemento importante en esta propuesta es la reorganización de la dependencia de la Cenabast. Este organismo dejaría de depender directamente del Ministerio de Salud y volvería a ser parte, como fue en sus orígenes, del Servicio Nacional de Salud. El objetivo es que la mayor parte de la intermediación de medicamentos, insumos y otros bienes y servicios sea gestionada centralmente, dando cuenta de la demanda intermedia que realiza cada Servicio de Salud.

Por último, un proceso de desmercantilización supone la implementación de un vasto sistema de planificación que reemplace al sistema de precios en la asignación de los recursos. Por esta razón es necesario considerar, como una de las áreas estratégicas del Servicio Nacional de Salud, una dirección de planificación que agrupe a lo menos las áreas de planificación de servicios, financiera, de inversiones y de formación de recursos humanos. Cada una supone ámbitos de trabajo de gran envergadura y algunas de esas funciones hoy las cumple el Ministerio de Salud, por lo que se requiere un rediseño de dichas funciones y su reorganización en el sistema.

Las transformaciones planteadas deben contribuir a resolver, junto a múltiples otras medidas, los principales problemas detectados en el ámbito de la provisión y gestión de redes.

En primer lugar, apuntan a superar el dualismo y la fragmentación global de la oferta, donde la interacción de los dos principales subsistemas, con incentivos contrapuestos, genera una oferta que no da cuenta de las necesidades de salud de la población.

En segundo lugar, aunque es el punto de partida de cualquier reforma estructural del sistema, bajo este nuevo esquema organizacional integrado, con una dirección única y fuerte de la red, y con una atención primaria reorganizada y dependiente de los Servicios de Salud, es necesario revisar el modelo de atención. Es altamente probable que los objetivos y estrategias que se han intentado implementar bajo un sistema fragmentado en la provisión, funcionen de manera bastante diferente bajo este nuevo esquema.

En tercer lugar, es necesario impulsar una transformación cultural en la gestión de establecimientos y redes. Es urgente dar un salto en productividad y eso supone definir y operacionalizar lo que entendemos por eficiencia en la provisión de los servicios sanitarios públicos. El concepto de eficiencia privado, bajo una lógica de mercado con finalidad de lucro, claramente no es el paradigma a seguir. Sin embargo, es necesario hacerse cargo que la cultura instalada en nuestros hospitales públicos no contribuye a conseguir los objetivos de bienestar de la población. La integración de la atención primaria a nivel de Servicios de Salud también apunta a mejorar la gestión de las redes, aportando mayor costo efectividad en la solución global.

Es necesario redefinir los modelos de contratación de recursos humanos, especialmente médico. Este nivel de contratación y el mecanismo de pago que aquí se establece es infinitamente más importante que el mecanismo de pago que se establece entre el seguro y el prestador. Este diseño es complejo y con un sistema integrado requiere una visión global del problema, lo que sin duda será un punto de tensión y conflictividad que se debe considerar.

Para llevar adelante este tipo y volumen de transformaciones es necesario contar con un equipo directivo superior e intermedio con capacidades de gestión que hoy se encuentran muy debilitadas y con un nivel de cohesión en torno al proyecto muy alto. Dado que éste será un proceso largo, es necesario ir construyendo esa capacidad y esos liderazgos, así como ir demostrando con logros concretos lo acertado de la propuesta.

Por último, y quizá como el aspecto más relevante desde la perspectiva de la viabilidad política de la propuesta, es necesario revertir la percepción subjetiva y objetiva de la población y de los usuarios, respecto del sistema de salud y especialmente del sistema público. En dicho proceso la participación y el control social son elementos dinamizadores que permitirán conformar una fuerza social y política que sostenga tales transformaciones.

Rectoría y conducción del sistema. La función de rectoría, y especialmente la Autoridad Sanitaria, juega un rol clave en las transformaciones, ya que desde ahí son impulsadas y conducidas.

Para llevar a cabo estas transformaciones resulta prioritario construir un liderazgo colectivo, comprometido con la propuesta y con capacidad de dar direccionalidad estratégica al conjunto del sistema. Es importante entender que más allá de la propuesta técnica que debe ser elaborada, esta propuesta supone una opción política, una visión de la sociedad y del Estado que debe tener su expresión en equipos de trabajo cohesionados en torno al proyecto.

Lo anterior también determina la centralidad de las políticas sanitarias a impulsar y las formas organizativas internas del Ministerio de Salud. Un proceso de estas características no es compatible con una organización hipertrofiada, que se diluye en múltiples tareas y permanentes contingencias. Se requiere una revisión y una racionalización profunda de las funciones que deben estar ubicadas en el nivel central y de aquellas que, al menos transitoriamente, deben ser reubicadas al interior del sistema. Algunas líneas de acción en este sentido se desprenden de las propuestas de transformación que ya hemos señalado, particularmente en la función de provisión y gestión de redes.

Es necesario revisar el marco legal que rige al sector, incluso aquellas reformas introducidas el año 2005 en la Ley de Autoridad Sanitaria y Gestión. Una de las prioridades en esta materia es el fortalecimiento real de la función de rectoría y conducción del sistema, donde la capacidad de planificación, en especial de la provisión, está casi ausente y en este esquema ocupa un rol clave en el proceso de desmercantilización de la salud.

Sobre el proceso de transición

La materialización de una propuesta de reforma estructural, que involucra este conjunto enorme de transformaciones en prácticamente todo el sistema, es sin duda un proceso de largo plazo. En el marco de la Comisión Asesora Presidencial (2014), cuando se debatió sobre la idea de un seguro público universal, el horizonte temporal para que ello ocurriera realmente era de unos diez años.

Construir un sistema nacional de salud integrado, basado en un Servicio Nacional de Salud unificado y financiado a través de impuestos generales, tardará como mínimo esos mismos diez años. De allí que su posibilidad de concreción depende de la construcción de una alianza política y social de largo plazo, que involucre la conducción del país y las mayorías parlamentarias que la hagan posible. En este sentido, la propuesta solo es viable como parte de un proyecto político de transformación social en Chile.

Teniendo claridad sobre los objetivos estratégicos que se pretenden conseguir en el largo plazo, es necesario explicitar los espacios de flexibilidad táctica que considera la propuesta, y que son justamente los que contribuyen a dar viabilidad política a una transformación de tal magnitud.

El seguro público universal

En los últimos años, la opción de reforma estructural que ha ganado espacio y ha logrado permear a algunos sectores sociales y populares es la creación de un seguro público universal. Esta propuesta conlleva ciertos cambios que pueden beneficiar a la población, sin embargo, no apunta en su esencia a terminar con la salud como mercancía, ni tampoco pone el foco en la provisión.

A pesar de esta evaluación crítica, resulta tácticamente adecuado converger en instancias y proyectos programáticos que permitan avanzar en su concreción. Cualquier proceso de construcción de un Servicio Nacional de Salud público e integrado supone la mancomunión de todos los fondos de salud en un único fondo universal y público. Una vez que eso ha ocurrido, el debate sobre el rol del seguro es inevitable.

El rol del sector privado

Un sistema sanitario integrado y un Servicio Nacional de Salud no son incompatibles con la colaboración del sector privado. En la actualidad, en el ámbito de la provisión los puntos de contacto entre el sector público y el privado son múltiples, y las formas en que la relación se da son muy variadas. Lo que se busca es que la relación sea regulada y sobre la base de que la finalidad del sistema sea satisfacer las necesidades de salud de la población.

En materia de provisión, los privados podrían y deberían integrarse a través de convenios con los Servicios de Salud para colaborar en la satisfacción de la demanda y para garantizar la posibilidad de libre elección, pero en un marco favorable a las personas y a las finanzas públicas. Lo mismo debiera ocurrir a nivel de redes de alta especialidad y camas críticas, donde se refleja el mayor déficit del sistema público.

La colaboración y no la competencia con el sector público no solo es deseable, sino que muy necesaria, especialmente durante el proceso de transición hacia el nuevo sistema sanitario integrado.

En materia de aseguramiento, las isapres dejarán de administrar las cotizaciones legales. Sin embargo, las empresas que hoy día operan allí poseen un espacio de mercado en el nuevo esquema. Este segmento es hoy ocupado por las compañías de seguros, pero lógicamente las isapres poseen un mejor conocimiento de la industria y podrán rápidamente reconvertirse en seguros voluntarios, bajo un nuevo esquema de regulación.

Hacia un esquema de financiamiento basado en impuestos generales

Disminuir el gasto de bolsillo y sustituir las cotizaciones de salud por financiamiento basado en impuestos generales, son cambios de gran envergadura y necesariamente serán de largo aliento. Por la magnitud de los recursos que involucran, se hace necesario implementar una reforma tributaria que permita ampliar la recaudación y dar sostenibilidad financiera al sistema.

Una estimación preliminar permite determinar que el total de las cotizaciones legales de Fonasa y las isapres representa, con cifras para 2015, un 12,3% del total de la recaudación tributaria del país. Si se le descuenta un punto porcentual que debería ser destinado a financiar licencias médicas, esta participación baja a 10,6%, unos 2,9 billones de pesos. Esta cifra representa el 1,9% del PIB para el mismo año.

Sin embargo, esta es una estimación muy preliminar porque los efectos de pasar de cotizaciones a impuestos son variados a nivel fiscal y especialmente a nivel macroeconómico. Eliminar las cotizaciones reduce el costo de producción de las empresas y por esa vía aumenta la competitividad, generando un potencial de mayor crecimiento, el que a su vez permite mayor recaudación. Con todo, ésta es una medida que debe implementarse gradualmente y que en la práctica no constituye un aumento de recursos, sino que un cambio de la composición en las fuentes de financiamiento.

Gradualidad temporal y espacial

Por la naturaleza compleja de las transformaciones que aquí se proponen, el proceso de transición será largo y resulta prudente que así sea, para ir consolidando los logros e ir adecuando los pasos tácticos en cada escenario. Por

esta razón, es lógico pensar que un programa de gobierno debe señalar claramente qué aspectos de la propuesta llevará a cabo y qué aspectos serán postergados.

Asimismo, es posible visualizar que algunas de estas transformaciones, aunque sean parciales, pueden ser *piloteadas* en determinadas regiones donde se den condiciones especiales para ello. En la medida en que dichas experiencias sean bien planificadas e implementadas, podrían generar un importante efecto demostración que contribuiría a dinamizar el proceso global de transformaciones.

Referencias

Birn, A. E. y L. Nervi (2016). Las raíces políticas de la lucha por la justicia en salud en América Latina. *Medicina Social*, 9 (3), 251-255. Disponible en http://bit.ly/2BgONWB.

Comisión Presidencial Isapres (2014*). Informe Final de la Comisión Asesora Presidencial para el Estudio y Propuesta de un Nuevo Régimen Jurídico para el Sistema de Privado de Salud.* Octubre, 2014. Disponible en http://bit.ly/2j1Xr0m.

Cuadrado, C. (2015). El desafío de los sistemas de salud en el siglo XXI: ¿cómo incorporar el enfoque de los determinantes sociales de la salud? *Medwave*, 15 (9): e689.

Debrott Sánchez, D. (2014). *Consumo efectivo de los hogares en salud: Resultado de estudios piloto en seis países de América Latina.* Serie Estudios Estadísticos núm. 83. Santiago: Cepal.

Debrott Sánchez, D., R. Bitrán y C. Rebolledo (2014). *Procesos de priorización en salud y prestaciones no priorizadas ni explícitas: La evolución de algunas prestaciones trazadoras en Chile.* Serie Políticas Sociales, núm. 201. Santiago: Cepal.

Debrott Sánchez, D. y C. Ibáñez (2014). *Análisis y propuesta de financiamiento de la atención primaria de salud municipal.* Instituto de Análisis de Políticas Públicas y Gestión, Asociación Chilena de Municipalidades. Julio, 2014.

Debrott Sánchez, D. (2018). *Desafíos que enfrenta el sistema de salud chileno.* Cuadernos Médico Sociales (Chile) 2018, 58 (N°1): 49-53.

Dipres, Dirección de Presupuestos (2015). Ley de presupuestos del sector público año 2016. Ministerio de Hacienda de Chile. Disponible en http://bit.ly/2ymLgk7.

Escobar, L. y R. Bitrán (2014). Chile: Las Garantías Explícitas de Salud. En U. Giedion, R. Bitrán e I. Tristao (eds.), *Planes de Beneficios en Salud de América Latina: Una comparación regional.* Banco Interamericano de Desarrollo.

Evans, R. (1981). Incomplete Vertical Integration: the distinctive structure of the health care industry. En J. Van der Gaag y M. Perlman (eds.), *Health, Economics and Health Economics.* Amsterdam: Elsevier.

Goic, A. (2015). El Sistema de Salud de Chile: Una tarea pendiente. *Revista Médica de Chile*, 143 (6): 774-786. Disponible en https://dx.doi.org/10.4067/S0034-98872015000600011.

Gutiérrez Sourdis, C., Ú. Giedion, A. L. Muñoz y A. Ávila (2015). *Serie de notas técnicas sobre procesos de priorización en salud: Nota 2: Un enfoque sistémico.* Nota técnica núm. 838, Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en https://publications.iadb.org/handle/11319/7097.

Ibáñez, C. (2017). Caracterización del mercado de seguros complementarios de salud en base a la encuesta CASEN 2015. Documento de Trabajo. Departamento de Estudios y Desarrollo. Superintendencia de Salud. Abril, 2017.

Labra, M. E. (2014). Las políticas de salud en Chile y en Brasil. Apuntes para una comparación. *Revista de Ciencias Sociales*, 6 (2).

Medina, S. y M. Kottow (2015). Ética de la protección y Ley Ricarte Soto: de heridas y parches. *Revista Chilena de Salud Pública*, 19 (3): 305-312. Disponible en http://bit.ly/2AByUdT.

Ministerio de Hacienda (2017). Informe de Estadísticas de la Deuda Pública, a diciembre 2016. Marzo, 2017. Disponible en http://www.dipres.gob.cl/594/articles-158432_doc_pdf.pdf.

Minsal, Ministerio de Salud de Chile (2008a). Estudio de Carga de Enfermedad y Carga Atribuible. Informe Final. PUC. Julio, 2008.

—. (2008b). Estudio de Selección de Intervenciones preparado por la Unidad de Medicina Basada en Evidencia y por el Departamento de Salud Pública de la Pontificia Universidad Católica de Chile el año 2007.

—. (2008c). Estudio de Preferencias Sociales para la definición de Garantías Explícitas en Salud. Diciembre, 2008.

—. (2010). Estudio Costo-Efectividad de Intervenciones en Salud. Mayo, 2010.

—. (2016). Estudio de Verificación del Costo Esperado Individual Promedio por Beneficiario del Conjunto Priorizado de Problemas de Salud con Garantías Explícitas – 2015. Enero, 2016.

Nueva Mayoría (2013). *Programa de gobierno Michelle Bachelet 2014-2018, Chile de todos.* Octubre, 2013.

—. (2014). La salud en Chile: sentando las bases para un nuevo sistema para todas y todos. *Documento Final (v2).* Comisión Nacional de Salud. Marzo, 2014.

OPS, Organización Panamericana de la Salud (2010). Redes integradas de servicios de salud: conceptos, opciones de política y hoja de ruta para su implementación en las Américas. *Serie: La renovación de la atención primaria de salud en las Américas, núm. 4.* WDC. Mayo, 2010.

Rivas-Loría, P. (2006). *Lineamientos metodológicos, perfiles de los sistemas de salud, monitoreo y análisis de los procesos de cambio/reforma.* Edición Especial 18, Washington DC, OPS.

Sánchez, M. (2016). Análisis de los planes de salud del sistema Isapre, a enero 2016. Documento de Trabajo, Superintendencia de Salud. Mayo, 2016.

—. (2017). Coberturas financieras de los planes complementarios de salud de Isapres abiertas. Documento de Trabajo, Superintendencia de Salud. Marzo, 2017.

Tobar, F. (2000). "Herramientas para el análisis del sector salud". *Medicina y Sociedad*, 23 (2), 83-108.

—. (2015). "Módulo 2: Modelos de organización de los sistemas de salud". Gestión territorial integrada para el sector salud, 23.

Uthoff, A., R. Campusano y J. M. Sánchez (2012). El mercado de seguros de salud: Lecciones sobre el conflicto entre equivalencia y solidaridad. *Revista Cepal.*

12

Reflexiones acerca del sistema financiero y su regulación

Esteban Pérez Caldentey*

Introducción

Hasta la crisis financiera global (2007-2009) el pensamiento predominante en economía argumentaba que los mercados financieros se comportaban de acuerdo al paradigma de los mercados eficientes. Según éste, los precios de los activos reflejan toda la información disponible en los mercados, lo que excluye el arbitraje, las posibilidades de enriquecimiento y la especulación. Bajo esta óptica, los mercados financieros y de activos aseguran una distribución y valoración eficiente del riesgo. Las innovaciones financieras, como la securitización, eran vistas como promotoras del bienestar y la estabilidad, ya que contribuían, en definitiva, a reducir el riesgo sistémico (Clarida, 2010).

La estabilidad financiera iba de la mano con la estabilidad de precios. Ambos objetivos eran complementarios y la facilitación de uno promovía la obtención del otro. No sería una exageración decir que el «nuevo consenso macroeconómico» y sus adherentes tendían a identificar la estabilidad de precios (estabilidad nominal) con la estabilidad real y, a la vez, con la estabilidad financiera.[1]

Obviamente no se negaba la posibilidad de brotes de *exuberancia irracional*, como por ejemplo la formación de una burbuja (un alza rápida en el precio de un activo o un conjunto de activos en un proceso continuo de retroalimentación a través de las expectativas), pero se entendía que éstos eran a lo más transitorios,

---

* El autor agradece los valiosos comentarios de los editores de este libro a una versión anterior de este trabajo. Las opiniones expresadas son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la CEPAL.

1 El "nuevo consenso" se articula sobre la base de tres ideas: i) la existencia de niveles "naturales" para el producto y la tasa de interés para caracterizar las posiciones de largo plazo (Galí, 2008: 186); ii) la introducción de rigideces e imperfecciones microfundamentadas con expectativas racionales; y iii) el análisis del corto plazo (ciclo y demanda agregada) como un tema de desviación entre las variables actuales y sus niveles naturales. Las principales implicaciones de este enfoque en términos de política económica se centran en la primacía de la política monetaria a través del manejo de la tasa de interés para administrar el ciclo y, en general, de la demanda agregada, y en la subordinación de la política fiscal a los fines de la política monetaria. Este marco tiene, además, dos propiedades que son fundamentales para su aceptación porque justifican su validez en términos económicos y sociales: a) el carácter contracíclico de la política monetaria, y b) la idea de que estabilizar la inflación alrededor de su meta es equivalente a estabilizar el producto real alrededor de su nivel natural o la equivalencia entre la estabilidad nominal y la real ("la coincidencia divina").

y más bien estrellas fugaces, que difícilmente se podían predecir e identificar con antelación.[2]

Además, según la opinión compartida, no existía una vara de medición objetiva o criterio de demarcación para determinar la existencia de dicho fenómeno. Las alzas rápidas en los precios de los activos pasan a la categoría de burbujas simplemente cuando revientan. Bajo este contexto, la política económica, y en particular la monetaria, se limitaban a esperar y amortiguar los efectos del 'reventón'.

Los fenómenos financieros de mayor envergadura, como las crisis sistémicas, lucían en el mundo académico, y las crisis financieras se consideraban como parte de la problemática del mundo en desarrollo y ajena a las preocupaciones de los países industrializados, pese a la evidencia contraria existente.

La crisis global (2007-2009) y sus repercusiones, y la crisis europea (2009-2013) han estimulado nuevas interpretaciones sobre el rol y el funcionamiento del sector financiero y de su interacción con el sector real.[3] No obstante, el punto de partida y la base conceptual de estos análisis siguen anclados en una economía no monetaria y, de hecho, no financiera, según la cual el ahorro determina la inversión.

Los análisis sobre estas crisis apuntan a la distorsión en el proceso de intermediación financiera (por ejemplo, el financiamiento de la inversión por los ahorradores) como una de sus causas esenciales. Esto sentó las bases para un fuerte crecimiento del crédito apuntalado por una mayor deuda y una mayor interconectividad y complejidad del sistema financiero. Estas características lo hicieron vulnerable a cambios inesperados en los precios de los activos y condiciones de liquidez de los mercados financieros.

Un punto de vista distinto es que la tendencia hacia la fragilidad del sistema financiero no es una consecuencia de la distorsión en la intermediación financiera. Históricamente, el sistema financiero ha seguido un proceso de evolución y cambio continuo en el tiempo. La característica esencial del sistema financiero a través del tiempo es su creciente capacidad de generación de liquidez por parte del propio sistema, ya sea en un inicio por el multiplicador bancario o por la más reciente creación de derivados. Además, la generación de liquidez no tiene, de por sí, un fin productivo.

La generación de liquidez, que quizás es la función primordial del sistema financiero (más que la intermediación), responde a un hecho simple recalcado por John Maynard Keynes y Karl Marx, y más recientemente también por Hyman

2 La expresión *exuberancia irracional* fue acuñada por el exgobernador de la Reserva Federal de los Estados Unidos, Alan Greenspan, para indicar la sobrevaloración de los títulos asociados a internet y a sus actividades relacionadas entre 1997 y el 2000 (esto se conoce bajo el nombre de «la burbuja de las punto com»).

3 Véase Adrian y Shin (2010), Shin (2011), Drehman, Borio y Tsatsaronis (2012), Borio (2012), Borio, Disyatat y Juselius (2013).

Minsky (1982, 1986), a saber: el objetivo de la actividad económica es el beneficio, es decir, la creación de valor de cambio, y el sector financiero no es una excepción a esta norma de comportamiento de las economías capitalistas.

La rentabilidad, más que la intermediación, debe ser el punto de partida para analizar el sistema financiero. La manera precisa como se materializa esta rentabilidad depende del contexto histórico y normativo en el cual se desenvuelven las economías de mercado.

La explicación más común argumenta que el sistema financiero es de facto ineficiente. La ineficiencia se refleja en elevados márgenes de interés, que a su vez son producto de elevados costos operativos. De aquí la recomendación estándar que mejorar la eficiencia del sector bancario y del sistema financiero requiere aumentar el grado de competencia en dicho sector. Mayor competencia se traduciría en menores costos, márgenes de intermediación más estrechos y una mayor y mejor captación y canalización de recursos.

La ecuación básica de rentabilidad de la banca comercial establece que la rentabilidad sobre el patrimonio (ROE) puede expresarse como el producto entre la rentabilidad del activo (ROA) y el apalancamiento (L).[4] De acuerdo a este criterio, existen, *grosso modo*, dos formas mediante la cual las instituciones pueden aumentar su rentabilidad sobre el patrimonio (ROE). La primera es aumentar la rentabilidad vía cambios en el apalancamiento (L). La segunda consiste en aumentar la rentabilidad vía variaciones en la rentabilidad sobre activos (ROA).

Estas dos formas de aumentar la rentabilidad constituyen dos estrategias bancarias distintas con diferentes riesgos e instrumentos. En la práctica, el modelo de banca de los países desarrollados se centra en el apalancamiento como variable clave de la actividad bancaria. En cambio, en el caso de América Latina, donde en términos relativos los niveles de apalancamiento son bajos, el negocio bancario se centra en el aumento de la rentabilidad sobre patrimonio a través del manejo de la rentabilidad sobre activos.

Esto explica que, pese a que América Latina es una de las regiones más abiertas en términos financieros del mundo en desarrollo y que además el peso de la actividad financiera en la actividad económica se ha incrementado en algunos países de la región de manera significativa, la región muestre al mismo tiempo elevados márgenes de intermediación, bajos y heterogéneos niveles de profundización, elevados grados de concentración, altos costos operativos, una escasa orientación hacia actividades productivas y mercados de capitales poco desarrollados.

---

4 El ROE es la rentabilidad financiera y se define como el cociente entre el beneficio neto y el patrimonio de los fondos propios (el beneficio distribuido a los accionistas o propietarios por unidad de fondos propios o patrimonio). Es decir,

$$\text{ROE} = \frac{\text{(Beneficio Neto)}}{\text{Patrimonio}} = \frac{\text{(Beneficio Neto)}}{\text{Activos}} * \frac{\text{Activos}}{\text{Patrimonio}}$$

Donde $\frac{Beneficio}{Neto} = ROA$ y $\frac{Activos}{Patrimonio} = Apalancamiento$. El apalancamiento refleja la medida en la cual los intermediarios financieros utilizan el endeudamiento para financiar la adquisición de sus activos.

De este razonamiento se desprende la invalidez de comparar márgenes de intermediación entre regiones para demostrar la eficiencia de una región en relación a la otra, cuando en realidad se trata simplemente de estrategias bancarias alternativas. El hecho de que América Latina adoptara una estrategia bancaria alternativa a la del modelo anglosajón explica el poco efecto que tuvo la crisis global en el sector financiero de la región.

Este capítulo cuenta con cuatro secciones. La primera analiza algunos hechos estilizados del sistema financiero en los países en desarrollo. La segunda sección plantea consideraciones con respecto al sistema financiero en América Latina. La tercera sección presenta un marco para el análisis de la regulación de los sistemas financieros. La cuarta sección examina lineamientos para la regulación financiera en América Latina.

Algunos hechos estilizados del comportamiento del sistema financiero de los países desarrollados

El sistema financiero en los países desarrollados se caracteriza por: i) un excesivo crecimiento de los activos en las fases de auge; ii) el sesgo de la composición de los pasivos hacia el endeudamiento; y iii) una elevada interconectividad del sistema financiero. Cada uno de estos aspectos se analiza a continuación.

El excesivo crecimiento del activo en el auge

Una fase de auge caracterizada por una elevada rentabilidad y bajo riesgo tiende a aumentar los coeficientes de capital y, por ende, a generar la impresión de una mayor solvencia y mejor estado de las instituciones financieras. Esto de por sí incentiva a aumentar la toma de posiciones de activos del sistema financiero y, de manera más específica, al incremento en los préstamos basado en las condiciones coyunturales del momento. No obstante, esto suele ocurrir en detrimento de los estándares en el otorgamiento del crédito (Hahm, Mishkin, Shin y Shin, 2012).

La evidencia empírica para algunos países desarrollados refleja este hecho estilizado al mostrar que las provisiones tienden a disminuir en periodos de auge (Shin, 2011; Cavallo y Majnoni, 2001).[5] Este hecho estilizado surge con particular fuerza y claridad en los países desarrollados, pero también caracteriza el comportamiento de los países en desarrollo. Tal y como se aprecia en el cuadro 1, las provisiones como porcentaje de los activos disminuyeron en el periodo de auge más reciente, entre 2004 y 2007, no sólo en los casos de Alemania, Estados Unidos y Japón, sino también en el caso de América Latina.

5 Las provisiones se refieren a un resguardo por parte de los bancos para hacer frente a situaciones de morosidad por parte de sus clientes.

Cuadro 1. Provisiones como porcentajes de los activos para países seleccionados (1990-2009).

	1990-2003	2004-2007
Alemania	0,50	0,20
Estados Unidos	0,79	0,06
Argentina	2,03	0,52
Brasil	2,56	1,70
Chile	0,66	0,43
Colombia	1,59	1,19
México	0,28	0,53
Perú	1,15	0,69
Venezuela	1,63	0,46

Fuente: División de Financiamiento para el Desarrollo sobre la base de Bloomberg (2011).

La vulnerabilidad generada en los periodos de auge por el crecimiento de los activos con bajo aprovisionamiento se hace patente en los periodos de contracción, en los que se registra exactamente el fenómeno opuesto: una caída en el crédito con un fuerte aumento de las provisiones.

Una estructura de pasivos sesgada hacia el excesivo apalancamiento

En segundo lugar, la evidencia disponible muestra que las instituciones financieras pasan a depender en mayor medida del financiamiento que no proviene de los depósitos, sino más bien de otras instituciones financieras. En esta situación, el sistema financiero tiende a sesgar la composición y estructura de los pasivos hacia un mayor nivel de endeudamiento.

Este comportamiento fue patente en el caso de algunas de las instituciones financieras de los países desarrollados, como en el caso de los Estados Unidos o de algunos países europeos. La evidencia empírica es que los sistemas financieros en los países desarrollados siguen una estrategia de maximización de beneficios a partir del aumento en el apalancamiento. Esto implica que el grueso de los activos se financia vía emisión de deuda. Por esta razón, el apalancamiento tiende a ser mayor en los países desarrollados que en los países en desarrollo. De hecho, los niveles de apalancamiento de Estados Unidos y Europa son mayores que los correspondientes a América Latina. A modo de ejemplo, para el 2007, según datos de Bloomberg, los niveles de apalancamiento oscilaron entre 15,9 y 45,1 para los países desarrollados, mientras que en el caso de América Latina se situaron en promedio en 10.

Además, el apalancamiento tiende a ser procíclico, ya que, como he señalado anteriormente, las instituciones financieras financian la adquisición de activos

con deuda (es decir, mediante apalancamiento), mayores niveles de activos (o el crecimiento de los activos) van de la mano de mayor apalancamiento (o tasa de crecimiento del apalancamiento).

La evidencia empírica para un grupo de 21 bancos de los Estados Unidos (incluyendo a los bancos de inversión), para el periodo de diciembre de 2003 a septiembre de 2010, muestra que el coeficiente de correlación simple entre ambas variables es igual a 0,70 para toda la muestra y a 0,89 para los bancos de inversión.

Los elevados niveles de apalancamiento que reflejen una elevada dependencia del financiamiento crediticio crean considerables oportunidades para realizar ganancias debido a que cuanto mayor sea el nivel de apalancamiento, mayor será la rentabilidad del capital. En este sentido, la expectativa de una mayor rentabilidad ofrece un incentivo para el apalancamiento excesivo. Esto se demuestra a partir de una simple identidad de la rentabilidad bancaria.

No obstante, una mayor dependencia del financiamiento crediticio genera mayor fragilidad, ya que se asumen riesgos mayores al quedar más expuesto y vulnerable a la iliquidez y, aún más importante, a la insolvencia. De hecho, la crisis global (2007-2009) puso en evidencia el riesgo y peligro que puede representar el apalancamiento.

Esto puede ilustrarse en base a un caso real de un banco de inversión de Estados Unidos con un nivel inicial de apalancamiento igual a 31 (por cada dólar de su patrimonio se endeuda en 31 dólares). Este ejemplo supone una situación inicial donde el valor del activo es igual a 690, y el pasivo se divide en un patrimonio con un valor de 22 (apalancamiento es 690/22 = 31) y el resto, 668, consiste en el valor de la deuda. Esto significa que cerca del 97% de la adquisición de nuevos activos se financian con deuda.

Si este banco de inversión se enfrenta a una disminución del 1,5% (de 690 a 680) en sus activos, el valor del patrimonio se ajustará de 22 a 12. Visto desde una perspectiva contable, una caída en el valor de los activos tiene que reflejarse en el corto plazo en una disminución del valor del patrimonio para mantener la igualdad entre activos y pasivos (el valor de la deuda no varía en el corto plazo). Si además el banco en cuestión enfrenta una caída adicional del 2% en el valor sus activos, entonces se encontraría en una situación de insolvencia.

De manera más precisa, una caída hipotética del 2% en el valor de los activos reduciría el valor de los activos de 680 a 666. Esto implica que el valor del patrimonio disminuiría de 12 a aproximadamente –2, llevando al banco a una situación de insolvencia, es decir, a una situación en la cual el valor de los pasivos supera al de los activos.

La centralidad de la interconectividad y la estructura del sistema financiero

El sistema financiero actual en los países desarrollados y en desarrollo se caracteriza por un elevado grado de concentración e interconectividad. Uno de los síntomas más importantes es la creciente y estrecha relación entre el sistema bancario tradicional y el mercado de capitales, reflejada en un cambio en la intermediación financiera caracterizada por un mayor protagonismo de las instituciones financieras no bancarias. De hecho, en los Estados Unidos la participación de instituciones financieras ligadas al mercado de capitales pasó del 3% al 40% del total en las últimas tres décadas. Dentro del conjunto de instituciones financieras de mercado, el denominado sector financiero paralelo (*shadow banking system*) asumió una importancia y protagonismo sin precedentes. El sector financiero paralelo se refiere al conjunto de intermediarios financieros que operan fuera del sistema financiero formal y que llevan a cabo operaciones de intermediación de crédito, incluyendo operaciones de apalancamiento y de transformación de la madurez (*maturity transformation*). Además, según las últimas estimaciones, el sector financiero paralelo mundial ha aumentado su importancia desde la crisis, pasando de aproximadamente de 60-67 billones de dólares en el 2007 a 74 billones de dólares en el 2012 (cf. Pérez Caldentey y Vernengo, 2017).

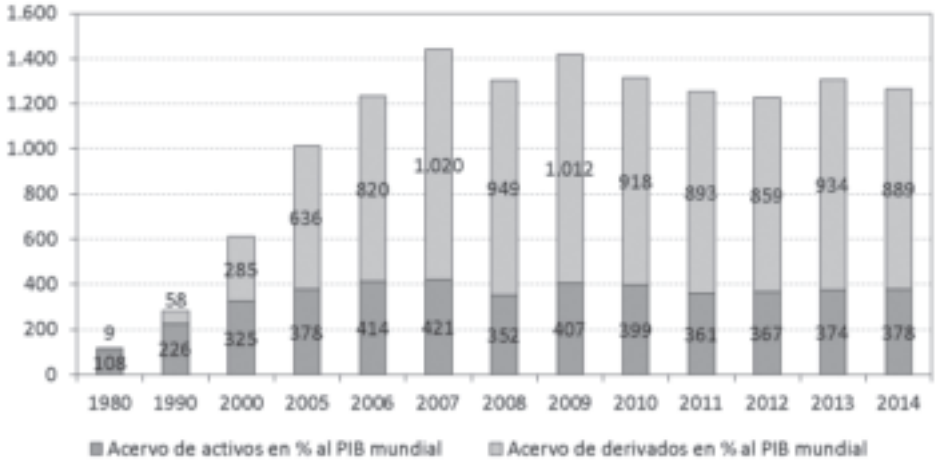
Este fenómeno ha venido acompañado de un cambio en la naturaleza y en el *modus operandi* de la intermediación financiera. El sistema financiero tradicional se concebía en base a una relación directa entre oferente de fondos (prestatario, ahorrador) y tomador de fondos (prestamista, inversor), intermediada a través de entidades bancarias. En otras palabras, los oferentes de fondos depositaban sus ahorros en un banco bajo la forma de depósitos, que a su vez eran utilizados por los bancos para financiar la extensión de préstamos a los demandantes de fondos.

Con el crecimiento del mercado de capitales, la intermediación se volvió más indirecta. El proceso de intermediación se descompuso en una secuencia articulada de distintas operaciones llevadas a cabo por entidades especializadas y no bancarias que interactuaban con el sistema financiero en su conjunto. Esto aumentó la interdependencia e interconectividad, ya que la estabilidad financiera de una institución pasa a depender de la estabilidad de otras instituciones. En este sentido, el manejo de riesgo visto desde la perspectiva de una institución a nivel individual podía pasar a tener consecuencia para el sistema en su totalidad.

Este nuevo modelo de intermediación financiera facilitó el crecimiento exponencial en las transacciones e instrumentos financieros y, en particular, de los derivados. A título de ejemplo, entre 1980 y el 2007 los contratos de derivados se expandieron de 9 a 586 billones de dólares. Estos representan en la actualidad más de seiscientos billones de dólares. En términos porcentuales, los contratos

de derivados representaban el 7% del stock de capital de los activos financieros en 1980 y 28% a mediados de la década de los noventa. A partir del 2007, el valor de los contratos de derivados han pasado a representar cerca del 70% de los acervos globales de activos financieros (figura 1).

Figura 1. Profundización financiera mundial (valor del acervo de activos como porcentaje del PIB mundial), 1980-2014 (años seleccionados).



Fuente: Elaboración propia sobre la base de McKinsey & Company, Deustche Bank (2014); Banco de Pagos Internacionales (2015).

Por otra parte, este modelo financiero impulsó la emergencia de grandes grupos denominados grandes instituciones financieras complejas (*Large Financial Complex Institutions*, LFCI, por sus siglas en inglés). Estas instituciones han crecido de manera vertiginosa en la última década y concentran el grueso de la intermediación financiera entre países (*cross border*) y aglutinan una serie de servicios e instituciones financieros incluyendo la banca, seguros, títulos y operaciones de administración de activos.

Los principales conglomerados financieros del mundo desarrollado operan en más de treinta países en el mundo en promedio. Algunos sobrepasan con creces esa cifra llegando a operar en más de ochenta o cien países del mundo (como en los casos de BNP Paribas, la Societé Générale de Francia y el Citigroup de los Estados Unidos). A su vez, mayores niveles de apalancamiento (o sea, de endeudamiento) generan una interconectividad más fuerte entre las instituciones del sistema financiero. Esto se explica por el hecho de que al financiarse vía deuda, el sistema financiero se vuelve, a la vez, menos dependiente de los depósitos (o sea, del ahorro), pero más dependiente de los préstamos entre sus propias instituciones. Esto requiere que la interconectividad permita generar el nivel liquidez necesario para financiar un sistema financiero basado en el apalancamiento.

Esto se ilustra mediante un simple ejemplo que utiliza como base un instrumento financiero de larga data, pero que jugó un papel central en la transformación del sistema financiero: el colateral, que es básicamente una garantía de pago. Para esto suponemos una situación de un banco A que tiene en su activo un bono (ya sea público o privado) con un riesgo muy bajo o nulo (es decir, con un elevado grado de liquidez) y que utiliza este bono como colateral para obtener financiamiento (un préstamo) de otro banco, a saber, el banco B. A su vez, el banco B utiliza el mismo bono como activo líquido para pagar una posición de deuda con otro banco, el banco C. Del mismo modo, el banco C utiliza el bono como colateral para obtener efectivo de un banco D.

En este ejemplo, el bono se utiliza por distintos bancos en seis transacciones como colateral en una cadena para garantizar la liquidez necesaria para que los bancos considerados en este ejemplo puedan operar. Cualquier pérdida en el grado de liquidez del instrumento utilizado como colateral (es decir, el bono) hubiera impedido su uso como tal y, por ende, la creación de liquidez necesaria dentro del sistema financiero para que este pudiera operar.[6]

De hecho, en el periodo previo a la crisis financiera global (2007-2009) se consideraba, gracias a la ingeniería financiera derivada de los teoremas básicos de las finanzas, que la casi totalidad de los instrumentos utilizados para obtener liquidez, incluyendo las hipotecas inmobiliarias, se consideraban libres de riesgos. En otras palabras, tenían una excelente clasificación de riesgo crediticio.

Estos conglomerados financieros están fuertemente relacionados. Un ejercicio de correlación entre la variación trimestral de los activos para once instituciones financieras para los periodos 2000-2006 y 2008-2009 muestra que en por lo menos la mitad de los casos considerados la relación es positiva y estadísticamente significativa, y que esta relación se refuerza en el periodo 2008-2009 (el periodo de la crisis).

En este contexto, la prociclicidad implica, para un determinado nivel de apalancamiento, que el sistema financiero aumente de manera significativa sus provisiones para hacer frente a la creciente morosidad. A la vez, como estrategia de manejo del riesgo debe contraer sus hojas de balance para poder hacer frente a sus obligaciones financieras.

Dos factores condicionan la duración e intensidad de este proceso. Por un lado, mientras mayor sea el nivel de endeudamiento (apalancamiento), *ceteris paribus*, mayor y más prologada será la contracción de las hojas de balance.

Un mayor grado de interconectividad e interdependencia también apunta en esta dirección. En particular, cuando los mercados son poco líquidos, como lo

6 Según Singh y Stella (2012), en el 2007 los grandes bancos recibieron 10 billones de dólares en términos de promesas de colaterales. El valor de los colaterales principales se estima en 3 billones, con lo que el multiplicador del crédito en base a colaterales es mayor a 3. A título de comparación, la oferta monetaria en los Estados Unidos era aproximadamente de 7 billones de dólares en el 2007.

suelen ser en periodos de crisis, un aumento en la oferta de activos para cancelar deuda puede poner presión a la baja en el precio de los activos. A su vez, esto debilita las hojas de balance, lo que induce a una mayor oferta de activos y a una nueva disminución en su precio. Como muestra Adrian y Shin (2008), este efecto de retroalimentación entre precios de activos y hojas de balance puede ser cumulativo a la baja o al alza.

Consideraciones sobre el sistema financiero en América Latina

Al contrario de lo que ocurre en el mundo desarrollado, en América Latina y el Caribe los niveles de interconectividad y apalancamiento son menores. Para el conjunto de la región el nivel de apalancamiento implícito, computado mediante el cociente de la rentabilidad sobre el patrimonio (ROE) y la rentabilidad sobre activos (ROA), se sitúa en promedio para el periodo 1990-2007 en 7. Incluso en el caso de los países más grandes de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Venezuela), su promedio de apalancamiento se sitúa en promedio, y para el mismo periodo, por debajo del registrado para Estados Unidos, Japón e Italia, y es equivalente al 68% del registrado para Alemania.

Además, los datos disponibles muestran que el nivel de apalancamiento no ha cambiado de manera significativa en el tiempo (con la excepción de Venezuela). Entre 1993 y 2001, período que incluye importantes crisis y recesiones económicas para América Latina, como las crisis mexicana (1995), asiática (1998), rusa (1999) y Argentina (2001), el nivel promedio de apalancamiento de los grandes países de la región se sitúa en 9,9. Entre 2002 y 2007, que fue un periodo de auge económico (América Latina y el Caribe registró en promedio la tasa de crecimiento del PIB per cápita más elevada en tres décadas), el nivel promedio apalancamiento se situó en 10.

Esto podría implicar que a diferencia de lo que ocurre en el caso de algunos países en desarrollo, el nivel de apalancamiento no necesariamente tiende a cambiar de acuerdo al ciclo económico. De hecho, en tres de los grandes países de la región el nivel de apalancamiento promedio disminuyó de manera inequívoca en el periodo de auge económico (2002-2007), y pasó de 11 a 9, de 9 a 8 y de 12 a 11 en los casos de Brasil, Colombia y Perú, respectivamente.

La estabilidad del apalancamiento en el caso de América Latina implica, en términos de la ecuación de rentabilidad de la banca comercial, que el aumento de la rentabilidad sobre patrimonio (ROE) tiene que darse por un aumento de la rentabilidad sobre activos (ROA). La rentabilidad sobre activos (ROA) se puede descomponer a la vez en margen neto de interés (MNI) (la diferencia entre las tasas pasivas y activas), costos operativos (CO), ingresos y gastos por otros conceptos (es decir, ingresos y gastos no ligados a intereses), menos impuestos (IPO) y provisiones (PRO).

El ejercicio de descomposición llevado a cabo para los grandes países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela, es decir, el LAC-7), Estados Unidos, Alemania y Japón para el periodo 2002-2007, muestra una vez más que la rentabilidad sobre activos (ROA) es en general mayor para los países de América Latina. De hecho, en promedio el ROA para esta muestra de países de América Latina es para dicho periodo 13 veces superior al promedio de los Estados Unidos.

La diferencia en la rentabilidad sobre activos entre América Latina y los países desarrollados se explica fundamentalmente por el margen de interés neto (MNI/A). Éste es, en promedio, casi cinco veces mayor al de la banca comercial en Estados Unidos.

Los costos operativos son más elevados en América Latina que en los Estados Unidos (o incluso para otros países desarrollados). Una comparación rápida muestra que representan más del doble de los costos operativos en relación a la banca de los Estados Unidos.

No obstante, la relación entre margen de interés neto (MIN/A) y costos operativos (CO) para los países desarrollados es mucho menor en el caso de los Estados Unidos, Alemania y Japón que en el caso de América Latina. De hecho, en el caso de los países desarrollados el margen de interés neto (MIN) supera a los costos operativos en aproximadamente 13% a 14%. En cambio, en el caso de América Latina el diferencial es mucho mayor para la mayor parte de los países. En promedio el diferencial entre el margen de interés neto (MIN) y el costo operativo (CO) es mayor al 50%.

Tal y como se mostró en esta sección, la evidencia indica la existencia de dos claras estrategias financieras. La primera, que caracteriza a los sistemas financieros desarrollados, se centra en el apalancamiento como eje para maximizar beneficios. La segunda, que se aplica a los países en desarrollo, incluyendo a los de América Latina, se enfoca en el ROA y más precisamente en los márgenes de intermediación (la diferencia entre la tasa activa y pasiva) para maximizar el beneficio. Cada estrategia tiene sus limitaciones. La primera puede transformarse en una fuente de inestabilidad a nivel microeconómico y, lo que es más preocupante, a nivel macroeconómico. La segunda limita la expansión y sofisticación del sistema financiero.

Principios generales para la regulación financiera

El análisis contable de los balances de las instituciones financieras puede servir de punto de partida para la construcción de un marco o taxonomía para regular el sistema financiero en economías abiertas y en desarrollo. Con este fin, el recuadro 2 muestra los componentes del activo y pasivo de un banco comercial representativo. Se denomina a este banco, el banco *i*.

El activo incluye por un lado los préstamos para uso final incluyendo a hogares, empresas y gobierno (P_i) . Por otro, comprende los préstamos del banco *i* a otras instituciones financieras (es decir, P_{ij} donde *j* denota a otras instituciones financieras). A su vez, los préstamos del banco *i* a otras instituciones financieras (P_{ij}) son iguales al valor de los pasivos del banco *j* en posesión del banco *i* (D_{ji}) (y a la participación de los pasivos del banco *j* en el total de los pasivos de otras instituciones financieras en posesión del banco *j* (π_{ji}, con π_{ji} definido entre 0 y 100%).

Por su parte, el pasivo incluye tanto la deuda en poder del banco procedente de instituciones bancarias y no bancarias (D_i) (como el capital/patrimonio (E_i).

Cuadro 2. Balance de una institución financiera representativa.

Activos	Pasivos
Préstamos para uso final (P_i) - Hogares - Empresas - Gobierno	**Deuda** (D_i) - Agentes/instituciones no-bancarias. - Instituciones bancarias
Préstamos intermedios (P_{ij}) - Préstamos entre instituciones bancarias	**Capital/Patrimonio** ***("Equity")*** (E_i)

Fuente: Elaboración propia

Por definición, el activo es igual al pasivo o, lo que es lo mismo, los préstamos para uso final más los préstamos a otras instituciones financieras son iguales a la suma de la deuda y del patrimonio. Es decir,

[1] $$Activo = Pasivo \Leftrightarrow P_i + P_{ij} = D_i + E_i \Leftrightarrow P_i + D_{ji}\pi_{ji} = D_i + E_i$$

Con $D_{ji}\pi_{ji} = . P_{ij}$. Despejando los préstamos P_i en función del resto de los componentes de la identidad se obtiene:

[2] $$P_i = D_i - D_{ji}\pi_{ji} + E_i$$

Tomando la sumatoria de la ecuación 2, se permite generalizar la identidad al conjunto del sistema financiero,

[3] $$\sum_{i=0}^{t} P_i = \sum_{i=0}^{t} D_i - \sum_{i=0}^{t} D_{ji}\pi_{ji} + \sum_{i=0}^{t} E_i \Leftrightarrow P = D(1-\Pi) + E$$

Según la ecuación 3, los préstamos del sistema bancario (P) son una función de la deuda (D), el capital (E) y el financiamiento del sistema bancario ya sea de intermediarios financieros no bancarios o de fuentes externas $(1 - \Pi)$.

Haciendo el mismo ejercicio para la totalidad del sistema, y con alguna manipulación matemática, se puede mostrar

$$P = (\lambda - 1) * (1 - \Pi) * E + E$$

Dinámica del crédito.

Apalancamiento

Capital

Financiamiento externo al sistema bancario en su conjunto (de residentes y no-residentes).

Así, este marco conceptual permite articular (estructurar) un marco regulatorio macroprudencial alrededor de cuatro ejes: i) la dinámica del crédito; ii) el apalancamiento; iii) la interconectividad (financiamiento externo al sistema bancario en su conjunto); y el iv) el capital.

Por lo tanto, el foco de atención que otorgue la política macroprudencial a cada uno de estos elementos dependerá de las características particulares del sistema financiero.

Así, en el caso de los países más desarrollados donde, tal y como se mostró anteriormente, prima el mercado de capitales como agente financiero y sus instrumentos, y el endeudamiento como fuente de financiamiento del crecimiento del activo y su prociclicidad, la política macroprudencial debe orientarse hacia el diseño de instrumentos y políticas que permitan monitorear la interconectividad y el apalancamiento.

En base al marco anterior, Shin (2011) distingue tres tipos de intervenciones macroprudenciales en los países desarrollados para estabilizar el sistema financiero en su conjunto. El primer tipo de intervención es de carácter regulatorio para moderar el apalancamiento y su prociclicidad. Se incluyen en esta categoría, esencialmente, límites al crecimiento del apalancamiento y requisitos de capital contracíclicos.

Los límites al crecimiento del apalancamiento que se materializan en un colchón suplementario de capital de 3% forman parte de Basilea III, aunque pueden considerarse poco ambiciosos. Otras iniciativas más recientes persiguen aumentar el colchón de capital en un rango comprendido entre 5% y 6%, en particular para las instituciones sistémicamente relevantes como JP Morgan Chase and Co., City Group, Bank of America Wells Fargo, Goldman Sachs Morgan Stanley, Bank of New York Mellon Corp. y State Street Corp.

También en esta categoría se incluyen medidas que ponen límites a la creación de liquidez por parte de los bancos, como las contempladas por Basilea III, a saber, el requerimiento de cobertura de liquidez (LCR) y el ratio de financiamiento estable neto (NSFR). Pero también los requisitos de encaje forman parte del instrumental para limitar la creación de liquidez.

El segundo tipo de intervención persigue moderar la amplitud en la fluctuación del crédito mediante el establecimiento de provisiones dinámicas. Esta intervención persigue moderar los auges en el crédito mediante un mayor aprovisionamiento y evitar la contracción en el crédito mediante un menor aprovisionamiento. Este tipo de instrumentos, aunque por definición es de carácter contracíclico con respecto al crédito, no necesariamente es conducente a mantener la estabilidad a nivel agregado, ni tampoco a mitigar el riesgo sistémico.

El tercer tipo de intervención se orienta a reformar la estructura de mercado de las instituciones financieras de tal forma de acortar la cadena de intermediación entre ahorrante e inversor.

Algunos lineamientos para la política macroprudencial en América Latina y el Caribe

El sistema financiero en América Latina y su estrategia operativa

Los tres tipos de intervenciones macroprudenciales analizados se derivan no solo de la lógica de la ecuación 4, sino también de las características particulares de los mercados financieros en los países desarrollados, como los elevados niveles de apalancamiento y la dependencia del sistema financiero en el desempeño del mercado de capitales. Estos tres tipos de intervenciones pueden no ser generalizables al caso de América Latina ya que las características de su sistema financiero pueden diferir marcadamente de las de los sistemas financieros de los países desarrollados.

De esta manera, pensar el diseño y articulación de las políticas macroprudenciales para América Latina requiere, en primer lugar, identificar las características de sus sistemas financiero y sus diferencias con los sistemas financieros de países más desarrollados. Esto puede realizarse en base a una estimación empírica de la ecuación 4 para el caso de países desarrollados y países de América Latina.

Los cuadros 3 y 4 muestran estimaciones de los distintos componentes de la ecuación 4 para países seleccionados desarrollados (Estados Unidos, Alemania, Francia, Austria, Bélgica, Holanda, Italia, España, Grecia, Portugal y Japón) y países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú), para la banca en su conjunto (TBC) y para los grandes bancos comerciales (GBC). El periodo de análisis incluye 1999-2009 para los países desarrollados y 1999-2012 para América Latina.

Cuadro 3. Estimación empírica de los componentes de la ecuación 4 para países desarrollados seleccionados. 1999-2009.

País	Apalancamiento λ		Financiamiento externo al sistema bancario (1-II)		Capital/ Préstamos *E/P*	
	1999-2007	2008-2009	1999-2007	2008-2009	1999-2007	2008-2009
Alemania						
TBC	23,4	22,3	0,45	0,44	8,8	9,4
GBC	28,4	28,9	0,46	0,43	7,4	8,0
Francia						
TBC	22,4	25,7	0,32	0,29	12,6	12,2
GBC	35,9	44,9	0,29	0,25	8,9	8,2
Austria						
TBC	19,7	15,3	0,45	0,38	11,1	15,4
GBC	-	-	-	-	-	-
Bélgica						
TBC	28,5	24,5	0,33	0,34	10,1	11,1
GBC	31,3	26,6	0,33	0,32	9,3	10,9
Holanda						
TBC	27,8	28,0	0,55	0,53	6,4	6,6
GNC	31,4	35,4	0,54	0,52	5,7	5,3
Italia						
TBC	14,3	12,6	0,41	0,39	16,0	18,0
GBC	-	-	-	-	-	-
España						
TBC	12,7	13,8	0,53	0,59	13,3	11,7
GBC	-	-	-	-	-	-
Grecia						
TBC	14,5	17,6	0,48	0,46	13,2	11,7
GBC	15,4	17,5	0,46	0,41	12,9	12,9
Portugal						
TBC	8,8	10,2	0,52	0,60	19,7	15,4
GBC	-	-	-	-	-	-
Promedio Europeos						
TBC	**19,1**	**18,9**	**0,4**	**0,4**	**12,4**	**12,4**
GBC	**28,5**	**30,7**	**0,4**	**0,4**	**8,8**	**9,1**
Máximo Europeos						
TBC	28,5	28,0	0,6	0,6	19,7	18,0
GBC	35,9	44,9	0,5	0,5	12,9	12,9
Mínimo Europeos						
TBC	8,8	10,2	0,3	0,3	6,4	6,6
GBC	15,4	17,5	0,3	0,3	5,7	5,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de fuentes oficiales.

Los resultados empíricos muestran, en primer lugar, que los niveles de apalancamiento (computado mediante el cociente de la rentabilidad sobre el patrimonio y la rentabilidad sobre activos) son menores en América Latina que en los países desarrollados. Esto es, los sistemas financieros en América Latina recurren a un menor nivel de endeudamiento para financiar sus activos.

Según muestra el cuadro 3, el sistema financiero de los países desarrollados tiene un nivel de apalancamiento promedio de 19 para el conjunto de la banca comercial (con un máximo de 28). En el caso de los grandes bancos, el apalancamiento es mayor, promediando entre 29 y 30.

En cambio, tal como se señaló anteriormente, en América Latina y el Caribe los niveles de apalancamiento son menores. Para el conjunto de la región, el nivel de apalancamiento implícito, para el periodo 1990-2012, es entre 8 y 9. En el caso de los países más grandes de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú), el promedio de apalancamiento se sitúa entre 10 y 11 para el conjunto de la banca comercial y los grandes bancos.

Cuadro 4. Estimación empírica de los componentes de la ecuación 4 para países seleccionados de América Latina. 1999-2012.

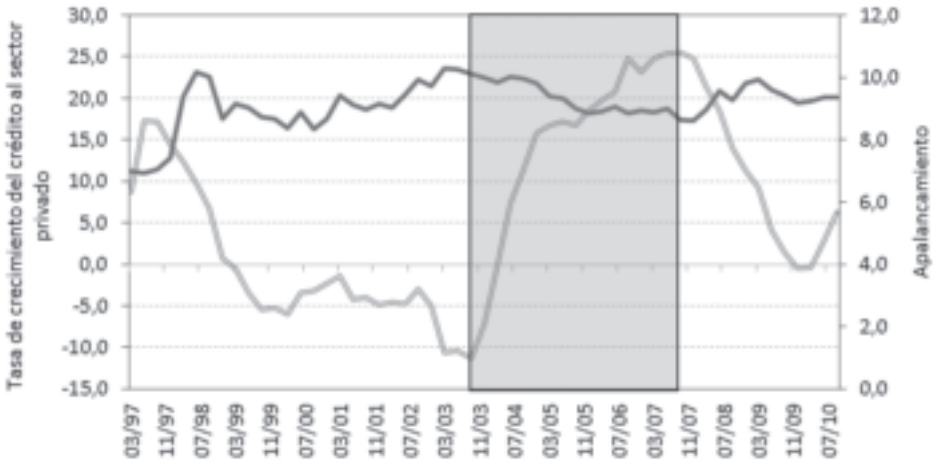
País	Apalancamiento λ			Financiamiento externo al sistema bancario (1-II)			Capital/ Préstamos *E/P*		
	1999-2007	2008-2009	2010-2012	1999-2007	2008-2009	2010-2012	1999-2007	2008-2009	2010-2012
Argentina TBC GBC			8,84			0,43			22,89
Brasil TBC GBC	10,84	10,74	10,76	0,23	0,27	0,32	31,02	27,58	24,08
Chile TBC GBC	11,92	13,16	12,83	0,69	0,64	0,65	11,76	11,37	11,53
Colombia TBC GBC	9,34	8,22	7,46	0,50	0,57	0,59	19,60	19,63	20,94
México TBC GNC	10,40 10,60			0,35 0,35			23,40 23,20		
Perú TBC GBC	10,35	10,96	10,15	0,49	0,55	0,56	18,03	15,49	16,39
LAC 6 TBC GBC	10,63 10,48	10,71 10,96	9,97 10,15	0,44 0,42	0,49 0,55	0,50 0,56	21,45 20,62	19,53 15,49	19,86 16,39

Fuente: Elaboración propia sobre la base de fuentes oficiales.

Una segunda característica del sistema financiero de América Latina es que el comportamiento del apalancamiento dista de tener un sesgo procíclico, como en el caso en los países más desarrollados. La figura 3 muestra la evolución de la tasa de crecimiento del crédito al sector privado en términos reales y el apalancamiento para Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela, para el periodo comprendido entre marzo del 1997 y julio del 2010. El coeficiente de correlación es negativo (r = –0,30) y estadísticamente significativo para todo (al 95% de confianza), indicando que existe una relación negativa entre ambas variables.

A título de ejemplo, el periodo comprendido entre enero del 2004 y diciembre del 2007 es considerado un periodo de expansión económica y de fuerte crecimiento del crédito privado. En este lapso, la tasa de crecimiento promedio del crédito al sector privado pasó de 0% a 25%. En cambio, el apalancamiento promedio disminuyó de 9,8 a 8,6, reflejando el hecho de que en dicho periodo el sistema financiero recurrió en menor medida a la deuda para financiar el crecimiento de sus activos (figura 2).

Figura 2. Evolución de la tasa de variación del crédito real y del apalancamiento para LAC-7. 1997-2010.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de fuentes oficiales.

Una tercera característica importante de los sistemas financieros de América Latina es que las colocaciones a los prestamistas finales (ya sean empresas, consumidores o gobierno) representan una proporción más elevada del financiamiento del crecimiento del crédito. En otras palabras, los sistemas financieros de América Latina financian sus actividades con fondos externos al propio sistema financiero. La evidencia disponible muestra que la participación del financiamiento al sector financiero que proviene desde fuera del sistema

financiero, es decir, de los ahorradores, es mayor al 50% en América Latina, y llega a un nivel del 80% (o superior) en algunos casos, como el de Chile. Es decir, que en América Latina el financiamiento interbancario representa, en promedio, menos de la mitad del financiamiento de las colocaciones del sistema financiero.

En cambio, en el caso de los países desarrollados el grueso del financiamiento proviene desde dentro del sistema financiero, es decir, de otros intermediarios financieros. En promedio, el financiamiento que proviene del resto del sistema financiero representa el 60% del financiamiento total. Más aún, en algunos casos (Francia y Bélgica) el financiamiento que proviene del resto del sistema financiero puede llegar a representar cerca del 70% del total.

Así, en base a los componentes de la ecuación 4, la evidencia presentada refleja el hecho de que a diferencia de los países más avanzados el sistema financiero de América Latina no sustenta su estrategia de negocios en el apalancamiento y la interconectividad. Más bien la evidencia apunta hacia el hecho de que la estrategia de negocios se sustenta en la tasa de rendimiento sobre activos (ROA).

Lineamientos para una política macroprudencial en América Latina

El planteamiento anterior sirve de base para delinear una política macroprudencial articulada alrededor de cinco ejes: i) el fortalecimiento del patrimonio; ii) una política de aprovisionamiento contracíclica de manera sistémica; iii) la regulación del financiamiento externo; iv) la ampliación del perímetro regulatorio a todos los agentes e instituciones del sistema financiero y v) la regulación selectiva de determinados sectores de actividad económica que por su importancia en la economía pueden tener un efecto de carácter sistémico en el resto de los sectores. Estos lineamientos de política macroprudencial se centran, por un lado, en la identificación de vulnerabilidades y sus interacciones entre mercados, instituciones e instrumentos. Las vulnerabilidades se definen como un conjunto de factores que pueden amplificar impulsos en el sector financiero y que bajo determinadas circunstancias, y actuando de manera conjunta, tienen el potencial de generar un riesgo sistémico.

El fortalecimiento del patrimonio

Los países han fortalecido la solvencia y liquidez de los sistemas bancarios y han reducido la prociclicidad con que actúan los mismos. En este sentido, los bancos están en general bien capitalizados y varios ya cumplen con los requisitos de Basilea III en términos de calidad del capital y de límites al apalancamiento (véanse los estudios citados en Terrier y colaboradores, 2011).[7] De hecho, el nivel de capitalización promedio para la región es cercano al 15%, lo que sobrepasa los niveles establecidos por Basilea II (8,5%) y Basilea III (10,5%).

Una política de aprovisionamiento contracíclica de manera sistémica

Las políticas macroprudenciales de corte contracíclico son un pilar esencial de la regulación macroprudencial. Existen dos tipos de políticas macroprudenciales contracíclicas.

El primer tipo se refiere a medidas destinadas a proteger al sector bancario de pérdidas futuras no esperadas. Se sustenta en el establecimiento de requisitos de capital adicionales a los que requiere la normativa financiera y que se activan en periodos de crecimiento de crédito por encima de su tendencia. Las iniciativas para este tipo de instrumento se han materializado en la normativa internacional en el establecimiento del colchón de capital de Basilea, que se creó para proteger al sector bancario del riesgo asociado al excesivo crecimiento del crédito. En América Latina, solo Perú ha puesto en práctica este tipo de instrumento denominado Requerimiento de Patrimonio Efectivo por Ciclo Económico (en julio de 2011).

Tal y como se señaló anteriormente, este tipo de instrumento enfrenta importantes limitantes aplicables al caso de América Latina. En primer lugar, su utilidad solo puede juzgarse en relación al pasado histórico. En otras palabras se basa en un análisis estadístico que detecta solo la ocurrencia de las crisis del pasado. Su aplicabilidad para detectar las crisis del futuro se sustenta en que éstas tengan un origen similar a las crisis del pasado (es decir, que las correlaciones no se modifiquen en el tiempo).

En segundo lugar, una limitación adicional es que el crédito puede no ser la variable adecuada para medir el riesgo sistémico. La evidencia muestra que el crédito, lejos de ser un indicador adelantado, sigue los movimientos del nivel de actividad económica. Las fluctuaciones del nivel de actividad económica preceden en el tiempo a las del crédito.

Una tercera limitante es que la prociclicidad y contraciclicidad no se produce de manera homogénea en las distintas variables económicas. A título de ejemplo, se puede detectar en algunos países una relación inversa entre el movimiento del crédito y el del PIB. Así, un crecimiento del crédito que active el colchón de capital contracíclico en un momento en que el PIB no está creciendo, o creciendo a un ritmo lento, podría de hecho agravar la situación económica. El colchón de capital contracíclico se transformaría así en un instrumento procíclico con respecto al PIB.

---

7 El nuevo acuerdo de Basilea III ha recomendado, por un lado, el aumento en los ratios mínimos de capital bancario, así como la constitución de un "colchón" de capital contracíclico para ser utilizado en tiempos de crisis. Por otro lado, el marco del acuerdo exige una mejora en la calidad del capital bancario aumentando los límites mínimos de capital primario —compuesto por acciones comunes y utilidades retenidas— con que deben contar las instituciones. Lo anterior se complementa con límites al grado de apalancamiento de las instituciones bancarias y requisitos de liquidez más exigentes, además de otras medidas.

Finalmente, las crisis no siempre se generan por aumentos excesivos en el crédito. Pueden de hecho generarse por contagio entre países sin que medie una expansión de la liquidez por encima de su tendencia. Este es el caso de Argentina en 1995, cuyo sector financiero se vio fuertemente expuesto a la crisis originada en México (Crisis del Tequila). Otro ejemplo lo constituye el caso de Brasil, cuyo desempeño económico y sector financiero fueron afectados en el 2002 por la decisión de Argentina de declararse en suspensión de pagos. A su vez, la crisis Argentina del 2002, que fue la más grave de su historia, no fue provocada por un excesivo crecimiento del crédito interno.

El segundo tipo de medidas contracíclicas lo constituyen las políticas de aprovisionamiento dinámico. Las políticas de aprovisionamiento persiguen proteger a las instituciones financieras contra pérdidas esperadas. En un principio, el nivel de provisiones se calculaba de manera estática asignando un mayor nivel de provisiones a los activos con un mayor nivel de riesgo. A partir de la crisis global se ha puesto énfasis en adoptar niveles de provisiones que varíen en el tiempo, esto es, provisiones dinámicas, y cuyo fin es el de reducir la prociclicidad en el sistema financiero. La idea es aumentar el nivel de provisiones durante los tiempos de auge económico para moderar el crecimiento del crédito; y disminuir el nivel de provisiones durante la fase contractiva para, de esta manera, minimizar la contracción del crédito y la liquidez.

En la actualidad, cinco países de América Latina han establecido provisiones dinámicas (Uruguay, 2001; Colombia, 2007; Perú, 2008; Bolivia, 2008; y Ecuador, 2012). El diseño de la normativa de aprovisionamiento contracíclico difiere por la forma de medir los ciclos económicos, así como por la intensidad con la cual las provisiones se acumulan y se usan.

La regulación del financiamiento externo

Un tercer elemento de un enfoque de macrorregulación prudencial debería tener en cuenta la regulación de las fuentes de financiamiento del sector financiero que provienen del exterior.

La política macroprudencial en el ámbito interno debe complementarse con una macrorregulación prudencial que se haga cargo de la esfera externa y, en particular, de administrar los flujos financieros. Una política macroprudencial, efectiva y eficiente, emerge como una condición imprescindible para avanzar hacia una macroeconomía para el desarrollo, con espacio para la política monetaria y sostenibilidad cambiaria. La política macroprudencial en el ámbito externo puede funcionar como un instrumento macroeconómico contracíclico, porque es una manera de enfrentar posibles auges especulativos y evitar el sobreendeudamiento del sector privado. Al mismo tiempo, la regulación contracíclica de los ingresos y egresos de fondos de la cuenta de capitales provee espacio para una reorganización del sistema financiero local que apunte

a canalizar recursos hacia la inversión productiva, con un sesgo inclusivo, contribuyendo a reducir la heterogeneidad estructural entre diferentes sectores productivos y sociales.

Uno de los instrumentos con mayor relevancia en la administración macroprudencial externa son los controles de capitales. Existen diversas formas de controles de capitales. Los llamados controles *directos* usualmente se asocian a medidas administrativas como prohibiciones directas o límites cuantitativos a los flujos. Por otro lado, los controles *indirectos* —o basados en los precios— normalmente se asocian con medidas que encarecen los flujos, como los impuestos explícitos o encajes no remunerados sobre las mismas.[8] Los impuestos explícitos, tal como su nombre lo indica, son un cobro porcentual, en general establecido sobre el monto bruto de capital que ingresa al país. Los encajes no remunerados son una obligación de depositar en el Banco Central —y sin recibir pagos de interés— una fracción de los capitales que ingresan; en la práctica, su efecto es equivalente al de un impuesto para la derivación de la tasa de impuesto implícita en los encajes.

En general, las experiencias de uso de restricciones sobre las entradas de capitales de corto plazo o líquidas revelan su utilidad para hacer espacio a políticas macroeconómicas contracíclicas, contribuyendo así al crecimiento y el empleo (Ocampo, 2008). Estas restricciones se orientan a generar un entorno macroeconómico más estable durante el auge y minimizan los costosos ajustes recesivos durante las caídas desde posiciones de desequilibrio por sobrecalentamiento o desequilibrio externo.

La región ha tenido muchas y variadas experiencias de regulación de la cuenta de capitales. Controles al egreso de capitales, junto con déficits fiscales elevados y tipos de cambio claramente apreciados suelen resultar muy ineficientes y desestabilizadores. Con la regulación de la cuenta de capitales aquí propuesta, se procura lograr equilibrios sostenibles de la macroeconomía real, que es lo opuesto a pretender perpetuar desequilibrios. En pos de esos equilibrios, en la región se han estado implementando recientemente interesantes intentos de regulación, sobre todo para evitar apreciaciones excesivas del tipo de cambio. Cabe mencionar los casos de la Argentina, Brasil, Colombia y Perú.

Actualmente, Brasil es el país de la región que cuenta con un impuesto explícito sobre las entradas de capitales, el llamado Impuesto a las Operaciones Financieras (IOF). Lo había eliminado en octubre de 2008, después del episodio de la caída de Lehman Brothers y en un escenario de fuerte iliquidez externa, pero lo reinstauró a finales de 2009 —dejando por fuera del impuesto la inversión extranjera directa (IED) y los créditos externos a bancos y empresas de plazo mayor a 3 años— en un escenario de fuertes flujos de capitales al país y fuertes presiones a la apreciación de su moneda.

8 Estrictamente se puede tratar también de encajes que sean remunerados, pero a tasas inferiores a las de mercado.

Por su parte, más recientemente varios países en la región han ampliado el número de instrumentos para regular los flujos de capital. Así, varios países (Costa Rica en 2012, El Salvador, y Perú en 2010-2011) han implementado encajes no remunerados a los pasivos bancarios con el exterior a plazos cortos de forma de sesgar el fondeo externo bancario hacia plazos mayores.[9]

La regulación a nivel sectorial

Los límites regulatorios al coeficiente de deuda a valor (LTV) fijan una cota al monto de crédito que un prestamista puede obtener para adquirir un activo, ya sea una vivienda o incluso un automóvil. Este instrumento tiene como objetivo reducir la demanda por activos, a la vez que disminuye el apalancamiento de la economía en su conjunto. Este instrumento modera el ciclo de crédito y de precio de los activos.

A nivel de la región, tres países (Brasil, Chile y Colombia) tienen límites regulatorios a los ratios de préstamo-valor, la mayoría aplicados a los préstamos hipotecarios. Por ejemplo, en Chile existe un tope del 60% del valor del inmueble que se puede financiar mediante préstamos hipotecarios en moneda extranjera, mientras que las hipotecas en moneda nacional tienen un límite más alto, en general del 75% al 80% del valor del inmueble. En Colombia, el límite oscila entre el 70% y el 80% (este último porcentaje aplicable a hogares de menores ingresos) (Delgado y Meza, 2011). Sin embargo, con la excepción de Chile, en general estos límites no se han utilizado en tanto instrumento contracíclico, ya que se ha tratado de límites fijos que no se han modificado a lo largo del ciclo económico (Terrier y colaboradores, 2011).[10]

Este tipo de instrumento suele venir acompañado de otros, como por ejemplo el coeficiente de deuda a ingreso cuyo objetivo, en general, es limitar la fracción del ingreso de los hogares que se gasta en el pago del servicio de la deuda. De manera más precisa, establece un porcentaje máximo del ingreso que cada hogar destina para pagar su deuda (ya sea una vivienda o un conjunto de deudas recurrentes). En este sentido, a la vez que se limita el apalancamiento de

9 A nivel de la región, Chile y El Salvador cuentan con encajes sobre préstamos del exterior a la banca menores a ciertos plazos, y en Costa Rica fue presentado un proyecto para imponerlos y se espera que estén operativos este año 2012. Sin embargo, el caso de Perú es el que destaca en el uso activo de estos instrumentos en los años recientes con el objetivo de sesgar el fondeo bancario externo hacia el largo plazo. En 2007, en el marco de un escenario de entradas de capitales al país, se exceptuó a los préstamos externos de largo plazo del encaje existente en aquel momento para las obligaciones externas (que era de 30%). Esto abarató esta forma de fondeo y tuvo el resultado de mejorar el perfil de los pasivos bancarios haciendo a la banca menos vulnerable a un cambio en las condiciones financieras externas. En 2008, los encajes se eliminaron para hacer frente a las restricciones de liquidez imperantes, pero a principios de 2010 los renovados influjos de capital llevaron a imponerlos nuevamente (sobre préstamos externos a corto plazo, menores a 2 años, a la banca) (Terrier y colaboradores, 2011).

10 En Chile se relajaron los límites de los ratios en 2009 a consecuencia de la crisis (Terrier y colaboradores, 2011).

los hogares en las fases de auge del ciclo económico, se reduce el riesgo de crédito. El objetivo final en términos de política es evitar el crecimiento excesivo de la propiedad inmobiliaria y del crédito y evitar el proceso de desapalancamiento en la fase de contracción del ciclo económico.

Un ejemplo de país que aplica este tipo de instrumento es Chile: los préstamos hipotecarios por montos pequeños —asociados a valores de inmuebles bajos y usualmente a hogares de menores recursos— tienen un tope para los pagos del 25% del ingreso del prestatario. Colombia, Costa Rica, Panamá y Nicaragua también han establecido límites a la relación deuda-ingreso (Delgado y Meza, 2011).

Finalmente, otro elemento relevante que debe ser considerado en las políticas macroprudenciales a nivel sectorial es el aumento de la deuda del sector corporativo no financiero que ha venido verificándose desde el 2009 y que afecta a algunas de las economías de América Latina. La deuda corporativa se sitúa, en promedio, en el 10% del PIB regional, aunque para algunos países supera el 20%. La deuda corporativa afecta mayormente a las empresas que se financian en los mercados internacionales de bonos y su expansión puede amplificar los impulsos que enfrenta una economía y tener un impacto negativo sobre la inversión (como se desprende de la evidencia empírica actual) y la creación de empleo.

Referencias

Adrian, T. y H. S. Shin (2008). *Financial Intermediaries, Financial Stability and Monetary Policy*. Paper prepared for the Federal Reserve Bank of Kansas City Symposium at Jackson Hole. August 31-23.

—. (2010). *The Changing Nature of Financial Intermediation and the Financial Crisis of 2007-09*. Staff Report no. 439 March 2010 Revised April 2010. Federal Reserve Bank of New York Staff Reports. Disponible en http://nyfed.org/201aioT.

Banco de Pagos Internacionales (2015). Statistical Release. OTC derivatives at end-June 2015. Disponible en https://www.bis.org/publ/otc_hy1511.pdf

Borio, C. (2012). *The financial cycle and macroeconomics: what have we learnt?* BIS Working Papers núm. 395, Basel, Bank for International Settlements.

Borio, C., P. Disyatat y M. Juselius (2013). *Rethinking potential output: embedding information about the financial cycle*. BIS Working Paper, múm. 404, Basel, Bank for International Settlements.

Cavallo, M. y G. Majnoni (2001). *Do Banks Provision for Bad Loans in Good Times? Empirical Evidence and Policy Implications*. Policy Research Working Paper num. 2619. World Bank, Washington, DC. Disponible en http://bit.ly/2AVi8mA.

Clarida, R. H. (2010). What Has —and Has Not— Been Learned about Monetary Policy in a Low Inflation Environment? A Review of the 2000s. Disponible en http://bit.ly/2iYK6pv.

Deustche Bank (2014). The Random Walk. Mapping the World's Financial Markets. Disponible en http://bit.ly/2BjVC9P.

Drehmann, M., C. Borio y K. Tsatsaroni (2012). *Characterising the financial cycle: Don't lose sight of the medium term!* BIS Working Papers múm. 380.

Galí, J. (2008). *Monetary Policy, Inflation and the Business Cycle. An Introduction to the New Keynesian Framework*. Princeton: Princeton University Press.

Hahm, J., F. S. Mishkin, H. S. Shin y K. Shin (2012). Macroprudential Policies in Open Emerging Economies. NBER Working Paper núm. 17780. Disponible en http://www.nber.org/papers/w17780.

Minsky, H. (1982) Can "It" Happen Again. Essays on Stability and Finance. M.E. Sharpe: New York.

—. (1986) Stabilizing an Unstable Economy. New Haven: Yale University Press.

Modigliani, F. (1980). Introduction. En *The Collected Papers of Franco Modigliani*. Vol. 3. A. Abel, editor. Cambridge, MA: MIT Press.

Modigliani, F. y M. H. Miller (1958). The cost of capital, corporate finance and the theory of investment. *American Economic Review*, 48: 261-297.

Pérez Caldentey, E. (2017). Quantitative Easing (QE), changes in global liquidity and financial instability. *International Journal of Political Economy*.

Pérez Caldentey, E. y M. Vernengo (2017). *Repensando la lógica y modus operandi del sistema financiero*. Mimeo.

Shin, H. S. (2011). *Financial intermediation and the post-crisis financial system*. BIS Working Papers núm. 304.

Singh, M. y P. Stella (2012). Money and Collateral. IMF WP/12/95.

Terrier, G., R. Valdés, C. Tovar, J. Chan-Lau, C. Fernández-Valdovinos, M. García-Escribano, C. Medeiros, M.-K. Tang, M. Vera Martin y C. Walker (2011). *Policy Instruments to Lean Against the Wind in Latin America*. IMF Working Paper 159. Disponible en http://bit.ly/2ABqGSL.