

OSVALDO SUNKEL y RICARDO INFANTE  
editores



hacia un  
**desarrollo  
inclusivo**  
el caso de Chile



NACIONES UNIDAS

CEPAL



OSVALDO SUNKEL y RICARDO INFANTE  
editores

hacia un  
**desarrollo  
inclusivo**  
el caso de Chile



Las opiniones expresadas en este libro, que no ha sido sometido a edición formal de las Naciones Unidas, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de las organizaciones involucradas.

LC/L.3126

© Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),  
Santiago de Chile, 2009

© Fundación Chile 21, Santiago de Chile, 2009

© Organización Internacional del Trabajo (OIT), Santiago de Chile, 2009  
Todos los derechos reservados.

Diseño de portada y diagramación de interior: Carlos Altamirano  
Impreso en Chile

## Índice

---

---

Prólogo.....	11
Presentación.....	15
<b>Parte I</b>	
<b>Desarrollo inclusivo: concepto y políticas .....</b>	<b>19</b>
<b>Capítulo I</b>	
<b>Una nueva estrategia para Chile en el siglo XXI.....</b>	<b>21</b>
1. Crecimiento insuficiente.....	21
2. Heterogeneidad estructural .....	24
3. Desarrollo inclusivo .....	26
Referencias .....	29
<b>Capítulo II</b>	
<b>Hacia un crecimiento inclusivo.....</b>	<b>33</b>
1. Introducción.....	33
2. Crecimiento con desigualdad .....	34
3. El concepto de heterogeneidad estructural de la CEPAL.....	37
4. La estructura económica de Chile.....	38
5. Desarrollo con inserción social.....	55
6. Aspectos estratégicos del desarrollo inclusivo.....	56
Bibliografía.....	65

### Capítulo III

<b>Heterogeneidad productiva y del mercado laboral .....</b>	<b>69</b>
1. Introducción .....	69
2. Estructura económica y mercado laboral.....	70
3. Características de los ocupados por segmentos.....	76
4. Conclusiones .....	83
Bibliografía.....	84

### Capítulo IV

<b>Distribución del ingreso y heterogeneidad estructural.....</b>	<b>87</b>
1. Introducción .....	87
2. Evolución y políticas de distribución del ingreso.....	88
3. Factores condicionantes del desempeño distributivo de la economía	97
4. Utilización diferenciada de la capacidad laboral.....	103
5. Perspectivas de la distribución del ingreso en el mediano plazo.....	104
6. Conclusiones .....	107
Bibliografía.....	109

### Capítulo V

<b>Heterogeneidad productiva, grupos sociales y capacidad cultural .....</b>	<b>115</b>
1. La globalización, un cambio de época.....	115
2. Principales coordenadas de la globalización.....	118
3. Impactos de la globalización en el mundo del trabajo.....	121
Bibliografía.....	135

### Capítulo VI

<b>El debate internacional sobre las políticas de desarrollo .....</b>	<b>137</b>
1. Introducción .....	137
2. El consenso de Washington .....	138
3. Dos propuestas de enfoques alternativos .....	158
4. Conclusión: decisión económica y democracia.....	163
Bibliografía.....	164
Anexo: La Agenda de Barcelona para el Desarrollo.....	168

**Parte II****Crecimiento económico reciente y heterogeneidad estructural..... 173****Capítulo VII****Crecimiento con equidad 1990-2006 ..... 175**

1. Introducción ..... 175
  2. El crecimiento económico 1990 - 2006 ..... 179
  3. Los resultados sociales del período ..... 183
  4. Síntesis de logros e insuficiencias ..... 189
- Bibliografía ..... 190

**Parte III****Áreas específicas del desarrollo productivo..... 193****Capítulo VIII****Un cambio de la calidad de la inserción económica  
en una estrategia de desarrollo para Chile.****Necesidades e interrogantes ..... 195**

1. Introducción ..... 195
  2. Ciclo, crecimiento endógeno y estrategia de desarrollo ..... 196
  3. Breve recuento del crecimiento de la economía chilena ..... 199
  4. Antecedentes para una estrategia exportadora ..... 203
  5. Oportunidades estratégicas que abren los acuerdos comerciales ..... 210
  6. La plataforma productiva del sector exportador ..... 214
  7. Condiciones mínimas para asentar una estrategia exportadora ..... 222
  8. Conclusiones ..... 225
- Bibliografía ..... 225
- Anexo ..... 228

**Capítulo IX****El cluster del salmón: ¿un caso de desarrollo incluyente? ..... 231**

1. Introducción ..... 231
  2. La dimensión territorial del desarrollo ..... 234
  3. El caso de la región acuícola (Llanquihue-Chiloé) ..... 237
  4. El *cluster* del salmón ..... 240
  5. La situación social ..... 241
  6. Institucionalidad del sector ..... 247
  7. Conclusiones ..... 249
- Bibliografía ..... 251

**Parte IV**

<b>Institucionalidad para un desarrollo inclusivo</b> .....	253
---	-----

**Capítulo X**

<b>Institucionalidad y desarrollo: estrategias, políticas e instrumentos para un desarrollo inclusivo</b> .....	255
1. Introducción .....	255
2. El rol de las mipyme en una estrategia de desarrollo inclusivo.....	256
3. La crisis de las políticas de desarrollo productivo .....	263
4. Las limitantes institucionales al desarrollo inclusivo .....	267
5. La sostenibilidad de la institucionalidad de soporte de las nuevas estrategias .....	273
6. Conclusiones .....	277
Bibliografía .....	278

**Anexos en CD-ROM****Matrices de insumo – Producto en una economía heterogénea**

## Anexo 1. Desarrollo inclusivo.

Matriz de insumo producto sectorial en una economía heterogénea:  
Chile 2003, Camilo Lagos

## Anexo 2. Desarrollo inclusivo.

Matrices de insumo producto regionales por sectores  
en una economía heterogénea: Regiones II, VII y RM. 2003,  
Hernán Frigolett y Luis Riffo

**Cuadros****Capítulo II**

Cuadro 1. América Latina: producto, empleo y productividad según estratos productivos, década de 1960.....	38
Cuadro 2. Producción por ocupado según sectores y tamaño de las empresas, 2003 .....	40
Cuadro 2a. Distribución de los ocupados según sectores y tamaño de las empresas, 2003.....	40

Cuadro 3. Matriz de transacciones intersectoriales según tamaño de la empresa, 2003.....	43
Cuadro 3a. Matriz de relaciones intersectoriales según tamaño de la empresa, 2003.....	45
Cuadro 3b. Matriz de relaciones intersectoriales según tamaño de la empresa, 2003.....	46
Cuadro 3c. Matriz de relaciones intersectoriales y del consumo según tamaño de la empresa, 2003 .....	47
Cuadro 3d. Matriz de relaciones intersectoriales y del consumo según tamaño de la empresa, 2003 .....	48
Cuadro 4. Chile: origen del ingreso total de los hogares según quintiles, 2006 .....	53
Cuadro 5. Chile: ocupados según tamaño de la empresa y quintiles de ingreso, 2006 .....	54

### Capítulo III

Cuadro 1. Estructura de la producción, empleo y remuneraciones al trabajo, 2003.....	71
Cuadro 2. Ocupados según estrato de inserción productiva, 1990-2003..	74
Cuadro 3. Empleo según estrato de inserción productiva y ramas de actividad económica, 2003.....	75
Cuadro 4. Características de los ocupados según nivel de productividad 2003 .....	77
Cuadro 5. Ingreso del trabajo asalariado según estrato de inserción productiva.....	79
Cuadro 6. Asalariados según estrato de inserción productiva sin contrato de trabajo, 1990-2003.....	80
Cuadro 6b. Ocupados según estrato de inserción productiva que no cotizan en la previsión social, 1990-2003 .....	81
Cuadro 7. Distribución de los ocupados según niveles de calidad del empleo en cada estrato de inserción productiva, 1990-2003.....	82

### Capítulo IV

Cuadro 1. América Latina (países seleccionados): clasificación según el nivel de desigualdad en los últimos 30 años.....	90
Cuadro 2. Población económicamente activa: empleo por estrato de inserción productiva, desocupación total y distribución de ingresos. 1966-2005.....	92

Cuadro 3. Composición de la población por nivel de ingreso total per cápita del hogar, 1990-2003.....	96
Cuadro 4. Promedio de los hogares por nivel de ingreso total per cápita del hogar, 1990-2003.....	97
Cuadro 5. Distribución del ingreso de las personas según nivel de ingreso total per cápita del hogar, 1990-2003 .....	97
Cuadro 6. Indicadores seleccionados. Características sociodemográficas y laborales de los hogares según nivel del ingreso total per cápita, 2003.....	99
Cuadro 7. Relación de ingresos per cápita del hogar, 1990-2003.....	102
Cuadro 8. Ingresos per cápita del hogar según nivel de ingreso, 1990-2003.....	103
Cuadro 9. Utilización de la capacidad laboral según nivel de ingreso total per cápita del hogar, 1990-2003 .....	105

## Capítulo VII

Cuadro 1. Indicadores de crecimiento y empleo en Chile, 1990-2006 ....	179
Cuadro 2. Equilibrios macroeconómicos en Chile, 1990-2006 .....	180
Cuadro 3. Evolución de la distribución del ingreso autónomo según decil de ingreso per cápita del hogar en Chile, 1990-2006 .....	185
Cuadro 4. Composición del ingreso total de los hogares en Chile, 2006	186
Cuadro 5. Perfil de los hogares en Chile, 1990, 1996 y 2006.....	187
Cuadro 6. Avances destacados en el desarrollo social y humano de Chile.....	188

## Capítulo VIII

Cuadro 1. Exportaciones de Chile según sectores, 1992 y 2005 .....	205
Cuadro 2. Exportaciones de Chile clasificadas de acuerdo a la CIIU, 1992-2005.....	206
Cuadro 3. Exportaciones de Chile distribuidas según CEPII 2005.....	208
Cuadro 4. Condiciones de acceso de exportaciones chilenas en los acuerdos comerciales, 2005 .....	214
Cuadro 5. Procesos y proveedores de bienes y servicios en la industria del salmón.....	220
Cuadro 1-A. Chile: Composición del comercio de bienes según destino y origen, por categorías, 2004.....	228

**Capítulo IX**

Cuadro 1. Variación de los indicadores de pobreza en comunas salmoneras, no salmoneras de la Región de Los Lagos y Chile, 2000-2003.....	242
--	-----

**Gráficos****Capítulo VIII**

Gráfico 1. Esquema de encadenamientos y ventajas naturales competitivas en el cluster minero de Chile.....	218
Gráfico 1-A. Componentes del complejo forestal.....	229
Gráfico 2-A. Operación del complejo del salmón.....	229

**Diagramas****Capítulo I**

Diagrama 1. Áreas de política del desarrollo inclusivo.....	28
---	----

**Capítulo II**

Diagrama 1. Desarrollo inclusivo .....	58
--	----



## Prólogo

---

---

Este libro constituye un aporte al debate sobre los problemas socioeconómicos contemporáneos de Chile y las orientaciones requeridas para construir soluciones.

Se propone adoptar una estrategia de desarrollo inclusivo con equidad creciente, esto es, una estrategia de largo plazo, de implementación gradual, que considere explícitamente la situación diferenciada de los estratos productivos y sociales en el proceso de crecimiento.

La base analítica está estrechamente vinculada con el concepto original de heterogeneidad estructural elaborado por la CEPAL durante los años sesenta, según el cual en la estructura económica de los países de la región coexisten estratos claramente diferenciados desde el punto de vista de su productividad.

De acuerdo a esta visión, la superación de la heterogeneidad estructural es un requisito básico para lograr un crecimiento sostenido con equidad. Desde otro ángulo, la homogenización progresiva de la estructura productiva implica reducir el diferencial de productividades inter e intra sectoriales y densificar el tejido productivo de la economía. Esto permite crear encadenamientos y relaciones de los establecimientos de menor tamaño con aquellos de elevado nivel de productividad, lo que

redundará en un mayor crecimiento económico, de la productividad y la competitividad.

En el trabajo se reconoce igualmente la influencia del pensamiento de la OIT. El concepto de sector informal fue aplicado y desarrollado en América Latina sobre la base que la heterogeneidad de la estructura económica se traduce en una segmentación del mercado laboral. De acuerdo a este enfoque, existe un pequeño sector de trabajadores conformado por quienes laboran en los estratos más modernos, que registran una alta productividad y elevados niveles de remuneración; y otro sector, cuantitativamente muy numeroso, constituido por los ocupados en los estratos de productividad intermedia y baja con reducidos niveles de ingreso, lo que determina el carácter estructural de la desigual distribución de ingresos.

A pesar del tiempo transcurrido y, sobre todo, de los cambios que ha experimentado el escenario internacional, los conceptos de heterogeneidad estructural y de segmentación del mercado laboral conservan vigencia cuando se trata de analizar la realidad y proponer nuevos cursos de acción en la región.

La heterogeneidad de la estructura productiva persiste en Chile. Los datos muestran que la economía funciona con un elevado diferencial de productividades en su interior. En un extremo, los sectores de alta productividad generan un 80% del producto y sólo un 23,6% del empleo. En el extremo opuesto, los sectores de baja productividad absorben un significativo 47,6% del empleo, con un reducido aporte de 10,5% del producto. Entre ambos, se sitúan los sectores de productividad media que contribuyen con un 9,5% y un 28,8% del producto y el empleo respectivamente.

La estrategia de transformación productiva que propone la CEPAL considera las oportunidades y desafíos que implica superar la heterogeneidad de la estructura productiva de los países de la región con la finalidad de potenciar el crecimiento y mejorar la equidad. Al mismo tiempo, la finalidad fundamental de la OIT es promover el trabajo decente, sinónimo de trabajo productivo, que consiste en proteger los derechos del trabajador y generar ingresos adecuados con una protección social apropiada. Esto implica mejorar la calidad del empleo y, en consecuencia, reducir la importancia del trabajo informal.

Finalmente, la necesidad de hacer frente a los efectos negativos de la crisis actual, crea oportunidades para pavimentar el camino hacia una estrategia de desarrollo renovada de largo plazo, con equidad creciente.

Lo que se requiere es un cambio de enfoque en las políticas públicas orientadas a superar gradualmente la heterogeneidad estructural prevaleciente en los diferentes sectores y regiones de la matriz productiva y social del país, puesto que ésta es la principal restricción para lograr el crecimiento con equidad.

En suma, se trata de iniciar en el corto plazo los cambios estructurales que requiere Chile para enfrentar en mejor posición las crisis que vendrán en el futuro, crecer más rápido y con mayor integración social.

**Alicia Bárcena**

Secretaria Ejecutiva  
de la Comisión Económica  
para América Latina y el Caribe  
(CEPAL)

**Jean Maninat**

Director Regional de la OIT  
para América Latina y el Caribe



## Presentación

---

---

La reflexión y propuestas que contienen estas páginas son el resultado de un trabajo colectivo que comenzó por iniciativa de la Fundación Chile 21 en noviembre de 2006, en el Taller de Desarrollo organizado y coordinado por Osvaldo Sunkel y Ricardo Infante, ambos editores de este libro. Posteriormente adoptó su nombre definitivo, Taller de Desarrollo Inclusivo, a medida que las ideas fueron adquiriendo fisonomías más definidas y concretas, moldeadas en las exposiciones y debates realizados periódicamente en su interior, entre sus miembros permanentes y con invitados externos. La última de sus veinte sesiones se realizó a fines de 2008.

El grupo motriz inicial de este taller se amplió según las materias abordadas hasta alcanzar más de 15 integrantes, de varias generaciones de economistas<sup>1</sup>, con vasta experiencia en diferentes campos –desarrollo económico, macroeconomía, comercio exterior, mercado de trabajo, empleo, políticas fiscales, sociales, microeconomía y desarrollo territorial, quienes se reunieron para reflexionar sobre las temáticas de crecimiento y equidad. En todos los casos, los capítulos y anexos constituyen

---

<sup>1</sup> Se prefiere no nombrarlos por temor a alguna omisión involuntaria en este afán de exhaustividad. Vaya para todos ellos nuestro más profundo reconocimiento.

planteamientos individuales y del Taller de Desarrollo Inclusivo, que no comprometen a otras instituciones y organizaciones en las que participan los autores.

El pensamiento de varias instituciones influyó en el logro de uno de los principales hallazgos del trabajo que se espera haya quedado reflejado en estas páginas. De los documentos de la Fundación Chile 21 se recogió la concepción central de que el mejoramiento de la democracia y los desafíos de su calidad deben ponerse, no sólo al servicio del crecimiento económico, sino de la justicia social y el avance hacia un país con más participación e inclusión social.

El pensamiento de la CEPAL y la OIT no podía estar ausente de este desafío, como ha sido reseñado. Según fue avanzando la discusión del Taller de Desarrollo Inclusivo sobre la desigualdad, la perspectiva se concentró en su persistencia-a pesar del éxito de las políticas aplicadas en Chile para enfrentar la pobreza. En este contexto, volvió a aparecer una de las concepciones matrices interpretativas más originales de la CEPAL: la heterogeneidad estructural, surgida en los años sesenta y desarrollada posteriormente por la OIT para el ámbito del mercado de trabajo. Esto permitió a algunos reencontrarse con las raíces de América Latina y Chile, pero apreciadas con nuevos ojos, los del presente, y a otros acercarse a conocer mejor las contribuciones de ambas instituciones, en el siglo pasado.

En este libro se argumenta, desde diferentes perspectivas, que Chile ha tenido un notable crecimiento económico en los últimos veinte años con el resultado de una sustancial reducción de la pobreza e indigencia. Sin embargo, también se observa que se mantiene una mala distribución del ingreso que, a su vez, sustenta la percepción de que existe exclusión social y una inaceptable desigualdad en los niveles y calidad de vida. Puesto que una de sus principales causas es la persistencia de la heterogeneidad de la estructura productiva, lo más probable es que estos resultados se reiteren en el futuro si es que no se reflexiona acerca de esta insuficiencia fundamental del actual modelo de crecimiento económico. La conclusión es que se requiere una estrategia renovada, de largo plazo, orientada hacia la convergencia productiva con equidad creciente.

Aunque la propuesta de desarrollo inclusivo tiene como centro la cohesión social, e incluye una política social con garantías como uno de los ejes, el tema de la protección social no es abordado en profundidad. Esta omisión fue deliberada considerando que, tanto las contribuciones de la CEPAL en materia de políticas sociales, como las de la OIT en el área

de protección del trabajo, permiten dar cuenta y analizar lo avanzado en Chile durante los últimos veinte años en materia de la protección social y la deuda pendiente, los progresos hacia un universalismo básico y el avance en políticas que abordan todos los eslabones en el ciclo de vida, entre otros.

El texto se ha estructurado en cuatro partes y dos anexos. En la primera parte, sobre conceptos y políticas del desarrollo inclusivo, el primer capítulo, de Héctor Assael, Alexis Guardia, Ricardo Infante, Sergio Molina, Oscar Muñoz y Osvaldo Sunkel, es de carácter introductorio y presenta de forma sintética la estrategia propuesta. Osvaldo Sunkel y Ricardo Infante proponen en el segundo capítulo avanzar hacia una estrategia de crecimiento inclusivo; en el tercer capítulo, Ricardo Infante pasa revista al mercado laboral a partir de los criterios de la heterogeneidad productiva, el mismo autor analiza en el cuarto capítulo la distribución del ingreso y la heterogeneidad estructural, y Guillermo Campero describe, en el quinto capítulo, los efectos en los grupos sociales y en su cultura de las transformaciones que trajo consigo la globalización. En el sexto capítulo, Carlos Fortín describe el debate internacional actualmente en curso sobre las políticas de desarrollo. En la segunda parte el autor del séptimo capítulo, Sergio Molina, aborda el desempeño económico reciente de Chile. En la tercera parte, integrada por dos capítulos, se examinan áreas específicas del desarrollo; Alexis Guardia plantea en el octavo capítulo un cambio de la calidad de la inserción internacional y en el noveno capítulo, Oscar Muñoz se interroga sobre la naturaleza incluyente del *cluster* (complejo productivo) del salmón. En la cuarta parte del libro, Enrique Román plantea en el décimo capítulo los cambios institucionales referidos al ámbito de las empresas pequeñas y medianas que requiere un desarrollo inclusivo. Dos anexos, presentados en un CD, complementan este libro. En el primero de ellos, Camilo Lagos desarrolla una matriz de insumo-producto sectorial para Chile, mientras que en el segundo, Hernán Frigolett y Luis Riffo proponen matrices de insumo-producto regionales por sectores para tres regiones de Chile. Finalmente, el cuidado de la edición del texto estuvo a cargo de Manuel Délano

Las estrategias y políticas que se proponen en este libro constituyen una invitación al diálogo y debate, un esfuerzo sereno y meditado por establecer contrapuntos a las concepciones predominantes en la actualidad e influir en la construcción de la agenda de políticas públicas, empapadas de la convicción de que el desarrollo, si es tal, no puede ni debe dejar atrás a amplios sectores de la sociedad.

Finalmente, deseo destacar que el paso de transformación desde una discusión colectiva en un taller a un libro no habría sido posible sin el apoyo conjunto de la CEPAL y la OIT a esta iniciativa. En particular, queremos expresar nuestro agradecimiento a Alicia Bárcena , Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y a Jean Maninat ,Director de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, por el interés que manifestaron en esta iniciativa y la confianza que depositaron en los editores de este libro.

**María de los Ángeles Fernández-Ramil**

Directora Ejecutiva

Fundación Chile 21

Parte I

**Desarrollo inclusivo.  
Concepto y políticas**



## Capítulo 1

---

---

# Una Nueva Estrategia Para Chile en el Siglo XXI

*Héctor Assael  
Alexis Guardia  
Ricardo Infante  
Sergio Molina  
Oscar Muñoz  
Osvaldo Sunkel <sup>1</sup>*

### 1. Crecimiento insuficiente

Desde una perspectiva objetiva es difícil no coincidir con el planteamiento de que Chile ha experimentado un período de desarrollo sin precedentes a partir de la recuperación de la democracia, como lo reflejan dos indicadores con resultados inéditos para un país latinoamericano en el siglo pasado. Por una parte, la tasa de crecimiento promedio de Chile entre 1990 y 2007 ha sido de 5,5% según el Banco Central<sup>2</sup>, un resultado sin parangón en el siglo pasado para un período tan extenso y que se ha alcanzado en un escenario de estabilidad política y social donde se han preservado los equilibrios macroeconómicos fundamentales, a pesar de los *shocks* externos que azotan vigorosamente al país con una frecuencia promedio de uno por década. Por otra parte, políticas sociales focalizadas en los grupos de menores ingresos han

---

<sup>1</sup> Este capítulo es el producto de una discusión colectiva de los integrantes del Taller de Desarrollo Inclusivo de la Fundación Chile 21, tras una lectura de los capítulos de este libro. Dado que fue elaborado a partir de un conjunto de ideas y aportes individuales, que surgieron en una discusión conjunta y se mezclaron con las correcciones y aportes ulteriores al primer borrador, su autoría es compartida.

<sup>2</sup> Véase en: [www.bancocentral.cl](http://www.bancocentral.cl)

permitido reducir de forma drástica la pesada herencia de la principal deuda social que dejó la dictadura, al caer la tasa de pobreza absoluta que afectaba al 38,6% de los chilenos en 1990 hasta el 13,7% en 2006 (MIDEPLAN, 2007)<sup>3</sup>. Casi tan meritorio como lo anterior es que los cuatro gobiernos democráticos sucesivos que ha tenido el país desde 1990 han logrado que la pobreza disminuya con políticas sociales financiadas y, en consecuencia, sin erosionar los pilares de la estabilidad ni apelar a medidas populistas o insostenibles en el largo plazo.

Paralelamente, Chile se ha insertado de forma sólida y geográficamente diversificada en la economía global, en especial mediante acuerdos de libre comercio con países de cuatro continentes que reúnen más de dos tercios de la población mundial, lo que ha consolidado una estrategia exportadora basada en sus recursos naturales, en un país con un mercado interno pequeño en términos relativos. A la vez, Chile ha expandido su infraestructura y servicios públicos junto con ampliar su cobertura educacional, de vivienda, salud y seguridad social, iniciando en este lustro la construcción de un sistema de protección social. Todo esto ha contribuido a cambiar de manera profunda e indeleble el rostro de un país que se aproxima a cumplir sus primeras dos centurias de vida independiente.

Desde una perspectiva sociológica sería esperable que transformaciones como las descritas se tradujeran en una sociedad satisfecha de sí misma, plenamente convencida del camino que adoptó, esperanzada, incluso con cierta vocación de expandir su paradigma. Sin embargo, diversos indicadores –previos a los efectos de la recesión internacional que comenzó en 2008 y, en consecuencia, no contaminados con las expectativas pesimistas que trajo consigo la crisis– sugieren más bien lo contrario. En efecto, éstos dan cuenta de una amplia percepción de desacomodo, desafección y hasta quizá de cierto malestar, desencadenado tanto por las brechas entre los grupos sociales que disfrutaban de las ventajas de la globalización y aquellos excluidos de este proceso, como por el aumento del riesgo e incertidumbre que trajeron consigo las mutaciones estructurales y la vulnerabilidad de quienes han sobrepasado sólo muy recientemente y por escaso margen el nivel de la línea de la pobreza (PNUD, 2002; Corporación Latinobarómetro, 2008; Calderón, 2008;

---

<sup>3</sup> Si se considera el concepto de pobreza relativa, que considera normas sociales y estándares de consumo que varían a medida que evoluciona el ingreso de las familias, y se define que abarca a las personas o familias con un ingreso 0,6 veces inferior al ingreso mediano, esta comprende 25,6% de la población (Infante y Sunkel, 2009).

Sunkel, 2008; Infante y Sunkel, 2009; CEPAL, 2008). Más allá de que, como se sabe, el desarrollo efectivamente estimula el surgimiento de nuevas necesidades y torna a los ciudadanos más exigentes en la demanda de sus derechos, se ha instalado crecientemente en muy diversos círculos la percepción de que la sociedad chilena convive con grados de desigualdad incompatibles con el desarrollo (Lamarca, 2005; Tokman, 2004).

Junto con los positivos resultados macroeconómicos y sociales, se observa en forma paralela en estos casi dos decenios la persistencia de una fuerte desigualdad de ingresos y en los niveles y calidad de vida de la población. En efecto, desde la perspectiva del mercado laboral, la tasa de desocupación anual promedio del período 1990-2008 ha sido de 8,1%<sup>4</sup>, cerca del promedio de desempleo abierto urbano de América Latina en esos mismos años, de 8,8% (OIT, 2009), mientras que la precariedad laboral medida por el porcentaje de trabajadores sin contrato entre los ocupados ha aumentado desde 14,3% a 17,3% entre 1990 y 2006. A la vez, la participación de los trabajadores en el producto se deterioró en el período 1990-2006, puesto que el aumento anual de los salarios reales (2,9%) fue inferior al que tuvo el PIB por ocupado (3,3%) (Infante y Sunkel, 2009). Esto ha sido determinante para que se mantenga en estos años de crecimiento económico una distribución del ingreso muy desigual en Chile, en la que el quintil más rico de la población tiene un ingreso autónomo que es 15,6 veces superior al que capta el 20% más pobre (CEPAL, 2008)<sup>5</sup>, una brecha que se reduce a 6,8 veces si se incorpora el efecto de las políticas sociales compensatorias sobre los ingresos autónomos de los hogares (MIDEPLAN, 2006a).

Alrededor de 40% de la población depende de los ingresos que aporta el Estado en forma directa o a través de subsidios para estar situado sobre la línea de la pobreza. Una reducción de la capacidad compensatoria estatal en los grupos más pobres y vulnerables tendría consecuencias devastadoras en este segmento, cuyo bienestar y calidad de vida es en buena medida cautivo del Estado. El problema se relaciona con la calidad

---

<sup>4</sup> Véase en: [www.ine.cl](http://www.ine.cl)

<sup>5</sup> En 2006, el 10% más rico de los hogares captaba 37,2% del ingreso total per cápita de los hogares, mientras que el 40% más pobre recibía 14,6%, lo que representa una brecha de 22,6 puntos porcentuales (CEPAL, 2008). La diferencia entre el primer decil y los cuatro últimos deciles de ingreso era en 1990 de 27,5 puntos porcentuales, por lo que el retroceso de la brecha ha sido de 4,9 puntos porcentuales en 19 años. La mayor parte de la caída en la brecha (3,5 puntos porcentuales) se explica por un retroceso en la porción del ingreso que captan los más ricos, y sólo 1,4 puntos porcentuales son atribuibles al aumento del ingreso autónomo de los hogares de los cuatro deciles más pobres. Aún así, y de acuerdo a las mismas cifras de CEPAL (2008), el 10% más rico capta en Chile una proporción del ingreso autónomo total que en América Latina es sólo superada por cuatro países (Brasil, Colombia, Guatemala y República Dominicana).

de la democracia, en un país donde cerca del 40% de la población –en especial jóvenes– no participa en las elecciones, y con su legitimidad por la posibilidad del desarrollo de políticas clientelistas.

En suma, el importante crecimiento logrado y el gran esfuerzo realizado en el período en materia de gasto social han sido insuficientes para construir en estos años una sociedad con menores índices significativos de desigualdad. Estos años han dejado la lección de que para la construcción de una sociedad con mayor igualdad de oportunidades el crecimiento económico constituye un prerrequisito insoslayable pero no suficiente, y también de que las políticas sociales compensatorias permiten reducir la pobreza pero no necesariamente las distancias que separan a ricos y pobres.

## 2. Heterogeneidad estructural

A la combinación de políticas de crecimiento exportadoras con políticas sociales compensatorias desde el Estado puesta en práctica por los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia le ha faltado un ingrediente adicional, todavía pendiente, la vinculación con el aparato productivo dedicado al mercado interno. En otros términos, en la base de la explicación de la persistencia de la desigualdad se encuentra la permanencia de la asimetría y falta de vínculos estrechos entre los diferentes estratos de la economía. En efecto, los sectores pujantes, dinámicos y de alta productividad, concentrados en unas pocas empresas dedicadas a los bienes transables y a los servicios, pero que generan una baja proporción del empleo, coexisten con sectores tecnológicamente más atrasados, sin acceso al capital y que se caracterizan por elevados niveles de endeudamiento, dedicados a los bienes no transables, donde se encuentra la mayoría de las empresas y que explican sobre 80% del empleo privado.

Las brechas de igualdad no sólo son un efecto de la desigualdad de ingresos y la concentración de la riqueza, como comúnmente se considera al aplicar políticas, sino también de la heterogeneidad de la estructura productiva nacional, donde junto a corporaciones transnacionales que se dedican a las exportaciones con altos niveles de rentabilidad, convive una miríada de microempresas informales y pequeñas y medianas empresas de baja productividad, concentradas en el mercado local y con escasos vínculos y eslabonamientos entre ambos sectores. La diversidad de la estructura

productiva que caracteriza el país, un concepto desarrollado en los años sesenta en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1964), ahondado después por otros autores (Pinto, 1970; Pinto y Di Filippo, 1974 y 1982; Sunkel, 1978) y estudiado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desde la perspectiva del mercado laboral (Souza y Tokman, 1977; Infante, 1981; Tokman, 1982), continúa teniendo plena vigencia para describir una desigual cartografía en términos de tamaños de empresas, localización geográfica, grados de desarrollo tecnológico, nivel de capitalización, mercados a los que se dirigen y empleo que generan, que tiene importantes consecuencias en la sociedad.<sup>6</sup>

El crecimiento de las empresas insertas en el proceso de globalización carece de la capacidad de constituirse en una “locomotora” que arrastre a la totalidad de los vagones que integran el “tren” de la economía nacional, incluidos los sectores no transables. Esto con excepción de los casos excepcionales en que se han generado “clusters” o polos de desarrollo regionales concentrados en un producto de exportación –cobre y salmón, por ejemplo-. En estas condiciones, el aumento del PIB resulta insuficiente por si mismo para superar la desigualdad y la exclusión<sup>7</sup>. Tampoco basta con mejorar la focalización y eficiencia de las políticas sociales, sin perjuicio de que resultan necesarios más avances en este terreno. Se requiere del diseño de una estrategia de desarrollo diferente para avanzar simultáneamente en las dimensiones del crecimiento y la equidad.

El riesgo de no emprender un camino que aborde esta mochila de la heterogeneidad productiva es que, en un contexto de una recesión internacional cuyas consecuencias no terminan de manifestarse todavía del todo, y dado el deterioro de los indicadores sociales que la acompaña, crezcan las tensiones sociales y anomia que generan la desigualdad y exclusión, afectando la estrategia de crecimiento e incluso la estabilidad, como ha sucedido en otros países de América Latina.

---

<sup>6</sup> En Infante y Sunkel (2009) se establece que las diferencias intrasectoriales de la productividad son muy superiores a las intersectoriales, tomando datos de 2003 para Chile, con una matriz insumo-producto de nueve sectores. Por ejemplo, la minería tiene una productividad quince veces superior a la de la agricultura, pero en el primero de estos sectores los establecimientos grandes tienen 40 veces mayor a la de los pequeños, mientras en el segundo la brecha es de siete veces.

<sup>7</sup> Personas en condiciones de pobreza relativa (véase capítulo 2 de este libro).

### 3. Desarrollo inclusivo

Constituiría un error interpretar la alegación anterior en cualquiera de las dos direcciones a las que habitualmente adscriben las visiones críticas del modelo exportador y de inserción en la economía internacional. Por un lado, los autores no proponemos abandonar una estrategia que ha permitido a Chile crecer y reducir la pobreza en bastante mayor medida que en el pasado, ni tampoco adoptar políticas que vuelvan la espalda a las tendencias a favor de la globalización, algo que ni siquiera ha sucedido en los países más afectados por la actual crisis, o retornar permanentemente a modelos productivos estatistas, algo a lo que no han apelado los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en esta recesión internacional, cuyos modelos de intervención en la propiedad de las empresas contemplan mecanismos de retiro. Por otro lado, tampoco somos partidarios de abrir los grifos y proporcionar recursos indiscriminadamente a las micro, pequeñas y medianas empresas, porque como lo demuestra el apoyo estatal que han recibido en los últimos decenios, este puede ser un empeño fútil sin políticas de apoyo sectorial apropiadas.

Nuestra propuesta consiste en corregir este modelo que descansa en una redistribución *a posteriori* de una fracción pequeña de los ingresos que genera el crecimiento, porque debido a las características heterogéneas de la estructura productiva, esto implica la reproducción de las desigualdades en el tiempo. Para romper este círculo vicioso proponemos una estrategia de desarrollo inclusiva, que busque generar una inserción laboral, productiva y social más satisfactoria y equitativa, asegurando de esta manera una mejor distribución primaria del ingreso desde su gestación. (Sunkel e Infante, 2006).

Una estrategia inclusiva debería orientarse en dos direcciones simultáneas en el largo plazo. De una parte, en la ampliación de la diversidad productiva exportadora, a fin de que un mayor número de sectores y empresas de menor tamaño pueda incorporarse al sector más dinámico de la economía. De otra parte, en la disminución de la heterogeneidad productiva entre tamaños de empresas, sectores y regiones. Una transformación productiva de esta índole para elevar gradualmente los estándares de productividad e ingresos de los ocupados en los sectores menos desarrollados, mejorando la calidad de vida de las familias en las próximas dos décadas, requerirá de políticas públicas de fomento, asociatividad, capacitación, capitalización y reducción del

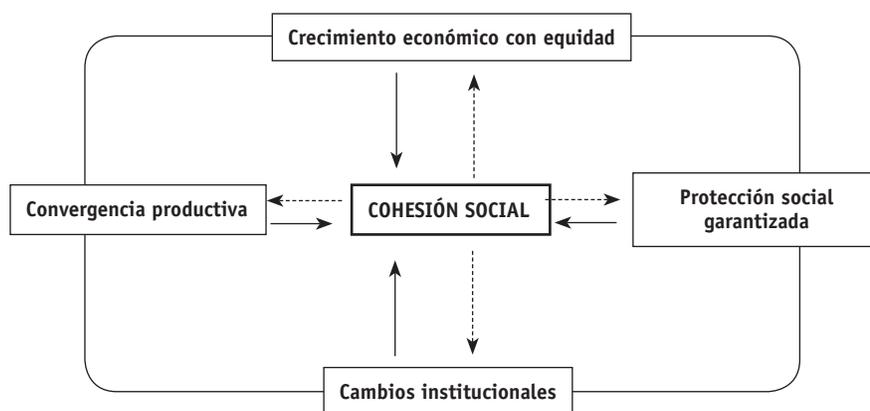
endeudamiento de dichos sectores, así como de estímulos vigorosos para la creación de nuevas actividades –por ejemplo, la llamada economía social y empresas dedicadas a la producción verde– y *clusters* de desarrollo sectorial, junto con cambios institucionales, que faciliten la incorporación de la microempresa, abran espacios mayores de participación ciudadana y reduzcan la exclusión. (Infante y Sunkel, 2007).

Más que un Estado de mayor tamaño, la estrategia de desarrollo inclusivo precisa de un papel directriz estatal del proceso de transformación, capaz de establecer asociaciones de largo plazo con el sector privado, con énfasis en la eficacia, flexibilidad y descentralización y apertura a la participación social y política de los grupos más excluidos.

Paradójicamente, el escenario actual de crisis económica internacional es apropiado para una transformación que avanza más allá de este período. La incertidumbre que prevalece en tiempos de borrasca suele ser un caldo de cultivo donde se preñan cambios y nuevas tendencias de largo plazo. En tiempos como estos, los actores políticos, sociales y económicos suelen estar más proclives a la búsqueda de nuevas certidumbres y a la revisión de aquellos paradigmas a cuyo fracaso se asiste con boletos de primera fila, porque existe mayor convicción de que no puede seguir por el mismo camino por donde se está transitando. En este sentido, tal como ha ocurrido en otros períodos históricos en que los alumbran los cambios, la contribución que aquí se ha descrito sucintamente debe ser comprendida como una oportunidad para el período posterior de una recesión cuya intensidad máxima se ignora todavía.

La estrategia de desarrollo inclusiva debe concretarse en torno a cuatro áreas de políticas, que actúan como pilares para reforzar la cohesión social y el bienestar de grupos sociales creciente, y entre las cuales existen vasos comunicantes, en especial a través de la generación de nuevos empleos, a saber: convergencia productiva, protección social garantizada, cambios institucionales y un crecimiento económico sostenido con equidad. (Diagrama 1). (Infante y Sunkel, 2007).

Diagrama 1  
ÁREAS DE POLÍTICA DEL DESARROLLO INCLUSIVO



Fuente: Infante y Sunkel (2007).

En primer término, en el área de política de convergencia productiva los esfuerzos requieren concentrarse en el aumento de la productividad de las empresas de menor tamaño, considerando su papel determinante en la generación de empleo. Para su aplicación es necesario actuar en la mejoría de las condiciones y factores que propician el crecimiento de estas empresas. Un campo de acción prioritario es el desarrollo de normas y regulaciones adecuadas para la protección de la competencia, lo que redundará además en beneficios para los consumidores. Otra esfera es la promoción de inversión para el desarrollo de una economía social, donde el énfasis esté en la generación de empleo para los trabajadores informales. Un tercer terreno en que se debe actuar es en la creación de condiciones institucionales que faciliten la formación de *clusters* productivos, para que los actores locales protagonicen su propio desarrollo.

En segundo lugar, en materia de cambios institucionales es necesario en el campo económico impulsar desde el Estado la formación de un modelo de negocios en el que las grandes empresas tengan estímulos y castigos para que respeten las reglas del juego con las pequeñas y medianas empresas, favoreciendo su desarrollo. Por ejemplo, prácticas frecuentes como la de la facturación semestral –e incluso por más tiempo– a proveedores por parte de grandes empresas sólo contribuye a inhibir el desarrollo de los establecimientos de menor tamaño. En materia

de la institucionalidad del mercado de trabajo se requiere fortalecer la negociación colectiva –un mecanismo de distribución del ingreso– para que mayor número de trabajadores y empresas puedan participar de este proceso, lo que de paso fortalece el diálogo y la cohesión sociales así como la legitimidad del mercado.

El tercer territorio de acción para las políticas en pro del desarrollo inclusivo es la creación de una protección social garantizada para las personas en materia de salud, educación, previsión social y vivienda, según su nivel de ingresos. Si bien esta tarea es de responsabilidad del Estado, requiere de la colaboración del sector privado. También es necesario que el nivel de protección sea consistente con los ingresos del país y, por ende, sustentable.

La cuarta área de acción es la combinación virtuosa del crecimiento con equidad, que permite erigir sociedades cohesionadas. El techo del crecimiento deseable para el país es aquel rango en que no surgen desequilibrios estructurales que terminan carcomiendo los avances; el piso lo constituye la necesidad de generación de empleo. Ffrench-Davis (2003) ha estimado este nivel de crecimiento deseable en torno al 5%-6%, la que necesita de una tasa de inversión superior al 25% del PIB. Debe considerarse que como en Chile el progreso técnico proviene fundamentalmente del exterior, en los bienes y servicios de capital importados, para financiarlo se requiere de las divisas que dejan las exportaciones, cuyo dinamismo debe persistir, estimulando su diversificación.

## Bibliografía

- Calderón, F., (2008), “Una inflexión histórica. Cambio político y situación socio institucional en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, N° 98, diciembre, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (1964), *La mano de obra y el desarrollo económico de América Latina en los últimos años*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2008), *Panorama social de América Latina 2008*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Corporación Latinobarómetro (2008), *Informe 2008*, noviembre. Santiago (disponible en: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)).
- Ffrench-Davis, R. (2003), *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de la política económica en Chile*, Santiago, Lom Ediciones.

- Infante, R. (1981), "Heterogeneidad estructural, empleo y distribución del ingreso", en revista *El Trimestre Económico* N° 190. México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Infante, R. y Sunkel, O. (2007), "Hacia una estrategia de desarrollo incluyente", Proyecto *Desarrollo Incluyente*, Santiago, Fundación Chile 21.
- Infante, R. y Sunkel, O. (2009), "Chile: hacia un desarrollo inclusivo", en imprenta, *Revista de la CEPAL*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lamarca, F. (2005) "Me dieron duro, pero seguiré", diario *El Mercurio*, 29 octubre 2005 (disponible en: <http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={ff377d5e-dc4d-4fa7-88d9-02ab5e64bd2d}>).
- MIDEPLAN (2006), "Metodología de valorización de los subsidios en salud, educación y monetarios", en Encuesta CASEN 2006, Santiago, Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).
- \_\_\_\_ (2007), "La situación de la pobreza en Chile", en *Serie Análisis de Resultados de la Encuesta CASEN N° 2*, Santiago, Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).
- Muñoz, O. (2007), *El modelo económico de la Concertación.1990-2005. ¿Reformas o cambio?*, Santiago, Editorial Catalonia.
- OIT (2009), *Panorama Laboral de América Latina 2008*, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Pinto, A. (1970), *Naturaleza e implicaciones de la "heterogeneidad estructural" de la América Latina*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_ (1982), "Desarrollo y pobreza en América Latina: Un enfoque histórico estructural", en Franco., R (comp.), *Pobreza, necesidades básicas y desarrollo*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Pinto, A., Di Filippo, A. (1974), "Notas sobre la estrategia de la distribución y redistribución del ingreso en América Latina", en Foxley, A. (ed.), *Distribución del ingreso*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_ (1982), "Desarrollo y pobreza en América Latina: Un enfoque histórico estructural", en Franco, R. (comp.), *Pobreza, necesidades básicas y desarrollo*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- PNUD (2002), *Desarrollo humano en Chile 2002. Nosotros los chilenos: un desafío cultural*, Santiago, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Souza, P. y Tokman, V. (1977), "Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas", en Muñoz, O., (comp.), *Distribución del ingreso en América Latina*, Santiago, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

- Sunkel, O. (1971), "Integración transnacional y desintegración nacional", en revista *El Trimestre Económico*, abril-junio, México D.F.
- (1978), "La dependencia y la heterogeneidad estructural", en revista *El Trimestre Económico* N° 177, México D.F.
- (1982), "Desarrollo desigual y absorción del empleo. América Latina 1950-80", en *Revista de la CEPAL* N° 17, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2006), "La distribución del ingreso en Chile" en revista *Foro Chile* 21, Año 6, N° 58, Ediciones Santiago, Fundación Chile 21.
- (2008), "La precaria sustentabilidad de la democracia en América Latina", en *Cuadernos del CENDES*, Vol. 25, N° 68, Caracas, Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES).
- Sunkel, O. y Infante, R. (2006), "Hacia un crecimiento incluyente", en revista *Foro Chile* 21, Año 6, N° 61, Santiago, Ediciones Fundación Chile 21.
- Tokman, V. (1982) "Desarrollo desigual y absorción del empleo. América Latina 1950-80", en *Revista de la CEPAL* N° 17, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2004), *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*, Santiago, Fondo de Cultura Económica.



## Capítulo 2

---

---

# Hacia un crecimiento inclusivo

*Ricardo Infante y Osvaldo Sunkel<sup>1</sup>*

### 1. Introducción

En los últimos veinte años, el país ha tenido un sólido crecimiento económico que se ha manifestado en una duplicación del ingreso per cápita y una notable reducción de la pobreza absoluta. Sin embargo, persiste una inaceptable desigualdad de ingresos y de los niveles y calidad de vida, al tiempo que aumenta la percepción de exclusión social. En este trabajo tratará de demostrarse que probablemente estos resultados persistirán en el futuro, a menos que se reflexione sobre las características del tipo de crecimiento económico vigente y se adopte una estrategia de desarrollo renovada de largo plazo conducente a un desarrollo inclusivo con equidad creciente.

En lo que sigue se muestra —con indicadores seleccionados— la evolución de la desigualdad desde comienzos de la década de 1990. Luego se analizan en profundidad las características de la estructura productiva

---

<sup>1</sup> Los autores agradecen a la CEPAL por autorizar la reproducción de este artículo publicado en la *Revista de la CEPAL* N° 97, de abril de 2009, así como los comentarios de Héctor Assael, Sergio Molina y Oscar Muñoz a una versión previa de este capítulo.

de la economía chilena, que se consideran un factor determinante de la desigualdad al que no se ha dado la debida importancia. A partir de este análisis se proponen los lineamientos generales de una estrategia renovada que incluya explícitamente los diferentes estratos productivos y sociales del proceso de crecimiento. Finalmente, se señalan las áreas de política que se considera clave para lograr un desarrollo inclusivo.

## 2. Crecimiento con desigualdad

El excepcional crecimiento económico de Chile (5,5% medio anual) condujo a que su ingreso per cápita se elevara un 96% entre 1990 y 2007. Junto con la acción decidida y eficaz de las políticas sociales, ello contribuyó a que en ese período la pobreza absoluta se redujera a casi la tercera parte, del 38,6% al 13,7% (MIDEPLAN, 2007). Además, entre otros avances, se logró una inserción dinámica en el proceso de globalización y una extraordinaria expansión en materia de infraestructura y servicios públicos, así como en cobertura educacional, vivienda, salud y seguridad social.

Sin embargo, persiste un considerable déficit social. La tasa de desocupación ha seguido siendo elevada (8%), al igual que la informalidad de los ocupados (38%). En el período 1990-2006 aumentó la precariedad laboral, los trabajadores asalariados sin contrato se incrementaron del 14,3% al 17,3% del total, los que no cotizan en la seguridad social se mantuvieron en torno al 33%, creció la importancia de los contratos de corto plazo y la rotación de los puestos de trabajo continuó siendo elevada.

Además, se deterioró la participación de los trabajadores en el producto, ya que el aumento anual de los salarios reales (2,9%) fue inferior al producto interno bruto (PIB) por ocupado (3,3%). Todo ello contribuyó a que en Chile se mantuviera prácticamente inalterada la muy desigual distribución personal del ingreso que lo caracteriza: el ingreso autónomo del 20% más rico de la población supera 13 veces a aquel del 20% más pobre. Esta relación se reduce a 11,2 si se considera el ingreso monetario y a 6,8 veces si se tiene en cuenta el efecto global de la política social en el ingreso autónomo de los hogares (MIDEPLAN, 2006a).

En estas circunstancias, se considera indispensable introducir el concepto de pobreza relativa, pues esta continúa afectando a casi un tercio de la población. A diferencia del concepto de pobreza absoluta, en el de pobreza relativa se establecen normas sociales y estándares de consumo que varían en la medida en que evoluciona el ingreso medio de

las familias. En este contexto, ella se define como el grupo de personas o familias cuyo nivel de ingreso es inferior a 0,6 veces el ingreso medio, constituyéndose en el sector relativamente excluido de la sociedad. De acuerdo con cifras de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) (2006), este sector abarcaría un 25,6% de la población, esto es, alrededor de 4,3 millones de personas<sup>2</sup>.

En resumen, el modelo de economía social de mercado prevaleciente, modificado por la estrategia de “crecimiento con equidad” adoptada en 1990 (Muñoz, 2007; Sunkel, 2006a), ha funcionado muy bien para la mayoría de los chilenos, pero no consigue reducir la desigualdad y persisten importantes niveles de pobreza. El Estado, con su acción compensatoria, consiguió disminuirlos en forma significativa, pero queda un remanente considerable que se ha mostrado irreductible (Contreras, 1998; Bravo y Contreras, 1999; Sunkel, 2006b).

De acuerdo con el pensamiento económico dominante, esta deficiencia en el modo de funcionamiento del actual modelo se superaría aumentando la tasa de crecimiento económico y mejorando las políticas sociales. Aunque algo se puede lograr por esa vía, en este trabajo se sostiene que es necesario diseñar una estrategia de desarrollo diferente. El problema de fondo no es tanto la velocidad del crecimiento como su composición, o sea, las profundas diferencias de productividad y calidad de la estructura productiva, tanto de los sectores productores de bienes como de los servicios.

Como se muestra detalladamente en la sección siguiente, en el segmento moderno, competitivo y de elevada productividad —como es el caso del orientado al comercio exterior— los grupos sociales (minoritarios) vinculados a este y las áreas geográficas pertinentes se expanden dinámicamente, muy por encima del promedio, pero con escasa creación de empleos.

Los segmentos de productividad mediana o baja, que incluyen el grueso del empleo informal y precario, los grupos sociales pertinentes (mayoritarios) y los espacios geográficos en que se localizan, corresponden a actividades de crecimiento lento que tienen escasos vínculos con los sectores de punta. Participan solo en forma tangencial en el crecimiento y, en consecuencia, por más elevado que este sea no genera los resultados

---

<sup>2</sup> El criterio utilizado para medir la pobreza relativa se basa en la metodología establecida en EUROSTAT (1998) para definir la noción de exclusión. En el estudio se consideraron los siguientes factores determinantes: ingresos bajos, situación en el mercado de trabajo e indicadores de situación vinculados a la condición de exclusión.

esperados para la mediana, pequeña y microempresa y para los sectores sociales de medianos y menores ingresos correspondientes.

Se trata de una dinámica divergente, con efectos socioculturales y políticos contradictorios. Quienes se insertan en el proceso de globalización satisfacen plenamente las expectativas socioculturales y de consumo que este genera; son los ganadores. Los que quedan al margen se ilusionan con el bombardeo televisivo y publicitario de la globalización a nivel virtual, que genera delirantes expectativas de consumo “pagadero en cómodas cuotas mensuales”. Se genera así una aguda contradicción entre expectativas y realidad, acentuada por el agobio del endeudamiento creciente a que da lugar no solo la exacerbación del consumo, sino también la privatización de los servicios sociales que ha afectado en especial a los sectores medios. Posiblemente se encuentre aquí una de las causas de la desafección e insatisfacción social crecientes respecto de la democracia, e incluso de conductas antisistémicas tales como las reiteradas protestas violentas, la delincuencia y la drogadicción, que no parecieran tener correspondencia con el exitoso crecimiento económico (Calderón, 2008; Sunkel, 2008).

En este contexto, la acción del Estado está centrada en implementar políticas públicas en favor de los excluidos, sobre todo de los más pobres. Esto ha permitido atenuar las carencias de estos grupos sociales, pero no ha resuelto los problemas de la pobreza relativa y de la equidad, es decir, no se ha logrado disminuir las enormes diferencias entre los grupos sociales excluidos y los de mayores niveles de ingreso.

Como lo revela la experiencia reciente, los efectos sociales de esta dinámica disociadora y divergente pueden en el mejor de los casos atenuarse con tasas más elevadas de crecimiento y una mayor y mejor utilización del gasto social. De ahí que para enfrentar decididamente este problema haya que pensar en cambiar radicalmente el enfoque de las políticas públicas, adoptando una estrategia de desarrollo inclusivo que permita superar gradualmente la heterogeneidad estructural prevaleciente en los diferentes estratos, sectores y regiones de la matriz productiva y social del país, puesto que —como se trata de mostrar en este trabajo— además de la concentración de la riqueza y el mal funcionamiento del mercado de trabajo<sup>3</sup>, esa diversidad es uno de los principales obstáculos que impiden lograr el crecimiento con equidad y contribuir así a mejorar la convivencia ciudadana y la democracia.

---

<sup>3</sup> En relación con estos temas, véase Solimano y Pollak (2006).

### 3. El concepto de heterogeneidad estructural de la CEPAL

El análisis de la estructura económica de Chile que se presenta más adelante en este trabajo rescata el concepto de heterogeneidad estructural formulado originalmente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en la década de 1960 (CEPAL, 1964) y desarrollado posteriormente por varios autores (Pinto, 1970; Sunkel, 1971; Pinto y Di Filippo, 1974 y 1982; Sunkel, 1978; Souza y Tokman, 1979; Infante, 1981; Tokman, 1982). Un enfoque similar fue desarrollado también en la misma época para la heterogeneidad productiva en el caso del sector industrial de los países desarrollados (Salter, 1966).

En CEPAL (1964) se postula que en esa época la heterogeneidad estructural de América Latina se manifestaba en los niveles diferentes de productividad de los ocupados en los distintos estratos productivos, lo que caracterizaba el funcionamiento económico de la región y además era el factor originario de la desigual distribución del ingreso. Así, la estructura económica estaba formada por tres estratos con diverso acceso a la tecnología y a los mercados, los que en el decenio de 1960 habrían tenido las siguientes características:

- a) Un estrato tradicional cuyos niveles de productividad e ingreso eran ínfimos. Este segmento incluía un 36,4% de los ocupados y generaba solo un 5,1% del PIB de la región (Cuadro 1).
- b) Un estrato moderno, compuesto de actividades de exportación y grandes empresas industriales y de servicios de gran escala operativa, que captaban una fracción determinante del mercado local y cuya productividad por ocupado tenía un nivel similar al promedio de las economías desarrolladas. Absorbía solo un 13,1% de los ocupados y producía un 53,3% del PIB.
- c) Un estrato intermedio que correspondía a sectores en que la productividad de los ocupados era similar a la del promedio de los países. Representaba la mayor parte del empleo (50,6%) y generaba una fracción importante del PIB (41,6%).

La heterogeneidad del aparato productivo se manifestaba en que el producto por ocupado del estrato moderno superaba cuatro veces

el promedio, 29 veces el del estrato tradicional y cerca de cinco veces el intermedio. Estas diferencias de productividad se trasladaban a los ingresos de los ocupados y constituían, por tanto, un factor determinante de la mala distribución del ingreso en América Latina<sup>4</sup>.

Cuadro 1  
AMÉRICA LATINA: PRODUCTO, EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD SEGÚN ESTRATOS PRODUCTIVOS,  
DÉCADA DE 1960  
(En dólares y porcentajes)

Estrato productivo	PIB		Empleo		PIB por ocupado		
	Nivel <sup>a</sup>	Porcentaje	Nivel <sup>b</sup>	Porcentaje	Nivel <sup>c</sup>	Índices	
						Tradicional = 1	Total América Latina = 1
Moderno	61,1	53,3	10,3	13,0	5,9	29,5	3,9
Intermedio	47,7	41,6	39,9	50,6	1,2	6,0	0,8
Tradicional	5,8	5,1	28,7	36,4	0,2	1,0	0,1
Total América Latina	114,6	100,0	78,9	100,0	1,5	7,5	1,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Z. Slavinsky, "Anexo estadístico", *La mano de obra y el desarrollo económico de América Latina en los últimos años* (E/CN.12/L.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1964.

<sup>a</sup> Miles de millones de dólares de 1960.

<sup>b</sup> Millones de trabajadores.

<sup>c</sup> Miles de dólares de 1960.

## 4. La estructura económica de Chile

A continuación se presenta un análisis basado en los resultados empíricos de un estudio reciente sobre las relaciones entre producción y empleo según estratos productivos (Lagos M., 2008), elaborado con datos de la última matriz de insumo-producto del Banco Central, 2003, y del Servicio de Impuestos Internos de Chile, 2007.

La heterogeneidad de la economía chilena queda de manifiesto al examinar los diferentes niveles de productividad de los diversos estratos de producción, el tipo de relaciones intersectoriales, la generación de valor agregado y la distribución primaria del ingreso, así como la incidencia de cada estrato productivo en la dinámica de la estructura económica. Finalmente, se muestra cómo se ha invertido parcialmente la desigualdad generada por la heterogeneidad productiva mediante una política focalizada de gasto social.

<sup>4</sup> Véase Cimoli, Primi y Pugno (2006). En cuanto a la relación entre productividad y herogeneidad estructural, véanse Cimoli (2005) y Rupfer y Rocha (2005).

#### 4.1. Diferencias de productividad según ramas de actividad y tamaño de la empresa

Para ilustrar el carácter heterogéneo de la economía chilena se utilizan los datos de producción y empleo según ramas de actividad económica y tamaño de las empresas correspondientes al año 2003<sup>5</sup>.

Los sectores (ramas de actividad económica) se han organizado en tres grupos, representativos de tres niveles marcadamente diferentes de productividad: baja, intermedia y alta (Cuadro 2). Se incluyen también los datos de productividad de las empresas según si son pequeñas, medianas o grandes, por sectores<sup>6</sup>. Finalmente, se muestran los índices de productividad según el tamaño de las empresas en cada sector, los que permiten apreciar la heterogeneidad intrasectorial (dentro de cada sector) e intersectorial (entre sectores) de la economía.

Al comparar los niveles de productividad por sectores, se observa que el promedio de la minería es 15 veces superior al registrado en la agricultura, en tanto que el de la construcción y la industria lo duplica y cuadruplica, respectivamente. En cuanto a las diferencias intrasectoriales se aprecia, por ejemplo, que en la agricultura la productividad de los establecimientos grandes es siete veces superior a la de los pequeños, relación que aumenta a 12 veces en el caso de la construcción y más aún, a 40 veces, en el de la minería. En suma, los datos muestran que las diferencias intrasectoriales de la productividad son significativamente superiores que las intersectoriales.

Por otra parte, las cifras de empleo muestran que las ramas de actividad económica con mayor capacidad de retención de mano de obra de los establecimientos pequeños<sup>7</sup> (incluye actividades informales y microempresas) son las que tienen menor nivel de productividad en comparación con el resto (Cuadro 2a). Tal es el caso de los sectores de la agricultura, los servicios comunales y el comercio, que contienen entre un 47% y un 59% de los ocupados en empresas pequeñas y actividades de baja productividad.

---

<sup>5</sup> Para realizar esta estimación se utilizó una matriz de insumo-producto (2003) con nueve sectores, según tamaño de las empresas. Al respecto, véase Lagos M. (2008).

<sup>6</sup> Se aproxima al concepto original de estratos tradicional, intermedio y moderno.

<sup>7</sup> En los establecimientos pequeños, la mayor parte del empleo corresponde a actividades informales. De ahí en adelante, estos establecimientos se asimilan al sector informal.

Cuadro 2  
 PRODUCCIÓN POR OCUPADO SEGÚN SECTORES Y TAMAÑO DE LAS EMPRESAS<sup>a</sup>, 2003  
 (Índice establecimientos pequeños, agricultura = 100)

Sector	Tamaño de la empresa			
	Pequeña	Mediana	Grande	Total nacional
<b>Productividad baja</b>				
Agricultura	100,0	114,8	718,2	100,0
Servicios comunales	100,0	146,6	408,4	103,5
Comercio	100,0	102,5	914,8	139,7
<b>Productividad mediana</b>				
Construcción	100,0	246,7	1 270,5	217,7
Transporte-comercio	100,0	435,0	1 761,1	356,8
Manufactura	100,0	262,1	2 458,9	426,2
<b>Productividad alta</b>				
Establecimientos financieros	--	--	--	636,0
Electricidad, gas, agua	--	--	--	1 503,3
Minería	100,0	427,6	3 976,3	1 509,7
Total nacional	100,0	189,2	1 383,8	238,5

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT) y C. Lagos, "Desarrollo inclusivo. Matriz de insumo-producto sectorial en una economía heterogénea: Chile 2003", *Proyecto Chile 21. Desarrollo incluyente, Santiago de Chile, Fundación Chile 21, 2008.*

<sup>a</sup> Corresponde al valor bruto de la producción por ocupado.

Cuadro 2a  
 DISTRIBUCIÓN DE LOS OCUPADOS SEGÚN SECTORES Y TAMAÑO DE LAS EMPRESAS, 2003  
 (En porcentajes)

Sector	Tamaño de la empresa			
	Pequeña	Mediana	Grande	Total
<b>Productividad baja</b>				
Agricultura	51,8	34,3	13,9	100,0
Servicios comunales	46,7	25,7	27,6	100,0
Comercio	59,1	21,2	19,7	100,0
<b>Productividad mediana</b>				
Construcción	46,8	36,4	16,8	100,0
Transporte-comercio	45,4	30,7	24,1	100,0
Manufactura	40,5	34,0	25,5	100,0
<b>Productividad alta</b>				
Establecimientos financieros	--	69,5	30,5	100,0
Electricidad, gas y agua	--	--	100,0	100,0
Minería	10,6	19,6	69,8	100,0
Total	45,1	31,0	23,9	100,0

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT) y C. Lagos, "Desarrollo inclusivo. Matriz de insumo-producto sectorial en una economía heterogénea: Chile 2003", *Proyecto Chile 21. Desarrollo incluyente, Santiago de Chile, Fundación Chile 21, 2008.*

En cambio, el nivel de productividad de los sectores aumenta en la medida en que mejora su capacidad de absorción de empleo formal en establecimientos de tamaño mediano y grande (Cuadro 2a). Así, en el estrato de productividad intermedia, formado por los sectores de la construcción, el transporte y la industria, la proporción de ocupados formales como proporción del empleo total<sup>8</sup>, o tasa de formalidad, se sitúa entre el 53,2% y el 59,5%; en el segmento de productividad alta, al que pertenecen los sectores de electricidad, finanzas y minería, dicha tasa alcanza al 89%. Esto indica que en la medida en que aumente la productividad media de estos sectores, mayor será la absorción de empleo formal.

## 4.2 Las relaciones intersectoriales en condiciones de heterogeneidad productiva

La identificación de las articulaciones económicas según niveles de productividad se basa en la información de las matrices de insumo-producto publicadas por el Banco Central de Chile (2003)<sup>9</sup>.

Los resultados se lograron a partir de una matriz sectorial de la economía chilena que considera nueve ramas de actividad desagregadas en tres niveles de productividad (baja, media y alta), la distribución del valor agregado y la demanda final de estas actividades o sectores. A nivel de esta última, el consumo interno incluye el consumo de bienes y servicios nacionales de los hogares y del gobierno. Por su parte, el consumo de los hogares se descompone en estratos alto, medio y bajo según su nivel de ingreso per cápita<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Corresponde al porcentaje de los ocupados en empresas medianas y grandes sobre el total de cada sector.

<sup>9</sup> Véase su Compilación de Referencia 2003, de aquí en adelante "CdR" (Banco Central de Chile, 2003).

<sup>10</sup> El estrato bajo (ingreso inferior al 60% de la mediana) incluye un 26,4% de la población, el estrato medio (ingreso entre el 60% de la mediana y el promedio) concentra un 48,3% y el estrato alto (ingreso superior al promedio) un 25,3% de ella. El consumo de los hogares a nivel agregado lo proporciona la CdR 2003. Sin embargo, para su apertura a nivel de deciles (necesaria para la agrupación realizada), y a falta de información más actualizada, se utilizó la información del Instituto Nacional de Estadísticas (INE, 1998) sobre el presupuesto familiar. Como se sabe que esta encuesta tiene un sesgo de subestimación de los ingresos a nivel de los hogares, se ajustó el consumo según decil de acuerdo con la distribución por el decil de ingreso autónomo que proporciona la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN, 2003).

*a) La matriz de relaciones intersectoriales según tamaño de la empresa*

A partir de la metodología indicada se obtuvo una matriz resumida para el año 2003, que incluye las relaciones económicas entre los tres estratos definidos en función del tamaño de las empresas, esto es, de su nivel de productividad.

Mientras que el análisis de las diferencias en materia de productividad por rama de actividad económica muestra la heterogeneidad intra e intersectorial, en lo que sigue solo se examina las diferencias de productividad según el tamaño de la empresa.

Los datos muestran que en 2003 la economía chilena generó una producción de 97.400 millones de pesos (Cuadro 3). Desde el punto de vista del destino de la producción se observa que 38.000 millones corresponden a producción intermedia, 25.700 millones a consumo de los hogares, 6.100 millones a consumo del gobierno, 8.200 millones a inversión bruta y 17.500 millones a exportaciones.

Al considerar el origen de la producción (97.400 millones de pesos), se observa que el valor agregado alcanza a 48.800 millones (incluye 2.100 millones en impuestos, 21.100 millones en salarios y 25.600 millones en remuneración del capital), más el consumo intermedio que asciende a 48.600 millones (38.200 millones en insumos nacionales y 10.500 millones en insumos importados). Como lo indican los datos (véase el cuadro 3), la mayor parte de la generación de la producción total (97.400 millones) corresponde al sector o estrato de empresas grandes (77.900 millones). Algo semejante ocurre con la producción intermedia. Por otra parte, la mayor parte del consumo de los hogares corresponde al de los estratos de altos ingresos, a cuya producción concurren con una fracción significativa los estratos de empresas pequeñas y medianas.

No obstante que la producción y el consumo se concentran en los sectores de alta productividad e ingresos, respectivamente, la mayor parte del empleo es generada por los estratos de productividad baja y media, esto es, 4,3 millones sobre un empleo total de 5,6 millones. De ahí que los datos muestren marcados desniveles de productividad intersectorial (Cuadro 3).

Cuadro 3  
 MATRIZ DE TRANSACCIONES INTERSECTORIALES SEGÚN TAMAÑO DE LA EMPRESA, 2003  
 (En millones de pesos corrientes y miles de ocupados)

Componentes VBP	Sectores/ Tamaño	Demanda intermedia			Demanda final							Total	VBP		
		P	M	G	Total	Hogares bajo	Hogares medio	Hogares alto	Gobierno	Cuenta de capital	Flujo de stock			Exportaciones	Sifmi <sup>a</sup>
Consumo intermedio	P	428	336	3 124	3 888	519	1 377	2 739	59	542	25	1 133	0	6 394	10 282
	M	572	391	3 935	4 898	193	534	1 469	22	510	117	1 490	0	4,335	9 233
	G	2 465	2 440	24 534	29 439	2 170	5 912	10 794	6 041	6 690	330	14 926	1 558	48 421	77 860
	Total nacional	3 465	3 167	31 593	38 225	2 882	7 823	15 002	6 122	7 742	472	17 549	1 558	59 150	97 375
	Importaciones	693	786	9 039	10 518										
	Total nacional	4 158	3 953	40 452	48 563										
	Remuneraciones	4 361	3 222	13 518	21 101										
Valor agregado	Capital	1 657	1 854	22 122	25 633										
	Impuestos	106	204	1 768	2 078										
	VA	6 124	5 280	37 408	48 812										
Producción	VBP	10 282	9 233	77 860	97 375										

Fuente: C. Lagos, "Desarrollo inclusivo. Matriz de insumo-producto sectorial en una economía heterogénea: Chile 2003", Proyecto Chile 21. *Desarrollo inclusivo*, Santiago de Chile, Fundación Chile 21, 2008.

Nota: VBP = Valor bruto de la producción

<sup>a</sup> Corresponde a imputaciones bancarias.

***b) La producción intermedia: escasa integración productiva***

En la matriz estructural (véase el cuadro 3a) se observa el alto grado de heterogeneidad que caracteriza a la economía chilena. A nivel de las relaciones intermedias, se aprecia que los sectores de productividad elevada producen un 83,3% de los bienes y servicios intermedios, cifra que alcanza solamente al 8,6% en el caso de las empresas de baja productividad y al 8,1% en las de productividad media.

Por otra parte, el gasto en insumos de las empresas de productividad baja y mediana proviene de las empresas de alta productividad, ya que un 71% y un 77%, respectivamente, de su consumo intermedio nacional es suministrado por ellas (Cuadro 3d).

En suma, casi la totalidad de la producción intermedia es generada por las grandes empresas, mientras que la participación de las empresas pequeñas y medianas es muy reducida. Asimismo, la demanda de bienes y servicios intermedios se concentra en las empresas de productividad elevada, lo que revela la limitada capacidad de las empresas pequeñas y medianas de proveer insumos de manera competitiva.

De ahí el diverso grado de participación del consumo intermedio en el valor bruto de la producción, que en el caso de los sectores de productividad baja y mediana se aproxima al 40% y en el de las empresas de alta productividad al 52% (véase el cuadro 3b).

Estos datos revelan la falta de integración de la economía, que afecta especialmente a las empresas de productividad baja y mediana. La falta de densidad del tejido productivo se manifiesta en relaciones intersectoriales muy incompletas en materia de articulación de la producción intermedia.

Cuadro 3a  
 MATRIZ DE RELACIONES INTERSECTORIALES SEGÚN TAMAÑO DE LA EMPRESA, 2003  
 (En porcentajes horizontales)

Componentes VBP	Sectores/ Tamaño	Demanda intermedia			Demanda final						Total VBP				
		P	M	G	Total	Hogares bajo <sup>a</sup>	Hogares medio <sup>b</sup>	Hogares alto <sup>c</sup>	Gobierno	Cuenta de flujo de capital		Flujo de stock	Exportaciones	Sifmi <sup>d</sup>	
Consumo intermedio	P	4,2	3,3	30,4	37,8	5,0	13,4	26,6	0,6	5,3	0,2	11,0	0,0	62,2	100,0
	M	6,2	4,2	42,6	53,0	2,1	5,8	15,9	0,2	5,5	1,3	16,1	0,0	47,0	100,0
	G	3,2	3,1	31,5	37,8	2,8	7,6	13,9	7,8	8,6	0,4	19,2	2,0	62,2	100,0
	Total nacional	3,6	3,3	32,4	39,3	3,0	8,0	15,4	6,3	8,0	0,5	18,0	1,6	60,7	100,0
	Importaciones	6,6	7,5	85,9	100,0										
	Total nacional	8,6	8,1	83,3	100,0										
Valor agregado	Remuneraciones	20,7	15,3	64,1	100,0										
	Capital	6,5	7,2	86,3	100,0										
	Impuestos	5,1	9,8	85,1	100,0										
	VA	12,5	10,8	76,6	100,0										
Producción	VBP	10,5	9,5	80,0	100,0										

Fuente: C. Lagos, "Desarrollo inclusivo. Matriz de insumo-producto sectorial en una economía heterogénea: Chile 2003", Proyecto Chile 21. Desarrollo incluyente, Santiago de Chile, Fundación Chile 21, 2008.

Nota: VBP = Valor bruto de la producción

<sup>a</sup> Nivel de ingreso inferior al 60% del ingreso familiar mediano.

<sup>b</sup> Nivel de ingreso superior al 60% del ingreso familiar mediano e inferior al medio.

<sup>c</sup> Nivel de ingreso superior al ingreso familiar medio.

<sup>d</sup> Corresponde a imputaciones bancarias.

Cuadro 3b  
MATRIZ DE RELACIONES INTERSECTORIALES SEGÚN TAMAÑO DE LA EMPRESA, 2003  
(En porcentajes verticales)

Componentes VBP	Sectores/ Tamaño	Demanda intermedia				Demanda final						Total VBP			
		P	M	G	Total	Hogares bajo <sup>a</sup>	Hogares medio <sup>b</sup>	Hogares alto <sup>c</sup>	Gobierno	Cuenta de capital	Flujo de stock		Exportaciones	Sifmi <sup>d</sup>	
Consumo intermedio	P	4,2	3,6	4,0	4,0	18,0	17,6	18,3	1,0	7,0	5,3	6,5	0,0	10,8	10,5
	M	5,6	4,2	5,1	5,0	6,7	6,8	9,8	0,4	6,6	24,8	8,5	0,0	7,3	9,5
	G	24,0	26,4	31,5	30,2	75,3	75,6	72,0	98,7	86,4	69,9	85,0	100,0	81,9	80,0
	Total nacional	33,7	34,3	40,6	39,3	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Valor agregado	Importaciones	6,7	8,5	11,6	10,8										
	Total nacional	40,4	42,8	52,0	49,9										
	Remuneraciones	42,4	34,9	17,4	21,7										
	Capital	16,1	20,1	28,4	26,3										
Producción	Impuestos	1,0	2,2	2,3	2,1										
	VA	59,6	57,2	48,0	50,1										
	VBP	100,0	100,0	100,0	100,0										

Fuente: C. Lagos, "Desarrollo inclusivo. Matriz de insumo-producto sectorial en una economía heterogénea: Chile 2003", Proyecto Chile 21. Desarrollo incluyente, Santiago de Chile, Fundación Chile 21, 2008.

Nota: VBP = Valor bruto de la producción.

<sup>a</sup> Nivel de ingreso inferior al 60% del ingreso familiar mediano.b

<sup>b</sup> Nivel de ingreso superior al 60% del ingreso familiar mediano e inferior al medio.c

<sup>c</sup> Nivel de ingreso superior al ingreso familiar medio.dd

<sup>d</sup> Corresponde a imputaciones bancarias.

**c) El consumo: concentración de la producción y del ingreso**

En esta materia se consideran dos aspectos diferentes. Por una parte, se examina la participación de los distintos estratos de productividad en la producción de los bienes y servicios de consumo y, por otra, se evalúa la importancia de los hogares con diferente nivel de ingreso (bajo, medio y alto) en el consumo total y, por tanto, en la determinación de los niveles de producción de los diversos tamaños de empresa.

Los datos muestran que una proporción elevada del consumo de los hogares (73,4%) corresponde a bienes proporcionados por establecimientos de gran tamaño. Esto se debe a que, independientemente de su nivel de ingreso (bajo, medio o alto), los hogares destinan la mayor parte del gasto a bienes y servicios producidos por los sectores de alta productividad (Cuadro 3d). En este contexto, la participación de las empresas pequeñas y medianas en el consumo total de los hogares solo alcanza al 18,1% y al 8,5%, respectivamente.

Por otra parte, y como consecuencia de la concentración de los salarios elevados y de parte del excedente bruto en los sectores de alta productividad, el gasto de los hogares de ingreso alto representa un 58,4% del consumo total, cifra que se reduce al 30,4% en el caso de aquellos de ingreso medio y al 11,2% en el de los hogares de ingreso bajo<sup>11</sup> (Cuadro 3c).

Los datos también muestran que el consumo del gobierno es aun más concentrado que el de los hogares, dado que un 98,7% de los bienes y servicios consumidos por las entidades públicas —prácticamente la totalidad— es producido por el segmento de empresas de alta productividad (Cuadro 3b).

Cuadro 3c

MATRIZ DE RELACIONES INTERSECTORIALES Y DEL CONSUMO SEGÚN TAMAÑO DE LA EMPRESA, 2003  
(Composición porcentual demanda intermedia y consumo de hogares, horizontal)

Componente VBP	Sectores/ tamaño	Demanda intermedia				Consumo de los hogares			
		P	M	G	Total	Bajo	Medio	Alto	Total
Consumo intermedio	Pequeño (P)	11,1	8,6	80,3	100,0	11,2	29,7	59,1	100,0
	Mediano (M)	11,6	8,0	80,4	100,0	8,8	24,3	66,9	100,0
	Grande (G)	8,2	8,0	83,8	100,0	11,5	31,3	57,2	100,0
	Total	9,1	8,3	82,6	100,0	11,2	30,4	58,4	100,0

Fuente: C. Lagos, "Desarrollo inclusivo. Matriz de insumo-producto sectorial en una economía heterogénea: Chile 2003", Proyecto Chile 21. Desarrollo incluyente, Santiago de Chile, Fundación Chile 21, 2008.

Nota: VBP = Valor bruto de la producción.

<sup>11</sup> El estrato bajo (ingreso inferior al 60% de la mediana) incluye un 26,4% de la población, el estrato medio (ingreso entre el 60% de la mediana y el promedio) concentra un 48,3% y el estrato alto (ingreso superior al promedio) un 25,3% de ella.

Cuadro 3d  
MATRIZ DE RELACIONES INTERSECTORIALES Y DEL CONSUMO SEGÚN TAMAÑO DE LA EMPRESA, 2003  
(Composición porcentual demanda intermedia y consumo de hogares, vertical)

Componente VBP	Sectores/ tamaño	Demanda intermedia				Consumo de los hogares			
		P	M	G	Total	Bajo	Medio	Alto	Total
Consumo intermedio	Pequeño (P)	12,4	10,6	9,9	10,2	18,0	17,6	18,3	18,1
	Mediano (M)	16,5	12,3	12,0	12,9	6,7	6,8	9,7	8,5
	Grande (G)	71,1	77,1	78,1	76,9	75,3	75,6	72,0	73,4
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: C. Lagos, "Desarrollo inclusivo. Matriz de insumo-producto sectorial en una economía heterogénea: Chile 2003", Proyecto Chile 21. Desarrollo incluyente, Santiago de Chile, Fundación Chile 21, 2008.

Nota: VBP = Valor bruto de la producción.

#### *d) La inversión y las exportaciones: dinámica concentradora*

La heterogeneidad productiva también es elevadísima en materia de inversiones y exportaciones. El 86,4% de la producción de bienes de capital se concentra en empresas grandes, limitándose al 7% la participación de las empresas pequeñas y al 6,6% la de las empresas medianas.

Por otra parte, las empresas de alta productividad producen un 85% de las exportaciones totales, cifra que alcanza al 6,5% en el caso de las empresas pequeñas y a un 8,5% en el de las medianas (Cuadro 3b).

Sobre la base de estos antecedentes es posible comprender por qué la apertura comercial que ha logrado el país no se ha traducido en beneficios directos para las empresas pequeñas y medianas: i) el conjunto de las empresas de tamaño reducido (pequeñas y medianas) tiene escasa participación en el total de las exportaciones (15%), ii) si llegaran a aumentar las exportaciones de estos sectores, la debilidad del tejido productivo conduciría a que solo un 26% del consumo intermedio de las empresas pequeñas y medianas provendría del sector de empresas de igual tamaño y el restante 74% de las empresas grandes y iii) cuando aumenta la producción de las empresas de alta productividad —por ejemplo, para abastecer al mercado externo—, su demanda de insumos recae preferentemente en empresas de igual tamaño (78,1%).

En estas condiciones, si se desea convertir a las empresas pequeñas y medianas en proveedoras de las empresas grandes orientadas al mercado externo, será preciso asignar importantes recursos de inversión para mejorar sustancialmente la integración del aparato productivo. Cuando la estructura productiva es heterogénea, la estrategia de crecimiento centrado en las exportaciones (export-led growth), en un

caso muy exitoso, ha demostrado ser claramente insuficiente para lograr un desarrollo equilibrado y equitativo.

### 4.3 Valor agregado y distribución primaria del ingreso

La heterogeneidad económica que se aprecia a nivel de las relaciones intermedias y de la demanda final se expresa también en el ámbito del trabajo, esto es, en el empleo y los salarios.

Una elevada proporción del valor agregado (descontados los impuestos) de los sectores de baja productividad corresponde al pago de remuneraciones al trabajo, que representa un 72,5% del valor agregado de las empresas pequeñas y un 63,5% del de las medianas (véase el cuadro 3b). Sin embargo, en estos sectores ambas remuneraciones representan solo un 20,7% y un 15,3%, respectivamente, del total de los salarios. Asimismo, se observa que las actividades de baja productividad (empresas pequeñas y medianas) demandan un 47,6% y un 28,8%, respectivamente, del empleo total de la economía<sup>12</sup>.

En cambio, en las empresas de alta productividad las remuneraciones al trabajo constituyen un 37,9% del valor agregado (descontados los impuestos) y representan un 64,1% del total de salarios de la economía, en tanto que el empleo generado alcanza solo al 23,6% de este (Cuadro 3).

En este contexto, las diferencias de salario se explican en gran medida por la desigual productividad del trabajo de los diferentes estratos de la economía. En términos agregados, mientras que en los sectores de bajo rendimiento la productividad del trabajo es de 3,8 millones de pesos, en los de alto rendimiento ella se eleva a 58 millones. Esto es, la productividad por trabajador de los sectores de alto rendimiento es casi 15 veces superior a la que registran los de bajo rendimiento. Esta diferencia en materia de productividad conduce a que la remuneración bruta por ocupado de las empresas pequeñas y medianas sea entre seis y cinco veces inferior a la que perciben los trabajadores de las empresas de alta productividad y explica, en gran medida, la inequidad distributiva de la economía chilena y su persistencia en el tiempo.

Por otra parte, la participación del excedente bruto de capital en el valor agregado alcanza al 63,1%. El grueso del pago al capital es percibido

---

<sup>12</sup> Ello se debe a las diferencias del salario promedio de los ocupados en los distintos sectores. Estas reflejan, por una parte, las marcadas diferencias de productividad entre las empresas pequeñas y medianas y las grandes (Cuadro 3) y, por otra, que los trabajadores de estas últimas tienen un mayor grado de organización.

por las empresas de alta productividad, que concentran aproximadamente un 86,3% del excedente bruto de capital de la economía. La elevada participación de los establecimientos grandes en los salarios y en el excedente bruto significa que generan la mayor parte (76,6%) del valor agregado de la economía.

En suma, se observa una alta concentración de los salarios y del excedente bruto de capital en las grandes empresas, en circunstancias de que la gran mayoría de la población que trabaja en las empresas de tamaño pequeño y mediano (76,4%) percibe una porción muy reducida del valor agregado (23,3%).

#### **4.4. La dinámica de la estructura económica: el dominio de las empresas grandes**

Una de las ventajas del uso de matrices de insumo-producto es la posibilidad de simular la reacción de la economía ante diferentes escenarios. Los coeficientes económicos de una de estas matrices permiten identificar cuál es el aporte de cada uno de los factores productivos (insumos, capital y trabajo) a la producción de un bien que es finalmente ofrecido en la economía.

Si la producción aumenta, se incrementará proporcionalmente la demanda de factores productivos<sup>13</sup>. Este proceso es iterativo para cada sector económico que es a la vez oferente y demandante de bienes, servicios o ambos. De este modo, el uso de los mecanismos de las matrices inversas de insumo-producto permite simular impactos estáticos de diferentes cambios de la demanda agregada en la economía y comprobar cómo varía la producción total en una economía heterogénea, como es el caso de la chilena.

A continuación se miden los efectos que tendría, por ejemplo, un aumento del 10% de la demanda final en la producción de los diferentes estratos productivos de la economía. Al respecto, una cuestión interesante es determinar cuánto crecería la economía si: i) la demanda agregada de las empresas pequeñas y medianas aumentara en la tasa indicada y ii) si la demanda agregada de las empresas de alta productividad experimentara el mismo incremento.

---

<sup>13</sup> En el supuesto de que la tecnología es fija (lo que a corto plazo es razonable).

Las estimaciones muestran que si la demanda final del conjunto de las empresas pequeñas aumentara un 10%, la producción de la economía solo se elevaría un 1%. Esto obedece a la escasa ponderación de los sectores de baja productividad en las relaciones intermedias y en la demanda final.

Por otra parte, si la demanda de las empresas de alta productividad se incrementara un 10%, ello arrastraría al resto de los sectores a aumentar su producción (mediante la demanda de insumos), estimulando de preferencia a los sectores de igual nivel de productividad<sup>14</sup>, cuya producción crecería un 9,4%.

Por último, las estimaciones destacan la escasa importancia de los sectores de mediana productividad en los resultados obtenidos. Al respecto, es preciso tener presente que el conjunto de los sectores de mediana y baja productividad representan un 17% del consumo intermedio y un 23% del valor bruto de la producción. Si la demanda de bienes y servicios de estos sectores creciera un 10% (por ejemplo, mediante un plan de inversiones, el fomento de las exportaciones o el aumento del gasto privado), la producción total de la economía solo se elevará un 1,7%<sup>15</sup>.

En suma, la economía de Chile, y por consiguiente la sociedad chilena, se encuentran divididos en mundos diferenciados y escasamente articulados. El primero, de alta productividad, es el que impulsa a la economía y paga buenos salarios, mientras que los restantes, de mediana y baja productividad, no influyen mayormente en el crecimiento por mucho que absorben la mayor parte del empleo. Por tanto, y como se ha postulado, la heterogeneidad se reproduce aun en condiciones de crecimiento económico acelerado.

#### **4.5 Las políticas redistributivas y distributivas: limitaciones del gasto social**

La mala distribución del ingreso generada en el mercado laboral como resultado de la heterogeneidad productiva que caracteriza el funcionamiento de la economía, ha sido sistemáticamente corregida por la política de gasto social.

---

<sup>14</sup> Las empresas de alta productividad producen un 64% del total de las transacciones intermedias.

<sup>15</sup> Cabe recordar que en iguales condiciones la producción de las empresas de baja productividad (pequeñas) consideradas aisladamente aumentaría un 1%.

Se considera que la política social es uno de los mecanismos redistributivos que tienen por finalidad mejorar el nivel de vida de las personas, especialmente el de los grupos sociales de menores recursos, puesto que a los ingresos provenientes del trabajo de los hogares agrega subsidios entre los que cabe destacar los relativos a salud, educación y vivienda, además de transferencias monetarias. Sin embargo, esta clase de política entraña varios riesgos. El primero es que la expansión de esta política redistributiva depende de la situación fiscal, sobre todo de la carga tributaria. En segundo lugar, la elevada incidencia que han alcanzado los recursos del gasto social en el ingreso de los hogares más pobres hace que los ingresos del trabajo tengan escasa importancia y que, por tanto, el nivel de vida de las familias y de las personas dependa cada vez más de los recursos públicos antes que los del trabajo (Infante, 2007a).

Los datos muestran que en los hogares pertenecientes al primer quintil solo un 28,8% del ingreso total proviene del trabajo (véase el cuadro 4). Esta cifra se eleva al 52,3% en el caso de los hogares del segundo quintil. Al considerar ambos quintiles (40% de la población) se comprueba que solo una parte (40,5%) del ingreso total de estos hogares se origina en el trabajo, en tanto una fracción mayoritaria (59,5%) proviene del gasto social.

En estas condiciones, la inserción social de un gran número de personas se consigue básicamente proporcionándoles un nivel de ingresos que posibilita un nivel mínimo aceptable de consumo, pero que no se articula con la sociedad por medio del trabajo, que es el principal factor de integración social y de ciudadanía.

Cuadro 4  
CHILE: ORIGEN DEL INGRESO TOTAL DE LOS HOGARES SEGÚN QUINTILES, 2006  
(En porcentajes)

Ingresos y subsidios	Quintil autónomo nacional					
	I	II	III	IV	V	Total
Ingreso del trabajo en el hogar	28,8	52,3	66,0	77,2	86,4	78,5
INGRESO PROMEDIO AUTÓNOMO (a)	35,0	61,6	78,2	90,2	99,2	91,2
Pensiones asistenciales (PASIS)	7,3	2,5	1,2	0,5	0,1	0,7
Subsidio familiar (SUF)	1,8	0,5	0,2	0,1	0,0	0,2
Bono Chile solidario (CHS)	0,5	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
Subsidio al consumo de agua potable (SAP)	0,6	0,4	0,3	0,1	0,0	0,1
Subsidios focalizados	10,2	3,6	1,8	0,7	0,1	1,0
Asignación familiar	1,5	1,5	0,9	0,4	0,1	0,3
Subsidio de cesantía	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Subsidios no focalizados	1,6	1,6	1,0	0,4	0,1	0,3
TOTAL SUBSIDIOS (b)	11,8	5,2	2,8	1,1	0,2	1,3
INGRESOS MONETARIOS (a+b)	46,7	66,9	80,9	91,3	99,3	92,5
Alquiler imputado	5,1	5,1	5,4	5,0	3,2	4,6
Educación parvularia	3,7	2,5	1,7	0,9	0,2	0,6
Educación Básica	20,0	12,2	7,6	4,3	0,9	3,1
Educación Media	7,8	6,3	3,9	2,2	0,4	1,4
Educación de adultos	0,4	0,4	0,2	0,1	0,0	0,1
TOTAL EDUCACIÓN (c)	31,9	21,4	13,4	7,5	1,5	5,2
Subsidio por atenciones	20,6	11,3	5,3	1,0	-0,9	2,1
Programa de alimentación complementaria	0,6	0,4	0,2	0,1	0,0	0,1
Programa de alimentación del adulto mayor	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
TOTAL SALUD (d)	21,4	11,8	5,6	1,2	-0,9	2,2
INGRESO TOTAL (a+b+c+d)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), "Distribución del ingreso e impacto distributivo del gasto social", serie Análisis de resultados de la Encuesta CASEN, N° 2, Santiago de Chile, 2006; y "Metodología de valorización de los subsidios en salud, educación y monetarios", Casen 2006, Santiago de Chile, 2006.

Por su parte, los bajos niveles de ingreso per cápita de los hogares obedecen a la débil inserción laboral de las personas en condiciones de trabajar. En efecto, los datos indican que el 48,3% de los ocupados pertenecientes a los hogares del quintil I trabaja en actividades de baja productividad y un 14,5% lo hace en sectores de productividad media-

baja (Cuadro 5). Esto es, un 62,8% corresponde a estratos de reducida productividad, cifra que alcanza al 56,7% en el caso de los ocupados pertenecientes a los hogares del quintil II. En suma, cerca de un 60% de los trabajadores que pertenecen a los hogares menos favorecidos del país carece de un trabajo que tenga un buen nivel de productividad y una remuneración digna. A menos que cambie esta situación, habrá que destinar permanentemente —vía gasto social— un volumen importante y creciente de recursos a la transferencia de ingresos a los sectores de menores recursos para que alcancen un nivel de vida aceptable. Sin embargo, este tipo de política podría depender de la disponibilidad de recursos fiscales debido, entre otros motivos, a la carga impositiva.

Cuadro 5  
CHILE: OCUPADOS SEGÚN TAMAÑO DE LA EMPRESA Y QUINTILES DE INGRESO, 2006  
(En porcentajes)

Productividad/tamaño de empresa	Quintil autónomo nacional					
	I	II	III	IV	V	Total
<b>PRODUCTIVIDAD ALTA</b>	17,2	21,3	26,9	27,7	35,8	27,2
Empleados y obreros (empresas de 200 personas y más)	16,6	20,7	25,7	26,1	29,2	24,7
Empleadores (empresas de 200 personas y más)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,1
Cuenta propia (profesionales y técnicos)	0,6	0,6	1,2	1,6	6,3	2,4
<b>PRODUCTIVIDAD MEDIA</b>	34,6	37,1	33,6	32,3	29,4	33,0
Media baja	20,1	21,9	19,1	18,0	16,3	18,8
Media alta	14,5	15,2	14,5	14,3	13,1	14,2
<b>PRODUCTIVIDAD BAJA</b>	48,2	41,5	39,5	39,9	34,9	39,8
Empleados y obreros (empresas de 6 a 9 personas)	7,8	6,1	6,3	4,4	3,2	5,2
Empleadores (empresas de 6 a 9 personas)	0,1	0,1	0,2	0,3	1,8	0,6
Informal	40,3	35,3	33,0	35,2	29,9	34,0
Empleadores (empresas de 5 personas o menos)	0,3	0,5	1,0	1,8	5,0	2,0
Empleados y obreros (empresas de 5 personas o menos)	15,3	13,0	10,5	7,2	4,7	9,3
Cuenta propia (no prof. y técnicos) y fam. no rem.	24,7	21,8	21,6	26,2	20,1	22,7
<b>TOTAL</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) y la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2006.

Por consiguiente, sería imperioso ir complementando progresivamente las políticas redistributivas con otras de carácter distributivo, de modo de poder reducir las brechas de productividad y, por ende, mejorar el ingreso primario (autónomo) de los sectores menos favorecidos. Las políticas distributivas contribuirían así a disminuir efectivamente la desigualdad tanto de ingresos como de acceso a

oportunidades entre los diversos grupos que componen la estructura social, según se indica más adelante.

## 5. Desarrollo con inserción social

Como se ha señalado, el actual modelo económico descansa en la redistribución a posteriori de una parte (menor) de los ingresos generados por el crecimiento. Para avanzar con equidad creciente es preciso concebir una estrategia de desarrollo renovada cuyo objetivo central sea una inserción laboral productiva y social satisfactoria en el proceso de producción y en la propia estructura y funcionamiento del sistema socioeconómico, lo que aseguraría una mejor distribución primaria del ingreso al momento de su gestación (Sunkel e Infante, 2006).

Lo anterior implica concebir la dinámica del desarrollo no solo en función de los sectores de exportación modernos, sino también, y de manera categórica, de aquellos de producción de menor productividad. La estrategia actual funciona bastante bien cuando se trata de la primera tarea, pero hay que dinamizarla con productos de creciente valor agregado y densidad tecnológica. Sin embargo, subyace a esta estrategia la errada concepción de que en el país hay una relativa homogeneidad productiva, lo cual impide percibir la excepcional prioridad e importancia que debiera otorgarse a la segunda tarea. Se trataría entonces de una estrategia renovada cuyos pilares fundamentales consistirían en acentuar el actual proceso exportador aumentando su diversificación dinamizadora y, por otra parte, en atenuar la heterogeneidad productiva reduciendo las diferencias de productividad según el tamaño de las empresas, sectores y regiones.

Por tanto, habría que pensar en poner en marcha un ambicioso programa de transformación estructural a largo plazo (15 a 20 años) que permitiera que los sectores menos avanzados aumentaran gradualmente la productividad y los ingresos de quienes trabajan en ellos y mejorar la calidad de vida de las familias relativamente excluidas (Infante, Molina y Sunkel, 2007).

En suma, la estrategia de desarrollo propuesta incluiría nuevas formas de acción recíproca entre el Estado y el mercado, dotadas de una visión estratégica de largo plazo, así como entre el Estado y el ciudadano, la sociedad civil, las organizaciones solidarias de base y las regiones y localidades; un mayor énfasis en la eficacia, la flexibilidad

y la descentralización y una preocupación primordial por los aspectos tecnológicos, institucionales y organizativos (Sunkel, 2006c). En definitiva, se propone que la participación ciudadana tenga, en primer lugar, una expresión productiva que sirva de base y se transforme eventualmente en una mayor participación social y política de los grupos sociales relativamente excluidos.

## 6. Aspectos estratégicos del desarrollo inclusivo

Como se indicó, la dinámica disociadora y divergente que caracteriza el desarrollo actual no se soluciona con mayores tasas de crecimiento ni con una mayor y mejor utilización del gasto social. Lo que se requiere es un cambio de enfoque: políticas públicas para superar gradualmente la heterogeneidad estructural prevaleciente en los diferentes sectores y regiones de la matriz productiva y social del país, puesto que ella es el principal obstáculo para lograr el crecimiento con equidad (Sunkel e Infante, 2006). Se trata de políticas que permitan reducir en forma paulatina la asimetría entre la productividad de las actividades de punta y de aquellas de bajo nivel de rendimiento como las micro y pequeñas empresas informales, con lo cual podrían reducirse las correspondientes diferencias de salario. De esta forma se estaría contribuyendo a disminuir efectivamente la desigualdad, tanto en materia de acceso a oportunidades entre los diversos grupos que componen la estructura social, como de distribución del ingreso.

Por otra parte, es inevitable que la reciente crisis financiera originada en los Estados Unidos y que se ha propagado con rapidez al resto de las economías industrializadas y emergentes afecte en forma negativa a Chile a corto plazo. Así lo demuestra el hecho de que las proyecciones de crecimiento se han ajustado sensiblemente a la baja y de que el desempleo va en aumento.

Dada la marcada heterogeneidad que caracteriza la estructura productiva, es previsible que la disminución del nivel de actividad afecte con mayor intensidad a los estratos de menor productividad (empresas pequeñas y medianas), que concentran la mayor parte del empleo. Como resultado de ello, es muy probable que se deteriore el mercado laboral al aumentar la informalidad y el desempleo y reducirse los salarios reales. Esto significaría que los costos de la crisis actual recaerían principalmente en los sectores de la población de ingresos medios y bajos, lo que reforzaría la tendencia a la ya mencionada concentración del ingreso.

En una primera aproximación de la estrategia de desarrollo inclusivo propuesta —muy provisional, por cierto—, se tienen en cuenta al menos cuatro elementos estrechamente relacionados entre sí: convergencia productiva, protección social garantizada, cambios institucionales necesarios y crecimiento económico sostenido con equidad. El adecuado funcionamiento de estos pilares permitiría reforzar la cohesión social al asegurar el bienestar de una proporción creciente de la población y minimizar las disparidades evitando la polarización (véase la ilustración 1).

## 6.1 La convergencia productiva

El éxito de una estrategia para mejorar la integración de las personas depende fundamentalmente de que se supere la marcada heterogeneidad productiva que caracteriza al sistema económico<sup>16</sup>. En las tareas de convergencia productiva o de homogeneización gradual de la productividad de los diferentes estratos de la producción, las empresas de menor tamaño (micro, pequeñas y medianas) deben cumplir un papel importante tanto para dinamizar el crecimiento y la generación de empleo como para reducir la informalidad.

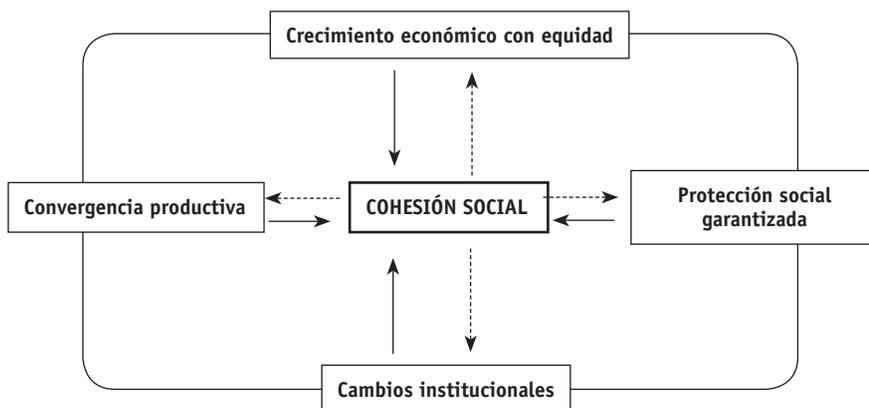
Al respecto, es importante tener presente la extraordinaria experiencia de la Unión Europea, donde el logro del objetivo de convergencia productiva se basó en promover condiciones y factores que mejoraran el crecimiento y condujeran a la notable reducción lograda en la brecha entre los Estados miembros y las regiones menos desarrolladas de estos, apuntando prioritariamente a elevar la productividad y poniendo especial énfasis en el mejoramiento del entorno en que se desenvuelven las empresas pequeñas y medianas<sup>17</sup>. A continuación se señalan algunas de las áreas críticas para el desarrollo de la convergencia productiva en Chile.

---

<sup>16</sup> Esta es una de las principales líneas de trabajo de la CEPAL, cuyo resultado más reciente puede consultarse en CEPAL (2008).

<sup>17</sup> Al respecto, véase Unión Europea (1997) y Comisión de las Comunidades Europeas (1993). En cuanto a las políticas de homogeneización productiva en la Unión Europea, véase Infante (2008).

Diagrama 1  
DESARROLLO INCLUSIVO



Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, hay que señalar que la homogeneización gradual de la estructura económica solo será viable si el modelo de negocios aplicado por las grandes empresas en sus relaciones con los establecimientos pequeños incluye fuertes incentivos para el desarrollo de la actividad empresarial de las empresas medianas y pequeñas.

La idea es impulsar la creación de un ambiente de mayor competitividad que permita la expansión de los negocios de las empresas pequeñas, mediante la aplicación de un conjunto de normas en favor de la competencia que velen por la proliferación de estas a largo plazo. Por otra parte, se trata de promover programas de inversión en nuevos sectores sociales, esto es, de desarrollar una “economía social” que genere empleo específicamente para los trabajadores de los sectores informales y se oriente sobre todo a satisfacer las necesidades sociales de los estratos de menores ingresos, tema ya mencionado como uno de los criterios de acción para abordar la crisis con visión de futuro. En tal sentido, cabe destacar la necesidad de un fuerte y sostenido impulso, así como de coordinación por parte del Estado, todo lo cual deberá reflejarse en la asignación de un volumen importante de recursos durante un período prolongado de tiempo. Las decisiones sobre el monto y destino de esos recursos debieran adoptarse a través del diálogo social (Infante, 2006).

Otra propuesta al respecto es constituir aglomeraciones productivas (*clusters*) regionales cuya estructura local se sustente en una institucionalidad sólida que pueda potenciar la capacidad innovadora; disminuir la aversión al riesgo; fortalecer la difusión de información sobre mercados, tecnologías y conocimientos técnicos (*know-how*); promover la capacitación de trabajadores y presentarse como fuente de acumulación de experiencias. La institucionalidad local es la que permite desarrollar sinergias y sustentar las economías de aglomeración. Así, serían los propios actores locales quienes asumirían la responsabilidad de su desarrollo (Guardia, 2007; Muñoz, 2008).

Al Estado le corresponde un papel central en la redistribución de los recursos públicos, pero a partir de una estrategia en la cual las regiones asumen el protagonismo de su propio desarrollo. Aparece aquí un aspecto fundamental que es preciso explicitar: la región, o más bien el territorio, adquiere un sentido económico y social en la medida en que se reconozca que se trata de un espacio tanto geográfico como social.

## 6.2 Cambios institucionales

La formulación de una nueva concepción del desarrollo nacional provista de un enfoque integral a mediano y largo plazos en que participen el Estado, la ciudadanía organizada, los trabajadores y el empresariado, exige cambios institucionales en los ámbitos económico, laboral y de diálogo social.

En lo que respecta a la institucionalidad económica, para superar uno de los obstáculos básicos que se interpone a la aplicación eficaz de la política de convergencia productiva se requiere modificar el actual “modelo de negocios”, que ha terminado por debilitar a segmentos cada vez más amplios de los empresarios medianos y pequeños<sup>18</sup>, generando estrangulamientos y la necesidad de que el Estado intervenga para resolverlos.

Las políticas públicas deben cambiar y orientarse prioritariamente a elevar la productividad, poniendo especial énfasis en el mejoramiento del entorno en que se mueven las empresas pequeñas y medianas, que son las que generan la mayor parte del empleo productivo.

---

<sup>18</sup> Se entiende por modelo de negocios el conjunto de regulaciones y prácticas comerciales basado en el sentido común y de normas legales que posibilitan determinadas estructuras de mercado y sus modalidades operativas.

El cambio institucional requiere que el nuevo modelo de negocios aplicado por las grandes empresas en sus relaciones con los establecimientos pequeños incluya, entre otras cosas, fuertes incentivos para el desarrollo de la actividad empresarial de las micro, pequeñas y medianas empresas y su integración a las aglomeraciones productivas. Por tanto, hay que impulsar la creación de un ambiente de mayor competitividad que permita la expansión de los negocios de las empresas pequeñas, desarrollando un conjunto de normas en favor de la competencia que velen por la proliferación a largo plazo de entidades empresariales de pequeña escala (Román, 2008).

La construcción de instituciones sólidas en el mercado de trabajo es otro reto importante en la formulación de una estrategia de desarrollo inclusiva y con justicia social. El nuevo marco regulatorio de la negociación colectiva debería incluir, mediante una estructura flexible, tanto el nuevo paradigma de la empresa globalizada —la externalización productiva— como la asimetría contractual entre las empresas grandes y las pequeñas, en particular en lo que dice relación con las cadenas productivas (Feres e Infante, 2007).

Las nuevas reglas de juego deberían conducir a una distribución más equitativa de los costos y de los beneficios que se captan en la comercialización de los productos finales, evitando especialmente que los bajos ingresos del trabajo y la falta de observancia de los derechos laborales continúen legitimándose como factores de competitividad<sup>19</sup>.

Para poder hacerse efectivo en los diferentes niveles de participación ciudadana, el nuevo diálogo social exigirá readecuar las instituciones. Con esta finalidad, debería crearse una estructura participativa mediante una red de instituciones sociales de base. Esta es tal vez la tarea más importante que enfrentan el Estado y la sociedad, para sentar las bases de un desarrollo inclusivo con mayor calidad del empleo y equidad (Sunkel e Infante, 2006).

Una iniciativa de esta naturaleza debería contar con la amplia participación del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil de cada región y localidad, que son los espacios en que se manifiestan en la práctica las diferencias de productividad y las características específicas que es preciso superar. Para acometer una tarea de esta magnitud habría que forjar un nuevo contrato social en que las decisiones sobre el monto y aplicación de los recursos se adopten en los niveles que corresponda

---

<sup>19</sup> Sobre estos temas, véase Infante (2007b).

por medio del diálogo social entre trabajadores, empresarios, gobierno y representantes de la sociedad civil, a fin de responder en mejor forma a las necesidades reales y a las expectativas de los ciudadanos.

### **6.3 Protección social garantizada**

Se trata de construir una sociedad capaz de garantizar el acceso equitativo de todas las personas a las oportunidades de progreso y de protección social.

En general, la idea es que la acción conjunta del Estado, el mercado y la sociedad mejore las oportunidades de acceso al capital social necesario para alcanzar el progreso material y moral y la mejor protección social posible de las personas, de acuerdo con el nivel de ingresos y de desarrollo de los países. En este ámbito, el concepto de garantía se refiere al conjunto de oportunidades y protecciones básicas que la sociedad está en condiciones de asegurar a todas las personas por la vía de las políticas públicas (Lagos E., 2008).

El Estado es fundamentalmente responsable de formular y consensuar las políticas que mediante instrumentos públicos y privados permitan garantizar a los ciudadanos la protección de sus derechos y los recursos necesarios para ello, de acuerdo con las posibilidades de la economía. La idea es que mientras más recursos proporcione el crecimiento de la economía, mayores serán también los derechos que deben ser garantizados y exigibles. En estas condiciones, el límite de la cobertura de la protección social garantizada está dado por el grado de desarrollo sustentable. Una política social garantizada debería abarcar, entre otros aspectos, la salud, la calidad de la educación y los derechos económicos y sociales.

Aunque la persistencia, calidad e intensidad de las políticas redistributivas que se aplican, por ejemplo, en materia de educación y de salud podrían producir cambios en los elementos que condicionan la desigualdad, contribuyendo así al logro de una sociedad más equitativa, la tarea de contrarrestar la tendencia a la concentración del ingreso que se produce cuando compiten los que tienen más recursos de todo tipo con los que no han logrado acceder a un mínimo de oportunidades no debe depender exclusivamente del gasto social. En efecto, si lo que se persigue es una distribución más equitativa del ingreso, las políticas y medidas redistributivas deben combinarse con políticas de corte distributivo,

como son las de convergencia productiva y los cambios institucionales propuestos, porque inciden en los orígenes mismos de los ingresos y, por tanto, tienen efectos permanentes (Assael,1998).

Otro aspecto que debe tenerse presente es el tipo de ciudadano que se estaría promoviendo mediante la protección social garantizada. La idea es que la sociedad genere ciudadanos mediante el trabajo, que es el principal factor de integración social, y no como ocurre actualmente por la vía del asistencialismo, con recursos provenientes del gasto social.

#### **6.4 El crecimiento económico con equidad**

El crecimiento acelerado y sostenido de la producción de bienes y servicios de consumo es condición esencial y directa del mejoramiento de los niveles de vida de la población. Este crecimiento, que en el pasado ha sido excluyente y ha privilegiado a una minoría de la población, debe reunir una serie de requisitos especiales para que el desarrollo pueda ser inclusivo.

Desde luego, tiene que ser relativamente elevado, por cierto que bastante superior al crecimiento de la población, de modo que la sociedad pueda percibirlo claramente y se sienta estimulada a entregar su esfuerzo y cooperación en apoyo de la cohesión social. De acuerdo con la experiencia histórico-universal, es razonable prever que las tasas de crecimiento oscilen entre un 5% y un 6% anual (Ffrench-Davis, 2003). Difícilmente podrían sostenerse tasas superiores por períodos largos sin generar presiones inflacionarias y otros desequilibrios, mientras que si ellas son inferiores resultarán poco perceptibles por la población e insuficientes en relación con sus aspiraciones y expectativas. Por otra parte, para lograr niveles razonablemente elevados de empleo se necesitan tasas de crecimiento del rango indicado.

Condición esencial del crecimiento es la expansión de la capacidad productiva, es decir, la inversión. También de acuerdo con la experiencia histórica, para lograr las tasas de crecimiento del consumo antes señaladas ella debería superar al menos el 25% del PIB. Además, para sostener altos niveles de ocupación, fuente principal de ingresos de la mayor parte de la población, y para incorporar el progreso tecnológico, que es requisito esencial para el incremento de la productividad y la competitividad, se necesitan tasas de inversión elevadas. Por otra parte, el logro de la convergencia productiva exige invertir masivamente en la modernización

y mejoramiento de la productividad de los segmentos rezagados de la estructura productiva interna.

En los países de escaso desarrollo científico-tecnológico, como es el caso de Chile, el progreso tecnológico proviene fundamentalmente del exterior, incorporado en bienes y servicios de capital importados. Por consiguiente, otro requisito esencial del crecimiento incluyente es promover una marcada dinámica exportadora que permita financiar la importación de estos, como también la de bienes y servicios de consumo que el país no produzca o cuya producción nacional sea muy ineficiente, así como otros de avanzado perfeccionamiento tecnológico que la economía nacional no está en condiciones de producir y cuya demanda es muy dinámica. En otras palabras, el sector exportador viene a ser el equivalente de los sectores productores de bienes de capital y del progreso tecnológico de los países desarrollados. De ahí la importancia estratégica crítica de desarrollar exportaciones más dinámicas, más diversificadas y más estables.

Sin embargo, como es bien sabido, el patrón de exportaciones de Chile y de los países latinoamericanos en general se caracteriza por componerse fundamentalmente de materias primas o productos básicos de origen mineral, agropecuario, silvícola y pesquero que históricamente han dado muestras de escaso dinamismo y de gran inestabilidad en los mercados internacionales, además de una tendencia desfavorable de la relación de intercambio, que en los últimos años se ha invertido gracias a la presencia de nuevos actores en el escenario internacional.

Dada la importancia determinante de la dinámica del sector exportador, su tasa media de expansión influye decisivamente en el ritmo de crecimiento a mediano plazo de la economía, de manera que las frecuentes y agudas fluctuaciones que caracterizan a los mercados mundiales de productos básicos se traducen en una sucesión de períodos de bonanza y recesión. Estos últimos se han agudizado en las últimas décadas debido a la desmedida expansión del sistema financiero internacional, que ha sumado un factor de gran importancia a la inestabilidad de la economía internacional y ha desembocado en la profunda crisis actual. Esta inestabilidad global produce a su vez marcadas oscilaciones en los niveles de empleo y de salarios, con el consiguiente efecto negativo en las condiciones de vida de la mayor parte de la población, especialmente la de los estratos de menores ingresos, lo que en Chile es otro factor decisivo de pobreza y desigualdad.

Por último, la nueva política macroeconómica debe privilegiar no solo un crecimiento razonable y sostenido, sino también orientar

los incentivos y los precios básicos a fin de promover la convergencia productiva. Deberá aplicarse una política centrada no solo en los equilibrios básicos y el crecimiento en sí, sino también en enfrentar la vulnerabilidad de este ante los cambios en la economía internacional. De esta manera, se evitarían la subutilización de la capacidad productiva y los efectos negativos de las oscilaciones de la actividad económica en la productividad, que afectan de distinta forma a los diferentes estratos de la producción, así como al empleo y al ingreso de los trabajadores que laboran en ellos.

## **6.5 La cohesión social**

En la actualidad, los problemas relacionados con la desigualdad, la integración comunitaria, la vida familiar, la protección del medio ambiente, la seguridad y la calidad de vida ocupan un lugar cada vez más destacado (Machinea y Uthoff, 2004). Las falencias del modelo imperante para hacer frente a estas nuevas demandas resultan evidentes. En este contexto, cabe citar el ejemplo de la Unión Europea, donde la cohesión social radica básicamente en un Estado que garantiza a sus ciudadanos igual acceso a ciertos derechos fundamentales y no confía ingenuamente en que el mercado traerá los resultados deseados en forma automática.

La aplicación de la estrategia de desarrollo inclusivo propuesta, mediante la acción recíproca de los distintos aspectos que la componen (convergencia productiva, cambios institucionales y crecimiento con equidad), debería traducirse en el fortalecimiento de la cohesión social.

Es un hecho ampliamente reconocido que en cualquier país el empleo es una de las principales vías de inclusión social. Según la calidad del trabajo, el grado de inclusión de los diferentes sectores sociales será mayor o menor y el tipo de inclusión más o menos adecuado. Es por ello que las políticas de generación de empleo en beneficio de los sectores de menor productividad, en especial de las personas desempleadas y que pertenecen a la población pobre, constituyen el principal instrumento de las estrategias de inclusión social, elemento fundamental para el afianzamiento de la democracia.

En definitiva, aun a riesgo de caer en la repetición, una estrategia de integración social mediante la creación de empleos de calidad requiere un fuerte y sostenido apoyo de recursos para promover la convergencia productiva durante un período prolongado, mientras que las decisiones

sobre la magnitud y aplicación de esos recursos deberían adoptarse por la vía del diálogo social. Una orientación de este tipo necesita un pacto social que incluya acuerdos para aumentar los ingresos fiscales y utilizar el ahorro nacional acumulado, de modo que la estrategia de desarrollo inclusivo tenga la necesaria sustentabilidad financiera para asegurar la cohesión social a mediano y largo plazos.

## Bibliografía

- Assael, H. (1998), "La búsqueda de la equidad", *Revista de la CEPAL*, número extraordinario (LC/G.2037-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Banco Central de Chile (2003), *Cuentas nacionales de Chile: compilación de referencia 2003. Matriz de insumo producto de la economía chilena*, Santiago, Banco Central de Chile.
- Bravo, D. y D. Contreras (1999), *La distribución del ingreso en Chile 1990-1996: análisis del impacto del mercado del trabajo y las políticas sociales*, Santiago, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile.
- Calderón, F. (2008), "Una inflexión histórica. Cambio político y situación socio institucional en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 96 (LC/G.2396-P), Santiago, diciembre.
- CEPAL (1964), *La mano de obra y el desarrollo económico de América Latina en los últimos años* (E/CN.12/L.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2008), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367(SES.32/3), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- Cimoli, M. (comp.) (2005), *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina* (LC/W.35), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cimoli, M., Primi, A. y Pugno, M. (2006), "Un modelo de bajo crecimiento: la informalidad como restricción estructural", *Revista de la CEPAL*, N° 88 (LC/G.2289-P), Santiago, abril.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1993), *Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, Luxemburgo.
- Contreras, D. (1998), "Distribución del ingreso en Chile. Nueve hechos y algunos mitos", resumen del proyecto "La distribución del ingreso en Chile 1990-1996: análisis del impacto del mercado del trabajo y las 'políticas sociales'", Santiago, Fondo de Políticas Públicas.

- EUROSTAT (Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas) (1998), *Task Force Recommendations* (EP/SEP/5/98), Luxemburgo.
- Feres, M.E. e Infante, R. (2007), "Chile: las relaciones laborales del futuro", *Colección Ideas*, Santiago, Ediciones Fundación Chile 21.
- Ffrench-Davis, R. (2003), *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de política económica en Chile*, Santiago, LOM Ediciones.
- Guardia, A. (2007), "Lineamientos de una estrategia exportadora para el aprovechamiento de los acuerdos comerciales y las cadenas productivas", en Jelvez, M. (comp.), *Perspectivas económicas para el Chile del Bicentenario: desafíos y oportunidades*, Santiago de Chile, Centro de Estudios para el Desarrollo (CED)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- INE (1998), *Encuesta de presupuestos familiares 1996/1997*, Santiago, Instituto Nacional de Estadísticas (INE)..
- Infante, R. (1981), "Heterogeneidad estructural, empleo y distribución del ingreso", *El trimestre económico*, vol. 48(2), N° 190, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, abril-junio.
- \_\_\_\_\_ (comp.) (2006), *Chile: transformar las necesidades sociales en nuevas oportunidades de empleo*, Santiago de Chile, Ediciones Fundación Chile 21.
- \_\_\_\_\_ (2007a), "Una política de distribución de ingresos desde la perspectiva de la heterogeneidad estructural", en Jelvez, M. (comp.), *Perspectivas económicas para el Chile del Bicentenario: desafíos y oportunidades*, Santiago de Chile, Centro de Estudios para el Desarrollo (CED)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- \_\_\_\_\_ (comp.) (2007b), *Empleo, trabajo y protección: retos para un mercado laboral incluyente*, Santiago de Chile, Ediciones Fundación Chile 21.
- \_\_\_\_\_ (2008), *El sector de empresas pequeñas y medianas: lecciones de la experiencia de la Unión Europea y políticas de homogenización productiva con generación de empleo* (LC/G.2895-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Infante, R., Molina, S. y Sunkel, O. (2007), "Hacia una estrategia de desarrollo incluyente", *Proyecto Desarrollo incluyente*, Santiago de Chile, Fundación Chile 21.
- Lagos E., R. (2008), *El futuro comienza hoy*, Santiago de Chile, Editorial Copa Rota.
- Lagos M., C. (2008), "Desarrollo inclusivo. Matriz de insumo-producto sectorial en una economía heterogénea: Chile 2003", *Proyecto Desarrollo incluyente*, Santiago de Chile, Fundación Chile 21.
- Machinea, J.L. y A. Uthoff (2004), "La importancia de la cohesión social en la inserción internacional de América Latina", *Documentos de proyectos*, N° 9 (LC/W.29/Rev.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- MIDEPLAN (2006a), "Distribución del ingreso e impacto distributivo del gasto social", *serie Análisis de resultados de la Encuesta CASEN*, N° 2, Santiago de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).
- \_\_\_\_ (2006b), "Metodología de valorización de los subsidios en salud, educación y monetarios", *Casen 2006*, Santiago de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).
- \_\_\_\_ (2007), "La situación de la pobreza en Chile", *serie Análisis de resultados de la Encuesta CASEN*, N° 2, Santiago de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).
- \_\_\_\_ (varios años), *Encuesta de Caracterización Económica: CASEN 1990-2006*, Santiago de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).
- Muñoz, O. (2007), *El modelo económico de la Concertación, 1990-2005. ¿Reformas o cambio?*, Santiago de Chile, Editorial Catalonia.
- \_\_\_\_ (2008), "El cluster del salmón: ¿un caso de desarrollo incluyente?", *Proyecto Desarrollo incluyente*, Santiago de Chile, Fundación Chile 21.
- Pinto, A. (1970), "Naturaleza e implicaciones de la "heterogeneidad estructural" de la América Latina", *El trimestre económico*, vol. 37(1), N° 145, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Pinto, A. y Di Filippo, A. (1974), "Notas sobre la estrategia de la distribución y la redistribución del ingreso en América Latina", *Distribución del ingreso*, A. Foxley (comp.), México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_ (1982), "Desarrollo y pobreza en América Latina: un enfoque histórico estructural", *Pobreza, necesidades básicas y desarrollo*, R. Franco (comp.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Román, E. (2008), "Estrategias, institucionalidad y políticas públicas para un desarrollo inclusivo", *Proyecto Desarrollo incluyente*, Santiago de Chile, Fundación Chile 21.
- Rupfer, D. y Rocha, F. (2005), "Productividad y heterogeneidad estructural en la industria brasileña", *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*, M. Cimoli (comp.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Salter, W.E.G. (1966), *Productivity and Technical Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Servicio de Impuestos Internos (2000), *Ventas por sector económico y tamaño*, Santiago de Chile, Servicio de Impuestos Internos.
- Slavinsky, Z. (1964), "Anexo estadístico", *La mano de obra y el desarrollo económico de América Latina en los últimos años (E/CN.12/L.1)*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Solimano, A. y Pollak, M. (2006), *La mesa coja: prosperidad y desigualdad en el Chile democrático*, Santiago de Chile, Ediciones LOM.
- Souza, P. y Tokman, V. (1979), "Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas", *Distribución del ingreso en América Latina*, O. Muñoz (comp.), Santiago de Chile, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Sunkel, O. (1971), "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en la América Latina", *El trimestre económico*, vol. 38, N° 150, México, D.F., abril-junio.
- (1978), "Dependencia y la heterogeneidad estructural", *El trimestre económico*, vol. 45(1), N° 177, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.
- (2006a), "Un ensayo sobre los grandes giros de la política económica chilena y sus principales legados", *Brasil y Chile, una mirada hacia América Latina*, en R. Bielschowsky y otros, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile/Embajada del Brasil.
- (2006b), "La distribución del ingreso en Chile", *Revista Foro 21*, año 6, N° 58, Santiago de Chile, Fundación Chile 21.
- (2006c), "En busca del desarrollo perdido", *Problemas del desarrollo. Revista latinoamericana de economía*, vol. 37, N° 147, México, D.F., Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, octubre-diciembre.
- (2008), "La precaria sustentabilidad de la democracia en América Latina", *Cuadernos del CENDES*, vol. 25, N° 68, Caracas, Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES).
- Sunkel, O. e Infante, R. (2006), "Hacia un crecimiento incluyente", *Foro Chile 21*, año 6, N° 61, Santiago de Chile, Ediciones Fundación Chile 21.
- Tokman, V. (1982), "Desarrollo desigual y absorción del empleo: América Latina 1950-80", *Revista de la CEPAL*, N° 17 (E/CEPAL/G.1205), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2004), *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- Unión Europea (1997), *Cumbre Extraordinaria del Empleo*, Luxemburgo.

## Capítulo 3

---

---

# Heterogeneidad productiva Y del mercado laboral

*Ricardo Infante<sup>1</sup>*

### 1. Introducción

Acuñado en el periodo fundacional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)<sup>2</sup>, el concepto de heterogeneidad estructural no ha perdido vigencia en la región, a pesar de las profundas transformaciones que han ocurrido desde los años cincuenta, cambiando por completo la fisonomía del planeta en su conjunto. A diferencia de ayer, ya no predomina un contexto de Guerra Fría entre las potencias, y las relaciones entre los países en vías de desarrollo con los industrializados son más complejas que la interpretación del centro y periferia, y la difusión del progreso técnico ha pasado a ser casi instantánea, siendo hoy uno de los motores del desarrollo.

---

<sup>1</sup> Agradezco el apoyo de Loreto Maza en la investigación bibliográfica sobre el concepto de heterogeneidad estructural.

<sup>2</sup> El concepto fue utilizado primero por Raúl Prebisch en los años cincuenta y después complementado por Aníbal Pinto Santa Cruz, que puso de manifiesto su importancia para el análisis del subdesarrollo o de la condición de dependencia. La heterogeneidad estructural es consecuencia de la sesgada distribución del progreso técnico que acompaña el desarrollo de las economías capitalistas periféricas y se funda en el monopolio de las fuentes generadoras de dicho progreso por parte de las economías capitalistas centrales. La heterogeneidad de la estructuras productivas de los países periféricos se debe a la asignación preferencial del progreso técnico hacia la actividad exportadora. (Pinto, 1970 y 1974; Pinto y Di Filippo, 1974).

Pero tal como en el pasado, la especialización exportadora de los países en desarrollo y emergentes en aquellos productos y servicios más demandados en los países industrializados, ha exacerbado las diferencias entre un sector moderno de la economía, vinculado a las exportaciones y al capital financiero, integrado a los circuitos de crecimiento más dinámicos, con otro sector, atrasado, de baja productividad y concentrado en el mercado interno, en actividades de baja rentabilidad, que exigen escasa innovación. En uno de estos sectores predominan altos salarios, con elevada productividad de la mano de obra, en su mayoría profesionales, y lo lideran grandes empresas, mientras que en el otro sector se desarrollan actividades de subsistencia, a menudo en la informalidad y lo integran en especial empresas de tamaño pequeño. El problema es que los puestos de trabajo están concentrados en estas últimas empresas y no en las primeras.

El enfoque de la heterogeneidad estructural tiene el mérito de mostrar de forma muy nítida los rasgos que han caracterizado el patrón de desarrollo y distributivo de la economía chilena y del conjunto de los países latinoamericanos. En este capítulo, estructurado en cuatro secciones incluyendo esta introducción, se examina en forma sintética la situación de la economía chilena bajo la luz del prisma del concepto heterogeneidad de su aparato productivo y de sus efectos en el mercado de trabajo, tanto salariales como en materia de la calidad de los puestos de trabajo generados<sup>3</sup>. En particular, se analiza en la segunda sección la estructura de la economía y el mercado laboral, a partir de los niveles de productividad diferenciados que se observan según el tamaño e inserción internacional de las empresas. La tercera sección describe las características de los ocupados según su ubicación en estratos de productividad, considerando en especial las brechas en materia salarial, capacidad de negociación, protección social y calidad de los empleos. Culmina este capítulo con una breve recapitulación.

## 2. Estructura económica y mercado laboral

La heterogeneidad de la estructura económica de Chile conlleva la existencia de mercados de trabajo segmentados, donde se observan significativas diferencias de productividad e ingresos por parte de los ocupados.

---

<sup>3</sup> Véase al respecto el premonitorio artículo de Aníbal Pinto Santa Cruz (1970), "Naturaleza e implicaciones de la "heterogeneidad estructural en la América Latina", *El Trimestre Económico* N° 145.

## 2.1. Niveles de productividad diferenciados

En el sistema económico coexisten diversos estratos productivos, con niveles muy diferentes de productividad, los que constituyen una condicionante importante al momento de distribuir el ingreso generado<sup>4</sup>. Para ilustrar este aspecto a continuación se proporcionan algunos datos referidos a los primeros años de la década actual (Cuadro 1).

Cuadro 1  
ESTRUCTURA DE LA PRODUCCIÓN, EMPLEO Y REMUNERACIONES AL TRABAJO, 2003  
(Índices y porcentajes)

Estratos de inserción productiva	Producción (%)	Empleo (%)	Productividad / Índices		Remuneración por ocupado / Índices	
			Promedio=1,0	Productividad baja=1,0	Promedio=1,0	Productividad baja=1,0
<b>Productividad alta</b>						
Empresas con 200 y más ocupados	76,0	26,2	2,9	18,7	2,1	5,3
<b>Productividad intermedia</b>						
Empresas con 10 hasta 199 ocupados	17,4	31,3	0,6	3,6	0,9	2,3
<b>Productividad baja</b>						
Empresas con 6 hasta 9 ocupados	6,6	42,5	0,2	1,0	0,4	1,0
Microempresas						
Cuenta Propia (no profesionales y técnicos)						
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>1,0</b>		<b>1,0</b>	

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta CASEN, INE, Banco Central y SII.

Los contrastes son evidentes al analizar la información. El estrato de “productividad alta” genera un 76,0% del producto, mientras que absorbe sólo un 26,2% del empleo total. Su índice de productividad más que cuadruplica a las empresas de productividad intermedia y es más de once veces superior al de las empresas de baja productividad. Se trata de un segmento moderno, competitivo y de elevada productividad, como es el caso de las empresas relacionadas a los productos transables, en especial aquellas que participan en el comercio exterior. Las actividades de las empresas del segmento de alta productividad se expanden

<sup>4</sup> Existe una amplia bibliografía que aborda este aspecto. En particular, resulta aconsejable consultar a Slavinsky (1964); Pinto y Di Filippo (1974); Infante (1981); Souza y Tokman (1977); Rupfer y Rocha (2005); Landerretche (2006); Katz (2006).

dinámicamente, muy por encima del promedio, pero con escasa creación de empleos, apenas uno de cada cuatro que se generan.

Asimismo, el estrato de grandes establecimientos, (empresas con más de 200 trabajadores) se caracteriza por tener una mayor intensidad en el uso del capital y la tecnología, lo que le permite lograr una productividad significativamente más alta que otros segmentos. A lo anterior se suma que entre estas empresas predominan relaciones laborales más formalizadas donde suele existir, por ejemplo, un contrato de trabajo y una mayor protección de los trabajadores. Entre los ocupados de este estrato es posible distinguir fundamentalmente a los trabajadores y empleadores de las grandes empresas de los sectores público y privado, así como a los profesionales y técnicos por cuenta propia.

Por el contrario, el estrato de “productividad baja” explica un 42,5% del empleo –más de 16 puntos porcentuales por sobre el estrato de productividad alta–, pero aporta sólo un 6,6% al producto interno bruto. Está constituido, por una parte, por muy pequeñas unidades productivas (de entre seis y nueve trabajadores) y, por otra, por el denominado sector informal (empresas de hasta cinco trabajadores, ocupados por cuenta propia no calificados y ayudantes familiares). Las actividades informales tienen baja productividad y un acceso de libre entrada y salida de los trabajadores, pues cualquiera puede incorporarse o dejar de trabajar en éste. Esto explica que las relaciones laborales sean poco estructuradas en el segmento. Incluso, en el caso de las microempresas familiares, los papeles de trabajador y empresario se suelen confundir en la práctica. Los integrantes del sector informal no sólo reciben menos ingresos y tienen más baja protección social y escolaridad que los alcanzados por los otros estratos productivos, sino que son parte importante de los grupos más vulnerables de la sociedad. (Infante, 2002).

Entre los dos estratos señalados, se ubica el de “productividad intermedia”, que genera un 17,4% del producto y una ocupación que representa 31,3% del total. En este estrato se incluyen los trabajadores y empleadores de empresas pequeñas y medianas (de 10 a 200 ocupados). En general, este segmento de mediana productividad corresponde a actividades de lento crecimiento, con escasos vínculos con los sectores de alta productividad. A menudo participa sólo en forma tangencial en el crecimiento y, por consiguiente, aunque este sea elevado –como ocurrió en varios años de la década de los noventa–, no logra generar los resultados esperados en materia de producción y empleo para el segmento de la pequeña mediana y empresa.

La información disponible permite verificar que la economía chilena se caracteriza por una elevada heterogeneidad estructural de la producción y el empleo. En efecto, de acuerdo a los datos entregados en el Cuadro 1, el producto por ocupado del estrato de productividad alta es 18,7 veces superior al del sector de productividad baja, 4,8 veces el producto por ocupado del estrato intermedio y 2,9 veces el que tiene el promedio de la economía. A su vez, el producto por ocupado del estrato de productividad intermedia supera en 3,6 veces al de productividad baja y su nivel equivale sólo a 0,6 veces el del promedio.

Al analizar la evolución de los diferentes estratos productivos se observa que la heterogeneidad estructural aumentó como resultado de la creciente concentración económica en el periodo analizado. En efecto, la participación de las empresas grandes en las ventas totales aumentó desde 73% en 1994 a 82% en 2003. Al mismo tiempo, el porcentaje de las microempresas en las ventas totales se contrajo desde 4% en el primer año seleccionado y a 2,5% en el segundo, mientras que en las de tamaño mediano cayó desde 23% a 15,5% en el mismo periodo.<sup>5</sup>

Como consecuencia de la creciente participación de las grandes empresas en la producción, se observa que la proporción del empleo generado por el estrato de alta productividad se expandió a expensas de los estratos intermedio y bajo. Así, el porcentaje del empleo creado por el sector de productividad alta se elevó de 20,6% en 1990 a 26,2% en 2003, disminuyendo la incidencia en la generación de empleo tanto del sector intermedio (de 35,4% a 31,3%), como del sector de productividad baja (de 44% a 42,5%) entre los mismos años (Cuadro 2).

---

<sup>5</sup> Véase al respecto Román (2007).

Cuadro 2  
OCUPADOS SEGÚN ESTRATO DE INSERCIÓN PRODUCTIVA, 1990-2003  
(Porcentajes)

Estratos de inserción productiva	Años			
	1990 (%)	1994 (%)	1998 (%)	2003 (%)
<b>Productividad alta</b>	<b>20,6</b>	<b>16,3</b>	<b>23,6</b>	<b>26,2</b>
Empleados y obreros (empresas de 200 y más personas)	14,9	14,1	21,6	24,1
Empleadores (empresas de 200 y más personas)	0,1	0,1	0,1	0,1
Cuenta propia ( profesionales y técnicos)	5,6	2,1	1,9	2,0
<b>Productividad intermedia</b>	<b>35,4</b>	<b>38,7</b>	<b>34,2</b>	<b>31,3</b>
Empleadores (empresas de 10 a 199 personas)	1,0	1,1	1,4	0,9
Empleados y obreros (empresas de 10 a 49 personas)	21,0	24,4	19,1	17,1
Empleadores y obreros (empresas de 50 a 199 personas)	13,4	13,3	13,8	13,3
<b>Productividad baja</b>	<b>44,0</b>	<b>45,0</b>	<b>42,1</b>	<b>42,5</b>
Empleadores y obreros (empresas de 6 a 9 personas)	7,9	6,3	6,0	5,9
Empleadores (empresas de 6 a 9 personas)	0,9	0,5	0,5	0,7
Informal	35,2	38,2	35,6	35,8
Empleadores (empresas <5 personas)	0,9	2,0	2,5	2,7
Empleadores y Obreros (empresas <5 personas)	11,3	12,2	10,8	10,3
Cuenta propia (no profesionales y técnicos) y familiares no remunerados	22,9	24,0	22,3	22,9
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración del autor con base en datos de la Encuesta CASEN para los años respectivos.

A nivel sectorial, la importancia del empleo de productividad alta se concentra en las actividades de los sectores de minería, electricidad, gas y agua y de finanzas. El estrato intermedio incluye en especial a la industria, construcción y los servicios comunales y sociales. Finalmente, el empleo de productividad baja predomina en las actividades de la agricultura, comercio y transportes (Cuadro 3).

Los datos de empleo indican que la composición de los sectores económicos según niveles de productividad registra un aumento de la importancia de las actividades, con predominio del estrato de alta productividad durante el periodo 1990-2003. La evidencia anterior sugiere que la diferenciación de productividad se acentuó no sólo a nivel global, sino también en términos intersectoriales, esto es, entre las diferentes ramas de actividad en el periodo.

Las diferencias intersectoriales de productividad de los sectores de actividad económica se manifiestan incluso con mayor intensidad al

Cuadro 3  
 EMPLEO SEGÚN ESTRATO DE INSERCIÓN PRODUCTIVA Y RAMAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, 2003  
 (Porcentajes)

Estratos de inserción productiva	Ramras de actividad económica										Total
	Agricultura Caza Silvicultura	Explotación minas y canteras	Industria manufacturera	Electricidad gas y agua	Construcción	Comercio mayor/menor, restaurantes y hoteles	Transporte y comunicaciones	Establecimientos financieros seguros	Servicios comunales sociales		
Productividad alta	15,7	70,4	27,8	50,8	20,9	22,2	25,9	43,9	35,9		27,8
Productividad intermedia	33,6	19,6	32,9	33,2	34,7	20,5	29,5	31,9	35,0		30,3
Productividad baja	50,8	10,0	39,3	16,0	44,4	57,3	44,5	24,2	29,1		41,9
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>		<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración del autor con base en datos de la Encuesta CASEN para los años respectivos.

interior de cada uno de éstos. En el patrón de modernización actual, en cada sector se producen importantes asimetrías entre unas pocas empresas grandes (multinacionales y nacionales), cuya productividad responde a la utilización de tecnologías de punta, y un número apreciable de empresas con rezago tecnológico. Esta heterogeneidad intrasectorial conduce a un nuevo tipo de diferenciación productiva, donde la innovación tecnológica es absorbida por las empresas más modernas de cada sector, en tanto que las empresas rezagadas se benefician de la difusión tecnológica, sólo si los establecimientos modernos modifican sus procesos de producción y/o desarrollan nuevos productos.

### 3. Características de los ocupados por segmentos

Los atributos de los trabajadores difieren entre los diferentes estratos de inserción productiva. Los indicadores que se examinarán a continuación corresponden a aquellos más estrechamente relacionados con la productividad de la fuerza de trabajo: la escolaridad, el sexo, la edad, el nivel de ingreso del hogar a que pertenecen y el número de horas trabajadas de los ocupados.

Los datos sobre el nivel educativo del año 2003 reflejan diferencias importantes entre los trabajadores conforme varía la productividad de los sectores (Cuadro 4). Mientras que la escolaridad de los ocupados que pertenecen al estrato de alta productividad llega en promedio a 12,8 años, en aquellos que integran el grupo de productividad intermedia es inferior, de 11,5 años, y entre los ocupados en actividades de baja productividad alcanza sólo a 9,4 años.

Tales diferencias se reproducen, en distintas magnitudes y escalas al examinar las diferencias entre los estratos de productividad según el sexo y la edad de los ocupados. En cuanto al primer factor, se observa que es en los segmentos de mayor productividad donde se contratan relativamente más mujeres. En efecto, un 35,7% de los trabajadores de los sectores de mayor productividad son mujeres, cifra que supera el 33,3% en los sectores de productividad intermedia y el 33,1% registrado en aquellos de baja productividad. Destaca el hecho que en todos los tamaños de empresa el porcentaje de empleadoras mujeres cae bajo 30% del total, salvo en el caso del sector informal. El grupo que presenta la mayor escolaridad según niveles de productividad es de los profesionales y técnicos por cuenta propia entre los de productividad alta, al registrar

14,7 años en promedio, lo que indica un nivel universitario o de enseñanza superior. En cambio, la escolaridad promedio más baja se registra entre los trabajadores cuenta propia no profesionales ni técnicos y familiares no remunerados de productividad baja, con 9,0 años, lo que representa un nivel de enseñanza media no completa. (Cuadro 4).

Cuadro 4  
CARACTERÍSTICAS DE LOS OCUPADOS SEGÚN NIVEL DE PRODUCTIVIDAD 2003

Nivel de productividad	Características de los ocupados				
	% Mujeres	Edad (años)	Años de estudio promedio	Horas de trabajo semanal	% ocupados pobres
<b>Productividad alta</b>	<b>35,7</b>	<b>35,7</b>	<b>12,8</b>	<b>45,6</b>	<b>6,9</b>
Empleados y obreros (empresas de 200 y más personas)	35,7	37,2	12,7	43,2	7,3
Empleadores (empresas de 200 y más personas)	23,0	45,7	13,7	52,1	-
Cuenta propia (profesionales y técnicos)	35,4	40,6	14,7	37,4	1,8
<b>Productividad intermedia</b>	<b>33,3</b>	<b>37,7</b>	<b>11,5</b>	<b>46,3</b>	<b>9,7</b>
Empleadores (empresas de 10 a 199 personas)	22,9	48,8	14,1	49,9	1,0
Empleados y obreros (empresas de 10 a 49 personas)	33,7	37,2	11,3	46,0	10,3
Empleados y obreros (empresas de 50 a 199 personas)	33,5	37,6	11,6	46,5	9,6
<b>Productividad baja</b>	<b>33,2</b>	<b>41,8</b>	<b>9,7</b>	<b>44,9</b>	<b>11,2</b>
Empleados y obreros (empresas de 6 a 9 personas)	34,9	36,8	10,8	45,6	12,9
Empleadores (empresas de 6 a 9 personas)	26,8	46,2	14,0	41,8	0,5
<b>Sector informal</b>	<b>33,1</b>	<b>42,6</b>	<b>9,4</b>	<b>44,6</b>	<b>11,1</b>
Empleadores (empresas <5 personas)	30,7	47,5	12,0	51,1	1,1
Empleados y obreros (empresas <5 personas)	32,4	37,6	9,8	45,1	17,1
Cuenta propia (no profesionales y técnicos) y familiares no remunerados	33,7	44,3	9,0	43,6	9,5
<b>Total</b>	<b>33,9</b>	<b>39,4</b>	<b>11,1</b>	<b>45,5</b>	<b>9,6</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta CASEN 2003.

En cuanto a la edad promedio de los ocupados según su nivel de productividad, se observa que en todos los segmentos quienes trabajan de empleadores son las personas de mayor edad: 45,7 años entre los empleadores de productividad alta; 48,8 entre los empleadores de productividad intermedia; 46,2 entre los empleadores de productividad baja, y 47,5 en el sector informal. También se observa cierta homogeneidad en las edades promedio del resto de los ocupados según su nivel de productividad.

El grado de pobreza de los trabajadores muestra un patrón semejante al de la escolaridad entre los diversos estratos. Un 11,2% de los trabajadores del sector de baja productividad son pobres, cifra que disminuye a 9,7% en el caso del sector intermedio y a 6,9% en el del sector de productividad alta. En todos los estratos de productividad, son quienes se desempeñan como empleadores los que tienen el menor grado de pobreza.

Sin embargo, el tiempo destinado al trabajo es semejante entre los ocupados pertenecientes a los diferentes estratos de productividad, el que alcanza en cada uno de ellos a cerca de 45,5 horas de trabajo semanal. Los empleadores de los diferentes niveles de productividad, en todos los casos salvo el de productividad baja, son quienes registran el mayor número de horas de trabajo semanal.

Como se analizará en más adelante, también se registran diferencias significativas entre los niveles de productividad señalados en cuanto a la remuneración promedio de los ocupados, la protección social y la calidad de la inserción laboral de los trabajadores según tamaño de empresa y/o estrato productivo.

### **3.1. Diferenciación salarial por segmentos de productividad**

Las cifras muestran, en primer término, que las diferencias de productividad entre los estratos no se reflejan de modo simétrico en los niveles de salarios. Si bien se observa una asociación entre la productividad y el salario, la relación entre ambos no siempre refleja de manera adecuada las brechas que existen.

Mientras que la productividad del estrato de productividad alta supera en 18,7 veces la del estrato de productividad baja, el salario promedio del primer segmento es sólo 5,3 veces el del segundo, lo que representa una diferencia dos veces inferior (Cuadro 1). Esto significa que la brecha en productividad de ambos estratos se reduce a casi un tercio en materia salarial; o, desde otro punto de vista, es mayor

la desigualdad productiva que salarial. Algo semejante ocurre con el estrato intermedio: mientras su productividad equivale a 3,6 veces la del estrato bajo, el salario medio de las empresas medianas es sólo 2,3 veces mayor que el registrado en los establecimientos pequeños. Lo anterior refleja que, en un contexto heterogéneo, los salarios no aumentan con la misma velocidad que la productividad, lo que podría atribuirse a la reducida capacidad de negociación de los trabajadores en los diferentes estratos de inserción productiva.

Asimismo, se observa que los salarios presentan una evolución diferenciada en los distintos estratos durante el periodo 1990-2003 (Cuadro 5). Las cifras indican que los salarios del estrato de productividad alta se fueron distanciando de los de los estratos de productividad intermedia y baja, como resultado no sólo del mayor incremento de la productividad de las empresas donde trabajan, sino también por la mayor capacidad de negociación que tienen los trabajadores de las empresas grandes. Ratifica lo anterior el hecho de que, mientras más grande es la empresa, medida por su número de trabajadores, mayor es el ingreso del trabajo asalariado.

Cuadro 5  
INGRESO DEL TRABAJO ASALARIADO SEGÚN ESTRATO DE INSERCIÓN PRODUCTIVA  
(Índice ingresos asalariados informales = 100)

Estratos de inserción productiva	Años			
	1990	1994	1998	2003
<b>Productividad alta</b>				
Empleados y obreros (empresas de 200 y más personas)	221	229	252	240
<b>Productividad intermedia</b>				
Empleados y obreros (empresas de 10 a 49 personas)	143	153	150	156
Empleados y obreros (empresas de 50 a 199 personas)	172	177	184	185
<b>Productividad baja</b>				
Empleados y obreros (empresas de 6 a 9 personas)	110	115	120	131
Empleados y obreros (empresas <5 personas)	100	100	100	100
<b>Total</b>	<b>150</b>	<b>157</b>	<b>166</b>	<b>170</b>

Fuente: Elaboración con base en datos de la Encuesta CASEN 2000 para los años respectivos.

### 3.2. Capacidad de negociación y protección social de los trabajadores

Junto con ser bajo respecto de otros países el porcentaje de trabajadores que negocia colectivamente en Chile, la negociación y sus resultados son diferentes según el estrato productivo. A continuación se incluyen dos tipos de indicadores sobre la calidad de las relaciones laborales en el periodo analizado.

En todos los estratos de productividad ha habido un fuerte aumento del porcentaje de trabajadores sin contrato de trabajo. En el estrato de productividad alta, la proporción sin contrato laboral, que representaba 5,8% del total de este estrato en 1990, aumentó a 7,4% en 2003 (Cuadro 6). A su vez, la carencia de contrato en el estrato de productividad intermedia aumentó de 10,9% a 16,2% entre los mismos años considerados. Destaca el significativo incremento de 14,6 puntos porcentuales que tuvo la incidencia de los trabajadores sin contrato en el estrato de productividad baja, que aumentó de 28,2% a 42,8% entre 1990 y 2003.

Cuadro 6  
ASALARIADOS SEGÚN ESTRATO DE INSERCIÓN PRODUCTIVA SIN CONTRATO DE TRABAJO, 1990-2003  
(Porcentajes sobre el total de asalariados de cada estrato)

Estratos de inserción productiva	1990	1994	1998	2003
<b>Productividad alta</b>	5,8	5,8	7,9	7,4
Empleados y obreros (empresas de 200 y más personas)				
<b>Productividad intermedia</b>	10,9	11,8	15,9	16,2
Empleados y obreros (empresas de 10 a 49 personas)	13,0	13,1	19,2	19,4
Empleados y obreros (empresas de 50 a 199 personas)	7,7	9,3	11,2	12,2
<b>Productividad baja</b>	28,2	36,0	43,1	42,8
Empleados y obreros (empresas de 6 a 9 personas)	22,1	23,7	29,9	31,2
Empleados y obreros (empresas < 5 personas)	31,6	42,4	48,9	49,4
<b>Total</b>	15,2	17,0	20,7	19,3

Fuente: Elaboración del autor con base en datos de la Encuesta CASEN para los años respectivos.

La protección social de los trabajadores experimenta un deterioro semejante al descrito en materia de contratación. En efecto, con excepción del estrato de productividad alta, el porcentaje de los trabajadores que “no cotiza” en la seguridad social aumentó en el periodo estudiado. En el

caso de los ocupados en el estrato de productividad baja, esa proporción se elevó de 54,7% en 1990 a 65,6% en 2003 y en el de productividad intermedia creció de 12,5% en el primer año a 16,5% en el segundo (Cuadro 6b). Contrariamente, la protección social de los trabajadores de productividad alta aumentó en forma significativa: el porcentaje de quienes no cotizan en la seguridad social disminuyó de 23,7% en 1990 a 14,1% en 2003, lo que refleja el mayor grado de organización laboral en este estrato, en comparación con los estratos de productividad intermedia y baja.

Ambos indicadores, el contrato de trabajo y la protección social, dan cuenta en general de un proceso de mayor precarización de los asalariados en los estratos de productividad intermedia y baja que en el de productividad alta. Esto significa que la brecha de calidad laboral entre estos sectores de la economía en vez de disminuir durante un periodo de crecimiento económico, ha tendido a aumentar.

Cuadro 6B  
OCUPADOS SEGÚN ESTRATO DE INSERCIÓN PRODUCTIVA QUE NO COTIZAN EN LA PREVISIÓN SOCIAL,  
1990-2003  
(Porcentajes del total de ocupados)

Estratos de inserción productiva	1990	1994	1998	2003
<b>Productividad alta</b>	<b>23,7</b>	<b>15,8</b>	<b>14,2</b>	<b>14,1</b>
Empleados y obreros (empresas de 200 y más personas)	6,0	6,7	8,7	8,7
Empleadores (empresas >=5 personas)	41,0	42,4	35,2	31,1
Cuenta propia (profesionales y técnicos)	65,3	58,0	57,6	63,8
<b>Productividad intermedia</b>	<b>12,5</b>	<b>13,3</b>	<b>15,3</b>	<b>16,5</b>
Empleados y obreros (empresas de 10 a 49 personas)	14,8	15,0	18,2	19,3
Empleados y obreros (empresas de 50 a 199 personas)	9,1	10,3	11,4	12,9
<b>Productividad baja</b>	<b>54,7</b>	<b>60,3</b>	<b>63,0</b>	<b>65,6</b>
Empleados y obreros (empresas de 6 a 9 personas)	28,6	26,6	29,4	31,2
Informal <sup>a</sup>	60,2	65,9	68,2	71,2
<b>Total</b>	<b>33,7</b>	<b>34,8</b>	<b>35,8</b>	<b>36,3</b>

Fuente: Elaboración del autor con base en datos de la Encuesta CASEN para los años respectivos.

<sup>a</sup> Incluye microempresas, cuenta propia no profesionales y técnicos y a ayudantes familiares.

### 3.3. Heterogeneidad productiva y calidad del empleo

La calidad del empleo permite ilustrar mejor los vínculos que existen entre la heterogeneidad productiva y los aspectos que importan a los trabajadores-salarios relaciones laborales y condiciones de trabajo-, pues influyen en el grado de participación de éstos en los resultados de la

actividad económica. Para analizar estos aspectos se consideraron tres niveles indicativos de la calidad del empleo, en función de los aspectos señalados.

El “empleo de alta calidad” corresponde a trabajadores con el mayor nivel de remuneraciones dentro de los ocupados, con contrato de trabajo y que cotizan simultáneamente en la seguridad social.

En el estrato de “empleo de calidad media” se incluye a los ocupados que tienen una remuneración mediana y tienen contrato de trabajo o cotizan en la seguridad social; esto define a dos segmentos de calidad del empleo: uno “medio-superior” y otro “medio-inferior”.

Por último, los ocupados en condiciones de “empleo de baja calidad”, son trabajadores con un nivel de remuneraciones semejante al del salario mínimo y la mayoría de ellos carece de contrato de trabajo y de protección social.

Los datos indican que sólo un 32,5% del total de los trabajadores accedió a empleos de buena calidad de acuerdo a las condiciones anotadas en 2003 (Cuadro 7). El 8,5% del total de los trabajadores tuvo un empleo de baja calidad en tanto más de la mitad de ellos (51%) laboró en puestos de trabajo de mediana calidad, esto es, en empleos de calidad media-superior (16,3%) y en empleos de calidad media-inferior (42,7%).

Cuadro 7  
DISTRIBUCIÓN DE LOS OCUPADOS SEGÚN NIVELES DE CALIDAD DEL EMPLEO EN CADA ESTRATO DE  
INSERCIÓN PRODUCTIVA, 1990-2003  
(Porcentajes)

Años	Estratos de inserción productiva	Calidad del empleo				Total
		Nivel alto	Nivel medio superior	Nivel medio inferior	Nivel bajo	
1990	Productividad alta	45,5	18,7	30,8	4,9	100,0
	Productividad intermedia	28,4	20,3	47,8	3,5	100,0
	Productividad baja	27,1	16,5	40,8	15,5	100,0
	Total	31,3	18,3	41,2	9,1	100,0
1994	Productividad alta	49,7	17,7	30,3	2,3	100,0
	Productividad intermedia	30,9	20,1	45,5	3,5	100,0
	Productividad baja	26,5	14,5	44,2	14,7	100,0
	Total	32,0	17,2	42,4	8,4	100,0
1998	Productividad alta	45,6	18,5	32,6	3,3	100,0
	Productividad intermedia	27,6	17,4	49,0	5,9	100,0
	Productividad baja	31,9	17,5	37,2	13,4	100,0
	Total	33,7	17,7	40,2	8,3	100,0
2003	Productividad alta	41,4	17,0	37,4	4,3	100,0
	Productividad intermedia	27,6	16,2	50,7	5,5	100,0
	Productividad baja	30,6	15,9	40,0	13,5	100,0
	Total	32,5	16,3	42,7	8,5	100,0

Fuente: Elaboración con base en datos de la Encuesta CASEN para los años respectivos.

La realidad descrita se altera significativamente al incorporar la heterogeneidad estructural en el análisis. En efecto, la calidad del empleo varía considerablemente entre los estratos productivos y también evoluciona de manera diferenciada al interior de éstos durante el periodo.

El empleo de buena calidad, que representaba un 45.5% de los ocupados en el estrato de productividad alta en 1990, se redujo a 41.4% en 2003 (Cuadro 7). En el estrato de productividad media, este porcentaje disminuyó levemente de un 28.4% en el primer año a 27.6% en el segundo. Diferente es el caso del estrato de productividad baja en el que la incidencia de los empleos de buena calidad aumentó de 27.1% en 1990 a 30.6% en 2003. Por tanto, la composición del empleo no varía homogéneamente al interior de los estratos durante el periodo considerado. Se observa un deterioro de la calidad del empleo en los estratos de productividad alta y media y, al mismo tiempo, una mejoría en el estrato de productividad baja<sup>6</sup>.

En suma, el análisis de la calidad del empleo muestra cómo las relaciones laborales y las condiciones de trabajo, constituyen una limitante para que los salarios reflejen el nivel de productividad en cada estrato. Una muestra de esto es la baja proporción de trabajadores con un empleo de buena calidad la que –según las cifras disponibles– ha permanecido estancada en el periodo 1990-2003.

## 4. Conclusiones

La fuerte diferenciación de la estructura empresarial chilena, entre pocas y grandes empresas de alta productividad e insertas en los circuitos dinámicos de la globalización, con numerosas y pequeñas empresas de baja productividad, a menudo concentradas sólo en actividades de sobrevivencia, determina una fuerte heterogeneidad productiva. Esta se manifiesta de forma nítida en el mercado laboral, donde se observan amplias brechas en un conjunto de indicadores descritos en este capítulo, que diferencian a la fuerza de trabajo.

De este fenómeno de heterogeneidad estructural, que se observa desde los años setenta en Chile, se alimentan las raíces de los profundos niveles de desigualdad e inequidad de la sociedad. El proceso de apertura financiera y comercial al exterior que ha realizado el país, si bien trajo consigo

---

<sup>6</sup> Esta mejoría podría ser atribuida, en parte, al aumento del salario mínimo en 1998.

bienestar a algunos sectores de la población, tendió por su naturaleza a dejar excluidos de sus beneficios a amplios sectores. El progreso social del país y la construcción de una sociedad más equitativa depende de la solución de los retos que abre la heterogeneidad estructural.

## Bibliografía

- Bonifaz, R. y Bravo, D., (1998), "Mercado del trabajo e institucionalidad laboral en Chile durante los gobiernos de la Concertación" en Cortázar, R. y Vial, J. (ed.), "Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo", Santiago, Dolmen/CIEPLAN.
- Bravo, D. y Contreras. D. (1999), "La distribución del ingreso en Chile 1990-1996: análisis del impacto del mercado del trabajo y las políticas sociales", Santiago, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile.
- Contreras, D. (1998), "Distribución del ingreso en Chile. Nueve hechos y algunos mitos", resumen de su proyecto *La distribución del ingreso en Chile 1990-1996: análisis del impacto del mercado del trabajo y las políticas sociales*, Fondo de Políticas Públicas, y de su informe *Evolución del bienestar en Chile: 1987-1997*, Santiago, Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico.
- Feres, M. E. (2007), "El trabajo y las relaciones laborales en los programas de la Concertación", en Ensignia, J. (editor), *Chile en la globalización: relaciones laborales, tratados de libre comercio y cláusulas sociales* Santiago, Friedrich Ebert Stiftung. (En: <http://www.fes.cl/documentos/polint/chileenlaglobalizacion.pdf>).
- Infante, R. (1981), "Heterogeneidad estructural, empleo y distribución del ingreso", en *El Trimestre Económico* N° 190, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_ (ed.) (1999), *La calidad del empleo*, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- \_\_\_\_ (2005), "Nuevos sectores sociales: empleo y calidad de vida", en Fundación Chile 21, *Aportes para el debate. Desarrollo, empleo, equidad y democracia*, Santiago.
- \_\_\_\_ (2007), "Una política de distribución de ingresos desde la perspectiva de la heterogeneidad estructural", en Jelvez, M. (ed.) *Perspectivas económicas para el Chile del Bicentenario: desafíos y oportunidades*, CED/PNUD. En: (<http://www.ced.cl/contenidos/publicaciones/>).
- Infante, R. y Sunkel, G. (2004), *Chile. Trabajo decente y calidad de vida familiar 1994-2000*, Santiago Organización Internacional del Trabajo (OIT).

- Jiménez, L. F. y Ruedi, N. (1998), "Determinantes de la desigualdad entre los hogares urbanos", en *Revista de la CEPAL* N° 66, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Katz, J. (2006), "Cambio estructural y capacidad tecnológica local", en *Revista de la CEPAL* N° 89, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Landerretche, O. (2006), en "Cuenta Pública del Vicepresidente Ejecutivo", Santiago, Corporación de Fomento de la Producción (CORFO).
- Lizama, L. (2007), "La negociación colectiva en la legislación comparada", ponencia en Taller sobre Negociación Colectiva, organizado por SCHDTSS, mimeo, Fundación Chile 21.
- Marshall, J. (1987), "Los obstáculos para el crecimiento de la economía chilena", en Edwards, E. (ed.), *Dinamismo y equidad: cohabitación forzosa*, Santiago, Centro de Estudios del Desarrollo (CED).
- Martner, G. (2006), "Exclusión y necesidades sociales" en Infante, R. (ed.) *Chile: Transformar las necesidades sociales en nuevas oportunidades de empleo*, Santiago, Ediciones Chile 21.
- Meller, P. (2000), *Pobreza y distribución del ingreso en Chile (década del 90)*, Documento de Trabajo CEA N° 69, Santiago, Universidad de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2005), "Una revisión del debate ideológico-económico sobre equidad y crecimiento", en Meller, P. (ed.), *La paradoja aparente. Equidad y eficiencia: resolviendo el dilema*, Santiago, Aguilar Chilena de Ediciones S. A.
- Mizala, A. y Romaguera, P. (2001), "La legislación laboral y el mercado del trabajo: 1975-2000", en Ffrench Davis, R. y Stalling, B. (ed.), *Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973*, Santiago, Lom Ediciones, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Morgado, E. (2007), "La negociación colectiva en los planteamientos de la OIT", ponencia en Taller sobre Negociación Colectiva, organizado por SCHDTSS, mimeo, Fundación Chile 21.
- OIT (2004), *La libertad sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, Ginebra, quinta edición (revisada), Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- \_\_\_\_\_ (2005), *El consenso de Mar del Plata, IV Cumbre de las Américas. Análisis y perspectivas*. Mar del Plata, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- \_\_\_\_\_ (2006), *Agenda Hemisférica sobre Trabajo Decente en las Américas (2006-2015)* Brasilia, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Perry, G., Arias, O., López, J.H., Maloney, W. y Servén, L. (2006), *Poverty reduction and growth: virtuous and vicious circles*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Pinto, A. (1970), "Naturaleza e implicaciones de la "heterogeneidad estructural en la América Latina", en *El Trimestre Económico* N° 145, México D.F., Fondo de Cultura Económica.

- (1974), “La heterogeneidad estructural: aspectos fundamentales del desarrollo latinoamericano”, en Drekonja, G. (comp), *Modelos de desarrollo en América Latina*, Berlín, Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional.
- Pinto, A. y Di Filippo, A. (1974), “Notas sobre la estrategia de la distribución y redistribución del ingreso en América Latina”, en Foxley, A. (ed.), *Distribución del ingreso*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Román, R. (2007), *Políticas de empleo y pequeñas empresas*, Santiago, Fundación Chile 21.
- Rupfer, D. y Rocha, F. (2005), “Productividad y heterogeneidad estructural en la industria brasileña”, en Cimoli, M. (ed.), *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Slavinsky, Z. (1964), *La mano de obra y el desarrollo económico de América Latina en los últimos años*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Souza, P. y Tokman, V. (1977), “Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas”, en Muñoz, O. (comp.), *Distribución del ingreso en América Latina*, Santiago, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Sunkel, O. e Infante, R. (2006), *Hacia un crecimiento incluyente*, Santiago, mimeo, Fundación Chile 21.
- Tapia, F. (2005), *Sindicatos en el derecho chileno del trabajo*, Santiago, Editorial Lexis Nexis.
- Tokman, V. (1982), *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*, Santiago, Fondo de Cultura Económica.
- Vega, H. (2007), *En vez de la injusticia: un camino para el desarrollo de Chile en el siglo XXI*, Santiago, Editorial Random House Mondadori.

## Capítulo 4

---

---

# Distribución del ingreso y heterogeneidad estructural

*Ricardo Infante*

### 1. Introducción

Quizá como nunca antes en la historia reciente del país se observa consenso en torno a que la distribución del ingreso constituye uno de los problemas que el crecimiento económico en los gobiernos de la Concertación no ha podido resolver, y que las políticas sociales y el aumento del gasto social han contribuido en cierta medida a aminorar, pero no a evitar. Si bien existe acuerdo entre los actores sociales y políticos sobre el diagnóstico, a la hora de buscar abordar y superar el problema las posiciones se separan, en una división transversal y no necesariamente de acuerdo a los ejes clásicos de la política, entre quienes confían en los mecanismos de mercado como solución y aquellos que se inclinan por la utilización desprejuiciada de los instrumentos que permiten las políticas.

Este trabajo, que se inscribe en términos generales en esta última perspectiva señalada, explora en los lineamientos de una política de distribución de ingresos de mediano plazo para el país, un asunto cuya prioridad debería incluso aumentar a la luz de las consecuencias que puede desencadenar en una economía con los grados de apertura de la chilena, el *shock* financiero de 2008 y la recesión que a comienzos de 2009 enfrentan las economías más industrializadas del planeta.

Este capítulo, que se basa en el trabajo y las exposiciones del autor en los Talleres realizados en la Fundación Chile 21 durante 2006, así como en las partes que utiliza y se basan en el estudio que realizó sobre el tema (Infante, 2007) para el Centro de Estudios del Desarrollo (CED) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), está estructurado en cinco secciones incluyendo esta breve introducción. En la segunda sección, se aborda la situación de la desigualdad de ingresos del país, su evolución y las políticas distributivas y redistributivas que se han aplicado para aminorarla. Posteriormente, en la tercera sección, se examinan los factores que explican la desigualdad en el país y las diferencias de ingresos que resultan de este fenómeno. En el cuarto apartado se describe la utilización diferenciada según ingresos de la fuerza laboral, otra “externalidad” de las desigualdades en la distribución del ingreso. La quinta sección presenta las perspectivas de la desigualdad en Chile para el último trienio de esta década, las que refuerzan la necesidad de poner en vigor una estrategia de desarrollo inclusiva cuyo objetivo sea mejorar la distribución de los ingresos y las oportunidades mediante la reducción de la heterogeneidad estructural. La sexta y última sección es de carácter más propositivo y plantea una nueva visión estratégica para abordar el problema, la que fundamentalmente consiste en la transformación de las necesidades sociales en nuevas oportunidades de empleo para los sectores más postergados de la sociedad.

## 2. Evolución y políticas de distribución del ingreso

La literatura sobre el tema y los organismos internacionales coinciden: América Latina y el Caribe es la región del planeta con la peor distribución del ingreso. Un estudio del Banco Mundial señala que el 10% más rico de la población en los países de la región se queda con el 48% del ingreso total, mientras que el 10% más pobre recibe sólo el 2,6%. En cambio, en los países industrializados el decil superior captura 29,1% del ingreso, mientras el decil inferior se queda con 2,5%. El índice de Gini refleja que en las décadas de los años setenta, ochenta y noventa, la desigualdad en la región superó en 10 puntos porcentuales a la de Asia, en 17,5 puntos porcentuales a la de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y en 20,4 puntos porcentuales a la de Europa Oriental. Incluso, la inequidad en el país

con menor desigualdad en la región, Uruguay, es mayor que la del país más desigual de Europa Oriental y de los países industrializados. (Banco Mundial, 2003).

Los estudios coinciden en que la mala distribución del ingreso, que implica una desigual distribución de las oportunidades desde la cuna en una sociedad, impide o perjudica el crecimiento económico y el desarrollo de los países que funcionan con tan elevados niveles de desigualdad, como es el caso de los de América Latina<sup>1</sup>. También se reconoce que los efectos negativos de la desigualdad no se remiten sólo a la eficiencia económica y al crecimiento, sino que deterioran la capacidad institucional de los países para enfrentar cambios de diversa índole. Por ejemplo, mientras que el proceso de globalización tiende a reforzar las desigualdades entre los grupos sociales, la falta de capacidad de los países para enfrentar las crisis económicas –y de otra naturaleza– se debe, en la mayoría de los casos, a la existencia de una elevada desigualdad. Además, el fenómeno afecta negativamente la estabilidad de la democracia al favorecer la concentración de la riqueza y el poder político en pocas manos. Por otra parte, la desigualdad concita gran preocupación de las personas en los países de la región, tal como registran las encuestas.<sup>2</sup>

Chile muestra una situación preocupante. Mientras la pobreza ha caído de manera persistente desde 1990, debido al aumento y focalización del gasto social entre los más pobres, la mala distribución del ingreso persiste en forma rebelde. Múltiples factores contribuyen a esta resistencia de la desigualdad: la concentración de la propiedad y el poder económico, el acceso diferenciado según los ingresos a la educación de calidad, la diferencia de remuneraciones en los empleos, la debilidad de los sindicatos, entre otros factores, contribuyen a hacer estructural la mala distribución del ingreso en Chile. Esta última característica significa que para revertir la situación distributiva no basta

---

<sup>1</sup> Un estudio reciente citado por la CEPAL (2008) indica que se registra un deterioro en la distribución del ingreso en la mayoría de los países de la OCDE en las últimas dos décadas. En América Latina, en cambio, la tendencia es a la inversa influida por los años consecutivos de crecimiento después de la crisis asiática. En efecto, entre 2002 y 2007 se registra una mejoría en la distribución del ingreso en nueve países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela), mientras que en otros tres países (Colombia, Guatemala y Honduras) se deterioró, según la CEPAL (2008).

<sup>2</sup> La encuesta Latinobarómetro 2008, que se aplica en 18 países de la región, refleja que a pesar de la mejora de la percepción de la situación económica, las personas creen que se encuentran en la misma situación económica que sus padres y la expectativa de progreso es sólo una esperanza de futuro para la generación de los hijos. Otro indicador de Latinobarómetro es sugestivo: a pesar de que mejora la percepción de la situación económica –antes que llegaran los efectos del *shock* financiero a la región– el 48% de los latinoamericanos cree que las desigualdades sociales han permanecido igual y sólo un 21% afirma que han disminuido. (Corporación Latinobarómetro, 2008).

con políticas correctivas, sino que se requieren cambios más profundos, como se discutirá más adelante.

## 2.1. Evolución de la desigualdad distributiva

Los análisis sobre la actual situación distributiva de América Latina –uno de los continentes con peor distribución del ingreso del mundo exceptuando a África–, coinciden en señalar que Chile integra el grupo de países con un mayor índice de inequidad.<sup>3</sup> Sin embargo, esta aseveración es equivocada y tampoco fue así en el pasado. Los datos muestran que en la década del sesenta, Chile figuraba entre los países latinoamericanos con mejor distribución del ingreso junto con Argentina y Uruguay (Cuadro 1). A comienzos del 2000, efectivamente el nivel de desigualdad había empeorado, pero aún así el país ocupaba una posición intermedia en materia de equidad entre los países de América Latina.

Cuadro 1  
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): CLASIFICACIÓN SEGÚN EL NIVEL DE DESIGUALDAD EN  
LOS ÚLTIMOS 30 AÑOS

Nivel de desigualdad			
1968 -1970	2000 - 2003		
	Bajo	Intermedio	Alto
Bajo	Argentina Uruguay	El Salvador Chile	República Dominicana
Intermedio		Panamá	Colombia Brasil
Alto	México Perú	Ecuador Venezuela	Honduras

Fuente: Elaboración del autor con base en datos de CEPAL (2006), División de Estadísticas y Proyecciones Económicas, Unidad de Estadísticas Sociales, sobre la base de Encuestas de Hogares de los países y de H. Chenery et al. (1972).

Como resultado de las reformas aplicadas en el periodo 1974-1989 (esencialmente, apertura comercial y financiera unilateral, uso extendido de los mecanismos de mercado y reducción del papel del Estado en casi todas las dimensiones), se produjo un aumento de carácter estructural en la desigualdad de ingresos<sup>4</sup>. Por esta razón, los gobiernos de la Concertación debieron enfrentar desde el retorno a la democracia en 1990 en adelante una elevada desigualdad inicial, lo que restringió las

<sup>3</sup> Por ejemplo, véase Contreras (1998).

<sup>4</sup> Véanse Larrañaga (2001) y Ruiz Tagle (1998).

posibilidades de la “estrategia de crecimiento con equidad” aplicada. Aún así, la distribución del ingreso mejoró en el periodo de rápido crecimiento del PIB (1990-1997) para luego experimentar un leve deterioro entre 1998 y 2003, como resultado de las políticas de ajuste frente a la crisis asiática (Cuadro 2).

A partir de este análisis se pueden establecer tres conclusiones sobre el nivel y la evolución de la desigualdad de los ingresos en Chile.

La primera de ellas se refiere a que la distribución del ingreso en Chile no es estable si se considera un horizonte de largo plazo, dado que presenta una gran variabilidad ante los cambios.

La segunda es que los altos niveles de desigualdad se explican por el comportamiento de la parte superior de la distribución<sup>5</sup>. Lo anterior debido a que la capacidad que tiene el 10% de mayores ingresos para sostener o acrecentar su participación en el ingreso total es muy superior a la de los sectores de bajos ingresos (40% de los hogares más pobres) para evitar el deterioro de su participación en el ingreso total. A título de ilustración, se menciona que según datos de 2003, el 20% más rico del décimo decil (es decir, 2% del total de la población) participa en alrededor del 60% del total de ingresos asignados a ese decil, lo que equivale a un 41% del ingreso nacional. En estas condiciones, el 2% más rico de la población dispondría de alrededor del 24% del ingreso total generado en el país (Molina, 2005).

Finalmente, y no obstante los esfuerzos desplegados por los gobiernos de la Concertación desde 1990 para aumentar el gasto público social y mejorar así el ingreso de los estratos más pobres, la desigualdad persiste, aunque su nivel actual es inferior al registrado en el periodo 1974-1989 (Cuadro 2). En otros términos, todavía queda camino por recorrer para alcanzar la distribución del ingreso que tenía el país en los años sesenta.

## **2.2. Políticas para enfrentar la desigualdad de ingresos**

La economía cuenta con un abanico amplio de políticas que apuntan al objetivo de mejorar la distribución del ingreso. Sin embargo, dado que sus perspectivas difieren entre sí, resulta conveniente para analizarlas distinguir entre aquellas políticas de índole “distributivas” y las que son de naturaleza “redistributiva”. Las primeras intentan transformar el

---

<sup>5</sup> Véanse Contreras (1998), León (2002) y Bravo y Contreras (1999).

Cuadro 2  
**POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA: EMPLEO POR ESTRATO DE INSERCIÓN PRODUCTIVA, DESOCUPACIÓN TOTAL Y DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS, 1966-2005**  
*(Porcentajes)*

Estrato de inserción productiva	1966	1970	1972	1976	1980	1983	1986	1990	1998	2002	2005
<b>Población económicamente activa (PEA)</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Sector formal<sup>a</sup></b>	62,0	64,0	66,0	51,0	53,0	45,0	56,0	63,0	65,0	62,8	63,6
<b>Privado</b>	54,0	55,0	54,0	38,1	46,0	37,5	50,0	55,0	56,8	53,7	54,7
<b>Público</b>	8,0	9,0	12,0	12,9	7,0	7,5	6,0	8,0	8,2	9,1	8,9
<b>Empleo baja productividad + desocupación<sup>b</sup></b>	38,0	36,0	34,0	49,0	47,0	55,0	44,0	37,0	35,0	37,2	36,4
<b>Sector tradicional / informal</b>	32,0	32,0	31,0	30,0	32,0	26,0	30,0	31,0	28,7	28,3	28,4
<b>Agrícola<sup>c</sup></b>	10,0	8,0	7,0	8,0	7,0	6,4	8,0	7,4	5,7	5,3	5,2
<b>No agrícola<sup>d</sup></b>	22,0	24,0	24,0	22,0	25,0	21,6	22,0	23,6	23,0	23,0	23,2
<b>Desocupación total<sup>e</sup></b>	6,0	4,0	3,0	19,0	15,0	27,0	14,0	6,0	6,3	8,9	8,0
<b>Relación de ingresos (quintil 5 / quintil 1)<sup>f</sup></b>	12,8		12,2		14,9		19,5	19,9	15,3	17,5	16,5 <sup>g</sup>
<b>Períodos</b>	1960-69		1970-73		1974-81		1987-90	1987-90	1991-98	1999-01	2002-05

Fuente: Elaboración del autor con base en datos de Infante y Klein (1992), Larrañaga (2001) y OIT (2006).

<sup>a</sup> Trabajadores de establecimientos formales públicos y privados.

<sup>b</sup> Incluye ocupados en el sector tradicional/informal y a los desocupados.

<sup>c</sup> En las actividades agrícolas se considera a campesinos y mineros.

<sup>d</sup> Las actividades no agrícolas incluyen a trabajadores independientes (no profesionales y técnicos), ayudantes familiares no remunerados y a los ocupados en el servicio doméstico.

<sup>e</sup> Incluye a desocupados y a los trabajadores de los programas públicos de empleo.

<sup>f</sup> Datos de la Encuesta de Ocupación para el Gran Santiago (Universidad de Chile), véase Larrañaga (2001).

<sup>g</sup> Estimación.

contexto estructural que determina la distribución del ingreso monetario, esto es, buscan incidir *a priori* sobre el proceso de generación de ingresos<sup>6</sup>, en la forma como se reparte el ingreso nacional entre los agentes económicos. Las segundas, en cambio, tienen como objetivo modificar *a posteriori* la distribución, después que los agentes económicos han recibido su respectiva parte del ingreso nacional.

Por ejemplo, una **política distributiva** cuya finalidad sea reducir tanto la desigualdad de ingresos como de acceso a las oportunidades entre los diversos grupos que conforman la estructura social, implica necesariamente disminuir la heterogeneidad productiva que caracteriza al sistema económico del país y de la que justamente derivan en buena medida las diferencias salariales existentes en Chile entre los sectores y empresas y al interior de cada uno de ellos, las cuales son muy superiores a las que existen en los países desarrollados. Es decir, la sociedad chilena es desigual porque su estructura productiva y los factores asociados a esta –capital, recursos humanos, salarios– lo son. Por tanto, se trata de articular una política que permita acortar las diferencias salariales que produce la asimetría de productividad entre, por ejemplo, las actividades de punta, competitivas incluso a nivel mundial, con otras de muy bajo nivel de productividad, como las micro y pequeñas empresas informales.<sup>7</sup>

A su vez, si se examina la distribución del ingreso desde la perspectiva del trabajo, se comprueba que existe consenso en que la desigualdad se genera en el mercado laboral, ya sea por la existencia de marcadas diferencias salariales o por la baja participación del trabajo en el ingreso total. En este caso, las políticas distributivas deberían apuntar a ser capaces de contener o inducir cambios que den solidez a las instituciones laborales, como por ejemplo la negociación colectiva y la seguridad social; esto permitiría contrarrestar los efectos regresivos que tienen y estimulan los mecanismos de mercado sobre la distribución del ingreso.

Por otro lado, entre las **políticas redistributivas**<sup>8</sup> capaces de modificar la desigualdad desde el Estado, se encuentran la política tributaria y la de gasto social.

---

<sup>6</sup> Al respecto es interesante consultar a Pinto y Di Filippo (1974,1982); Souza y Tokman (1977); Tokman (1982, 1998, 2004 y 2006); Sunkel (1978, 2004); Infante (1981, 1992); De Gregorio y Landerretche (1998); Assael (1998); Ocampo (2001) y Schatan (2005).

<sup>7</sup> La heterogeneidad productiva del país también se expresa en las diferencias regionales, asociadas a los recursos con que cuenta una determinada región o territorio, asunto que examina Oscar Muñoz en el capítulo 6 de este libro, a propósito del caso del *cluster* del salmón.

<sup>8</sup> Se observa un amplio abanico de publicaciones respecto a este tema. Es recomendable consultar a: Llona y Uthoff (1978); Contreras (1998); Beyer (1997); Agosin (2000); Contreras, Larrañaga y Litchfield (2001); Contreras, Bravo y Urzúa (2002); Contreras y Morone (2002); Engel, Galetovich y Raddatz (1998); Ffrench-Davis (1974); Sapelli (2006); Repetto (2005); Meller (2000, 2005).

Respecto de la política tributaria, la evidencia indica que modificaciones importantes en la carga de impuestos a la sociedad tendrían un impacto reducido sobre la situación distributiva. Inclusive, más que en otras políticas públicas, dada la experiencia latinoamericana al respecto, por las tensiones que suele originar una propuesta de reforma tributaria redistributiva, se requiere aquí del diálogo social previo para llegar a consensos entre los actores sociales y políticos. A la vez, existen certezas refrendadas en diversos estudios en cuanto a que el gasto social constituye, en primer lugar, una poderosa herramienta para mejorar la distribución del ingreso en el corto plazo, y en segundo término, que su rendimiento depende de los montos asignados y de cuán efectiva sea la focalización en los grupos o segmentos a los cuales el Estado apoyará.

Uno de los asuntos emblemáticos de las políticas redistributivas es la educación. Al respecto se argumenta que para reducir la desigualdad se requiere invertir en educación en los grupos de menores ingresos, lo que aumentaría la oferta de trabajo calificado, y de paso no sólo generaría aumentos de ingresos para los beneficiarios de esta mayor escolaridad, sino también reduciría los niveles de desigualdad. Sin embargo, es importante señalar que tal efecto sólo puede ser observado en el largo plazo.

Sobre el papel de la política social caben dos comentarios. El primero apunta a que se debe reconocer que este tipo de política resulta fundamental para el logro de una sociedad más equitativa. Sin embargo, la tarea de contrarrestar la tendencia a la concentración del ingreso que se produce cuando compiten los que tienen más recursos de todo tipo con aquellos que no han logrado acceder a un piso mínimo de oportunidades, no puede descansar exclusivamente en la efectividad del gasto social. Carece de realismo esperar que el gasto social tenga por sí solo la capacidad de doblegar factores estructurales que condicionan la desigualdad de ingresos, entre otros factores porque este constituye sólo uno de los componentes del gasto público.

El segundo comentario se refiere a que, dependiendo de la persistencia e intensidad de las políticas redistributivas, por ejemplo en materia educacional, se podrían generar cambios en los factores que son condicionantes estructurales de la desigualdad. Esto implica que las políticas de este tipo pueden ser un valioso instrumento para apoyar el desarrollo de una estrategia distributiva.

Como se ha observado en la región, en especial en esta década, también existen políticas mixtas, en las que se combinan elementos

distributivos y redistributivos<sup>9</sup>. Estas tratan de privilegiar un manejo macroeconómico activo junto con otras medidas de tipo redistributivo para crecer con equidad. De acuerdo con esta óptica, en el primer caso la política macroeconómica tiene la responsabilidad de disminuir la vulnerabilidad de la economía ante los *shocks* externos, para evitar así los clásicos efectos regresivos de los ajustes. En el segundo caso, se promueve la aplicación de una estrategia de apoyo productivo del Estado hacia los sectores de baja productividad, a través de una política de “transferencia de inversiones”, es decir, mediante recursos provistos por el sector público para, por ejemplo, la adquisición de bienes de capital. De esta forma, la acción del Estado podría remover la limitante presupuestaria que enfrentan los sectores beneficiados y contribuir al aumento de su productividad e ingresos. Se trata entonces de redistribuir *a priori* para crecer.

### 2.3. Formas de medir la distribución de ingresos

La desigualdad en la distribución del ingreso se mide –convencionalmente– ordenando a las personas u hogares de acuerdo a su ingreso per cápita, según quintiles o deciles de ingreso. Para una noción adecuada de esa desigualdad es necesario aclarar previamente los conceptos de ingreso utilizados en su medición. Al respecto existen varias opciones. La primera es a través del ingreso autónomo, es decir, aquél que se percibe por el trabajo y la remuneración del capital. La segunda es mediante el ingreso monetario, esto es, el que equivale al ingreso autónomo además de las transferencias monetarias que reciben las personas. Por último, se utiliza también el concepto de ingreso total, que comprende al ingreso monetario y los subsidios que el Estado transfiere a través del consumo de bienes y servicios gratuitos o subsidiados, como es el caso de la educación, la salud, la vivienda, el consumo de agua potable y la energía eléctrica, entre otros. Sin duda, esta última noción de ingreso es la más representativa de la disponibilidad total de ingresos monetarios y de servicios de los hogares y las personas. De modo que es ésta la que debiera utilizarse para medir correctamente la desigualdad de ingresos.

Sin embargo, es posible medir la desigualdad señalada de manera diferente, si se utiliza el concepto de “pobreza relativa”<sup>10</sup>. Este se basa en

---

<sup>9</sup> Ffrench-Davis (2003, 2005); García (2005); Chenery et al. (1974); Contreras y Sapelli (2005); Marshall (1997); Núñez y Risco (2005); Perry et al. (2006).

<sup>10</sup> Martner (2006).

la concepción según la cual es pobre aquella persona cuyo consumo es inferior al que establecen las normas sociales y estándares de consumo de una familia promedio del 50% de las personas de menores ingresos de la población. Éste último constituye un indicador de desigualdad concentrado en la parte inferior de la pirámide de la distribución de ingresos, lo que significa que mientras más bajo es el nivel de vida de los más desfavorecidos en relación al del resto de la población, el porcentaje de personas en condición de pobreza relativa será más elevado.

En este contexto, la pobreza relativa se define como el grupo de personas o familias cuyo nivel de ingreso es inferior a 0,6 veces el ingreso mediano, constituyéndose en el sector relativamente más excluido de la sociedad. Además del grupo social recién descrito, se incluye en esta medición a los hogares que perciben ingresos medios, cuyo nivel de ingreso per cápita se sitúa entre un 60% del ingreso mediano y el ingreso promedio de la sociedad. Por último, el grupo social de ingresos altos está integrado por las familias que tienen un ingreso per cápita superior a la mediana.

De acuerdo a esta concepción, la pobreza relativa habría variado poco en el país, situándose en torno de un 27% de la población en el periodo analizado (Cuadro 3). De manera que al aplicar este criterio, el número de personas en condiciones de pobreza relativa era de 4,1 millones en 2003.

Cuadro 3  
COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN POR NIVEL DE INGRESO TOTAL PER CÁPITA DEL HOGAR, 1990-2003  
(Porcentajes)

Nivel de ingreso total per cápita	Población			
	1990 (%)	1994 (%)	1998 (%)	2003 (%)
Hasta 60% de ingreso mediano	27,5	27,4	27,4	26,4
60% de ingreso mediado a ingreso promedio	47,2	46,8	46,8	48,3
Mayor que el ingreso promedio	25,4	25,8	25,8	25,3
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta CASEN para los años respectivos.

La tasa de pobreza relativa constante entre 1990 y 2003 indica que la desigualdad distributiva se mantuvo prácticamente sin alteraciones en ese lapso. En efecto, los datos de distribución del ingreso total per cápita muestran que la participación de los grupos sociales en condición de pobreza relativa alcanza, en promedio, a un 6% del ingreso global en el periodo, en tanto que la fracción del ingreso captada por los grupos sociales de ingresos altos se eleva a un 67% (Cuadro 5). Lo anterior significa que el ingreso per cápita del grupo social de mayores ingresos

superó, invariablemente, en casi 11 veces el ingreso de los grupos sociales en pobreza relativa. Lo anterior refleja con claridad que la desigualdad social no mejoró en el periodo.

Cuadro 4  
PROMEDIO DE LOS HOGARES POR NIVEL DE INGRESO TOTAL PER CÁPITA DEL HOGAR, 1990-2003  
(Porcentajes)

Nivel de ingreso total per cápita	Población			
	1990 (%)	1994 (%)	1998 (%)	2003 (%)
Hasta 60% de ingreso mediano	4,8	4,6	4,7	4,5
60% de ingreso mediado a ingreso promedio	4,1	3,9	3,9	3,8
Mayor que el ingreso promedio	3,4	3,3	3,2	3,1
<b>Total</b>	<b>4,1</b>	<b>3,9</b>	<b>3,9</b>	<b>3,8</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta CASEN para los años respectivos.

Cuadro 5  
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LAS PERSONAS SEGÚN NIVEL DE INGRESO TOTAL PER CÁPITA DEL HOGAR, 1990-2003  
(Porcentajes)

Nivel de ingreso total per cápita	1990	1994	1998	2003
Hasta 60% de ingreso mediano (1)	5,8	5,8	5,5	5,6
60% de ingreso mediano a ingreso promedio	27,8	27,5	27,1	28,4
Promedio (2)	66,5	66,7	67,4	66,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Relación del ingreso total per cápita <sup>a</sup> (2) / (1)	12,5	12,2	13,0	12,2

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta CASEN para los años respectivos.

<sup>a</sup> Corresponde a la relación de ingreso total per cápita de estrato con ingresos.

### 3. Factores condicionantes del desempeño distributivo de la economía

La desigual distribución de ingresos entre los grupos sociales en Chile proviene de una conjunción de cuatro factores estructurales, que se examinan a continuación: una estructura demográfica diferenciada, una inserción laboral heterogénea, una asimetría en el acceso a los puestos de trabajo de buena calidad y, también, de la efectiva progresividad de la política social.

#### 3.1. Estructura demográfica diferenciada

Las personas y las familias no están distribuidas de forma homogénea de acuerdo a factores demográficos. Al examinarlos, surgen diferencias que explican en parte la desigualdad del ingreso.

Las disparidades demográficas de los hogares pertenecientes a diferentes grupos sociales son manifiestas<sup>11</sup> y constituyen uno de los factores que explica la desigualdad en la distribución del ingreso. En efecto, el tamaño de las familias es mayor en aquellas que tienen ingreso per cápita bajo; alcanza a 4,5 personas en el caso de los grupos sociales en condiciones de pobreza relativa, es de 3,8 personas entre los grupos de ingreso medio, y de 3,1 personas en promedio en el caso de los grupos sociales de ingreso alto (Cuadro 6).

El tamaño diferenciado según nivel de ingresos se traduce en una situación paradójica. Las familias de los hogares de más bajos ingresos per cápita tienen un mayor número de miembros en promedio para distribuir un ingreso; y lo contrario se observa en los grupos sociales de ingresos altos.

También en una composición muy diferenciada de los hogares de la población según edades (Cuadro 6). En efecto, en los grupos sociales de hasta 60% del ingreso de la mediana, niños y adolescentes son 35,5% del total, a diferencia de los grupos de mayores ingresos, donde representan el 17,4%. En tanto, en los hogares con ingresos desde 60% al promedio, el grupo etario infantil y juvenil representa el 24,3% (Cuadro 6).

### **3.2. Inserción laboral heterogénea**

Además de la asimetría poblacional, los grupos sociales en pobreza relativa tienen una muy baja tasa de participación laboral comparada con el resto<sup>12</sup>, como reflejo de su mayor dificultad de acceso al mercado laboral. Mientras que entre los grupos de ingresos medios y altos la participación laboral se eleva al 56.6% y a 65%, respectivamente, entre quienes se encuentran en la pobreza relativa sólo llega al 46.8%, en 2003 (Cuadro 6). Esta última tasa es 18,2 puntos porcentuales inferior a los grupos de ingresos altos y 9.8 puntos porcentuales menor que la de los grupos de ingresos medios.

Al respecto, cabe destacar que la tasa de participación de los grupos sociales de ingresos altos chilenos es semejante al promedio que se observa en algunos de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), como Estados Unidos, Canadá, Alemania y Francia, entre otros, mientras que la de los grupos de ingreso medio

---

<sup>11</sup> Jiménez y Ruedi (1998).

<sup>12</sup> La tasa de participación corresponde al porcentaje de la población económicamente activa (PEA) en la población en edad de trabajar (PET).

se asemejaría a la de varios países de Centroamérica y México. En cambio, la participación laboral de los grupos sociales en pobreza relativa correspondería a la tienen algunos países del norte de África.

Cuadro 6  
INDICADORES SELECCIONADOS. CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS Y LABORALES DE LOS  
HOGARES SEGÚN NIVEL DEL INGRESO TOTAL PER CÁPITA, 2003

Ítem	Características	Indicador	Nivel de ingreso per cápita		
			Hasta 60% <sup>a</sup>	De 60% al promedio <sup>b</sup>	Mayor al promedio <sup>c</sup>
<b>Población</b>	Tamaño	Total de personas (millones)	4,1	7,5	3,9
<b>Hogares</b>	Tamaño	Nº de hogares (millones)	0,9	1,9	1,3
	Incidencia	Participación en el total (%)	22,0	47,4	30,6
	Tamaño familiar	Nº de personas por hogar	4,5	3,8	3,1
	Edades	Niños y adolescentes (% total)	35,5	24,3	17,4
		Adultos mayores (% población respectiva) <sup>d</sup>	4,6	8,8	9,6
<b>Trabajo</b>	Participación laboral	Tasa de participación (%)	46,8	56,6	65,0
		Tasa de ocupación (%)	35,7	51,7	62,8
	Desempleo	Tasa de desempleo (%)	23,7	8,8	3,3
		Hombres	19,8	6,7	2,8
		Mujeres	32,3	12,2	4,0
		Jóvenes	40,5	17,5	10,6
		Participación en desempleo total (%)	45,4	43,8	10,8
	Situación contractual	Sin contrato (%)	38,8	22,8	12,6
	Protección social	No cotiza (%)	79,5	59,6	41,5
	Calidad del empleo	Alta	0,4	16,9	65,2
		Media superior	5,9	19,3	15,0
		Media inferior	65,4	54,6	17,9
		Baja	28,3	9,2	2,0
No utilización de la fuerza de trabajo potencial	Inactivos + desempleados + ocupados de baja productividad (% PET)	79,5	59,6	41,5	
<b>Ingresos</b>	Ingreso total por mes	Ingreso per cápita (miles de pesos)	32,1	88,3	391,1
	Distribución del ingreso	Participación ingreso (%)	5,6	28,4	66,0

Fuente: MIDEPLAN, Encuesta Casen (2003).

<sup>a</sup> Ingresos per cápita hasta un 60% del ingreso mediano.

<sup>b</sup> Ingresos per cápita entre 60% del ingreso mediano y el ingreso promedio.

<sup>c</sup> Ingresos per cápita superiores al ingreso promedio.

<sup>d</sup> Personas mayores de 65 años.

PET = Población en edad de trabajar.

Respecto a la situación del empleo, en los grupos sociales en pobreza relativa este es escaso y de baja productividad, en comparación con la situación del resto de los grupos sociales<sup>13</sup>. Datos de 2003 muestran que la tasa de ocupación entre los primeros alcanza a 35.7%, cifra bastante inferior a la observada en los grupos medios (51.7%) y más todavía a la de los grupos de altos ingresos (62.8%) (Cuadro 6). Estos datos confirman que la diferenciación de ingresos entre los diferentes sectores sociales se origina, en gran medida, en la asimetría de productividad, es decir, en la actual heterogeneidad estructural de la economía, en que coexisten sectores modernos e inmersos en el proceso de globalización, y que corresponden en su mayoría a grandes empresas, como numerosas empresas de muy baja productividad y que suelen no estar registradas y que se concentran en la demanda del mercado interno.

Si se analizan las cifras de desempleo, se constata que tampoco éste impacta por igual a todos los grupos sociales, debido a las disparidades observadas en las tasas de participación y de ocupación analizadas. La tasa de desempleo del grupo social en pobreza relativa se eleva a 23.7%, cifra que disminuye abruptamente a 8.8% en el caso de los grupos medios y a 3.3% entre de los grupos de ingresos altos en 2003 ( Cuadro 6).

Asimismo, se registran diferencias importantes en el desempleo al interior de cada grupo social, de acuerdo al sexo y la edad de los trabajadores. En el grupo social en condiciones de pobreza relativa, el desempleo juvenil es el más elevado del país (40.5%), superando al de las mujeres (32.3%) y duplicando al de los hombres (19.8%). En el grupo social medio estas tasas son más altas entre los jóvenes (17,5%) y las mujeres (12,2%). Finalmente, en el grupo de ingresos altos se destaca que los jóvenes tienen una elevada tasa de desempleo (10,6%), respecto de la de las mujeres (4,0%) y la de los hombres (2,8%).

En suma, como resultado de las fuertes diferencias observadas en las tasas de participación y desocupación, un 45,4% del desempleo del país se concentra entre los grupos en pobreza relativa, donde el desempleo afecta con mayor intensidad en primer lugar a los trabajadores jóvenes y en segundo término a las mujeres.

---

<sup>13</sup> La tasa de ocupación corresponde al porcentaje de los ocupados en la población en edad de trabajar (PET).

### 3.3. Institucionalidad laboral y calidad del empleo

La utilización del concepto de calidad del empleo posibilita una comprensión más precisa de los vínculos que existen entre los salarios y la productividad, ya que se incorpora en el análisis la gravitación de las relaciones laborales y las condiciones de trabajo<sup>14</sup>. El conjunto de estos factores condiciona tanto la participación del trabajo en el ingreso nacional, como el nivel de vida de la mayoría de las personas.

Las diferencias en la calidad del empleo son notorias entre los grupos sociales. Los datos sobre la estructura de la ocupación del grupo en condiciones de pobreza relativa del año 2003, indican que un 28,3% tiene empleo de baja calidad y que un 65,4% accede a empleo de calidad media- inferior (Cuadro 6). En el otro extremo, un 65,2% de los puestos de trabajo del grupo social de ingresos altos corresponde a empleos de alta calidad y 15,0% a empleo de calidad media- superior. En el grupo intermedio, sólo un 16,9% del empleo es de buena calidad, en tanto que la mayoría es de calidad media-inferior (54,6%), al igual que en el caso del grupo en pobreza relativa. Esto es, el empleo del grupo social en pobreza relativa es mayoritariamente de mala calidad, es decir, tienen salarios bajos, relaciones de trabajo precarias y carecen de protección social. La realidad laboral del grupo de ingresos altos es absolutamente opuesta. La mayor parte del empleo es de buena calidad con salarios elevados, relaciones formales de trabajo y una amplia cobertura en materia de seguridad social, lo que establece una clara diferenciación laboral y social con los grupos medio y en pobreza relativa.

### 3.4. El impacto distributivo de las políticas sociales

El gasto social es uno de los instrumentos de las políticas de corto plazo con capacidad de reducir –no de terminar, como se ha señalado– con la desigual distribución del ingreso generada por el mercado laboral<sup>15</sup>.

La política social es uno de los instrumentos redistributivos y su finalidad es mejorar el nivel de vida de las personas, en especial el de los grupos sociales de menores recursos, puesto que a los ingresos provenientes del trabajo de los hogares adiciona, entre otros, subsidios de salud, educación y vivienda, además de transferencias monetarias. De allí que sea necesario considerar el impacto del gasto social en el ingreso

---

<sup>14</sup> Infante (1999); Mizala y Romaguera (2001); Infante y Sunkel (2004); Tokman (2004).

<sup>15</sup> Contreras (1998); Bravo y Contreras (1999); Meller (2005).

de las personas (ingreso total per cápita) para obtener una medición adecuada de la distribución de ingresos y evitar así que la desigualdad sea magnificada.

Al contrarrestar –aunque sea parcialmente– la mala distribución de ingresos derivada del funcionamiento del mercado laboral en una economía que se caracteriza por una alta heterogeneidad productiva<sup>16</sup>, el gasto social tiene un efecto positivo sobre la equidad. Se observa que la importancia del gasto social tiene una tendencia de crecimiento en la última década, como un factor de compensación de la creciente desigualdad en el mercado de trabajo. En efecto, como se puede observar en el Cuadro 7, la razón entre el ingreso del trabajo del grupo social de ingresos altos respecto al de pobreza relativa aumenta desde 12,1 veces en 1990 a 14,0 veces en 2003, en tanto la razón del ingreso total de ambos grupos sociales disminuye desde 12,5 veces en el primer año a 12,2 veces.

Cuadro 7  
RELACIÓN DE INGRESOS PER CÁPITA DEL HOGAR, 1990-2003<sup>a</sup>

Año	Tipo de ingreso			
	Ingreso del trabajo	Ingreso autónomo	Ingreso monetario	Ingreso total
1990	12,1	13,4	12,7	12,5
1994	12,6	13,3	12,7	12,2
1998	13,9	14,8	13,7	13,0
2003	14,0	14,0	12,9	12,2

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta CASEN para los años respectivos.

<sup>a</sup> Corresponde a la razón entre el ingreso total per cápita del estrato con ingresos superiores al promedio y el estrato con ingresos hasta 60% de la mediana.

Las cifras del Cuadro 8 reflejan tres aspectos de la desigualdad que aparentemente son contradictorios entre sí. En primer lugar, la desigualdad habría aumentado en el periodo 1990-2003 si se la mide con el parámetro del ingreso del trabajo. Pero en segundo término, la desigualdad se habría reducido levemente si se la determina con el ingreso total, es decir, incorporando al ingreso de las personas el impacto monetario y no monetario de la política social. Finalmente, es preciso destacar que si bien el gasto social eleva el nivel absoluto de ingresos de los grupos menos favorecidos, este aumento es insuficiente para disminuir en forma significativa la desigualdad de ingresos.

<sup>16</sup> El tema se aborda con detenimiento en el capítulo 8 de este libro, de Ricardo Infante.

Cuadro 8  
INGRESOS PER CÁPITA DEL HOGAR SEGÚN NIVEL DE INGRESO, 1990-2003  
(Índice ingreso del trabajo = 100)

Año	Nivel de ingreso per cápita	Ingreso per cápita del hogar			
		Ingreso del trabajo	Ingreso autónomo	Ingreso monetario	Ingreso total
1990	30%	100	117	129	143
	30% a 60%	100	114	119	130
	Hasta 60 %	100	114	120	132
	De 60% al promedio	100	121	123	135
	Mayor al promedio	100	127	127	136
	Total	100	124	125	135
1994	30%	100	119	130	149
	30% a 60%	100	113	118	128
	Hasta 60 %	100	114	119	131
	De 60% al promedio	100	119	120	131
	Mayor al promedio	100	120	120	126
	Total	100	119	120	128
1998	30%	100	118	138	159
	30% a 60%	100	115	123	134
	Hasta 60 %	100	115	125	137
	De 60% al promedio	100	121	122	129
	Mayor al promedio	100	122	122	128
	Total	100	121	122	129
2003	30%	100	121	144	167
	30% a 60%	100	115	124	136
	Hasta 60 %	100	116	127	140
	De 60% al promedio	100	118	121	130
	Mayor al promedio	100	116	116	121
	Total	100	117	118	125

Fuente: Elaboración del autor con base en datos de la Encuesta CASEN para los años respectivos.

#### 4. Utilización diferenciada de la capacidad laboral

Hasta el momento se ha comprobado en este capítulo que la desigual distribución de ingresos proviene de un conjunto de factores que pueden sintetizarse en una estructura demográfica diferenciada, que condiciona el tamaño de la fuerza de trabajo potencial de los grupos sociales y la heterogeneidad productiva, determinante de las diferencias salariales, de la asimetría en la inserción laboral y del disímil acceso a los puestos de trabajo de buena calidad.

Si se examina el asunto desde otra perspectiva, en conjunto estos factores implican una utilización diferenciada de la fuerza de trabajo potencial, esto es, de la capacidad laboral de los diferentes grupos sociales. Por tanto, esta es otra forma de visualizar la distribución de ingresos.

A continuación se intenta demostrar que la utilización de la capacidad laboral es muy desigual entre los diferentes grupos sociales. Para esto, se considera que dentro de la población en edad de trabajar (PET, mayores de 15 años) existe un grupo de personas que se encuentran o no utilizadas (inactivos y desempleados) o subutilizadas (ocupados en empleos de baja calidad, en actividades con bajos salarios, sin contrato de trabajo y carentes de protección social). En cambio, la fracción de la PET que está utilizada, corresponde a aquellas personas ocupadas en puestos de trabajo con un nivel de calidad alto y medio, quienes en su mayoría tienen un salario razonable, contrato de trabajo y protección social.

Los datos muestran que en los grupos sociales en condición de pobreza relativa, la suma de la no utilización y subutilización de la capacidad laboral alcanza al 79,5% en 2003, porcentaje que se reduce a 59,6% en el grupo de ingresos medios y a 41,5% en los grupos sociales de ingresos altos (Cuadro 9). El resultado refleja una considerable asimetría entre los grupos sociales en cuanto al aprovechamiento de una capacidad humana básica como es el trabajo, la que es semejante a la desigualdad en la distribución de ingresos. En efecto, mientras que los grupos de ingresos altos utilizan 58,5% de su capacidad laboral, este grado de utilización disminuye a 50,4% en los grupos de ingreso medio, para caer abruptamente a un 20,5% en el caso de los grupos sociales en pobreza relativa.

La desigual distribución del ingreso implica una mala asignación de los recursos, tal como se desprende del contraste entre la escasa utilización de la capacidad laboral de los grupos menos favorecidos y la de los sectores de altos ingresos. En otros términos, una mala distribución del ingreso conducirá a una subutilización de la capacidad productiva y, por tanto, se constituirá en un factor que limita el crecimiento económico.

## 5. Perspectivas de la distribución del ingreso en el mediano plazo

Si no se produce un debate y reflexión sobre la capacidad del actual modelo de crecimiento económico para enfrentar la desigualdad en la distribución del ingreso y reducir progresivamente el déficit social en el mediano plazo, aumentará la probabilidad de que los malos resultados

Cuadro 9  
UTILIZACIÓN DE LA CAPACIDAD LABORAL SEGÚN NIVEL DE INGRESO TOTAL PER CÁPITA DEL HOGAR,  
1990-2003  
(Porcentajes)

Años	Componentes	Nivel de ingreso total per cápita			
		Hasta 60% ingreso mediano	60% Ingreso mediano a ingreso promedio	Mayor que ingreso promedio	Total
1990	Población en edad de trabajar	100,0	100,0	100,0	100,0
	Inactivos	55,8	48,7	42,0	48,4
	Población económicamente activa	44,2	51,3	58,0	51,6
	Ocupados / Calidad del empleo	35,5	47,5	56,3	47,3
	- Alta	0,1	5,5	29,6	10,7
	- Media-superior	1,8	10,0	12,8	8,9
	- Media-inferior	18,7	21,6	9,9	17,9
	- Baja	14,9	10,4	4,1	9,8
	Desocupados	8,7	3,9	1,7	4,3
	Inactivos + desocupados + empleo baja calidad	79,4	62,9	47,8	62,5
1994	Población en edad de trabajar	100,0	100,0	100,0	100,0
	Inactivos	54,7	46,0	38,6	45,8
	Población económicamente activa	45,3	54,0	61,4	54,2
	Ocupados / Calidad del empleo	38,1	50,8	59,9	50,5
	- Alta	0,2	7,3	33,7	13,1
	- Media-superior	1,9	10,8	14,3	9,8
	- Media-inferior	20,8	22,8	8,8	18,4
	- Baja	15,3	9,9	3,1	9,2
	Desocupados	7,2	3,3	1,5	3,7
	Inactivos + desocupados + empleo baja calidad	77,2	59,1	43,2	58,7
1998	Población en edad de trabajar	100,0	100,0	100,0	100,0
	Inactivos	53,3	44,1	37,6	44,4
	Población económicamente activa	46,7	55,9	62,4	55,6
	Ocupados / Calidad del empleo	35,1	51,3	60,2	50,1
	- Alta	0,1	6,4	32,7	11,8
	- Media-superior	1,3	9,7	12,8	8,5
	- Media-inferior	17,5	23,7	10,3	18,8
	- Baja	16,3	11,5	4,5	10,9
	Desocupados	11,6	4,6	2,2	5,6
	Inactivos + desocupados + empleo baja calidad	81,1	60,2	44,3	60,8
2003	Población en edad de trabajar	100,0	100,0	100,0	100,0
	Inactivos	53,2	43,4	35,0	43,3
	Población económicamente activa	46,8	56,6	65,0	56,7
	Ocupados / Calidad del empleo	35,7	51,7	62,8	51,1
	- Alta	0,0	6,3	34,9	12,2
	- Media-superior	1,5	9,2	12,5	8,3
	- Media-inferior	19,0	25,0	11,1	20,1
	- Baja	15,2	11,3	4,4	10,5
	Desocupados	11,1	5,0	2,2	5,6
	Inactivos + desocupados + empleo baja calidad	79,5	59,6	41,5	59,3

Fuente: Elaboración del autor con base en datos de la Encuesta CASEN para los años respectivos.

distributivos se reiteren en el futuro. Al respecto se propone examinar las perspectivas de la situación distributiva, utilizando como aproximación una estimación del desempleo para los próximos cuatro años<sup>17</sup>.

Los antecedentes sugieren que la reducción de la tasa de desempleo no será una tarea fácil, incluso considerando un horizonte de mediano plazo (2007-2010) y un crecimiento económico con un nivel mínimo aceptable (mínimo 5% anual), en un horizonte optimista, muy difícil de cumplir con la crisis provocada por el *shock* financiero. Es probable que la fuerza de trabajo prosiga su expansión actual, por lo que cabe esperar que para los trabajadores que acceden por primera vez al mercado laboral será más difícil encontrar empleo en los próximos años. Se estima que la participación laboral de los hombres, que ya alcanzó un nivel considerable, tendería a estancarse en el mediano plazo, mientras que la tasa de participación femenina continuaría expandiéndose.

Por otro lado, se prevé que el empleo tendrá un crecimiento anual (2.2%), levemente superior al de la fuerza de trabajo (2.1% por año), considerando un crecimiento del PIB de 5.5% y una relación de 0.4 entre el crecimiento del empleo y del producto. Esta relación entre crecimiento del empleo y el producto es baja dada la escasa capacidad de generación de nuevos puestos de trabajo que muestran los sectores de productividad media y baja desde mediados de la década pasada.

En este escenario, se estima que la tasa de desempleo promedio (levemente inferior al 8% en el año 2006) se situaría en un 7.7% en el 2010. Este resultado indica que el crecimiento económico por sí solo no aseguraría que el desempleo se sitúe en un nivel considerado como "socialmente aceptable" (6%) a fines del periodo. Con el impacto de la crisis, que reducirá el crecimiento en 2009 y quizá también 2010, la posibilidad de lograr esta tasa de desocupación es incluso inferior.

Lo anterior sugiere que, para reducir el desempleo de 7,7% a 6% en el 2010, al final del periodo<sup>18</sup> se deberían aplicar políticas activas de empleo para crear 120.000 puestos de trabajo adicionales a los generados por el crecimiento económico hasta el año 2010.<sup>19</sup>

En este escenario resulta muy improbable que las políticas económicas permitan reducir el grado de heterogeneidad que caracteriza el funcionamiento de la actividad económica y del mercado laboral. En

---

<sup>17</sup> Infante (2005).

<sup>18</sup> El cambio representa un 1,7% de la PEA, es decir, a 120.000 trabajadores.

<sup>19</sup> Con el crecimiento económico de 5,5% anual y sin políticas activas, la tasa de desempleo se situaría en 7,7% en el 2010. Sin embargo, la desaceleración que se prevé para la economía chilena en 2009, con un 2,5% estimado de crecimiento por el Banco Central, puede afectar estos cálculos.

síntesis, se prevé que la desigualdad de ingresos se mantendría como un problema persistente en los próximos cinco años.

## 6. Conclusiones

No obstante el éxito que Chile ha logrado en los últimos 16 años en materia de disminución de la pobreza, la persistencia de la desigualdad del ingreso en el periodo 1990-2005<sup>20</sup> sitúa el problema entre los prioritarios para la construcción de una nueva agenda pública. Inclusive, la crisis económica mundial que se desencadenó en 2009 a partir del shock financiero confiere mayor importancia a la tarea de analizar y debatir las políticas públicas para reducir la desigualdad extrema que tienen los agentes económicos, sociales y políticos, dado que los más afectados por fenómenos de esta naturaleza –en términos de desempleo, deterioro de la calidad del empleo y de las remuneraciones– suelen ser los grupos de ingresos más bajos.

La desigual distribución de ingresos se ha tornado persistente por cuatro motivos, como se ha examinado en este capítulo. En primer lugar, el modelo de economía de mercado prevaleciente e inserción internacional funciona muy bien para una parte de la población, pero no consigue –ni está entre sus objetivos– evitar importantes y persistentes niveles de desigualdad. En segundo término, la persistencia histórica de la heterogeneidad productiva, que constituye el factor originario de la diferenciación salarial, de la asimetría en la inserción laboral y del diferente acceso a los puestos de trabajo de buena calidad que tienen las personas genera condiciones de desigualdad estructurales, afincadas en el mercado laboral, de las cuales se derivan condiciones muy distintas de ingresos para los principales grupos de la población. El tercer factor que incide en la permanencia de la desigualdad es la estructura demográfica diferenciada del país, que condiciona el tamaño de la fuerza de trabajo potencial de los diversos grupos sociales. Por último, el cuarto factor es que si bien la acción del Estado se ha concentrado correctamente en la aplicación de políticas públicas redistributivas a favor de los excluidos, lo que ha permitido atenuar las carencias de estos grupos sociales, en especial de los más pobres, no es misión del gasto social lograr abatir las enormes diferencias que existen entre los diferentes grupos sociales chilenos, en particular, la desigual distribución del ingreso.

---

<sup>20</sup> Medida a través de la razón de ingreso total entre el quintil 5 y el quintil 1 y los índices de Gini con datos de las Encuestas CASEN del periodo.

De lo anterior se desprende la necesidad de iniciar una nueva estrategia de desarrollo en Chile, que tenga un carácter inclusivo y sitúe entre sus focos prioritarios la mejoría de la distribución del ingreso y de las oportunidades orientando sus políticas hacia la reducción de la heterogeneidad estructural. La maduración de una estrategia de esta naturaleza no es un proceso de corto plazo, sino que requiere de unas dos décadas para su aplicación a fin de permitir una transformación estructural del país, que incorpore un ambicioso programa de inversiones a fin de permitir a los sectores menos avanzados aumentar gradualmente la productividad y los ingresos de quienes están ocupados ahí y mejorar la calidad de vida de las familias relativamente excluidas. Cambios de una extensión e intensidad como los que se requieren no pueden ser concretados si no existen amplios consensos que aseguren el necesario respaldo ciudadano a las reformas.

La estrategia de desarrollo inclusiva debería erguirse sobre dos pilares: la acentuación de la actual dinámica exportadora pero ampliando su diversificación, y la atenuación de la heterogeneidad productiva estrechando las brechas de productividad existentes entre diferentes tamaños de empresa, sectores y regiones.

La diversificación de las exportaciones persigue lograr dar acceso al mercado internacional a una parte importante de aquellos sectores excluidos de los beneficios de la globalización. Tanto esta necesidad de diversificación e internacionalización, como la prioridad que deberían tener las políticas que conduzcan a reforzar los eslabonamientos de la estructura productiva, lo que permitiría difundir los impulsos dinámicos hacia sectores rezagados, deben estar incorporados en el diseño de la estrategia desde sus inicios.

Estanuevaestrategiadedesarrollodeberíaaspirar,fundamentalmente, a la reducción de los diferenciales de productividad entre los distintos segmentos de la economía, objetivo que involucra tanto a los sectores no transables, afincados en la producción interna, como al sector exportador, esto es, a los actores interesados a nivel de ramas de actividad económica y comunas. En este sentido, el Estado debería tener la capacidad no sólo de diseñar la estrategia con la participación efectiva de empleadores, trabajadores y la comunidad, sino de aplicar políticas que consideren simultáneamente los aspectos globales, sectoriales y locales.

El impulso de reducción de las brechas de productividad que resultan como producto de la heterogeneidad del aparato productivo, combinado con el gasto social focalizado es lo que permitiría reducir la inequidad.

Al Estado le compete asumir el liderazgo de esta iniciativa, así como una función de marco orientador para reordenar y mantener los estímulos coherentes con el desarrollo de la estrategia y reordenar las prioridades de la administración central en torno al objetivo de lograr avances decisivos hacia la superación de la desigualdad en la distribución del ingreso. Esto implica diseñar el desarrollo en términos de los sectores modernos de exportación pero también, y con el mismo nivel de énfasis, en los sectores de producción de menor productividad.

El éxito de esta estrategia requerirá de un cambio de enfoque en las políticas públicas con el propósito de ir superando paulatinamente la heterogeneidad estructural prevaleciente en los diferentes sectores y regiones de la matriz productiva y social del país, puesto que ésta se ha constituido en el mayor obstáculo para lograr el crecimiento con equidad. Asimismo, se requerirán nuevas formas de interacción entre el Estado y el mercado, y entre éste y la sociedad civil, incluyendo a organizaciones solidarias de base, con las regiones y localidades. Conjuntamente, se necesitará de mayor eficacia, flexibilidad y una preocupación los aspectos tecnológicos, institucionales y organizativos.

## Bibliografía

- Agosín, M., (2000), *Posibilidades y limitaciones de las políticas económicas redistributivas: perspectivas de largo plazo*, Santiago, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile.
- Assael, H. (1998), "La búsqueda de la equidad", *Revista de la Cepal N° Extraordinario*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Banco Mundial (2003), "Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura con la historia?", Washington D.C., Banco Mundial.
- Beyer, H., (1997), "Distribución del ingreso: antecedentes para la discusión" en Bielschowsky, R. (1998) "Evolución de las ideas de la CEPAL", en *Revista de la CEPAL N° Extraordinario*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bonifaz, R. y Bravo, D., (1998), "Mercado del trabajo e institucionalidad laboral en Chile durante los gobiernos de la Concertación" en Cortázar, R. y Vial, J. (ed.), "Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo", Santiago, Dolmen/CIEPLAN.
- Bravo, D. y Contreras, D. (1999), "La distribución del ingreso en Chile 1990-1996: análisis del impacto del mercado del trabajo y las políticas sociales", Santiago, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile.

- CEPAL (2006), *Cepalstat. Estadísticas de América Latina y El Caribe*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (En: [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)).
- \_\_\_\_ (2008), *Panorama social de América Latina*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (En: [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)).
- Chenery, H. et al. (1974), *Redistribution with growth*, Washington D.C., The World Bank.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1993), "Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI", Luxemburgo, Comisión de las Comunidades Europeas.
- Contreras, D. (1998), "Distribución del ingreso en Chile. Nueve hechos y algunos mitos", resumen de su proyecto *La distribución del ingreso en Chile 1990-1996: análisis del impacto del mercado del trabajo y las políticas sociales*, Fondo de Políticas Públicas, y de su informe *Evolución del bienestar en Chile: 1987-1997*, Santiago, Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico.
- Contreras, D., Larrañaga, O., Litchfield, J. et al. (2001), "Poverty and income distribution in Chile 1987-1998. New evidence", en *Cuadernos de Economía*, vol. 38, N° 114, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Contreras, D., Bravo, D., y Urzúa, S. (2002), *Poverty and inequality in Chile 1990-1998: learning from microeconomic simulations*, Documento de Trabajo N° 196, Santiago, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile, Santiago.
- Contreras, D., Morone, P. (2002), *Inequality, segregation and the chilean labour market*, Documento de Trabajo N° 193, Santiago, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile.
- Contreras, D. y Sapelli, C. (2005), presentación en conferencia "Los chilenos y la distribución del ingreso", [http://www.uc.cl/laucmiraachile/pdf/13\\_distribucion.pdf](http://www.uc.cl/laucmiraachile/pdf/13_distribucion.pdf)
- Corporación Latinobarómetro (2008), *Informe 2008*. (En: [http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME\\_LATINOBAROMETRO\\_2008.pdf](http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2008.pdf)).
- De Gregorio, J. y Landerretche, O., (1998), "Equidad, distribución y desarrollo integrador", en Cortázar, R. y Vial, J., (ed.), *Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*, Santiago, Dolmen/CIEPLAN.
- Engel, E., Galetovich, A. y Raddatz, C. (1998), *Reforma tributaria y distribución del ingreso en Chile*, Santiago, Centro de Economía Aplicada (CEA), Departamento de Ingeniería Industrial Universidad de Chile.
- Ffrench-Davis, R. (1974), "Mecanismos y objetivos de la redistribución del ingreso", en Foxley, A. (ed.), *Distribución del ingreso*, México D. F., Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_ (2003), *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de la política económica en Chile*, Santiago, Lom Ediciones.
- \_\_\_\_ (2005), *La distribución del ingreso: deuda pendiente*, Informe N° 478 de Asuntos Públicos. (En: [www.asuntospublicos.org](http://www.asuntospublicos.org)).

- García, A. (2005), "Chile: distribución del ingreso y visión estratégica: lecciones de países exitosos". (En: <http://www.chile21.cl/ideas/50.act> y [http://www.uc.cl/laucmiraachile/html/que\\_es.html](http://www.uc.cl/laucmiraachile/html/que_es.html)).
- Guardia, A. (2006), *Lineamientos de una estrategia exportadora para aprovechamiento de los acuerdos comerciales y los clusters industriales existentes*, Santiago, Centro de Estudios del Desarrollo (CED).
- INE (1966-2005), Encuesta Nacional de Empleo, Santiago, Instituto Nacional de Estadísticas (INE).
- Infante, R. (1981), "Heterogeneidad estructural, empleo y distribución del ingreso", en *El Trimestre Económico* N° 190, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_ (ed.) (1999), *La calidad del empleo*, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- \_\_\_\_ (2005), "Nuevos sectores sociales: empleo y calidad de vida", en Fundación Chile 21, *Aportes para el debate. Desarrollo, empleo, equidad y democracia*, Santiago.
- \_\_\_\_ (ed.) (2006a), *Chile: transformar las necesidades sociales en nuevas oportunidades de empleo*, Santiago, Ediciones Chile 21.
- \_\_\_\_ (2006b), "Economía social. La experiencia de los países europeos", en *Revista Foro* N° 56, Santiago, Fundación Chile 21.
- \_\_\_\_ (2007), "Una política de distribución de ingresos desde la perspectiva de la heterogeneidad estructural", en Jelvez, M. (ed.) *Perspectivas económicas para el Chile del Bicentenario: desafíos y oportunidades*, CED/PNUD. En: (<http://www.ced.cl/contenidos/publicaciones/>).
- Infante, R. y Klein, e. (1992), "Chile. Transformaciones del mercado laboral y sus efectos sociales: 1965-1990", Documento de Trabajo N° 368, Santiago, Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), Santiago.
- Infante, R. y Sunkel, G. (2004), *Chile. Trabajo decente y calidad de vida familiar 1994-2000*, Santiago Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Jiménez, L. F. y Ruedi, N. (1998), "Determinantes de la desigualdad entre los hogares urbanos", en *Revista de la CEPAL* N° 66, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Katz, J. (2006), "Cambio estructural y capacidad tecnológica local", en *Revista de la CEPAL* N° 89, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Landerretche, O. (2006), en "Cuenta Pública del Vicepresidente Ejecutivo", Santiago, Corporación de Fomento de la Producción (CORFO).
- Larrañaga, O. (2001), "Distribución de ingresos en Chile: 1958 – 2001", en Ffrench Davis, R. y Stalling, B. (ed.), *Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973*, Santiago, Lom Ediciones, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- León, A. (2002), "¿Será Chile un país desarrollado cuando celebre el Bicentenario?", columna de opinión en el Centro de Prensa CEPAL, Santiago. (En: [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)).

- Llona, A. y Uthoff, A. (1978), "El problema de la distribución del ingreso: el caso chileno", en Zahler, R. et al., *Chile 1940/1975. Treinta y cinco años de discontinuidad económica*, Santiago, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos.
- Marshall, J. (1987), "Los obstáculos para el crecimiento de la economía chilena", en Edwards, E. (ed.), *Dinamismo y equidad: cohabitación forzosa*, Santiago, Centro de Estudios del Desarrollo (CED).
- Martner, G. (2006), "Exclusión y necesidades sociales" en Infante, R. (ed.) *Chile: Transformar las necesidades sociales en nuevas oportunidades de empleo*, Santiago, Ediciones Chile 21.
- Meller, P. (2000), *Pobreza y distribución del ingreso en Chile (década del 90)*, Documento de Trabajo CEA N° 69, Santiago, Universidad de Chile.
- \_\_\_\_ (2005), "Una revisión del debate ideológico-económico sobre equidad y crecimiento", en Meller, P. (ed.), *La paradoja aparente. Equidad y eficiencia: resolviendo el dilema*, Santiago, Aguilar Chilena de Ediciones S. A.
- Mizala, A. y Romaguera, P. (2001), "La legislación laboral y el mercado del trabajo: 1975-2000", en Ffrench Davis, R. y Stalling, B. (ed.), *Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973*, Santiago, Lom Ediciones, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Molina, S. (2005), *Es el tiempo de la equidad*, Santiago, Banco del Desarrollo.
- Núñez, J. y Risco, C. (2005), "Movilidad intergeneracional del ingreso", *Expansiva*, Santiago. (En: [www.expansiva.cl](http://www.expansiva.cl)).
- OIT (2006), Chile. Informe de empleo 2005, Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Perry, G., Arias, O., López, J.H., Maloney, W. y Servén, L. (2006), *Poverty reduction and growth: virtuous and vicious circles*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Pinto, A. y Di Filippo, A. (1974), "Notas sobre la estrategia de la distribución y redistribución del ingreso en América Latina", en Foxley, A. (ed.), *Distribución del ingreso*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_ (1982), "Desarrollo y pobreza en América Latina: un enfoque histórico estructural", en Franco, R. (comp.), *Pobreza, necesidades básicas y desarrollo*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Repetto, A. (2005), "Desigualdad de ingresos y oportunidades en Chile", en Meller, P. (ed.) *La paradoja aparente. Equidad y eficiencia: resolviendo el dilema*, Santiago, Aguilar Chilena de Ediciones S.A.
- Rojas, P. (2006), *Evolución de la economía chilena y sus desafíos para el futuro*, Santiago, Centro de Estudios del Desarrollo (CED).
- Ruiz-Tagle J. (1998), "Chile: 40 años de desigualdad de ingresos", Santiago, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile.

- Rupfer, D. y Rocha, F. (2005), "Productividad y heterogeneidad estructural en la industria brasileña", en Cimoli, M. (ed.), *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Sapelli, C. (2006), "Machuca, la movilidad social y la distribución del ingreso en el Chile de hoy", en *Revista Administración y Economía UC* N° 59, Santiago, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Schatan, J. (2005), *Distribución del ingreso y pobreza en Chile*, Santiago, Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA).
- Slavinsky, Z. (1964), *La mano de obra y el desarrollo económico de América Latina en los últimos años*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Souza, P. y Tokman, V. (1977), "Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas", en Muñoz, O. (comp.), *Distribución del ingreso en América Latina*, Santiago, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Sunkel, O. (1978), "La dependencia y la heterogeneidad estructural" en revista *El Trimestre Económico* N° 177, México D.F.
- \_\_\_\_\_ (2004), "En busca del desarrollo perdido", en *Colección Ideas* N° 70, Santiago, Fundación Chile 21.
- \_\_\_\_\_ (2006a), "La distribución del ingreso en Chile", en *Revista Foro* N° 58, Santiago, Fundación Chile 21.
- \_\_\_\_\_ (2006b), "La sostenibilidad del desarrollo vigente en América Latina", en Aromando, J. (ed.), *El desafío de la globalización en América Latina*, Buenos Aires, Jorge Baudino Editores.
- Sunkel, O. e Infante, R. (2006), *Hacia un crecimiento incluyente*, Santiago, mimeo, Fundación Chile 21.
- Tokman, V. (1982), "Desarrollo desigual y absorción del empleo. América Latina 1950-80", en *Revista de la Cepal* N° 17, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_ (2004), *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*, Santiago, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (2006), *Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social*, Serie Financiamiento del Desarrollo N° 170, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/GTZ.
- Tokman, V. y O'Donnell, G. (eds.) (1998), *Poverty and inequality in Latin America*, University of Notre Dame, Indiana, USA.
- Vergara, R. y Rivero, R. (2005), "Productividad sectorial en Chile: 1986-2001", Documento de Trabajo N° 286, Instituto de Economía, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile.



## Capítulo 5

---

---

# Heterogeneidad productiva, grupos sociales y capacidad cultural

*Guillermo Campero*

## 1. La globalización, un cambio de época

### 1.1 El surgimiento de un mundo nuevo e incierto

El mundo está en los primeros años de un nuevo siglo y milenio, como señalan Ottone y Pizarro (2004), que mucho más que un cambio de fechas, constituye un profundo cambio de época en la historia de la humanidad. Está surgiendo una nueva era, equivalente a la experiencia vivida en el pasado con la aparición de la sociedad industrial. Transformaciones que antes tardaban siglos o decenios ocurren hoy en meses. En el transcurso de una vida, se producen cambios dramáticos que ponen en cuestión a los modos de vida, la actividad laboral y la relación de las personas con el conjunto del entorno económico, social y político donde viven.

Se puede observar cotidianamente como los modos de vida, las formas de trabajar, de hacer negocios, de comunicarse, de configurar familias y comunidades, en fin, todos los ámbitos de la vida de las personas –y en todas partes del mundo–, cambian de una manera y velocidad tales, que a menudo resulta difícil de asimilar y procesar adecuadamente.

Los lenguajes y las culturas se han tornado más universales y la velocidad de las comunicaciones permite a los agentes económicos, sociales y políticos actuar en tiempo real y ayuda a las personas a presenciar los hechos fundamentales que ocurren en casi todos los rincones del mundo en el momento mismo en que ellos están sucediendo.

Uno de los rasgos más distintivos que surge en esta nueva época es la contracción sin precedentes de los conceptos del tiempo, espacio y sus formas de vivirlos. Sus efectos abarcan el conjunto de la actividad humana.

Al conjunto de este fenómeno se le llama hoy globalización, un concepto cada día más familiar en todos los debates públicos del mundo en desarrollo y que se discute con similar intensidad en los países desarrollados. Somos partícipes y espectadores de este proceso bajo la evidencia de su carácter y naturaleza universal. A diario las diversas comunidades nacionales viven estas transformaciones de formas diferentes, según su grado relativo de desarrollo económico, forma de inserción en la globalización, cultura local, incluida la tradición política, fuerza o debilidad de sus instituciones y sociedades civiles, y según sus grados de integración moral, social o nacional, así como también la naturaleza de sus elites dirigentes.

La naturaleza de los procesos sociales y políticos a través de los cuales se han producido los cambios influye en la forma y características que este fenómeno asume en las distintas sociedades. En efecto, el proceso es diferente si transcurre en un contexto de democracia política, de sociedades con un grado adecuado de pluralismo, o si lo hace bajo situaciones de autoritarismo, sea de burocracias tecnocráticas dotadas de poder suficiente para actuar unilateralmente, o de regímenes dictatoriales.

Todos estos factores hacen que las diferentes comunidades nacionales muestren una variedad de reacciones sociales, políticas y culturales, a su vez diversas al interior de ellas, según el grado de oportunidad, incertidumbre o amenaza que observan subjetiva u objetivamente en tal proceso. Existe latente una cuestión de legitimidad social, política y cultural que todavía no está resuelta de forma universal y consensuada sobre esta nueva fase que se ha instalado como la característica propia del siglo XXI. Como en todos los cambios de época, este fenómeno es consistente con la percepción de incertidumbre que acompaña a las mutaciones sociales propias de estos procesos.

La expectativa de oportunidades nuevas y los desafíos de asumir comportamientos innovadores se conjugan con el desmoronamiento

paulatino de las cartas de navegación cultural y socialmente conocidas, que –mal o bien– otorgaban ciertas certezas o rutas de comportamiento a seguir. Los “modos de vida y convivencia” que configuraban el orden social antiguo, con sus ventajas y limitaciones, están siendo cuestionados. Un sentimiento de perplejidad, y a veces de oposición a lo que acontece, tiende a recorrer el espíritu de los más diversos sectores sociales. Perplejidad y / o reacción defensiva ante lo que no es bien conocido, reglas del juego todavía no bien dominadas y la incertidumbre de los resultados que tales reglas pueden ofrecer.

Pero al mismo tiempo aparecen individuos, comunidades, grupos o segmentos sociales que apuestan a las nuevas oportunidades, se arriesgan a innovar y asumen un cierto liderazgo del cambio, convirtiéndose en nuevas elites dirigentes. Conviven así liderazgos de cambio y liderazgos de resistencia en el mundo social, político, laboral, que se entrecruzan de las formas más variadas.

Ambos tipos de liderazgo o de conductas son expresión de la magnitud de los cambios y sus efectos. La sociedad se encuentra inmersa en una fase de búsqueda, con cierta angustia y expectación, tras orientaciones que le permitan acceder a una idea de lo que será –o de lo que aspira sea– el orden social emergente. Esto hace que la época actual sea particularmente desafiante y, por lo mismo, un momento propicio y estimulante para el debate, la producción de ideas y la creación de un pensamiento social y político capaz de identificar con claridad las coordenadas centrales del cambio, sus dificultades y oportunidades, y en especial, que pueda formular una visión del futuro capaz que asuma al mismo tiempo la historia precedente y las posibilidades del porvenir que está en marcha. No se trata de borrar la biografía de las sociedades a nombre de una idea vaga del futuro, sino de conducir, desde las ideas y la práctica, a la conquista del nuevo siglo, preservando y honrando la historia, pero constituyéndola en el prólogo del porvenir y no en un ancla en el pasado.

A tal objetivo aspira a contribuir este capítulo, que se concentra en una de las dimensiones del cambio: su impacto sobre el mundo del trabajo. El texto se ha estructurado en dos secciones, además de esta introducción. En la siguiente sección, se presenta la naturaleza del proceso de globalización. La tercera sección se concentra en la descripción de los efectos de este proceso en el mercado de trabajo y el empleo, y los desafíos que de esto se desprenden.

## 2. Principales coordenadas de la globalización

Como señala el sociólogo catalán y profesor de la Universidad de Berkeley, Manuel Castells, en el primer capítulo de su libro *Globalización, tecnología, trabajo, empleo y empresa* (Castells, 2004), tres elementos constituyen el entramado fundamental de los procesos que definen las nuevas realidades de la economía y el trabajo, generando diferentes impactos en diversas dimensiones del mundo laboral: la globalización es información, es global y funciona en red. En lo que sigue el autor se ha basado sustancialmente en los planteamientos del profesor Castells en la obra ya mencionada.

### 2.1. La información

En este nuevo tipo de sociedad que surge, la información y el conocimiento se han convertido en las variables decisivas de la productividad y competitividad. Con capital, pero sin tecnología y conocimiento, se pierde ese capital. Basta ver cómo han desaparecido varios de los mayores colosos industriales que existían hace veinte o diez años.

La experiencia tan difundida de Bill Gates mostró que sin demasiado capital, pero con conocimiento y tecnología se puede llegar a generar bastante capital (Castells, 2004). Igualmente, el caso de Nokia, la empresa finlandesa que es la segunda productora de teléfonos móviles en el mundo –originalmente era una compañía maderera– en los últimos 25 años se reconvirtió a la tecnología electrónica, informática y de telecomunicaciones y llegó a ser la *número uno* en Europa. En el polo opuesto se encuentra lo ocurrido, por ejemplo, con la RCA, la histórica empresa de radiocomunicación, que quebró por no desarrollar la tecnología adecuada en su momento. Algo similar sucedió con la industria del automóvil en Estados Unidos y sobre todo en Europa, que debió asociarse con Japón para lograr situarse competitivamente en los mercados.

Información, tecnología, conocimiento, adaptabilidad, capacidad de gestión y procesamiento: estos son hoy los seis pilares para la creación de productividad y competitividad.

En otros momentos de la historia –de cambio lento, estabilidad o acumulación gradual–, la información tal vez no ha parecido muy importante para la economía y la sociedad. Lo que cambia en la actualidad es que, precisamente por el poder de las tecnologías de información, esa

importancia se acrecienta. La información siempre ha sido fundamental, pero en las condiciones de velocidad y de cercanía que la globalización impone a los actores, las tecnologías de la información proporcionan tanto la flexibilidad y la adaptabilidad necesarias como la capacidad de coordinar escenarios complejos y responder en los tiempos requeridos.

## 2.2. Una economía global

La economía global no es lo mismo que una economía mundial o que una economía fuertemente internacionalizada, porque mundialización e internacionalización han existido, de diferentes formas desde hace tiempo. Lo que cambia substancialmente es que en el presente por globalizadas se entiende a las empresas, las actividades económicas centrales, nucleares, de las economías que trabajan como una unidad en tiempo real a nivel planetario, a través de una red de interconexiones. Esta es la definición que distingue a la globalidad de procesos anteriores.

Los mercados de capitales son ejemplares en este sentido. Se hunde el *baht* tailandés y eso afecta a los ahorros de millones de personas en el mundo a través de una serie de interacciones y de oleadas sucesivas en el tiempo. Esto es nuevo. La capacidad de cualquier economía –ya no sólo de las economías centrales– para afectar al mundo en su conjunto, plantea una vulnerabilidad y una interdependencia inédita de las economías. Y esto repercute sobre sus posibilidades de inserción en los mercados mundiales, el funcionamiento de los mercados de trabajo y su estabilidad.

La información y la tecnología están globalizadas. Es decir, hoy existen *stocks* de tecnología que se compran y transmiten en función de la capacidad de las empresas de relacionarse con los circuitos de la tecnología global. No hay una tecnología catalana, una tecnología californiana –la hubo, pero ahora es global–, no hay una tecnología japonesa. Hay un mercado de tecnología no siempre transparente, hay momentos de monopolio momentáneo, pero siempre reducidos, porque quien no sigue actualizado e innovando en las redes de tecnología, se queda obsoleto. La tecnología en la globalización es necesariamente abierta; se debe abrir la tecnología disponible porque si no, es imposible interactuar con otras, no se puede comunicar, intercambiar e innovar fuera de las redes. Así es de radical: la apropiación del conocimiento resulta cada vez más riesgosa y menos viable en esta época.

La mano de obra más calificada, no aquella en general, también está globalizada. Los analistas financieros, los grandes periodistas,

los tecnólogos de punta e incluso algunos tipos de trabajadores que poseen competencias de alto nivel tecnológico circulan en el mundo. No necesariamente viven en todo el mundo o lo recorren, pero son mercados de trabajo con movilidad planetaria física o virtual.

En última instancia, la producción está en buena medida globalizada en términos de la importancia que tienen las empresas multinacionales y sus redes auxiliares de producción en el mundo. Esto, aunque las empresas multinacionales no emplean por sí mismas tantos gente como parece, “sólo” unos 70 millones de trabajadores en todo el mundo. (Castells, 2004).

Sin embargo, esta característica de la globalización, que se manifiesta en la centralidad de esos núcleos de empresas en la economía mundial, provoca que aunque la mayor parte de la fuerza de trabajo y la gran mayoría de las empresas no estén globalizadas, la dinámica, la situación y el funcionamiento de las economías de todos los países dependan de la conexión con este núcleo central. Esta conexión se establece por vínculos sucesivos, a través de distintos tipos de encadenamientos entre lo que ellas hacen y lo que ocurre en ese núcleo central en el país y en el mundo. Por esta razón, independientemente del espacio que ocupan las empresas globalizadas, el fenómeno de la globalización las trasciende y afecta crecientemente a todos los sectores de la economía y la sociedad.

### **2.3. El funcionamiento en red**

La tercera característica es que la globalización funciona en red. Lo que es relativamente nuevo es que estas son cada vez más “redes de trabajo”, que solamente redes empresariales. En el largo plazo, las redes empresariales serán seguramente un término antiguo. Esto ocurre porque actualmente los procesos de creación de tecnología, la innovación tecnológica, necesita de conocimientos compartidos, que exceden por principio la capacidad de cualquier empresa. La exceden por la diversidad y la velocidad de los cambios, pero sobre todo, porque el conocimiento útil se genera más que en una empresa o en una red de empresas, aunque también en ellas, en una relación en que concurren muchos actores que están produciendo innovación tecnológica. Es en esta red de trabajo, más que sólo de empresas, donde se encuentran las posibilidades tecnológicas con las demandas y valores de los consumidores.

Puede definirse a las redes como organizaciones flexibles de productores, proveedores y usuarios cooperando para adaptarse y competir.

Con la nueva tecnología de información es posible tener la flexibilidad de la red y también la coordinación y unidad de proyecto en las tareas que deben realizarse. Esto se concreta en la aparición de una nueva forma de actividad económica, que Castells (2004) denomina la **empresa-red**, que es una noción distinta de redes de una empresa o empresas.

Persisten las empresas como la unidad de capital, jurídica, de estrategia financiera, pero cada departamento, división, mercado nacional y sucursal opera con una gran autonomía y en relación con otros actores en la “red de trabajo”.

Movimientos de este tipo son los que han popularizado el concepto de cliente interno y, más recientemente, la propuesta de internalizar al cliente externo. La empresa moderna y globalizada tiende a borrar sus fronteras y a ampliar su concepto.

### 3. Impactos de la globalización en el mundo del trabajo

Los procesos antes mencionados están produciendo diversos efectos en la naturaleza del trabajo, las relaciones laborales, los mercados de trabajo, la formación y capacitación en competencias apropiadas a los cambios, así como transformaciones en la gestión y diseño organizacional de las empresas y la relación entre éstas y con el mercado, entre sus impactos más difundidos.

Estos efectos han sido examinados por algunos analistas como virtuosos en lo fundamental, y por otros como negativos e incluso catastróficos. Sin embargo, y como se desprende de la Memoria del Director General de la OIT en 2001, *Reducir el déficit del trabajo decente: un desafío global*, así como del Informe *Organizarse en pos de la justicia social*, presentado a la 92 Conferencia Internacional del Trabajo en 2004, no resulta fundado ni realista, desde el punto de vista de los postulados del trabajo decente situarse en ópticas polares.

La globalización e innovación tecnológica asociada a ella presenta diversas situaciones en cuanto al impacto que genera sobre el mundo del trabajo. Estas se encuentran relacionadas con las características de las sociedades y el tipo y calidad de inserción en la economía mundial, así como con los procesos más o menos regulados de implantación de la apertura comercial, tecnologías y formas de organización del trabajo, la gestión de las empresas, la inversión en capital humano y, muy especialmente,

la lógica institucional y perspectiva de largo plazo con que asumen estos procesos las elites dirigentes públicas y privadas. Por esta razón, lo relevante es plantearse cómo el trabajo decente se inserta en las nuevas realidades, potenciando sus componentes virtuosos y, sobre todo, se instala como una dimensión decisiva de ellos y no como una suerte de contraparte “social” del desarrollo. En otras palabras, cómo el trabajo decente asume el hecho que no existe desarrollo posible y sostenido si éste no considera como factor constitutivo de su éxito los postulados de aquél. Esto es una evidencia creciente en las sociedades más avanzadas socialmente.

En esta perspectiva se examinan a continuación algunos de los principales efectos de la globalización y la innovación tecnológica en el mundo del trabajo.

### **3.1. La división del trabajo**

Si bien se mantiene para gran parte del mundo laboral el tipo de división del trabajo que se configuró desde mediados del siglo pasado, ahora está adquiriendo nuevas características, propias del proceso de globalización, en una compleja situación de encuentro y desencuentro entre ambas. Se trata de una transición que tiene componentes virtuosos y traumáticos a la vez.

Las tendencias más visibles en la nueva configuración de la división del trabajo son la profundización y cada vez más veloz extensión del crecimiento de las ocupaciones concentradas en el mundo urbano o vinculadas a éste como centro de decisiones; el crecimiento más acelerado de los trabajos en servicios, mientras éstos adquieren progresivamente la característica de ser más especializados y con más componentes tecnológicos y de conocimiento; el trabajo en unidades más pequeñas y desagregadas de funciones productivas y servicios que antes estaban concentrados en grandes empresas, y ahora se desarrollan a menudo fuera de ellas, conectándose a través de múltiples formas de encadenamiento, en ocasiones más autónomo y dependiente. Incluso, muchas de estas unidades desagregadas y de menor tamaño han creado “nichos” de mercado para nuevos tipos de productos y servicios más modernos.

Todas estas transformaciones continuas y permanentes diversifican y segmentan como nunca antes el mercado laboral y de productos, las calificaciones y competencias, las carreras laborales, los requerimientos de reconversión y la movilidad ocupacional. La irrupción de la mujer en los mercados de trabajo ha sido también creciente. Si consideramos que lo

anterior ocurre en un contexto internacionalizado, donde las posiciones de las empresas, países y economías están en una interrelación permanente y cambiante, es claro que los procesos en curso de división del trabajo están constituyendo un escenario completamente nuevo.

Por otra parte, muchas más personas que nunca antes en la historia, en términos absolutos y relativos, se encuentran involucradas en una relación más estrecha y decisiva entre el nivel y calidad de la educación adquirida y/o la capacitación especializada y las oportunidades de trabajo de mejor nivel.

Hoy son muchos más los trabajadores independientes que trabajan media jornada, o incluso desarrollan el teletrabajo, a través de Internet, desde sus casas o cualquier lugar en que se encuentren. El dominio de las tecnologías de información y comunicación y el acceso a ellas se transforma en una herramienta cada vez más indispensable. Los trabajadores “de cuello blanco” comienzan a ser progresivamente mayoría, y dentro de esa categoría han crecido, en particular durante la última década, los gerentes, profesionales y especialistas (Halsey, 2000).

En el Reino Unido, por ejemplo, hacia 1911 los trabajadores con niveles relativamente bajos de calificación e insertos como trabajadores manuales en la industria de producción de bienes constituían 75% de la fuerza de trabajo. Hacia 1981 eran 50%, y menos de un tercio hacia 1991; la mayoría de los trabajadores estaba en 1991 en servicios tecnológicamente avanzados, algunos vinculados a la industria productiva y a otros ámbitos. A la vez, la proporción de mujeres económicamente activas creció desde 56% en 1971 hasta 72% en 1999. Y entre 1901 y 1991, la proporción de trabajadores agrícolas cayó desde 12% a 2%. (Halsey, 2000).

En Estados Unidos, el primer empleador ya no es la General Motors, sino Manpower, una empresa de servicios temporales. Fruto de la desconcentración, la ATT ha pasado de una dotación de un millón de trabajadores en 1983, a 72.000 en la actualidad. Asimismo, alrededor de 20 millones de personas trabajan como independientes y, las microempresas, que emplean a cuatro personas o menos, albergan aproximadamente el mismo número de trabajadores. (Peters, 2004).

La misma tendencia se observa en América Latina, pero con órdenes de magnitud distintos. En el caso de Chile, en 1920 algo más del 40% de la población económicamente activa se desempeñaba en trabajos agrícolas tradicionales, y hacia fines del siglo pasado esta proporción era inferior al 15%, creciendo primero el trabajo industrial hasta poco después de los años cincuenta, para luego aumentar, desde la década de

los setenta, el de servicios, particularmente privados y en áreas cada vez más diversificadas. En el sector no urbano, la inserción exportadora del país sobre todo desde el segundo lustro de los ochenta, reconcentró parte importante de la fuerza laboral en la actividad agropecuaria, forestal y acuícola que comenzó a operar bajo la lógica industrial. Encadenándose con el sistema industrial urbano y el sector financiero, incorporaron sostenidamente innovaciones tecnológicas y adoptaron formas de trabajo estacional que dieron lugar a un crecimiento de un mercado de trabajo temporal altamente rotativo. La desconcentración del trabajo desde las grandes empresas hacia unidades más pequeñas, proveedoras de servicios o productos, muchas de ellas tecnológicamente avanzadas, es un fenómeno también presente en Chile.

Estos y otros cambios en la división del trabajo están teniendo, directa o indirectamente, importantes efectos sobre el mundo laboral, la vida de los trabajadores y sus familias, así como sobre el conjunto de la sociedad en casi todo el mundo. Así lo refleja la incidencia en estas dimensiones que producen la desagregación y diversificación de las actividades productivas; las nuevas formas de trabajo que implican más movilidad de los trabajadores en el mercado laboral e incluso al interior de las empresas; las exigencias de conocimientos tecnológicos; y la alta movilidad en los mercados de trabajo, entre muchos otros procesos.

La presencia de la mujer en los trabajos remunerados fuera del hogar genera nuevos y complejos desafíos en la educación de los hijos, el tamaño de la familia, la naturaleza de las relaciones intrafamiliares y en la sociabilidad de esta con su entorno.

Todos estos procesos tienen impactos negativos y positivos. Por una parte, generan incertidumbre y alteran los modos de vida establecidos, modifican las formas de movilidad social y laboral y, en general, las maneras de relacionarse en las sociedades. Estos fenómenos desencadenan fuertes cambios culturales que la sociedad absorbe a menudo con dificultad.

Por otra parte, el nuevo orden económico, social, técnico y cultural abre también oportunidades y desafíos para el progreso de las personas y las comunidades sociales. Al igual que con el paso de la sociedad preindustrial a la industrial, el nuevo mundo que surge está diseñando modos de vida y de trabajo que, adecuadamente procesados en el terreno cultural, institucional, social y político, pueden ofrecer oportunidades de desarrollo personales y colectivas en materia económica, social y cultural.

Si bien ciertas formas de trabajo tienden a desaparecer o a disminuir, surgen otras que ofrecen posibilidades significativas de progreso. La

destrucción y creación de empleos, competencias laborales, tipos de movilidad laboral y otros procesos, conviven y desafían a las personas, comunidades, empresas e instituciones públicas y privadas a movilizarse para garantizar las capacidades individuales y colectivas de adaptación, adquisición de las competencias pertinentes y el procesamiento de nuevas culturas del trabajo. Por ejemplo, es notoria la mayor importancia que adquiere el emprendimiento individual o de pequeños grupos, o de comunidades locales, versus la tradicional cultura del trabajo dependiente en la gran empresa o en el sector público. O, también, relacionado a lo anterior, se difunde la cultura del riesgo asociada al trabajo autónomo, que es con frecuencia fuente de creación e innovación, al igual que asumir responsabilidades comunitarias de desarrollo en el espacio local o regional, superando la mirada a menudo dependiente de los poderes centrales económicos, sociales o políticos.

### 3.2. Surgimiento de un nuevo tipo de trabajo

Desde la época de la cadena de montaje de la naciente industria del automóvil, hasta el presente todo parece haber comenzado a cambiar en el mundo del trabajo y de la organización productiva.

Castells (2004) señala que comienza a surgir un nuevo tipo de trabajo. Este se caracteriza por una separación cada vez más amplia entre un tipo de trabajo al que llama “autónomo”, auto-organizado, que está surgiendo progresivamente de la nueva economía, y el trabajo dependiente tradicional, al que llama “genérico”. Si bien este último continúa siendo la forma de trabajo más extendida, sobre todo en los países de menor desarrollo relativo, su aparición abre un escenario que seguramente se constituirá en un fenómeno extendido para importantes sectores de trabajadores.

El **trabajo autónomo** es el que desarrolla aquel trabajador que tiene, al menos en parte importante, la capacidad instalada, en él o ella, de poder redefinir sus capacidades conforme va cambiando la tecnología y conforme cambia a un nuevo puesto de trabajo (Castells, 2004). Este trabajador autónomo, si se encuentra en un medio laboral que incentiva el despliegue de esa capacidad instalada que dispone, puede lograr ser propietario de sus medios de producción; en términos actuales, puede poseer un tipo de conocimiento polivalente, que le otorga mayor autonomía de la disponible para aquel situado en un trabajo tradicional o genérico.

En este emergente nuevo trabajo, más que calificaciones específicas lo relevante es una capacidad general educativa de cultura general,

asociación y distinción para determinar cuáles son las calificaciones necesarias para realizar las tareas, dónde buscarlas y cómo aprenderlas y aplicarlas. Es decir, una adaptabilidad importante, un nivel intelectual general. Esto implica una redefinición del sistema de educación y de la capacidad social de hacer puentes entre el trabajo y la educación.

Para estos trabajadores el problema no es su empleo, sino su “empleabilidad”, definida como la capacidad de mantenerse en el mercado laboral, desplazándose entre puestos de trabajo y empleadores distintos, mejorando su salario.

El **trabajo genérico (dependiente)** es el que ocupa a la gente que simplemente tiene sus capacidades humanas con un nivel de educación más o menos básico; que recibe instrucciones, ejecuta órdenes e incluso no le dejan hacer más que eso. Es la forma de desempeño mayoritaria en las empresas menos competitivas, para las que el trabajo es como un *commodity* cuya única variable de valor es el precio. (Castells, 2004).

Este tipo de trabajo genérico es aquel que actualmente enfrenta el mayor riesgo de ser reemplazado fácilmente en función de sus alternativas. Coexiste con máquinas y con trabajo genérico en otros países, en el mismo mercado de trabajo. Una empresa puede tener la opción de emplear a una persona, o utilizar una máquina en lugar de esta persona, o traer este producto producido por un obrero tailandés que cuesta diez veces menos. En esa relación, la fuerza de trabajo de naturaleza genérica está perdiendo capacidad de negociación y valor.

Ambas formas de trabajo coexisten en la empresa; su balance está determinado por el sector, tipo de inserción competitiva de la empresa y área de trabajo al interior de esta. ¿Cómo el trabajador logra adquirir las competencias que lo hacen más autónomo, y consigue dominar mayor conocimiento y polivalencia, la exigencia que está comenzando a predominar en el mercado laboral?. Con seguridad, el trabajo genérico más tradicional permanecerá por bastante tiempo, pero las exigencias propias de la productividad y la competitividad debieran inducir a las empresas a adoptar la perspectiva de que la inversión en autonomía y conocimiento de los trabajadores, características propias del trabajo emergente en aquellas más exitosas, es una condición que puede significar su permanencia o su desaparición en el mercado global (Peters, 2004).

### 3.3. El impacto de las nuevas tecnologías en el empleo

Diversos analistas sostienen que las nuevas tecnologías y el nuevo orden económico social producen desempleo. Sin embargo, empíricamente, la mayoría de los numerosos estudios realizados sobre la relación entre tecnología y pérdida de empleo reflejan que no existe tal relación mecánica. Para Castells (2004), sucede que en muchos países, la “nueva economía” y sus componentes de innovación tecnológica han sido implantados de manera abrupta, sin considerar los necesarios procesos de adaptación a las nuevas realidades del funcionamiento económico y su tecnología asociada. En muchos casos, esta implantación ha obedecido en el mundo privado al criterio de obtener ganancias económicas de corto plazo, sea reemplazando trabajo por tecnología o enfrentando la inestabilidad propia de un mercado altamente cambiante recurriendo al mecanismo más simple: despedir personal. El sector público se ha limitado a adoptar a menudo políticas simplistas como reducir la capacidad reguladora del Estado dejando al mercado la configuración de las decisiones que ordenan el funcionamiento económico y la adopción de las nuevas tecnologías.

Sin embargo, ninguna de estas formas primarias y primitivas de insertarse en los nuevos procesos conduce al progreso de las personas, al éxito de las empresas y menos aún al avance de los países, como es nítido en especial en las economías más industrializadas. Por el contrario, en muchos casos esta estrategia ha sido fuente de crisis y fracasos con secuelas graves.

En las sociedades más avanzadas se observa la superación de esta perspectiva miope y una orientación resuelta hacia la adopción de políticas públicas y privadas capaces de regular, conforme a las características propias de sus realidades laborales y sociales, la velocidad, ritmo y extensión de la implantación de formas de organización económica y laboral compatibles con la globalización y las tecnologías asociadas. Es lo que se ha llamado economía institucional.

Pero tampoco es efectivo, como señalan algunos tecnócratas, que, por definición, las nuevas tecnologías crean automáticamente más empleo. No es así. Depende de qué tecnología se utiliza y de cuál puesto de trabajo, formación y políticas de la empresa y de los gobiernos se trata. En última instancia, si los sectores público y privado toman seriamente en consideración lo señalado, la tendencia debiera ser que el empleo tienda a aumentar y no a disminuir en el mediano y largo plazo. Lo anterior, porque la innovación tecnológica es un sustento imprescindible

para la ampliación y creación incesante de nuevos mercados y para la supervivencia de las empresas en un escenario altamente competitivo.

Por otra parte, conviene examinar con detenimiento lo que aparece como disminución del empleo industrial, pues los servicios pueden ser hoy considerados también como industria. La frontera entre el concepto tradicional y moderno de industria se torna difusa. Los “servicios” financieros, tecnológicos, de asesoría a la gestión corporativa, las redes de producción de conocimiento, la información y tantas otras actividades, pueden ser considerados hoy también como industria.

Desarrollando la línea argumental de Castells, el sociólogo chileno Fernando Balcells sostiene que no puede afirmarse que los servicios no sean productivos. Señala que los servicios son generalmente bienes transables –no necesariamente intangibles– y que no existen productos sin servicios. Tampoco hay servicios sin producto, pero el producto de los servicios es infinitamente variable (Balcells, 2004).

Bajo este prisma, la cuestión de que se extingue el empleo industrial obedece en gran parte a la creciente obsolescencia de las distinciones entre industria y servicios, porque se llama “servicios” a lo que hoy podría denominarse también “industria”.

En los países desarrollados, el sector de servicios crea nueve de cada diez nuevos empleos, según señala Esping-Andersen (2004) en *La transformación del trabajo*.

La incorporación de nuevas tecnologías impacta fuertemente la productividad, si se aplica con criterios genuinos, públicos y privados, de competitividad y no de rentabilidad de corto plazo, que deforma su sentido de progreso. La innovación tecnológica permite trabajar mejor, en menos tiempo y producir más, ampliando así permanentemente los mercados y creando oportunidades de empleo, fruto del crecimiento que genera esa productividad y esa competitividad correctamente implantadas. Un proceso intenso de innovación económica y tecnológica, socialmente regulado, empuja a las empresas hacia la calidad total, a estrategias adecuadas de adaptabilidad laboral y reconversión progresiva de los trabajadores, a la calificación en las competencias requeridas y a mejoras generales de la calidad del trabajo, en busca de mayor productividad.

A título ilustrativo sobre la vinculación entre tecnología y empleo, se observa que existe mucha más tecnología en la producción y difusión de esta en el conjunto de la sociedad estadounidense y japonesa que en la Unión Europea, y sin embargo, EE.UU. y Japón son las sociedades que tienen el menor nivel de desempleo. Antes del *shock* financiero de 2008, el

desempleo en Japón estaba en torno al 3,4% y en EE.UU. al 4,9%, el nivel más bajo de los últimos 20 años.

### **3.4. Crecimiento e innovación, pero progreso segmentado**

Uno de los efectos que ha concitado la atención de los analistas del proceso de globalización e innovación tecnológica asociado a la llamada nueva economía se refiere a la estructura social y laboral (Castells, 2004; Esping-Andersen, 2004; PNUD, 2004). Se observa en algunos países –aunque no necesariamente es una tendencia generalizada– que la nueva economía global con altos componentes de innovación tecnológica, sobre todo allí donde no se ha implantado en forma regulada, si bien tiende a elevar relativamente los estándares de vida, produce también una polarización entre la generación de puestos de trabajo de alto y bajo nivel.

La evidencia muestra que, siendo desde luego una fracción muy pequeña del mercado laboral, se crean proporcionalmente más puestos de trabajo de alto nivel que en el pasado y con mayores niveles de remuneración. Al mismo tiempo, para la mayor parte del universo laboral se crean también puestos de trabajo, pero comparativamente en menor proporción, y con baja remuneración –aunque eventualmente más alta que en el pasado– y que aún así, la distancia entre unos y otros tiende a crecer.

Para estos analistas, lo más preocupante es que comparativamente con los puestos de alto y bajo nivel, se crean muchas menos ocupaciones de nivel intermedio. Se está produciendo, por una parte, una polarización entre una cúspide de posiciones laborales con salarios más altos que nunca, y por otra, una base social, que también crece, aunque con menores niveles de retribución, y un nivel medio que se estanca.

En los países donde esta polarización de la estructura social y laboral se produce con mayor extensión, afecta la cohesión social, genera tensiones e incertidumbre respecto de los procesos de movilidad social. Para señalarlo de manera figurativa, se está formando, de un lado, una sociedad con altos gerentes, especialistas y tecnócratas muy bien remunerados y con un poder derivado de su dominio del conocimiento avanzado. Y por otro lado, una gran masa de trabajadores poco o insuficientemente calificados, con menor dominio del conocimiento, que no viven mal, pero que están inseguros y perciben la distancia creciente con los otros. Esta última situación es propicia para la generación de un malestar subjetivo, que oscurece la percepción de oportunidades de progreso equitativo.

El debilitamiento de las posiciones laborales intermedias contribuye a la perspectiva de una movilidad social y laboral restringida y arraiga más el sentimiento de polarización, incluso en condiciones de progreso relativo de la sociedad. Es un fenómeno en que “todos mejoran, pero unos mucho más que otros”. La distancia entre ambos se percibe subjetivamente más amplia cuando las posiciones intermedias se estancan o crecen limitadamente.

En las economías emergentes, los niveles salariales altos elevan sus ingresos aún más, acentuando la brecha de distribución. Tomando un caso ilustrativo, Castells (2004) indica que en 1960 el nivel alto de salarios incluía al 24% de la población estadounidense y en 1995, al 34%. El nivel de salario bajo, que se incrementa pero en menor medida, comprendía el 30% en 1960, y en 1995, el 32%. Esta comparación plantea un tema complejo: ¿la economía global y la innovación tecnológica generan progreso, pero éste origina estructuralmente desigualdades?

El análisis de esta interrogante es semejante al planteado con anterioridad en este capítulo respecto de si la innovación tecnológica da lugar inevitablemente a desempleo. La clave parece estar situada en cuánta capacidad de regulación ejercen el sector público y privado en la implantación de la nueva economía y sus componentes de cambio tecnológico.

Naturalmente, si una sociedad se inserta en estos procesos de manera desregulada y no contempla una gestión con perspectiva de largo plazo, es muy alta la probabilidad de que se produzca un dualismo estructural entre sectores que, por acceso a mejores niveles de educación, mayor nivel y poder económico y más oportunidades de dominio de las tecnologías, se alejen hacia arriba incrementando sus ganancias y su poder. En otras palabras, que se genere una elite articulada privilegiadamente con la economía global, separándose de la mayoría de la población que carece de los atributos que ellos disponen. Esto puede incluso ocurrir entre regiones o áreas de un mismo país, cuando aquellas más ricas y avanzadas se integran al mundo moderno, mientras otras permanecen en el subdesarrollo.

El problema estriba en cómo una sociedad logra difundir las oportunidades de acceso a las competencias y conocimientos que requiere la inserción en el mundo global de la mayoría de la población. Se trata de un asunto de política pública de carácter estratégico, que involucra también al mundo privado.

El desarrollo de un dualismo estructural conduce casi inevitablemente a la disolución del Estado-Nación, en un contexto

donde éste se encuentra severamente amenazado por la globalización, que borra fronteras y desconfigura las identidades culturales de las sociedades, si no se elabora una política orientada a buscar un balance apropiado entre la inevitable y necesaria inserción en un mundo global y la preservación de una idea de progreso para las sociedades como entidades geopolíticas y culturales poseedoras de una identidad propia. Por este motivo, son de extrema importancia los esfuerzos que se realizan para establecer reglas institucionales a nivel nacional e internacional, que generen mecanismos de negociación e instancias jurídicas, políticas y económicas de regulación de las relaciones entre los países, empresas, grupos de poder y de intereses.

El trabajo decente no es sólo una cuestión de derechos en las empresas. Es también y quizá más fundamental, un asunto de institucionalidad internacional, en todas sus dimensiones, multilaterales, regionales, subregionales e incluso bilaterales.

La globalización y la innovación tecnológica no pueden ser contempladas pasivamente, como fatalidades, sino como procesos ingobernables de las sociedades y sus dirigentes políticos y sociales. Muy por el contrario, ni una ni otra producen efectos catastróficos por esencia. Estos se desencadenan cuando se abandona la acción proactiva y se deja a poderes fácticos lo que corresponde hacer a las sociedades y sus conductores.

La globalización y las tecnologías son fenómenos que pueden producir progreso, trabajo decente y elevación de la calidad de vida, a condición de que seamos capaces de gobernar los cambios. Refiriéndose a esto, Peters (2004) cita al ex presidente de Estados Unidos, Bill Clinton: “En una economía global, el gobierno no puede garantizar a todo el mundo el éxito, pero puede y debe dar a las personas las herramientas para que consigan lo mejor en sus vidas”.

### **3.5. Las relaciones laborales**

El nuevo modelo está difundido a nivel mundial, como consecuencia de que las empresas tienen la necesidad de emplear trabajadores de distintas formas, tiempos y situación laboral, y que exige la adaptabilidad a los cambios y permite la tecnología. El tipo de relaciones laborales que de aquí deriva impone condiciones constantemente cambiantes a los mercados laborales internos y externos a las empresas. Ello está produciendo un proceso progresivo de **individualización** de la relación entre trabajador y empresa y del trabajo.

Como se ha señalado, el trabajo estándar dejó de ser aquel de naturaleza indefinida, a tiempo completo en una empresa o en una administración y que tiene, más o menos, una trayectoria profesional previsible. Si se utiliza tal definición como modelo estándar de organización y trabajo y, por tanto, como la base de las relaciones laborales, no se expresan adecuadamente las nuevas realidades de la organización laboral. En el presente, por ejemplo, el 52% de la fuerza laboral en el Reino Unido, cuna de la revolución industrial, no corresponde a este modelo, sino que a trabajos a tiempo parcial, trabajadores temporales y autónomos. Hay una explosión del trabajo autónomo.

Asimismo, en Holanda, país modelo de creación de empleo en la Unión Europea, el trabajo a tiempo parcial y la entrada masiva de mujeres al mercado laboral son las características predominantes. En efecto, el crecimiento de la fuerza laboral se registra en el trabajo a tiempo parcial. En EE.UU., como ya se mencionó, la mayor empresa es Manpower, de trabajo temporal, que emplea un millón de personas, pero no trabajan, sino que alquilan su mano de obra. Esta es la nueva realidad que está mutando las relaciones laborales como fruto del nuevo tipo de economía y tecnología.

Como señalan Castells (2004) y Peters (2004), esta transformación abre tres nuevas situaciones, que constituyen importantes desafíos para la relación entre trabajadores y empresas. La gran flexibilidad de la nueva economía incrementa la productividad, permite una asignación más racional de los recursos y posibilita desarrollar una capacidad de intervención en el mercado de forma más estratégica. Es decir, hay ventajas evidentes resultantes de la flexibilidad. Pero esto, a su vez, provoca tres grandes problemas.

**El primero** es un problema que afecta al capital humano de la empresa, y deriva de la disminución de una masa crítica de trabajadores estables en la empresa que pueda asegurar la calidad y competitividad en el largo plazo. Si no se establece un balance armonioso entre **productividad y flexibilidad**, puede no lograrse este equilibrio y la oportunidad de progreso de la empresa y de los trabajadores se vuelve precaria.

Gran parte de la productividad de la fuerza de trabajo depende, en primer término, de la información y su procesamiento y en segundo lugar, de la capacidad del trabajador y su conocimiento de la empresa y sus procesos. Un estudio empírico en Japón mostró que gran parte de la productividad de las empresas de ese país depende del conocimiento no explícito, aquel que tiene un trabajador respecto a qué sucede en la

empresa, en un proceso de trabajo y una cadena de montaje (Nonaka y Takeuchi, 1995).

Los conocidos grupos de calidad y de trabajo en equipo consisten en lo anterior, en que los trabajadores se reúnen y hacen explícito el conocimiento implícito que tienen de la empresa.

Por tanto, más allá de la tecnología, existe la capacidad de adaptación a un proceso, que se obtiene de la experiencia de la empresa. Tal experiencia requiere de una condición social: que el trabajador tenga interés en comunicar ese conocimiento dentro de la empresa. Si el trabajo es precario, porque es o se siente inestable, su conocimiento, que es su capital, lo conservará y entregará paulatinamente en distintas empresas y de diferente forma. Por un lado, pierde conocimiento específico si cambia de empresa. Por otro, el capital profesional que está adquiriendo, que es suyo y no simplemente un nivel tecnológico, sino una experiencia, lo va guardando como moneda de negociación para las próximas relaciones laborales.

Como demuestran los estudios empíricos, lo anterior reduce la productividad del trabajador: a menor implicación y menor duración en la empresa, como consecuencia de una flexibilidad extrema, menor productividad. Por consiguiente, puede producirse una contradicción entre flexibilidad y productividad si estos elementos no se armonizan. Tal armonía es funcional, para asegurar una “masa crítica” de trabajadores estables que se identifican con la empresa, sus procesos y sus cambios, y en los cuales aquella invierte dotándolos de conocimiento, autonomía creativa y oportunidad de usar su experiencia.

Efectivamente, la flexibilidad extrema y no regulada entraña costos de productividad. La identificación de los trabajadores con la empresa, el sentido de pertenencia, las lealtades y la experiencia acumulada en el tiempo, se resienten en un contexto de excesiva rotación (Balcells, 2004).

**El segundo problema** es que la **individuación de la fuerza de trabajo cuando limita en extremo sus dimensiones colectivas y de cooperación**, provoca que los trabajadores tengan cada vez más una relación también muy personalizada con su empleador, o con su contratante. Aquellos trabajadores con altas calificaciones y poder de mercado pueden lograr buenos resultados de negociación con la contraparte empleadora, incluso sin requerir asociarse con otros. Pero todos aquellos que carecen de un poder individual del mercado, al ser individuos genéricos, reemplazables por máquinas o por trabajo importado de otras partes, pierden capacidad de negociación,

aún cuando se asocien. Esto es uno de los factores que influye en el incremento de la polarización entre posiciones laborales.

**El tercer problema** es que con la fragmentación de las empresas y la individuación creciente del trabajo y de los trabajadores, la diferenciación de la fuerza de trabajo es tal, que **la capacidad de agregación de las relaciones laborales disminuye**, tanto por parte de los sindicatos, como en las relaciones entre sindicatos y empresas. Es muy difícil mantener la agregación de la fuerza de trabajo a nivel de negociación colectiva cuando la negociación se individualiza. Por esta razón se está registrando en todos los países una fuerte caída de la afiliación sindical, a lo que ha contribuido la difusión, en los años setenta y ochenta, de “teorías” económicas provenientes de un neoliberalismo ortodoxo e ideologizado, que afirman la obsolescencia del sindicalismo e, incluso, señalan su papel obstructor del libre mercado.

Esto plantea varios problemas. Por una parte debilita las condiciones institucionales para lograr consensos sociales y políticos en las sociedades. Un sistema de relaciones industriales estable, inclusive si es conflictivo, requiere capacidad de agregación de demandas laborales y de interlocución del Estado, el sistema político y las empresas con esas demandas. La individuación del trabajo y la diferente capacidad de negociación que de ella se deriva, no resuelven el procesamiento de las cuestiones macro sociales y laborales, el escenario donde esas negociaciones tienen lugar.

Por otra parte, se debilitan las capacidades organizativas del Estado para desarrollar políticas de bienestar a nivel general, porque, en la medida en que la relación del trabajador con la empresa tiende a ser completamente individual, existe una relación cada vez más distante entre ese trabajador y, por ejemplo, el sistema general de seguridad social.

Si esta individuación del trabajo y de la relación con la empresa y el Estado se potencian al extremo, el conjunto del beneficio de relaciones industriales estables puede entrar en crisis y crear una cultura débil de solidaridad social.

Este es un desafío fundamental para el desarrollo del trabajo decente. En efecto, más allá de los derechos laborales individuales y colectivos, superar la brecha del diálogo social y el fortalecimiento de los actores que son parte de él, implica ineludiblemente la promoción activa de mecanismos estables y pertinentes para relaciones innovadoras entre las partes sociales y el Estado, que corresponda con las nuevas realidades del trabajo (Campero, 2003).

Debe recordarse que toda sociedad requiere asumir la convicción de que un umbral mínimo de cooperación, que permita disponer de redes sociales de protección no sólo para los sectores laborales y sociales más vulnerables, sino para toda la comunidad, constituye una condición política y cultural de su desarrollo y de una sociabilidad democrática. De lo contrario, las tensiones sociales y políticas pueden poner en riesgo la percepción de legitimidad del sistema económico, social y político (Boeninger, 1997).

## Bibliografía

- Halsey, A. H. (2000), "A Hundred Years of Social Change", en Matheson, J. y Summerfield, C. (ed.), *Social Trends 30*, Londres, 2000 Edition.
- Balcells, F. (2004), "La productividad ya no es lo mismo", documento de trabajo, no publicado.
- Bobbio, N. (1995), *Derecha e izquierda, razones y significados de una distinción política*, Madrid. Taurus.
- Boeninger, E. (1997), *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad*, Santiago, Editorial Andrés Bello.
- Campero, G. (2003), *Diálogo social y trabajo decente en América Latina*, Santiago, OIT.
- Castells, M. (2004), *Globalización, tecnología, trabajo, empleo y empresa*. (En: <http://www.lafactoriaweb.com/articulos/castells7.htm>).
- Cuevas, A. (2000), *La globalizzazione asimétrica*, Roma, Edizioni Lavoro, julio.
- Dahlman, C. (2004), "Challenge of the Knowledge Economy: Towards a Pragmatic Innovation Agenda", presentación realizada en Fundación Chile, marzo.
- Foxley, A. (2003), "Políticas de empleo en el marco de la globalización", en OIT, *Políticas de empleo en Chile y América Latina. Seminario en Honor de Víctor Tokman*, Santiago, OIT, marzo.
- García, N. (2003), *Las propuestas de política de la Red de Empleo*, Lima, Red de Políticas de Empleo CIES-Lima, febrero.
- Esping-Andersen, G. (1998), "La transformación del trabajo", en revista *La Factoría*, España, octubre.
- Goodwin, K. (2003), *Comentando la Encuesta: "Actitud de los empresarios latinoamericanos respecto a Internet"*. Kaagan Research Associates. (En: [www.cisolatam.com/encuesta2003/index.shtml](http://www.cisolatam.com/encuesta2003/index.shtml)).
- Nonaka, I. y Takeuchi, H. (1995), *The knowledge company: How*. (En: Publicaciones [www.Calidadlatina.com](http://www.Calidadlatina.com)) 11 agosto.
- OIT (1999), *Trabajo Decente, Memoria del Director General*, Ginebra, Conferencia Internacional del Trabajo, 87ª reunión.

- OIT (2000), *Su voz en el trabajo. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, Ginebra, Conferencia Internacional del Trabajo, 88ª reunión.
- OIT (2001), *Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global*, Ginebra, Conferencia Internacional del Trabajo. 89ª reunión.
- OIT (2004), *Organizarse en pos de la justicia social. Informe del Director General*, Ginebra, 92 Conferencia Internacional del Trabajo.
- Ottone, E. y Pizarro, C. (2004), *Osadía de la prudencia. Un nuevo sentido del progreso*. Santiago, Breviarios, Fondo de Cultura Económica.
- PNUD (2004), *Desarrollo Humano en Chile. El poder: ¿para qué y para quién?*, Santiago, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Peters, T. (2004), *Re-Imagina. La excelencia empresarial en una era perturbadora*. Madrid, Pearson Educación.
- Spoerer, S. (2004), "Relaciones laborales, competitividad y democracia (principales tendencias)", documento de trabajo, no publicado, septiembre.
- The Economist* (2004), "Counting Heads", publicado el 26 de agosto de 2004.
- Touraine, A. (2004), Conferencia dictada en el Palacio de La Moneda en el marco de las Conferencias Presidenciales de Humanidades, Santiago, 29 de noviembre.

## Capítulo 6

---

---

# El debate internacional sobre las políticas de desarrollo

*Carlos Fortin*

### 1. Introducción

La crisis financiera del año 2008 hizo irrumpir de manera dramática en el debate económico internacional la cuestión de cuáles son las políticas más apropiadas para alcanzar un crecimiento sostenido y estable de la economía mundial y garantizar y acelerar el desarrollo de los países menos industrializados.

A principios de los años noventa el colapso de la Unión Soviética y del llamado socialismo real parecía haber consolidado una respuesta a esa pregunta que a su vez había sido anticipada por la revolución neoliberal de Ronald Reagan y Margaret Thatcher en la década anterior: las políticas más apropiadas consistían esencialmente en la ausencia de políticas activas. El libre funcionamiento del mercado y de la empresa privada, sin injerencia alguna del Estado, constituían la mejor garantía de una asignación óptima de los recursos.

En esta era de la globalización, por “mercado” debía leerse “el mercado mundial”: la integración rápida y completa en la economía internacional, especialmente a través de la penetración del capital transnacional, parecía ser la opción más sensata. A nivel nacional, se sostenía, eran necesarias políticas de liberalización, privatización y desregulación. Conjuntamente

con la austeridad y el equilibrio fiscales y monetarios, este conjunto de políticas fue codificado a fines de los ochenta en el llamado “Consenso de Washington”, que pasó a ser el texto canónico del enfoque neoliberal, especialmente en América Latina.

Este plácido panorama fue profundamente remecido por la crisis financiera que se desencadenó en 2008. Desde los lugares más inesperados del espectro político internacional emergieron voces que atribuían la crisis a los graves defectos de la versión extrema del enfoque neoliberal. Una de esas voces, particularmente vigorosa y elocuente, fue la del Presidente de Francia, Nicolas Sarkozy, cuyo discurso en Toulon el 25 de septiembre de 2008 merece una cita extensa:

*“Una cierta idea de la globalización toca a su término con el fin de un capitalismo financiero que había impuesto su lógica a toda la economía y había contribuido a pervertirla. La idea de la omnipotencia del mercado que no debía ser contradicho por ninguna regla, por ninguna intervención política, era una idea loca. La idea de que los mercados tienen siempre razón era una idea loca.*

*(...) La autorregulación para solucionar todos los problemas, se acabó. El laissez-faire se acabó. El mercado que tiene siempre razón, se acabó. (...) Sí, sucede que la autorregulación puede ser insuficiente. Sí, sucede que el mercado se equivoca. Sí, sucede que la competencia puede ser ineficiente o desleal. Entonces es necesario que el Estado intervenga, que imponga normas, que invierta, que asuma una participación en el capital, siempre que sepa retirarse cuando su intervención no es más necesaria”.* (Le Monde, 2008)<sup>1</sup>.

Sarkozy fue enfático para rechazar el dogmatismo de la versión dominante del neoliberalismo, y su carácter esencialmente superado:

*“Nada sería peor que un Estado prisionero de dogmas, encerrado en una doctrina que tenga la rigidez de una religión. ¿Se imaginan dónde estaría el mundo si el Gobierno americano hubiera permanecido sin hacer nada ante a la crisis financiera bajo pretexto de respetar no sé qué ortodoxia en materia de competencia, de presupuesto o de circulante? (...)*

*No se puede seguir administrando la economía del siglo XXI con los instrumentos de la economía del siglo XX. No se puede pensar más el mundo de mañana con las ideas de ayer”.* (Le Monde, 2008).

---

<sup>1</sup> En este capítulo, traducción del autor en todas las citas de otros idiomas, salvo indicación en contrario.

Si bien la preocupación de Sarkozy –y de la mayoría de los analistas de la crisis en los países industrializados– está más relacionada con el manejo de la economía mundial, en especial del sistema financiero, que con políticas de desarrollo, su argumentación se encuentra muy próxima al debate académico sobre estas políticas, que tiene lugar desde hace al menos una década, centrado en torno a la crítica al modelo neoliberal.

La existencia de un pensamiento crítico y alternativo a la ortodoxia económica es un fenómeno antiguo, pero hasta hace una década se concentró en los países en desarrollo, mientras que en los países industrializados estuvo habitualmente relegado a los márgenes de la profesión económica y del análisis del desarrollo. No es la situación actual. La crítica al modelo neoliberal ha penetrado el centro mismo de la profesión y tiene expresión también en los principales centros de investigación y docencia económica de la mayoría de los países desarrollados.

En este capítulo se presenta un panorama general de esos debates, particularmente en Estados Unidos, donde de cierta manera se han institucionalizado, con énfasis tanto en la crítica al modelo dominante como en las propuestas de políticas alternativas. Para esto, a continuación se caracterizan las políticas del Consenso de Washington y la crítica que han concitado, en especial por parte de académicos asociados a la Iniciativa sobre el Diálogo de Políticas de la Universidad de Columbia, para después examinar con mayor detenimiento dos propuestas de políticas alternativas, los diagnósticos de crecimiento y la nueva política industrial.

## 2. El Consenso de Washington

Escribiendo en el año 2000, John Williamson, el economista que introdujo la expresión “Consenso de Washington”, no pudo esconder su impaciencia ante lo que le parecía una tergiversación de su intención original al acuñarla:

*“[el] término ‘Consenso de Washington’ ha terminado por ser usado para describir un compromiso extremo y dogmático con la creencia de que los mercados son capaces de resolverlo todo (...).”* (Williamson, 2000).

En un artículo posterior, Williamson recuerda que el término lo utilizó en un trabajo preparado en 1989 para una conferencia organizada por el Instituto para la Economía Internacional de Washington acerca de los esfuerzos de reforma económica en América Latina. El trabajo

contenía una lista de diez reformas que, en su opinión, “casi todo el mundo en Washington pensaba que eran necesarias en América Latina a esa fecha” (Williamson, 2003). *Washington*, para esos fines, quería decir “tanto el Washington político del Congreso y de los integrantes superiores de la burocracia gubernamental como el Washington tecnocrático de las instituciones financieras internacionales, los organismos económicos del Gobierno de los Estados Unidos, el Consejo de la Reserva Federal y los *think tanks*” (Williamson, 1990).

Las diez reformas eran: (i) disciplina fiscal; (ii) reorientación de las prioridades del gasto público hacia áreas con altos retornos económicos y potencial para mejorar la distribución del ingreso, tales como salud básica, educación primaria, e infraestructura; (iii) reforma tributaria (para reducir las tasas marginales y ampliar la base impositiva); (iv) liberalización de la tasa de interés; (v) tasa de cambio competitiva; (vi) liberalización comercial; (vii) liberalización de las corrientes de inversión extranjera directa; (viii) privatización; (ix) desregulación (para abolir las barreras al ingreso y la salida); y (x) seguridad de los derechos de propiedad.

Williamson (2003) protesta que esa enumeración es fundamentalmente diferente de la que resultaría de un enfoque neoliberal, puesto que no incluye características que serían esenciales en una propuesta auténticamente ortodoxa, en el sentido de Friedrich A. Hayek: el monetarismo, bajas tasas de impuestos, un Estado de tamaño mínimo, que rechace toda responsabilidad en materia de corrección de la distribución del ingreso y de internalización de externalidades, y la libertad de movimiento de capitales. Agrega que cuando acuñó el término en 1989,

*“(...) el fundamentalismo de mercado del primer periodo de Reagan ya había sido superado por el retorno de un enfoque racional de la política económica, y uno podía discernir qué ideas iban a sobrevivir y cuáles no (disciplina monetaria, pero no monetarismo; reforma tributaria, pero no reducción violenta de impuestos; liberalización comercial, pero tal vez no libertad completa de movimientos de capital; desregulación de barreras de ingreso y salida, pero no la supresión de las reglamentaciones hechas para proteger el medio ambiente)”*. (Williamson, 2000).

## 2.1 El Consenso de Washington y el modelo neoliberal

Es comprensible la frustración de Williamson al observar su criatura intelectual identificada con un enfoque que él no suscribe.<sup>2</sup> Y sin duda las distinciones que propone son razonables. Pero son tal vez demasiado sutiles. Lo cierto es que el Consenso de Washington, que el propio Williamson (2002) ha descrito con admirable concisión como comprendiendo “tres grandes ideas (...) disciplina macroeconómica, economía de mercado y apertura al mundo (por lo menos con respecto a comercio e inversión extranjera directa)”, refleja la esencia del enfoque neoliberal. Es comprensible por consiguiente que en el debate contemporáneo sobre el desarrollo la crítica al Consenso de Washington vaya de la mano con la crítica al modelo neoliberal.

A la vanguardia de esa crítica está Joseph Stiglitz, figura imponente de la profesión económica de los Estados Unidos y mundial, profesor de la Universidad de Columbia, ex presidente del Consejo de Asesores Económicos del Presidente de Estados Unidos, ex vicepresidente y economista jefe del Banco Mundial y Premio Nobel de Economía de 2001. El punto de partida de la crítica de Stiglitz es teórico y se remonta a sus trabajos de los años setenta sobre el funcionamiento de mercados con información imperfecta<sup>3</sup>. En ellos esencialmente demuestra que en condiciones de información imperfecta, el mercado libre no es el mejor asignador de recursos, en especial en los países en desarrollo<sup>4</sup>:

---

<sup>2</sup> “[Ya] es hora de terminar con este debate sobre el Consenso de Washington. Si se entiende por este término lo que yo originalmente quise decir, entonces es algo más o menos universalmente aceptado y no merece más discusión. Si se entiende lo que Joe Stiglitz entiende por éste, entonces casi nadie que tenga alguna preocupación por el desarrollo va a querer defenderlo. En ninguno de los dos casos merece toda la tinta que se gasta en el tema o toda la espuma por la boca que provoca”. (Williamson, 2002).

<sup>3</sup> Stiglitz (2001) ha resumido la trayectoria intelectual y las implicaciones de la economía de la información en su conferencia de aceptación del Premio Nobel, *Information and the Change in the Paradigm in Economics*.

<sup>4</sup> “Muchos de los principales debates políticos durante las últimas dos décadas se han centrado en una cuestión clave: la eficiencia de la economía de mercado, y la relación apropiada entre el mercado y el gobierno. El argumento de Adam Smith (...) de que los mercados libres llevan a resultados eficientes, ‘como a través de una mano invisible’, ha desempeñado un papel fundamental en estos debates: planteó que, en general, podríamos descansar en los mercados sin la intervención del gobierno. Había, en el mejor de los casos, un papel limitado para el gobierno. El conjunto de las ideas que presentaré aquí destruyó las bases de la teoría de Smith y la visión del papel del gobierno que se basó sobre ella (...) la razón por la que la mano pueda ser invisible es que simplemente no existe -o por lo menos, que si existe, sufre de parálisis”. (Stiglitz, 2001).

*“(...) los progresos más recientes de la teoría económica (...) han demostrado que cuando la información es imperfecta y los mercados son incompletos, es decir, siempre, y especialmente en los países en desarrollo, entonces la mano invisible funciona de la manera más imperfecta (...)”.* (Stiglitz, 2003<sup>5</sup>).

*“No existe ningún fundamento teórico para creer que en las etapas tempranas del desarrollo los mercados, por sí solos, llevarán a resultados eficientes”.* (Stiglitz, 2004).

La crítica teórica de Stiglitz adquirió un tono más polémico y político con su experiencia en el Banco Mundial, que lo enfrentó a los efectos concretos de la aplicación en los países en desarrollo de políticas basadas en una ideología ortodoxa de mercado. Específicamente, identificó al Consenso de Washington como la aplicación de “un modelo simplista de economía de mercado, el modelo de equilibrio competitivo, en el cual la mano invisible de Adam Smith funciona, y funciona bien”; y lo vinculó a la ideología que presenta a la globalización y a la integración rápida a la economía mundial como la opción preferida de política económica para los países en desarrollo. El resultado fue su libro *Globalization and its Discontents*, en cuyo prefacio Stiglitz explica:

*“He escrito este libro porque mientras estuve en el Banco Mundial pude ver de primera mano el efecto devastador que la globalización puede tener en los países en desarrollo y especialmente en los pobres dentro de esos países (...) la manera en que la globalización ha sido manejada, incluyendo los acuerdos comerciales internacionales (...) y las políticas que han sido impuestas a los países en desarrollo en el proceso de globalización, tienen que ser repensadas radicalmente”.* (Stiglitz, 2003).

Prolífico e inspirado, Stiglitz es autor de un gran número de libros y artículos abundando en la crítica al modelo neoliberal y formulando propuestas de políticas alternativas.<sup>7</sup> Al mismo tiempo ha intentado institucionalizar el debate crítico sobre las políticas de desarrollo mediante la formación en el año 2000 de la Iniciativa sobre el Diálogo de Políticas con sede en la Universidad de Columbia en Nueva York.<sup>8</sup> La Iniciativa es una red de casi 250 economistas, científicos políticos y activistas del

<sup>5</sup> Stiglitz, J. (2003) *Globalization and its Discontents*, New York, W.W. Norton & Company. Hay traducción al castellano con el título *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus, 2003.

<sup>6</sup> Las cursivas son de Stiglitz.

<sup>7</sup> Una bibliografía exhaustiva de Stiglitz está disponible en su página Web (<http://www2.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/books.cfm>).

<sup>8</sup> Véase en: <http://www0.gsb.columbia.edu/ipd/index.cfm>

desarrollo, cuyo objetivo es “ayudar a los países en desarrollo a explorar alternativas de políticas y hacer posible una participación cívica más amplia en la formulación de políticas económicas”. La Iniciativa organiza su actividad en torno a 24 grupos de trabajo, que se ocupan de diversos aspectos de las políticas de desarrollo<sup>9</sup>.

Los participantes de la red son principalmente de Estados Unidos y el Reino Unido, pero también hay instituciones latinoamericanas<sup>10</sup>, asiáticas, europeas continentales y de Naciones Unidas. La Iniciativa tiene especial interés en involucrar en las actividades de la red a economistas y analistas –como Williamson– de posiciones más cercanas a la ortodoxia liberal, a fin de promover un auténtico diálogo.

El debate que promueve la Iniciativa tuvo un momento culminante con la realización de la Conferencia sobre el Consenso Post Consenso de Washington, que tuvo lugar en Barcelona en septiembre de 2004, donde se emitió una declaración, la Agenda de Desarrollo de Barcelona, que resume los elementos fundamentales de un enfoque del desarrollo alternativo al neoliberal (véase en Anexo).

---

<sup>9</sup> África; bonos ligados al PIB; comercio; China; descentralización; economía del medio ambiente; estado de derecho; gobernanza corporativa; gobernanza de la globalización; liberalización de los mercados de capitales; migración; política industrial; política macroeconómica; propiedad intelectual; pobreza; privatización; quiebras; recursos naturales; reforma del sistema de pensiones y seguro social; reforma de los mercados financieros; reestructuración de la deuda; tributación; transparencia.

<sup>10</sup> Es copresidente de la Iniciativa, junto a Stiglitz, el colombiano José Antonio Ocampo, ex secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y ex subsecretario general de Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales. Directora ejecutiva es la economista chilena Stephany Griffith-Jones.

## 2.2. La crítica al Consenso de Washington: supuestos y métodos

A fines de los años noventa era claro que las recetas de políticas del Consenso de Washington no estaban funcionando. En una presentación en el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales de Washington, Williamson (2002) se refirió al “verdadero desafío de explicar el decepcionante desempeño de muchos países que hicieron un concienzudo esfuerzo por implementar el tipo de agenda de reformas que yo había descrito. ¿Cómo se explica eso?”<sup>11</sup>

La respuesta de Williamson apunta a varios factores. En primer término, parte importante de las dificultades fueron producto de crisis financieras, y el Consenso de Washington no puso énfasis en la necesidad de evitarlas, por ejemplo, cuidando de no abrir prematuramente la cuenta de capital. “Los países no debieron haber adoptado el Consenso de Washington como ideología (...) Habrá siempre otras cosas que importan además de las incluidas en cualquier tentativa de presentar un sistema general de pautas de política, y que un responsable político se imagine que él puede dejar de pensar y seguir simplemente un conjunto de políticas que se le ocurrieron a algún otro es irresponsable” (Williamson, 2002).

En segundo lugar, las reformas fueron incompletas, especialmente en los mercados de trabajo y en el área fiscal; además, se hizo necesaria una “segunda generación de reformas”, cuyo objetivo era el fortalecimiento de las instituciones. Por último, el Consenso de Washington no se preocupó de la cuestión de la distribución del ingreso. La conclusión de Williamson (2002) es que se necesita completar el Consenso de Washington con estos elementos faltantes: “pero nada de esto es un argumento para que haya

---

<sup>11</sup> En el capítulo introductorio del volumen resultante de la Conferencia de Barcelona se resume la situación de la siguiente manera: “En los países que siguieron las políticas del consenso de Washington, el crecimiento económico fue limitado en el mejor de los casos, y benefició desproporcionadamente a los de arriba. En América Latina, por ejemplo, siete años de crecimiento fuerte a principios de los 90 fueron seguidos por siete años de estancamiento y recesión, de modo que para el periodo en conjunto, el crecimiento bajo el Consenso de Washington fue la mitad del que había sido de los años 50 a los años 70, en que la región siguió otras políticas económicas, tales como sustitución de importaciones. Incluso en los países en donde las políticas del consenso de Washington parecieron promover el crecimiento, tal crecimiento no fue acompañado a menudo por reducciones significativas de la pobreza. Mientras tanto, los países de Asia Oriental siguieron un conjunto de políticas muy diferentes, y tuvieron un éxito enorme”. (Serra, Spiegel y Stiglitz, 2008). Más cauteloso pero también negativo en su evaluación es Paul Krugman, profesor en la Universidad de Princeton, Premio Nobel de Economía 2008 y participante en la Conferencia de Barcelona: “el argumento de que hay un efecto de crecimiento positivo fuerte y confiable resultante de la reforma y la liberalización ha pasado al menos a ser cuestionable en la medida en que los investigadores han sido más cuidadosos en adoptar medidas de apertura que no son en algún sentido también medidas de éxito económico”. (Krugman, 2008). Véase también Rodrik (2004a).

que abandonar lo que yo quise decir por el Consenso de Washington. No es un argumento para volver a la alta inflación de antaño. Ni para darle otra oportunidad al socialismo; algunos quieren restablecer la política industrial, lo que no me parece una idea promisoría, pero que en todo caso está lejos de ser una vuelta a la intervención ubicua del Estado. Ni es un argumento para cerrar las economías otra vez". Los elementos que faltaron son importantes, "pero como complemento al Consenso de Washington, no como sustituto" (Williamson, 2002).

Stiglitz y muchos otros críticos del Consenso de Washington no están en desacuerdo con la enumeración de deficiencias específicas hecha por Williamson, en especial la ausencia de la problemática distributiva. Pero sí están en desacuerdo que estos elementos permitan explicar todo. En la opinión prevaleciente entre los críticos, el Consenso de Washington tiene defectos más de fondo, relacionados con su enfoque y metodología, que exigen una reformulación fundamental.

### **2.3. La ausencia de una economía política del desarrollo**

Acaso el defecto más importante del Consenso de Washington –al igual que del neoliberalismo–, a juicio de sus detractores, es que concibe los procesos económicos como regidos por leyes naturales, independientes de la voluntad humana y neutros en términos de sus consecuencias. En esa perspectiva, la tarea del análisis económico se remite a identificar la solución técnicamente "correcta", cuya aplicación mejorará el bienestar general.

En cambio, los críticos del neoliberalismo ponen de relieve el enfoque central de la economía política, según el cual todo proceso económico es influido por las luchas de intereses y de poder, y tiene efectos diferentes sobre la posición, los intereses y el poder de los actores en juego. Stiglitz es tal vez el más explícito al respecto:

*"Una de mis críticas a las instituciones económicas internacionales es que trataron de pretender que no había ni ganadores ni perdedores –un solo conjunto de políticas dejaba a todo el mundo mejor– cuando la esencia de la economía es el escoger, el hecho de que hay alternativas, algunas de las cuales benefician a ciertos grupos (tales como los capitalistas extranjeros) a expensas de otros, algunas de las cuales imponen riesgos a ciertos grupos (tales como los trabajadores) para ventaja de otros". (Stiglitz, 2006).*

Corolario de este enfoque tecnocrático es el esfuerzo de exclusión de los procesos de decisión política democrática en los aspectos centrales de la política económica. El ejemplo más claro es la independencia de

los bancos centrales para determinar la política monetaria a través de la fijación de la tasa de interés. En esta materia hay opciones difíciles con objetivos contrapuestos (por ejemplo, estabilidad de precios y estabilidad del empleo) y entre intereses en competencia de varios grupos sociales (por ejemplo, obreros industriales y banqueros). Lo importante es que tales conflictos deberían resolverse a través de medios democráticos, es decir, por autoridades con responsabilidad política. A la inversa, para Stiglitz, “los defensores del Consenso de Washington expresan una falta de confianza en el proceso democrático (...)”<sup>12</sup>. (Stiglitz, 2008a).

Vinculada a la característica anterior se observa también la exclusión de la problemática de la distribución del ingreso, así como de aspectos sociales –empleo, discriminación–, ambientales y de sustentabilidad del proceso económico. “En muchos sentidos, el Consenso de Washington fue un consenso para la liberalización y la globalización más que un consenso para un crecimiento con equidad y para un desarrollo sustentable” (Serra, Spiegel y Stiglitz, 2008). Como recuerda Stiglitz, la cuestión de la distribución del ingreso era considerada por muchos economistas como situada fuera del ámbito de la ciencia económica: “los economistas debían centrarse solamente en la eficiencia y el crecimiento; la distribución era asunto para los políticos” (Stiglitz, 2008a)<sup>13</sup>.

Los críticos del Consenso de Washington sostienen, en cambio, que eficiencia y equidad están indisolublemente relacionadas. Después de analizar la creciente tendencia a la desigualdad en los Estados Unidos en el periodo 1979-2001, Krugman escribe que la primera lección es,

*“(...) que la distribución del ingreso no es un asunto de segundo orden. La desigualdad creciente puede crear una brecha entre el crecimiento promedio del ingreso y el crecimiento del ingreso de las familias de ingreso medio y bajo de, digamos, 1 punto porcentual al año en un periodo de varios decenios. Dado que estimaciones aún optimistas de los efectos de mejores políticas económicas sobre el crecimiento total son rara vez de esa magnitud (...) la distribución merece ser considerada como un tema tan importante como el crecimiento”.* (Krugman, 2008).

<sup>12</sup> “Una de las críticas más antiguas del Consenso de Washington y del FMI fue no sólo su incapacidad para entender la economía; se argumentó además que no supieron tomar en consideración adecuadamente la política y los procesos políticos, y cómo se entrelazan con la economía” (Stiglitz, 2008a).

<sup>13</sup> Stiglitz también menciona la creencia en el efecto de “chorreo” (*trickle down*) como explicación de la ausencia del tema de la distribución en el consenso de Washington, algo que comparte Krugman (2008), que pone énfasis en la confianza de los economistas –incluido él mismo– en los años ochenta sobre el efecto de la liberalización en el crecimiento; además menciona como posible explicación “el hecho de que los Estados Unidos aceptan un nivel de desigualdad que sería impensable en otros países avanzados”. (Krugman, 2008).

## 2.4. La ausencia de variabilidad y temporalidad

En términos generales, las políticas del Consenso de Washington fueron concebidas como una receta concreta aplicable a todos los países en desarrollo, al margen de sus características específicas. Esta característica ha sido criticada como el enfoque de “un tamaño para todas las tallas” (*one-size-fits-all*).<sup>14</sup> Dani Rodrik, profesor de la Universidad de Harvard, resume la crítica como sigue:

*“La necesidad de evitar estrategias de tipo one-size-fits-all y de formular políticas específicas para cada contexto se está transformando rápidamente en una nueva sabiduría popular. Esto refleja en parte una reacción a la percepción de que el viejo Consenso de Washington era demasiado rígido, al implicar que se podía esperar que la misma agenda de políticas fuera a funcionar en todos los contextos, y en parte una aceptación a regañadientes de la avasalladora realidad de la heterodoxia de las políticas de las superestrellas del crecimiento, tales como China y Vietnam. Al margen del origen, el sentimiento es que a lo mejor se nos pasó la mano en recetarles agendas de políticas predefinidas a los países en desarrollo”.* (Rodrik, 2004a).

Su conclusión es que “una diversidad de políticas es deseable y un cierta cantidad de experimentación en las políticas es recomendable” (Rodrik, 2004a). Sin embargo, el autor es cuidadoso en insistir que existen algunos objetivos generales de política económica que todos los países exitosos han seguido: la estabilidad macroeconómica, la integración en la economía mundial, la protección de los derechos de propiedad, el cumplimiento de los contratos para los inversionistas, y la mantención de cierto grado de cohesión social, solidaridad y estabilidad política. Algunos de estos objetivos tienen cierta semejanza con elementos del Consenso de Washington; la diferencia es que esos objetivos se pueden perseguir a través de diferentes políticas. La estabilidad macroeconómica es compatible con diferentes regímenes de tasa de cambio; la seguridad para el inversionista no exige ningún régimen específico de propiedad privada, como lo demuestra el éxito de China y Vietnam en atraer capital extranjero; la integración en el comercio mundial no es incompatible con

---

<sup>14</sup> Stiglitz plantea la crítica en los siguientes términos: “(...) políticas de *one-size-fits-all* están condenadas al fracaso. Políticas que funcionan en un país pueden no funcionar en otros. El contraste entre el éxito de las economías de Asia oriental, que *no* siguieron el Consenso de Washington, y las que sí lo siguieron ha resultado crecientemente claro. Sin embargo, la pregunta sigue abierta, ¿hasta qué punto pueden las políticas que funcionaron tan bien en Asia oriental ser *transferidas* a otros países?”. (Stiglitz, 2008a).

la existencia de aranceles altos para ciertas categorías de importaciones. El error del Consenso de Washington fue confundir medios con fines, como explica Stiglitz (2008a).

Una crítica muy relacionada a la anterior es que el enfoque neoliberal y el Consenso de Washington no dejan espacio para la noción de temporalidad en la ejecución de las políticas. En general, presumen reacciones instantáneas a los cambios de políticas; la cuestión de las secuencias (en qué orden se introducen los cambios) y de la rapidez con que se implementan los cambios (la cuestión del tratamiento de shock) no son consideradas importantes. Stiglitz señala:

*“De todos los errores garrafales del FMI son los errores en materia de secuencias y de ritmos (...) los que han recibido la mayor atención –forzar la liberalización antes de que se hubiesen establecido redes de protección, antes de que hubiese un marco regulatorio adecuado (...); forzar políticas que condujeron a la destrucción de empleos antes de que existieran los requisitos esenciales para la creación de empleos; forzar la privatización antes de que hubiese marcos de competencia y de regulación adecuados. Muchos de los errores en materia de secuencias reflejaban malentendidos fundamentales acerca tanto de los procesos económicos como de los políticos, malentendidos que estaban especialmente vinculados a los que creían en el fundamentalismo de mercado. Los que decían, por ejemplo, que una vez que se establecieran los derechos de propiedad privada todo lo demás se seguiría naturalmente –incluso las instituciones y las estructuras legales que constituyen una economía de mercado”.* (Stiglitz, 2003).

## **2.5. El dogmatismo en las prescripciones**

Otro importante defecto metodológico del Consenso de Washington y del enfoque neoliberal es el dogmatismo con que plantean la deseabilidad de determinadas políticas. La cuestión está relacionada con la confusión de medios y fines a que refiere Stiglitz; la privatización, por ejemplo, es un medio para conseguir el fin de estimular la competencia y por consiguiente la eficiencia en la economía. Si no es acompañada de salvaguardas en materia de control de prácticas anticompetitivas puede resultar precisamente en lo contrario de lo que se buscaba: la creación de monopolios privados en reemplazo de monopolios públicos. (Stiglitz, 2003).

La crítica apunta también a políticas que en el modelo neoliberal y en el Consenso de Washington son presentadas como óptimas en

prácticamente toda circunstancia. Los ejemplos más emblemáticos son la liberalización del comercio y las políticas antiinflationarias basadas en el equilibrio fiscal y monetario. Con respecto a ambas han surgido críticas que cuestionan la presunción de que sean las políticas óptimas tanto en el planos teórico como en el empírico.

## 2.6. Apertura comercial y desarrollo

El aspecto tal vez más controvertido es el relativo a la liberalización del comercio. Si bien no proviene de un protagonista en los debates que describe este capítulo, la afirmación del profesor Alan O. Sykes, de la Universidad de Stanford, refleja el sentimiento de suprema autoconfianza de los seguidores del enfoque neoliberal en materia de comercio:

*“En la medida en que (...) las barreras al comercio se reducen a través del tiempo, consiguientemente el resultado va a tender a ser un aumento del producto nacional real (...) Esta afirmación no es solamente teórica; la investigación empírica en general confirma que los sistemas de comercio más abierto experimentan tasas de crecimiento económico más altas”.* (Sykes, 2006).

Sykes concluye:

*“Es extremadamente improbable que un problema relacionado con el libre comercio se deba enfrentar por la vía de cerrar el comercio y sacrificar sus conocidos beneficios, en vez de hacerlo a través de algún otro instrumento de política que se refiera directamente al problema en cuestión”.* (Sykes, 2006).

El escepticismo acerca de la visión que representan las citas de Sykes se expresó a principios de los años noventa entre los analistas del desarrollo<sup>15</sup>. Uno de los primeros fue precisamente un economista ortodoxo, Sebastián Edwards (1993), que revisó los principales estudios que señalaban la existencia de una relación positiva entre la apertura comercial y el crecimiento. Esos trabajos eran de dos tipos: comparaciones detalladas de prácticas proteccionistas y de episodios de liberalización en varios países, y análisis de regresión entre países. Con respecto a los primeros, si bien crítico de algunos aspectos metodológicos, Edwards es cautelosamente positivo<sup>16</sup>; con respecto a los segundos es categóricamente negativo:

---

<sup>15</sup> Por ejemplo, Lance Taylor (1991); Jeffrey Sachs (1987) había expresado dudas, si bien más cautelosas, acerca de la estrategia de apertura en su análisis de las experiencias de los países del Asia Oriental.

<sup>16</sup> “(...) han sido útiles en proporcionar análisis detallados de la forma en que diferentes políticas han afectado el desempeño económico en un número de países” (Edwards, 1993).

*“[los estudios] han estado plagados de defectos empíricos y conceptuales. Los marcos teóricos usados han sido crecientemente simplistas, incapaces de plantearse importantes preguntas tales como el mecanismo exacto a través del cual la expansión de las exportaciones afecta el crecimiento del PIB, e ignorando determinantes potencialmente importantes del crecimiento tales como los logros educacionales. Además, muchos artículos se han caracterizado por una falta de cuidado en abordar problemas de endogeneidad y de errores de medición. Todo ello ha resultado, en muchos casos, en resultados poco convincentes cuya fragilidad ha sido revelada por trabajos posteriores”.* (Edwards, 1993).

Krugman abordó posteriormente el tema en un análisis del Consenso de Washington y también criticó las afirmaciones absolutas acerca de los méritos de las políticas de apertura. En un artículo publicado en *Foreign Affairs*, Krugman empieza por declararse esencialmente partidario del libre mercado:

*“Los argumentos económicos a favor del libre comercio (...) si bien no completamente irrecusables, son mucho más fuertes que lo que la gente piensa. La lógica que dice que los aranceles y los contingentes de importación casi siempre reducen el ingreso real es profunda y ha sobrevivido casi intacta un siglo y medio de crítica a menudo vitriólica”.* (Krugman, 1995).

*“Y sin embargo, hay un pequeño secreto sucio en el análisis del comercio internacional. Los costos mensurables de las políticas proteccionistas –las reducciones en el ingreso real que se pueden atribuir a los aranceles y a los contingentes de importación– no son muy grandes (...) Por ejemplo, la mayor parte de las estimaciones del costo de la protección en los Estados Unidos la ponen en bastante menos de un 1% del PIB (...) Economías altamente protegidas, como las de la mayoría de los países en desarrollo antes de la emergencia del Consenso de Washington, sufren más. Aún así, las estimaciones habituales de los costos de la protección rara vez han excedido un 5% del PIB”.* (Krugman, 1995).

Krugman concluye sosteniendo:

*“Todo esto no significa que la liberalización del comercio no sea una buena idea. Casi con seguridad lo es. Tampoco significa necesariamente que las estimaciones convencionales modestas de las ganancias de la liberalización cuenten todo el cuento. Pero sí significa que la extendida creencia de que la adopción por parte de un país en desarrollo de políticas de libre comercio y*

*de mercado libre producirá una aceleración dramática en sus perspectivas de crecimiento representa un acto de fe más que una conclusión basada en clara evidencia". (Krugman, 1995).*

El crítico más perseverante y persuasivo de las pretensiones extremas del enfoque de libre comercio ha sido Dani Rodrik de la Universidad de Harvard. Rodrik, en un trabajo con Francisco Rodríguez, de la Universidad de Maryland (2000), examinó en detalle los cinco más importantes estudios econométricos de los años noventa que concluían que había una relación positiva entre apertura comercial y crecimiento económico: Dollar (1992), Sachs y Warner (1995), Ben-David (1993), Edwards (1998) y Frankel y Romer (1999). Rodrik y Rodríguez preguntan: ¿qué tienen que decir estos estudios acerca de si los países que tienen barreras más bajas al comercio internacional resultantes de políticas crecen más rápidamente, una vez que otras características pertinentes de los países han sido descartadas?

Sobre la base de un detallado reprocesamiento de los datos originales de los estudios, su conclusión es que tienen muy poco que decir:

*"(...) la naturaleza de la relación entre la política comercial y el crecimiento económico sigue siendo en gran medida una pregunta abierta. La cuestión está lejos de haber sido resuelta en términos empíricos. En realidad, nosotros somos escépticos de que haya una relación general e inequívoca entre apertura comercial y crecimiento que esté esperando para ser descubierta. Nuestra sospecha es que la relación es contingente, dependiente de un gran número de características tanto del país como externas. Una investigación cuyo objetivo sea identificar las circunstancias bajo las cuales políticas de comercio abierto conducen al crecimiento (así como aquellas bajo las cuales no conducen a él) y explorar los canales a través de los cuales las políticas comerciales influyen sobre el desempeño económico es probable que se demuestre como más productiva". (Rodríguez y Rodrik, 2000).*

En un trabajo posterior Rodrik desarrolla las implicaciones de políticas de sus hallazgos empíricos:

*"Primero, la apertura por sí sola no es un mecanismo confiable para generar crecimiento económico sostenido. Segundo, la apertura probablemente va a ejercer presiones que van a agrandar las diferencias de ingreso y de riqueza dentro de los países. Tercero, la apertura va a dejar a los países en posición vulnerable a shocks externos que a su vez pueden desencadenar conflictos internos y conmociones políticas". (Rodrik, 2004a).*

Y comenta sobre la experiencia con políticas alternativas:

*“Las políticas de substitución de importaciones seguidas en la mayor parte del mundo en desarrollo hasta los años ochenta fueron bastante exitosas en algunos aspectos y sus costos han sido grandemente exagerados”.* (Rodrik, 2004a).

Debe observarse que Rodrik es cuidadoso para no descartar que la apertura comercial pueda ser la política óptima (“la apertura *por sí sola*”); dependiendo del contexto es posible que sí lo sea, si bien el autor advierte que aún en ese caso puede conllevar peligros. La posición de Rodrik no es totalmente incompatible con la de uno de los defensores más tenaces y brillantes del comercio libre, el profesor de Columbia Jagdish Bhagwati, que en trabajos con T.N. Srinivasan de la Universidad de Yale en los que se critica el artículo de Rodríguez y Rodrik (Srinivasan y Bhagwati, 1999; Bhagwati y Srinivasan, 2002). acepta sin embargo que teóricamente es posible que el comercio libre reduzca el ingreso actual e incluso el crecimiento comparado con la autarquía, si existen fallas de mercado. A este respecto Bhagwati se remite a un artículo suyo (1958) donde acuñó el término “crecimiento empobrecedor”. El problema para ellos, sin embargo, es cuál es el impacto empíricamente más probable de la apertura comercial; y en este punto son severamente críticos de la metodología de regresiones inter-países que Rodríguez y Rodrik emplean para responder a esa pregunta:

*“(...) se puede ser escépticos acerca de los resultados de la mayoría de esas regresiones por muchas razones: su débil base teórica, la mala calidad de su base de datos y lo inapropiado de sus metodologías econométricas.*

*La elección del periodo, de la muestra y de los indicadores va a significar a menudo muchos grados efectivos de libertad, ¡de modo que uno casi puede sacar la conclusión que quiera si se esfuerza lo suficiente!”.* (Bhagwati y Srinivasan, 2002).

Por la inversa, Bhagwati y Srinivasan plantean que la única metodología de investigación capaz de producir resultados útiles es el estudio de casos cuidadoso de los regímenes de política comercial de países individuales. Citan como ejemplos el estudio comisionado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), dirigido por Little, Scitovsky y Scott (1970), el del National Bureau of Economic Research de Washington, dirigido por Anne Krueger y

Bhagwati (1978) y el del Banco Mundial que dirigió Bela Balassa (1971)<sup>17</sup>. Su conclusión es que “las virtudes de la apertura establecidas en estos estudios, matizados y en profundidad, siguen siendo irrefutables” (Srinivasan y Bhagwati, 1999).

Estos autores aluden al “consenso sobre las virtudes de la apertura” (Srinivasan y Bhagwati, 1999). La afirmación es sin duda correcta; una mayoría –incluso puede decirse, una gran mayoría– de los analistas del desarrollo económico y especialmente del comercio internacional en los países industrializados acepta que, salvo en condiciones muy excepcionales, la apertura es la política comercial óptima<sup>18</sup>. El debate que hemos resumido arriba no tenía por objeto remplazar el consenso, sino, más modestamente, problematizarlo. En palabras de Rodríguez y Rodrik:

*“No queremos dejar al lector con la impresión de que pensamos que la protección comercial es buena para el crecimiento económico. No conocemos ninguna prueba creíble –por lo menos para el periodo post 1945– que indique que las restricciones al comercio están sistemáticamente asociadas con más altas tasas de crecimiento. Lo que quisiéramos que el lector retuviera de este trabajo es algo de cautela y humildad en la interpretación de la evidencia interpaíses sobre la relación entre la política comercial y el desarrollo económico. (...) Los efectos de la liberalización comercial pueden ser en última instancia beneficiosos en razón de las ventajas comparativas habituales: la evidencia no proporciona ninguna razón poderosa para rechazar esto. Lo que rechazamos es la visión, crecientemente extendida, que la integración en la economía mundial es una fuerza tan potente para el crecimiento económico que puede efectivamente ser un sustituto de la estrategia de desarrollo”.* (Rodríguez y Rodrik, 2000).

## 2.7. Estabilidad macroeconómica y desarrollo

Menos controvertido ha sido el componente del Consenso de Washington relacionado con la estabilidad macroeconómica. El Consenso

---

<sup>17</sup> Edwards (1993) es menos entusiasta: el estudio de Little, Scitovsky y Scott presenta “serias dificultades de medición”; ni ése ni el de Balassa analizan “cómo países específicos evolucionaron de un régimen de comercio a otro, ni investigaron empíricamente y en detalle cómo políticas alternativas habían afectado el crecimiento en contextos históricos particulares”; y Edwards parafrasea, sin comentarios, el juicio de Paul Streeten sobre el estudio de Little Scitovsky y Scott: “el libro va a ocupar su lugar en la historia entre la literatura panfletaria”.

<sup>18</sup> Al respecto de este debate, que está relacionado con el sistema multilateral de comercio, véanse las posiciones encontradas en los trabajos presentados a la Conferencia de Barcelona por Martin Khor y Jeffrey Frankel de la Universidad de Harvard. Khor es un influyente activista a favor de una reformulación radical del régimen de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que considera altamente perjudicial para los países en desarrollo (Khor, 2008); por el contrario, Frankel (2008) sostiene que una nueva rueda de negociaciones comerciales en la OMC podría generar un aumento del ingreso mundial del orden de 2% anual, del cual la mitad favorecería a los países en desarrollo.

definía estabilidad económica como estabilidad de precios, la que debía alcanzarse a través de políticas restrictivas fiscales y monetarias. El mensaje aparecía como apropiado en el contexto de América Latina en los años setenta y ochenta, en que la alta inflación fue un fenómeno extendido, incluso con casos de hiperinflación.

Con todo, voces disidentes han advertido acerca de los peligros de transformar la prevención de la inflación en una prescripción absoluta. Krugman fue uno de los primeros:

*“¿Y qué hay de la otra mitad del Consenso de Washington, la creencia en la importancia de una moneda sana? Aquí el argumento es incluso más débil. Si las estimaciones habituales del costo de la protección son más bajas de lo que uno esperaría, las estimaciones del costo de la inflación –definido por la reducción total en el ingreso real– son tan bajas que llegan a dar vergüenza. Por supuesto, tasas de inflación muy altas –las inflaciones de tres o cuatro dígitos que, desafortunadamente, han sido comunes en la historia latinoamericana– afectan muy negativamente el funcionamiento de una economía de mercado. Pero es muy difícil sostener que se gane mucho con reducir la tasa de inflación, digamos, del 20% al 2%”. (Krugman, 1995).*

El planteamiento de Krugman recibió un fuerte apoyo con la publicación en septiembre de 1995 de un trabajo realizado para el Banco Mundial por dos economistas ortodoxos, William Easterly de la Universidad de Nueva York y Michael Bruno, de la Universidad Hebrea. La conclusión central del trabajo es que:

*“(...) excluyendo a países con crisis de alta inflación –periodos en que la inflación anual está por encima del 40%– los datos muestran que no hay ninguna prueba de una relación firme entre el crecimiento y la inflación, a ningún nivel. Pero el crecimiento tiende a caer violentamente durante las crisis de alta inflación y a recuperarse de manera sorprendentemente vigorosa después que la inflación cae”. (Easterly y Bruno, 1995).*

Por otra parte, numerosos trabajos probarían que existe una relación inversa entre inflación y crecimiento<sup>19</sup>; y hay al menos un estudio referido a los países del sur de Asia que sostiene que en el largo plazo la relación es directa: a mayor tasa de inflación, mayor tasa de crecimiento del PIB.

---

<sup>19</sup> Véanse, por ejemplo, Erbaykal y Okuyan (2008), “Does Inflation Depress Economic Growth? Evidence from Turkey”; para América Latina, De Gregorio (1992), “The effects of inflation on economic growth: Lessons from Latin America”; para los países de la OCDE, Andrés y Hernando (1999), “Does Inflation Harm Economic Growth? Evidence for the OECD”.

Sin embargo, una gran mayoría de los analistas –y políticos– en los países industrializados adscribe a la tesis de los efectos negativos de la inflación sobre el crecimiento económico. La pregunta en torno a la que se concentra la crítica al modelo neoliberal es: ¿cuál debe ser la importancia relativa de la política antiinflacionaria con respecto a otros objetivos de política económica? En esta línea, Stiglitz (2006) ha criticado el hecho de que “el FMI está tan obsesionado con la inflación que a menudo parece olvidarse del crecimiento y la estabilidad real –prestando poca atención a la volatilidad del producto y del empleo”, y recientemente ha atacado con vigor la fijación de metas inflacionarias (*inflation targeting*) como política antiinflacionaria.

*“Los banqueros centrales del mundo son un club bastante estrecho que tiende a seguir modas y novedades. A principios de los años 80, cayeron rendidos ante el hechizo del monetarismo, una teoría económica simplista promovida por Milton Friedman. Después de que el monetarismo quedara desacreditado –con gran coste para los países que sucumbieron a él– comenzó la búsqueda de un nuevo mantra.*

*La respuesta llegó en la forma de la ‘fijación de metas inflacionarias’, que dice que siempre que el aumento de los precios supere un nivel que se ha puesto como objetivo, es necesario elevar los tipos de interés. Esta receta poco sofisticada se basa en pocas evidencias empíricas o teorías económicas; no hay razón para esperar que, independientemente de la causa de la inflación, la mejor respuesta sea aumentar los tipos de interés”.* (Stiglitz, 2008b).

José Antonio Ocampo ha retomado la referencia de Stiglitz a la estabilidad de la economía real y analizó sus consecuencias en un texto presentado a la Conferencia de Barcelona. Su argumento central es que la estabilidad macroeconómica contiene múltiples dimensiones, más amplias que la estabilidad de precios y políticas fiscales sanas.

*“[Abarcan también] una economía real que funcione bien, niveles de endeudamiento sostenibles, y balances equilibrados del sector privado financiero y no financiero. Una economía real que funcione bien requiere, a su vez, de ciclos de negocios menos pronunciados, tasas de interés de largo plazo moderadas y tasas de cambio competitivas, todos los cuales pueden considerarse metas intermedias del objetivo keynesiano último: el pleno empleo. Una tal visión de la estabilidad macroeconómica debería reconocer, en cualquier caso, que no hay una correlación simple entre sus varias dimensiones y que, por consiguiente, la existencia de objetivos múltiples y de conflictos entre ellos es intrínseca en el diseño de marcos macroeconómicos ‘sanos’ ”.* (Ocampo, 2008).

Ocampo propone usar políticas macroeconómicas contracíclicas y activas respaldadas por el uso también activo de técnicas de gestión de capital.

Su mensaje central –la necesidad de expandir la noción demasiado estrecha de estabilidad macroeconómica del Consenso de Washington– se aplica también al concepto mismo de desarrollo. El Consenso y en general la visión neoliberal perciben el desarrollo en términos del crecimiento del PIB. Los críticos rescatan y reformulan la antigua distinción entre crecimiento y desarrollo, que en 1969 planteó Dudley Seers:

*“¿Qué ha estado pasando con la pobreza? ¿Qué ha estado pasando con la desocupación? ¿Qué ha estado pasando con la desigualdad? Si todas estas tres dimensiones se han hecho menos severas, entonces sin duda ese ha sido un periodo de desarrollo para el país respectivo. Si uno o dos de estos problemas centrales han empeorado, especialmente si han sido los tres, sería extraño llamar el resultado ‘desarrollo’ aún si el ingreso por habitante se ha ido a las nubes”. (Seers, 1969).*

Stiglitz (1998; 2008a) replantea el significado del desarrollo en términos que debe incluir la mejora sustentable de los niveles de vida, así como la promoción de un desarrollo equitativo y democrático. Su propuesta ha sido acogida con simpatía pero con reservas por los defensores del Consenso de Washington.

*“Para reafirmar, la afirmación es que los objetivos de política deberían incluir el estado del medio ambiente, la distribución del ingreso y la democracia, además del PIB. Personalmente encuentro esos objetivos mucho más aceptables que una preocupación exclusiva con el crecimiento económico, aunque no estoy seguro que el Banco Mundial pudiera adoptar formalmente la meta de la democracia (su Estatuto, después de todo, excluye el que se involucre en política)”. (Williamson, 2000).*

Según Williamson, para que el Consenso de Washington fuese más igualitario y sensible al medio ambiente sería necesario agregarle componentes distintos a los que señala Stiglitz. En particular, menciona la regulación financiera y la transparencia; la política de competencia como complemento a la desregulación, con la salvedad de que la mejor política de competencia es un régimen liberal de importaciones; no incluiría la transferencia tecnológica, pero sí los cambios institucionales necesarios para promoverla, en especial el estímulo a la inversión extranjera directa; e incorporaría políticas destinadas al mejoramiento de las condiciones ambientales, aunque sostiene no estar seguro de encontrar medidas al respecto que sean comparables en nivel de generalidad a sus diez puntos originales. Su énfasis, agrega, estaría situado mucho más en las instituciones (Williamson, 2000).

También argumenta que “la nueva idea central de la economía del desarrollo en los años noventa fue el reconocimiento del papel crucial de las instituciones en permitir que la economía funcione efectivamente (...) el estado de desarrollo institucional es la única variable que predice de manera confiable cuán desarrollado es un país” (Williamson, 2003).

Stiglitz denomina esta propuesta como el “Consenso de Washington Plus Plus” ( que incluye políticas como la regulación financiera y la competencia), y la cuestiona en sus fundamentos. La reforma de las instituciones se refiere esencialmente a las instituciones públicas:

*“El gobierno había sido visto durante mucho tiempo como el problema y el mercado como la solución. Las preguntas debieron haber sido: ¿qué podemos hacer para mejorar la eficiencia tanto de los mercados como del gobierno? ¿Cuál es el equilibrio correcto entre el mercado y el gobierno y cómo debe variar ese equilibrio a través del tiempo, en la medida que los mercados mejoran y las capacidades de los gobiernos cambian? En vez de hacerse estas preguntas, el Consenso de Washington había ignorado las fallas del mercado, había visto al gobierno como el problema, había supuesto que los gobiernos no podían ser reformados, y había propuesto reducciones masivas del gobierno. Tardíamente, reconoció la necesidad de mejorar el gobierno, y que muchos de los países donde no había desarrollo sufrían no de tener demasiado gobierno sino de tener muy poco gobierno. Pero la falta de equilibrio continuó. Por ejemplo, en vez de preguntarse cómo fortalecer el sistema público de pensiones el consenso de Washington siguió poniendo todo el acento en la privatización”.* (Stiglitz, 2008a).

## **2.8. Estado y mercado**

Como sugieren las observaciones de Stiglitz, la problemática que subyace en los debates que han presentado aquí en forma sintética converge hacia la cuestión del papel del Estado en el desarrollo económico. En esta materia, la crítica al Consenso de Washington y al modelo neoliberal es al mismo tiempo categórica y con matices: el Consenso es defectuoso al ignorar el papel del Estado, pero la respuesta no es el estatismo sino el equilibrio. En palabras de Stiglitz:

*“Evidentemente los gobiernos pueden echar a perder las cosas. Sin duda, el Consenso de Washington representó, en parte, una reacción a los fracasos del Estado al tratar de corregir las fallas del mercado. Pero el péndulo se movió demasiado en la otra dirección, y por demasiado tiempo. Las políticas del Consenso de Washington a menudo presumieron lo peor acerca de la naturaleza*

*y las capacidades de todos los gobiernos, y en su búsqueda de una política de 'un tamaño para todas las tallas' renunciaron a tratar de mejorar los gobiernos argumentando que era mejor el descansar simplemente en los mercados por sí solos. El resultado fue un fuerte prejuicio en contra de basar sus consejos de políticas en un análisis de qué intervenciones son apropiadas en qué contextos, o construir las instituciones o la capacidad de los estados para intervenir de manera efectiva. Lo que está en cuestión es no solamente el tamaño del gobierno sino su papel –qué actividades le corresponden- y el equilibrio entre el gobierno y el mercado". (Stiglitz, 2008a).*

Y la respuesta es:

*"El post Consenso de Washington reconoce que hay un papel para los mercados (...) [y] que existen fallas de gobierno así como hay fallas de mercado. Pero estima que existen maneras sistemáticas de mejorar el desempeño de los gobiernos, así como hay maneras sistemáticas de mejorar los mercados. Gobiernos y mercados son vistos como complementarios, con el gobierno a menudo jugando un papel importante en enfrentar las fallas del mercado, ayudando a los mercados a funcionar mejor". (Stiglitz, 2008a).*

### 3. Dos propuestas de enfoques alternativos

Hasta aquí se ha resumido el debate internacional sobre políticas de desarrollo en sus aspectos conceptuales y metodológicos. En esta sección se presentan en forma sucinta dos propuestas que, junto con ofrecer líneas de acción política, abordan dos de los defectos más notorios del Consenso de Washington, señalados con anterioridad: la ausencia de variabilidad y especificidad, y el papel del Estado. Se trata de las propuestas de diagnósticos de crecimiento y de política industrial activa.

#### 3.1. Diagnósticos de crecimiento

El concepto de diagnósticos de crecimiento fue propuesto por Hausmann, Rodrik y Velasco (2008) como un esfuerzo de transformación en propuestas operativas de la crítica al sesgo generalizador y uniformador del Consenso de Washington, para abordar de forma concreta el desafío de la especificidad en las políticas. En su trabajo, presentado a la Conferencia de Barcelona, empiezan por confirmar que muchas de las políticas individuales del Consenso de Washington son capaces de producir crecimiento; la cuestión es cómo se adecuan a las condiciones específicas de cada país:

*“La mayoría de los economistas formados estarían de acuerdo en que las reformas de políticas convencionales contenidas en el Consenso de Washington tienen el potencial para promover el desarrollo. Lo que la experiencia de los últimos 15 años ha demostrado, sin embargo, es que el impacto de las reformas es fuertemente dependiente de las circunstancias. Políticas que funcionan a las maravillas en algunos lugares pueden tener efectos débiles, no queridos o negativos en otros. En este capítulo sostenemos que esto exige un enfoque de las reformas que esté mucho más ligado al entorno económico concreto, pero que tampoco caiga en la actitud nihilista de decir que todo da lo mismo. Aquí demostramos que es posible desarrollar un marco de referencia integrado para analizar y formular estrategias de crecimiento que es al mismo tiempo operativo y basado en un razonamiento económico sólido. El paso decisivo es desarrollar una mejor comprensión acerca de cómo las limitantes más restrictivas de la actividad económica varían de país a país”. (Hausmann, Rodrik y Velasco, 2008).*

El artículo busca proponer un marco conceptual para llevar a cabo diagnósticos de desarrollo, una estrategia para establecer prioridades de políticas. La estrategia se orienta a identificar las limitantes más restrictivas de la actividad económica y, por consiguiente, el conjunto de políticas que, dirigidas a esas limitantes, maximicen el impacto de las reformas.

Las limitantes pueden referirse a tres componentes cruciales del crecimiento: los rendimientos de la inversión, la posibilidad de apropiación privada de los rendimientos y el costo de financiación de la inversión. Una vez definida la limitante central, el siguiente problema es identificar los factores de distorsión que la generan. Si el problema es que los rendimientos no son fácilmente apropiables, ¿se debe a que la tributación es excesiva, a la corrupción o a la inestabilidad macroeconómica? Si el problema es el alto costo de financiación, ¿proviene de déficits fiscales o de mala intermediación?

Para este enfoque es esencial identificar esos factores y removerlos a través de la intervención de políticas focalizadas. Los autores aplican el enfoque a tres casos concretos, Brasil, El Salvador y la República Dominicana en la década de los noventa. Su conclusión es que en Brasil la limitante más restrictiva fue la insuficiente movilización del ahorro interno, que forzó a la economía a depender del ahorro externo, creando una vulnerabilidad peligrosa. En el caso de El Salvador la limitante fue el bajo rendimiento de la inversión; si bien el nivel de ahorro fue también relativamente reducido, lo esencial fue la ausencia de oportunidades productivas para invertir. En la República Dominicana, que alcanzó niveles de crecimiento altos en los años noventa sobre la base de reformas

ortodoxas, enfrentó una crisis en 2002-2004; en este caso la limitante fue la excesiva dependencia de tres motores del crecimiento, el turismo, la maquila y las remesas del exterior, para cada uno de los cuales se habían establecido bases institucionales que facilitaran su funcionamiento. Parte importante de los problemas posteriores se originó en que en dos de estos tres sectores –el turismo y la maquila– la base institucional se orientó a la creación de enclaves económicos, cuya interconexión con el resto de la economía era débil; en el caso de las remesas, el problema era su completa dependencia de factores externos a la economía dominicana y a la capacidad de intervención del gobierno.

Los autores plantean que una importante ventaja de su enfoque es que

*“(...) esclarece las circunstancias en que las diversas estrategias de desarrollo pueden ser efectivas. Estrategias que se centran en la movilización de recursos a través de la asistencia externa y del aumento del ahorro interno funcionan cuando los rendimientos internos son altos y apropiables privadamente. Estrategias que se centran en liberalización de los mercados y en la apertura funcionan mejor cuando los rendimientos sociales son altos y el obstáculo más serio para su apropiación privada son las restricciones impuestas por el gobierno y la tributación. Estrategias que enfatizan la política industrial son apropiadas cuando los rendimientos privados se ven reducidos no por errores de comisión del gobierno (lo que el gobierno hace) sino por sus errores de omisión (lo que el gobierno no hace)”.* (Hausmann, Rodrik y Velasco, 2008).

### **3.2. Política industrial**

La crítica al Consenso de Washington de ignorar el papel del Estado en el desarrollo y la consiguiente búsqueda del equilibrio adecuado entre el mercado y la intervención pública ha llevado rápidamente a los analistas alternativos a rescatar la problemática de la política industrial. No es una tarea fácil; como escribe Stiglitz (2002), “en los últimos tiempos las políticas industriales han adquirido una mala reputación. Como dijo mi predecesor en el Consejo de Asesores Económicos [la frase se atribuye a Michael J. Boskin], no tiene importancia si la economía produce papas fritas (*potato chips*) o chips de computador –la economía debe producir lo que sea que maximice el PIB, y el mercado es el mejor lugar para tomar esas decisiones”.

Pero, agrega el autor, “el argumento contra las políticas industriales está basado en una lectura ingenua de la teoría económica y en una lectura equivocada de la historia económica (...) la teoría económica

moderna ha creado una fuerte presunción en favor de un papel para el Estado” (Stiglitz, 2002). Hausmann y Rodrik llevan aún más lejos este planteamiento: el Estado no tiene otra opción que no sea la de formular una política industrial. Para hacer esta afirmación se basan en el principio incontrovertible de que el Estado debe proporcionar bienes públicos que el mercado no puede entregar (por ejemplo, un sistema de protección de la propiedad y de garantía de cumplimiento de contratos), y debe corregir las fallas del mercado. El argumento en contra de la política industrial es que el Estado debe cumplir estas funciones de manera neutra, sin intervenir en la asignación de recursos entre los diversos sectores de la economía; sin “elegir ganadores”, tarea para la cual se estima que el Estado no está capacitado y que el mercado libre puede hacer mejor. Pero, argumentan Hausmann y Rodrik, la provisión de los bienes de que se trata, por definición, no puede ser general y neutra:

*“(...) las áreas de participación [del Estado] son muchas, altamente específicas y estrechamente relacionadas unas con otras y con los mercados existentes (...) la provisión de insumos que son específicos a subsectores de actividad no es una elección, es un imperativo. La idea que el gobierno se puede desligar de políticas específicas y concentrarse solamente en proporcionar apoyo a todas las actividades de manera neutral es una ilusión basada en desconocer la especificidad y la complejidad de los insumos y las capacidades que es necesario proporcionar públicamente”. (Hausmann y Rodrik, 2006).*

La cuestión no es si resulta necesaria una política industrial en los países en desarrollo, sino qué política industrial puede proporcionar los insumos requeridos sin remplazar al mercado en la toma final de decisiones acerca de la asignación de recursos: una política industrial que, en palabras de Stiglitz (2002), “no se vea envuelta en la microgestión de la economía”. La pregunta ha generado un buen número de respuestas por parte de los críticos del Consenso de Washington (Rodrik, 2004b y 2007; Hausmann, Rodrik y Sabel, 2007; Lall, 2003). Stiglitz ha propuesto un marco conceptual general para enfrentar el problema:

*“La política industrial moderna se centra en el esfuerzo por identificar áreas en las que las fallas del mercado tienen una alta probabilidad de tener mucho impacto. Por ejemplo, se fija en áreas en que las fallas de coordinación son importantes, o en que hay grandes chorreos o problemas significativos de apropiabilidad”. (Stiglitz, 2002).*

La política industrial moderna es a menudo amplia y se trata de utilizar mecanismos de mercado en su aplicación. Así, tiene más sentido que el gobierno estimule “tecnologías energéticamente eficientes” a través de la competencia entre enfoques alternativos, más que seleccionando una tecnología particular *ex ante*. En esta competencia puede requerir que los actores privados que solicitan apoyo contribuyan también sumas importantes, de manera que su propio dinero esté en riesgo y no sólo el del gobierno. Parques industriales de investigación e incubadoras, así como instituciones financieras especializadas y firmas de capital de riesgo para empresas pequeñas y medianas podrían formar parte de una política industrial con el objetivo de fomentar esas empresas generadoras de empleo. El paquete podría incluir también algunas políticas negativas, cuyo objetivo fuera desalentar aquellas actividades –por ejemplo, especulación en bienes raíces– que contribuyen menos al empleo y al crecimiento. (Stiglitz, 2002).

En todo caso, la política requiere de una visión de hacia dónde va la economía y hacia dónde debería ir:

*“(...) tanto el sector público como el privado deben preguntarse, ¿cuál va a ser la ventaja comparativa en el futuro, y cómo pueden y deben ellos alterar esas ventajas comparativas por medio de la inversión?”. (Stiglitz, 2002).*

Hausmann, Rodrik y Sabel proponen un esquema más detallado e identifican tres tipos de fallas de mercado que exigen intervenciones de política industrial:

- *“Externalidades de descubrimiento: descubrir qué productos nuevos se pueden producir en una economía y cómo; ésta es una actividad cuyo valor social excede grandemente su valor privado;*
- *Externalidades de coordinación: las actividades nuevas a menudo necesitan de inversiones simultáneas y masivas hacia delante, hacia atrás y en paralelo en la cadena productiva; los mercados descentralizados no son eficientes para coordinar este tipo de actividad;*
- *Insumos públicos nuevos: por ejemplo, acreditación y certificación, investigación y desarrollo, transporte e infraestructura.*

*Un elemento común a estas distorsiones es la incertidumbre. Ni el mercado ni el sector público pueden saber de antemano cuáles son, específicamente, las distorsiones y cuál es la forma más eficiente de removerlas. Ello sólo puede ser determinado a través de un proceso de aprendizaje y descubrimiento colaborativo entre el Estado y el sector privado. El punto de partida de la política industrial así*

*definida no consiste en la elaboración de soluciones por parte de las burocracias estatales sino en procesos y procedimientos a través de los cuales una colaboración estratégica público-privada pueda identificar las áreas en que la intervención es necesaria y los instrumentos a través de los cuales se va a realizar". (Hausmann, Rodrik y Sabel, 2007).*

#### 4. Conclusión: Decisión económica y democracia

En las páginas precedentes se ha señalado que existe un debate internacional vigoroso y animado sobre las políticas de desarrollo. La línea divisoria gruesa entre las posiciones encontradas se sitúa entre quienes insisten en que los elementos esenciales del Consenso de Washington y del enfoque neoliberal todavía ofrecen el camino a seguir; y aquellos que, sin desconocer la validez de algunas de esas prescripciones de políticas, objetan los elementos conceptuales y metodológicos centrales del Consenso y del enfoque neoliberal.

Al interior de cada una de estas dos posiciones coexisten también visiones diferentes; en particular, entre los críticos del Consenso de Washington se observa un abanico, que se extiende desde quienes lo rechazan casi en su totalidad hasta aquellos que no están muy distantes de la posición de Williamson en cuanto a que, con adiciones y modificaciones resultantes del análisis de la experiencia reciente, el Consenso es todavía esencialmente válido.

Sin embargo, un elemento delimita con la máxima nitidez la diferencia entre ambas posiciones: es el grado en que los proponentes de las diversas políticas están dispuestos a reconocer la posibilidad de visiones distintas, y la forma como plantean que esas diferencias deben resolverse. Al respecto, se aprecian mayores coincidencias entre los críticos del Consenso de Washington. Su perspectiva central es que frente a muchas de las interrogantes claves del desarrollo no existe una respuesta única e inequívoca. Existe un grado de incertidumbre y duda tal, que analistas igualmente competentes y bien intencionados pueden diferir sobre las soluciones correctas; o bien hay en juego un conflicto de intereses de tal naturaleza, que las diferentes soluciones tienen costos distintos para los actores sociales. En ambos casos, la propuesta alternativa consiste en someter las opciones a un proceso democrático que decida cuál o cuáles deben escogerse. Stiglitz es de nuevo quien mejor plantea el mensaje, y es del caso cerrar estas páginas con una cita suya:

“Los economistas pueden estar en desacuerdo sobre las respuestas a estas preguntas. Pero los países tienen que examinar las alternativas y, a través de procesos políticos democráticos, escoger ellos mismos. Debiera ser —y debiera haber sido— la tarea de las instituciones económicas internacionales la de suministrar a los países los medios para escoger entre las diversas opciones por sí mismos y de manera informada, con clara comprensión de las consecuencias y de los riesgos de cada una de ellas. La esencia de la libertad es el derecho a elegir —y la aceptación de la responsabilidad que ello conlleva”. (Stiglitz, 2003).

## Bibliografía

- Andrés, J. y Hernando, I. (1999), “Does Inflation Harm Economic Growth? Evidence for the OECD”, en Martin Feldstein (ed.), *The Costs and Effects of Price Stability*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Balassa, B. (1971), *The structure of protection in developing countries*, Baltimore and London, Johns Hopkins Press.
- Bhagwati, J. (1958), “Immiserizing Growth: A Geometric Note”, *Review of Economic Studies*, junio, vol. 25, no. 3.
- (1978), *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes*, Cambridge, MA, Ballinger.
- Bhagwati, J. y Srinivasan, T. N. (2002), “Trade and Poverty in the Poor Countries”, *American Economic Review Papers & Proceedings*, mayo. (En: [http://www.econ.yale.edu/~srinivas/trade\\_poverty.pdf](http://www.econ.yale.edu/~srinivas/trade_poverty.pdf)).
- Ben-David, D. (1993), “Equalizing Exchange: Trade Liberalization and Income Convergence”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 108, N° 3.
- De Gregorio, J. (1992), “The effects of inflation on economic growth: Lessons from Latin America”, *European Economic Review*, Volume 36, Issues 2-3, abril.
- Dollar, D. (1992), “Outward-Oriented Developing Economies Really Do Grow More Rapidly: Evidence from 95 LDCs, 1976-85”, *Economic Development and Cultural Change*, abril; 40, 3.
- Easterly, W. y Bruno, M. (1995), “Inflation Crises and Long-Run Growth”, Washington, D.C., World Bank Policy Research, Working Paper N° 1517, septiembre. (En: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3789](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3789))
- Edwards, S. (1993) “Openness, Trade Liberalization, and Growth in Developing Countries”, *Journal of Economic Literature*, vol. 31, N° 3, septiembre.
- Erbaykal, E. y Okuyan, H. A. (2008), “Does Inflation Depress Economic Growth? Evidence from Turkey”, *International Research Journal of Finance and Economics*, Vol. 13, N° 17, octubre.

- Frankel, J. (2008), "The World Trading System and Implications of External Opening", en Serra, N. y Stiglitz, J., *The Washington Consensus Reconsidered. Towards a New Global Governance*, Oxford, New York, Oxford University Press.
- Frankel, J. y Romer, D. (1999), "Does Trade Cause Growth?", *American Economic Review*, junio, vol. 89, N° 3.
- Hausmann, R. y Rodrik, D. (2006), "Doomed to Choose: Industrial Policy as Predicament", Harvard University, John F. Kennedy School of Government, September. (En: <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/doomed.pdf>).
- Hausmann, R., Rodrik, D. y Velasco, A. (2008), "Growth Diagnostics", en Serra, N. y Stiglitz, J., *The Washington Consensus Reconsidered. Towards a New Global Governance*, Oxford, New York, Oxford University Press..
- Hausmann, R., Rodrik, D. y Sabel, C. (2007), "Reconfiguring Industrial Policy: A Framework With an Application to South Africa", Harvard University, agosto. (En : <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/Reconfiguring%20Industrial%20Policy%20August%2031%20final.pdf>).
- Khor, M. (2008), "The World Trading System and Development Concerns", en Serra, N. y Stiglitz, J., *The Washington Consensus Reconsidered. Towards a New Global Governance*, Oxford, New York, Oxford University Press.
- Krugman, P. (1995), "Dutch Tulips and Emerging Markets", *Foreign Affairs*, vol. 74, N° 4, julio/agosto. (En: <http://www.pkarchive.org/trade/consen.html>).
- \_\_\_\_ (2008), "Inequality and Distribution" en Serra, N. y Stiglitz, J., *The Washington Consensus Reconsidered. Towards a New Global Governance*, Oxford, New York, Oxford University Press.
- Lall, S. (2003) "Reinventing industrial strategy: The role of government policy in building industrial competitiveness", Oxford University, Queen Elisabeth House Working Paper Series, Working Paper N° 11, octubre. (En: <http://www.g24.org/slallgva.pdf>).
- Le Monde (2008), "Le discours de Nicolas Sarkozy à Toulon", diario *Le Monde*, 25.9.2008. (En: [http://www.lemonde.fr/politique/article/2008/09/25/le-discours-de-nicolas-sarkozy-a-toulon\\_1099795\\_823448.html](http://www.lemonde.fr/politique/article/2008/09/25/le-discours-de-nicolas-sarkozy-a-toulon_1099795_823448.html)
- Little, I., Scitovsky, T. y Scott, M. (1970), *Industry and Trade in Some Developing Countries*, Oxford, Oxford University Press.
- Mallik, G. y Chowdhury, A. (2001), "Inflation and Economic Growth: Evidence From Four South Asian Countries", *Asia-Pacific Development Journal*, Vol. 8, N° 1, junio.
- Ocampo, J. A. (2008), "A Broad View of Macroeconomic Stability", en Serra, N. y Stiglitz, J., *The Washington Consensus Reconsidered. Towards a New Global Governance*, Oxford, New York, Oxford University Press.
- Rodríguez, F. y Rodrik, D. (2000), "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence", Department of Economics, University of Maryland, College Park, mayo. (En: <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/skepti1299.pdf>).

- Rodrik, D. (2004a), "Rethinking Growth Policies in the Developing World", Cambridge, Mass., Harvard University, octubre.
- (2004b) "Industrial Policy for the Twenty-First Century", Vienna. United Nations Industrial Development Organization, September. (En: <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/UNIDOSep.pdf>).
- (2007) "Normalizing Industrial Policy", Harvard University, John F. Kennedy School of Government, September. (En: [http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/Industrial%20Policy%20\\_Growth%20Commission\\_.pdf](http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/Industrial%20Policy%20_Growth%20Commission_.pdf)).
- (1987), "Trade and Exchange Rate Policies in Growth-Oriented Adjustment Programs", en Corbo, V., Goldstein, M. y Khan, M., *Growth-Oriented Adjustment Programs*, Washington, D.C., FMI.
- Sachs, J. y Warner, A. (1995), "Economic Reform and the Process of Global Integration", *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 1.
- Seers, D. (1969), "The Meaning of Development", *International Development Review*, vol.11, N° 4.
- Serra, N., Spiegel, S. y Stiglitz, J. (2008) "Introduction: From the Washington Consensus Towards a New Global Governance", en Serra, N. y Stiglitz, J., *The Washington Consensus Reconsidered. Towards a New Global Governance*, Oxford, New York, Oxford University Press.
- Srinivasan, T. N. y Bhagwati, J. (1999), "Outward-Oriented and Development: Are Revisionists Right?", New Haven, Conn., Economic Growth Center, Yale University, Center Discussion Paper N° 806, septiembre. (En: [http://www.econ.yale.edu/growth\\_pdf/cdp806.pdf](http://www.econ.yale.edu/growth_pdf/cdp806.pdf)).
- Stiglitz, J. (1998), "Towards a New Paradigm for Development", United Nations Conference on Trade and Development, 9<sup>th</sup> Raúl Prebisch Lecture, Geneva, octubre.
- (2001), *Information and the Change in the Paradigm in Economics*, Stockholm, Prize Lecture, December 8, conferencia de aceptación del Premio Nobel. (En: [http://nobelprize.org/nobel\\_prizes/economics/laureates/2001/stiglitz-lecture.pdf](http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2001/stiglitz-lecture.pdf)).
- (2002), "Development Policies in a World of Globalization", trabajo presentado en el seminario New International Trends for Economic Development, con ocasión del quincuagésimo aniversario del Banco Brasileño de Desarrollo Económico y Social (BNDES), Rio de Janeiro, septiembre 12-13. (En: <http://www.sfiac.org.br/artigos/economia/DEVELOPMENT%20POLICIES%20IN%20A%20WORLD%20OF%20GLOBALIZATION-joseph-stiglitz.pdf>).
- (2003), *Globalization and its Discontents*, New York, W.W. Norton & Company, Traducción al castellano con el título *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus, 2003.
- (2004), "El Consenso Post Consenso de Washington", IPD. (En: [http://www0.gsb.columbia.edu/ipd/pub/Stiglitz\\_PWCC\\_SPA.pdf](http://www0.gsb.columbia.edu/ipd/pub/Stiglitz_PWCC_SPA.pdf)).
- (2006), *Making Globalization Work. The Next Steps to Global Justice*, London, Allen and Lane.

- \_\_\_\_ (2008a), "Is there a Post-Washington Consensus Consensus?", en Serra, N. y Stiglitz, J., *The Washington Consensus Reconsidered. Towards a New Global Governance*, Oxford, New York, Oxford University Press.
- \_\_\_\_ (2008b), "El fracaso de las metas inflacionarias", *Project Syndicate*, mayo. (En: <http://www.project-syndicate.org/commentary/stiglitz99/Spanish>).
- Sykes, A. (2006), "International Trade and Human Rights. An Economic Perspective", en Abbott, F., Breining-Kaufmann, C. y Cottier, T. (eds.), *International trade and human rights: foundations and conceptual issues*, Michigan, The University of Michigan Press.
- Taylor, L. (1991), "Economic Openness: Problems to the Century's End", en Tarik Banuri (ed.), *Economic liberalization: No Panacea*, Oxford, Oxford University Press.
- Williamson, J. (1990), "What Washington Means by Policy Reform", en Williamson, J. (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, Peterson Institute for International Economics. (En: <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=486>).
- \_\_\_\_ (2000), "What Should the World Bank Think About the Washington Consensus", *The World Bank Research Observer*. (En: <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=351>).
- \_\_\_\_ (2002) *Did the Washington Consensus Fail?*, esquema del discurso en el Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C., 6 de noviembre. (En: <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?researchid=488>).
- \_\_\_\_ (2003), "From Reform Agenda to Damaged Brand. A short history of the Washington Consensus and suggestions for what to do next", *Finance and Development*, September. (En: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2003/09/pdf/williams.pdf>).

## Anexo:

# La Agenda de Barcelona para el Desarrollo<sup>20</sup>

*“Nosotros, un grupo de economistas de países desarrollados y en desarrollo, nos hemos encontrado en Barcelona los días 24 y 25 de septiembre de 2004 para debatir sobre el crecimiento y el desarrollo en el mundo. Hemos discutido los efectos de las reformas económicas aplicadas por muchos países en desarrollo durante las dos últimas décadas, las lecciones para la toma de decisiones económicas que emergen de esta experiencia, y el comportamiento de un sistema económico internacional en el cual los países pobres y de renta media están cada vez más integrados.*

*Apreciamos tres tendencias positivas:*

- *Los avances realizados en el respeto a los derechos humanos, el asentamiento de la democracia y el cumplimiento del imperio de la ley en muchas –aunque no lamentablemente todas– naciones en desarrollo.*
  - *La aceleración del crecimiento en distintos países –incluidos India y China– tiene el potencial de sacar a millones de personas de la pobreza.*
  - *Una mayor convicción sobre la importancia de la estabilidad macroeconómica, que por el momento ha conducido a una reducción espectacular de la inflación en una región históricamente postrada ante la misma como América Latina.*
  - *Pero también señalamos tres tendencias preocupantes:*
  - *La recurrencia y severidad de las crisis financieras sistémicas que han afectado a países en desarrollo, incluso a aquellos que habían llevado a cabo políticas de ajuste y estabilización siguiendo las sugerencias de los organismos internacionales.*
  - *Los mediocres resultados de las reformas diseñadas para alcanzar un crecimiento económico sostenible en muchas regiones del mundo.*
  - *La persistencia –y a menudo empeoramiento– de una distribución de la riqueza y de la renta altamente desigual en muchos países en desarrollo.*
- Nuestro debate se centró en extraer lecciones de las políticas aplicadas y*

---

<sup>20</sup> Versión original en castellano. Véase en: [http://home.barcelona2004.org/esp/banco\\_del\\_conocimiento/docs/agenda\\_esp.pdf](http://home.barcelona2004.org/esp/banco_del_conocimiento/docs/agenda_esp.pdf)

*en debatir la necesidad de cambios, tanto en países ricos como pobres. Ha habido un amplio acuerdo en siete temas, que a su vez deberían definir las prioridades de las reformas.*

**Primero.** *Tanto los principios económicos como la experiencia internacional nos sugieren que la calidad institucional –como el respeto por el imperio de la ley y los derechos de propiedad, privados y colectivos–, una economía de mercado que mantenga un equilibrio entre mercado y estado, y la atención a la distribución de la renta son la base de las estrategias de desarrollo con mayor éxito. Además, las instituciones que trasladan estos principios a la realidad y los países en desarrollo deberían trabajar para mejorar los entornos institucionales. Pero las innovaciones institucionales eficaces dependen mucho de la historia del país, su cultura y otras circunstancias específicas. Animar a las naciones en desarrollo a copiar mecánicamente las instituciones de los países ricos –como tienden a recomendar las instituciones internacionales– no garantiza obtener resultados positivos y hasta podría tener efectos contraproducentes.*

**Segundo.** *La experiencia nos muestra, una y otra vez, que un endeudamiento elevado –tanto público como privado–, un sistema bancario escasamente regulado, y una política monetarias laxa son serios obstáculos al desarrollo. Estas prácticas no sólo no estimulan el crecimiento a medio plazo, sino que también pueden exponer a las naciones a crisis que conlleven tremendos costes, especialmente para las pobres. Las naciones en desarrollo que esperan prosperar deberían seguir unas políticas financieras, monetarias, fiscales y de endeudamiento prudentes. Pero una posición fiscal prudente no es lo mismo que un presupuesto equilibrado cada año, sean cuales sean las circunstancias. Las políticas macroeconómicas anticíclicas son más eficientes y políticamente más viables. Los países en desarrollo deberían crear instituciones para hacer posibles estas políticas y las instituciones financieras internacionales deberían alentar este tipo de políticas en la medida de lo posible. Los criterios diseñados por estas instituciones para evaluar los objetivos macroeconómicos deberían tener la flexibilidad necesaria para hacer posible por ejemplo que las infraestructuras productivas y la inversión en I+D se considerara como adquisición de activos y no como gasto corriente, para un objetivo fiscal dado.*

**Tercero.** *No existe una única política económica que pueda garantizar un crecimiento sostenido. Las naciones que han conseguido llevar a cabo esta importante tarea han hecho frente a distintos tipos de obstáculos y han adoptado diferentes políticas sobre regulación, exportaciones, promoción industrial, innovación tecnológica y adquisición de conocimiento. Los países deberían tener la libertad de diseñar políticas adaptadas a sus circunstancias específicas. Las organizaciones financieras internacionales, así como las agencias de ayuda al*

*desarrollo, deberían alentar esta posibilidad. Pero esto no implica una aproximación al desarrollo donde todo vale. Esta libertad tampoco debería ser utilizada para disfrazar políticas que simplemente transfieran renta a los grupos políticos más poderosos. La prioridad es identificar las restricciones que más dificultan el crecimiento y superarlas mediante políticas microeconómicas y macroeconómicas adecuadas. Las intervenciones de carácter microeconómico deberían tratar de corregir los fallos específicos del mercado, y los incentivos económicos deberían reducirse a medida que la situación de los grupos beneficiarios mejora.*

**Cuarto.** *Las negociaciones comerciales multilaterales deberían perseguir el desarrollo económico. El proteccionismo agrícola y textil en los países desarrollados representa un obstáculo importante a la participación de los países en desarrollo. Pero algunos de los países en desarrollo podrían estar limitando su potencial a través de políticas comerciales inapropiadas. Por ello, alentamos a que la Ronda de Doha concluya con éxito, ofreciendo más oportunidades de crecimiento mundial y más espacio para que los países en desarrollo pongan en marcha sus propias estrategias de crecimiento.*

**Quinto.** *Los acuerdos financieros internacionales no están funcionando bien. Los países pobres continúan alejados de los flujos financieros privados y los niveles de ayuda oficial siguen siendo insuficientes. Los flujos de capital privado a los países de renta media son muy volátiles, y esta volatilidad tiene muy poca relación con los fundamentos económicos de los países receptores. Los shocks sistémicos sobre la balanza de capitales continúan siendo comunes, y el contagio golpea cada vez más a países con políticas económicas sólidas. La raíz del problema es la ausencia de mercados e instrumentos que permitan un reparto del riesgo más eficiente entre países. Las instituciones financieras multilaterales no hacen bastante para superar estos fallos de los mercados financieros privados. Además, la consideración del 'riesgo moral' como causa principal de las crisis financieras ha desviado la atención de otros elementos de inestabilidad. El debate sobre la reforma de la arquitectura financiera internacional ha producido pocos resultados tangibles. Una de las razones podría ser que los países en desarrollo están infrarrepresentados en el proceso de toma de decisiones de las instituciones financieras multilaterales. La asignación de votos en los consejos de estas instituciones es un reflejo del pasado y tiene poco que ver con el peso actual de los países en la economía mundial. En resumen: la reforma de las instituciones financieras internacionales debería ser una prioridad, tanto para los países ricos como para los pobres.*

**Sexto.** *Los acuerdos internacionales actuales tratan los movimientos de capital y de trabajo de forma asimétrica. Las instituciones financieras internacionales y los gobiernos del G-7 consideran generalmente que la movilidad*

*de capital debe ser impulsada. Pero no ocurre lo mismo con la movilidad internacional del trabajo. Sin embargo existen razones, tanto de equidad como de eficiencia, para justificar unos mayores movimientos migratorios a escala internacional. Necesitamos un conjunto de reglas e instituciones internacionales para guiar el movimiento transfronterizo de población, incluyendo a los trabajadores temporales y de servicios, y que promuevan el uso de las remesas de los emigrantes como una fuente de financiación adicional. La mejora de los derechos de los emigrantes facilitará su integración en el mercado laboral y limitará su explotación.*

**Séptimo.** *El empeoramiento del medio ambiente y sus externalidades negativas, incluyendo los problemas de calentamiento global, necesita ser abordado con políticas de desarrollo sostenibles a nivel global y nacional. En este tema tanto los países ricos como los pobres tienen trabajo por delante.*

*No se puede decir que la situación del mundo sea satisfactoria. El hecho que más de mil millones de seres humanos vivan en la miseria debería ser causa de una profunda preocupación. El SIDA y otras epidemias representan una tragedia para los países menos desarrollados, especialmente en África. En los Objetivos de Desarrollo del Milenio las naciones donantes se comprometieron a incrementar la ayuda para corregir estos y otros problemas. Pero este compromiso continúa siendo mayoritariamente incumplido. También es fácil desalentarse por el fracaso de todo tipo de recetas mágicas para fomentar el desarrollo. Pero preocupación no es lo mismo que desesperación. Y la preocupación tampoco debería servir para justificar actitudes anti-crecimiento. En el último medio siglo un buen número de países han podido salir de la pobreza por sus propios medios, y otros están haciendo lo mismo hoy en día. Hay lecciones esperanzadoras que aprender de estas experiencias, algunas de las cuales hemos intentado resumir en esta agenda. Existen, por tanto, políticas para conseguir un desarrollo equitativo y sostenible. No existe una única política económica que garantice el éxito, pero hoy estamos más preparados para buscar las claves de dicho éxito.*

*Los ciudadanos de los países en desarrollo saben bien que el progreso es largo y arduo. Si sus líderes apuestan con decisión por el desarrollo, y si los países ricos ayudan reformando los acuerdos internacionales que ahora obstaculizan dicho progreso, aún quedan motivos para la esperanza”.*



Parte II

**Crecimiento económico reciente  
y heterogeneidad estructural**



## Capítulo 7

---

---

# Crecimiento con equidad 1990-2006

*Sergio Molina*

### 1. Introducción

El retorno a la democracia en marzo de 1990 con la asunción del Presidente Patricio Aylwin (1990-1994) marcó el término no sólo de más de 16 años de dictadura, sino de un periodo más amplio, de agudos enfrentamientos y polarización en la sociedad chilena. Entre las décadas del sesenta y hasta fines de los años ochenta, el país había experimentado profundas reformas institucionales y estructurales de diversos signos. Bajo los lemas primero de la “revolución en libertad”, en el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970), después de la “vía chilena al socialismo”, en la administración de Salvador Allende (1970-1973), y finalmente con la aplicación del llamado “neoliberalismo”, durante la dictadura del general Augusto Pinochet (1973-1990), se impulsaron y en cierta medida se impulsieron y deshicieron parcialmente algunas de estas reformas.

Existe consenso en la actualidad de que el retorno a la democracia en Chile constituyó un proceso pausado y negociado. La naciente administración optó por establecer una política de búsqueda de consensos en el plano político, pero también en la dimensión económica. Se asumió en gran medida el sistema económico instaurado por la dictadura, para

posteriormente comenzar a reformarlo y ajustarlo de forma gradual, con un particular énfasis en las políticas sociales para reducir la pobreza y en la creciente inserción internacional del país.

Quienes vivieron el inicio del gobierno democrático encabezado por el Presidente Aylwin recuerdan que entonces se mezclaban los sentimientos de incertidumbre y esperanza. Por una parte, quienes habían sufrido la prolongada experiencia de un gobierno dictatorial, no sólo se alegraban por la recuperación de la democracia, sino que esperaban ver satisfechas sus aspiraciones de justicia. Por otra, algunos tenían temor a las represalias que se podían tomar en su contra por haber participado en el régimen militar y otros actores, particularmente sectores empresariales, temían que las nuevas autoridades económicas, que se habían manifestado contrarias a las políticas aplicadas en el periodo anterior, abandonaran la senda de las reformas liberalizadoras impuestas con altos costos y que, además, dieran amplia satisfacción a las demandas reprimidas durante años.

Para el gobierno y sus partidarios también era una materia de fuerte incertidumbre la permanencia del general Pinochet como comandante en jefe del Ejército y las reacciones posibles de las Fuerzas Armadas frente a los procesos judiciales que se abrieran por las violaciones a los derechos humanos cometidas en la dictadura.

En suma, la estabilidad del proceso parecía estar puesta en la balanza con cada decisión importante de política. El desafío de las nuevas autoridades en esos primeros años de transición a la democracia era ser consecuentes con lo que habían planteado al país el Presidente Aylwin y la coalición que lo respaldaba, uniendo a antiguos adversarios del centro y la izquierda chilenas, la Concertación de Partidos por la Democracia, y proceder con una necesaria cautela, tanto desde el punto de vista político, como económico y social. Siempre que se presentan en forma simultánea los requerimientos de continuidad y cambio en un proceso donde participan actores políticos, económicos y sociales, las soluciones adecuadas requieren de bastante objetividad, prudencia y decisión. Esto se logró en mucha mayor medida de lo que los distintos grupos sociales esperaban.

Se adoptaron políticas de recuperación económica y social, para enfrentar algunas de las mayores brechas con que se encontró la democracia en su reestreno en el país. Especial significación tuvieron las acciones en materia salarial, en lo relativo al ajuste del salario mínimo; de fortalecimiento de las organizaciones sociales, en particular las sindicales; aumentos significativos del gasto social, concentrados en salud, educación y vivienda. A la vez, las políticas estuvieron bajo el condicionamiento de

preservar los equilibrios macroeconómicos, dado que éstos no solo tenían una justificación económica, sino porque un retroceso de los avances en este aspecto podría tener un alto costo social.

El propósito de lograr crecimiento con equidad fue el objetivo estratégico que orientó al gobierno del Presidente Aylwin, y se ha mantenido en las tres sucesivas administraciones de la Concertación (Eduardo Frei Ruiz Tagle, 1994-2000; Ricardo Lagos, 2000-2006; Michelle Bachelet, 2006-2010). Latía la convicción de que mientras más equitativa es una sociedad, más se reafirma su identidad nacional, se consolida la democracia, eleva su productividad y permite que las desigualdades, al menos, sean menos odiosas y antisistémicas (Molina, 2005).

Para ilustrar la importancia que el primer gobierno democrático asignaba a la justicia social, un factor claramente diferenciador del gobierno anterior, se transcriben a continuación algunos párrafos del Mensaje presentado al Congreso Pleno por el Presidente Aylwin el 21 de mayo de 1990.

*“Es evidente que, para superar esa dualidad, la llamada política del ‘derrame’ no constituye un camino viable ni eficaz. Que el crecimiento por sí mismo mejore la situación de los más destituidos puede tardar varias décadas. Y, como nos dijo Su Santidad Juan Pablo II, ‘Los pobres no pueden esperar’.*

*Chile necesita una acción positiva del Estado para progresar hacia la justicia.*

*Un imperativo moral exige avanzar hacia un Chile donde exista cada vez mayor justicia social. Tenemos un compromiso solemne de hacerlo. Nuestras acciones durante estos meses son testimonio de ese compromiso, y no cejaremos en esta preocupación permanente por nuestros compatriotas socialmente postergados.*

*Avanzar hacia una mayor equidad es también una condición de la estabilidad política y económica del país. Una sociedad atravesada por desigualdades socioeconómicas inaceptables para el sentimiento moral contemporáneo es el mejor sustrato para la exacerbación del conflicto político y su desenlace: el quiebre institucional y la opresión política consiguiente.*

*Donde la injusticia social prevalece, no hay paz laboral ni confianza; empresarios y trabajadores se convierten en enemigos, con el consiguiente resultado de inestabilidad y estancamiento económico.*

*No podemos avanzar en el camino del desarrollo sin avanzar a la vez en el camino de la justicia social. Para crecer, necesitamos trabajo, disciplina, perseverancia, paciencia, voluntad de emprender y unidad, lo que sólo puede conseguirse en un clima de equidad en que todos se sientan partícipes, no sólo en el esfuerzo, sino también en los frutos del crecimiento.*

*Avanzar en el camino de la equidad significa integrar cada vez a más y más chilenos en el esfuerzo del desarrollo. La pobreza, la escasa educación, la mala salud de tantos chilenos, equivalen a un desperdicio de energías, talentos y capacidades potenciales.*

*Avanzar hacia una mayor equidad equivale a invertir en las personas, en el capital humano de nuestra patria. La justicia social nos beneficia a todos, no sólo a nuestros compatriotas socialmente destituidos o marginados".<sup>1</sup>*

Con distintos énfasis, la senda de la búsqueda del crecimiento con equidad ha sido la que ha orientado la estrategia de desarrollo en Chile desde 1990 en adelante. Los principales logros del periodo 1990-2006 se pueden resumir en los siguientes aspectos. En primer término, las políticas han preservado y fortalecido los equilibrios macroeconómicos, instaurando una regla de equilibrio fiscal, que ha sido respetada en el tiempo, a fin de generar una alta credibilidad en este plano. En segundo lugar, se ha impulsó una reforma tributaria, que permitió soportar en un corto plazo una política social mucho más expansiva y focalizada, dirigida en particular a la reducción de la pobreza, que ha disminuido desde 38,6% en 1990 hasta 13,7% en 2006, en el mayor retroceso que registra este indicador en América Latina en este periodo. El tercer punto central ha sido el intento de corrección de algunas de las externalidades propias del mercado, mediante el establecimiento de una fuerte institucionalidad regulatoria. Una cuarta tarea ha sido la introducción en el desarrollo de las tareas tradicionales del Estado, de mecanismos de coordinación con el sector privado, por ejemplo, en materia de obras públicas, mediante una política de concesiones. En quinto lugar, se ha estimulado el desarrollo tecnológico y productivo. El sexto aspecto ha sido la creación de una institucionalidad y política ambiental. En séptimo término, se ha ampliado y ahondado en la inserción internacional del país, tanto en el plano económico como en el político.

Este capítulo se concentra en la presentación en forma sintética de los principales resultados alcanzados en Chile tanto en materia económica como social en el periodo 1990-2006. Para ello en las secciones siguientes se presentan la evolución del crecimiento económico en el periodo, posteriormente los resultados sociales en esos años, y finalmente, una síntesis de los logros e insuficiencias de las políticas aplicadas.

---

<sup>1</sup> El texto completo de este primer Mensaje Presidencial ante el Congreso Pleno tras el retorno a la democracia está disponible en: [http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes\\_presidenciales/21m1990.pdf](http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes_presidenciales/21m1990.pdf)

## 2. El crecimiento económico 1990 - 2006

Las cifras globales de crecimiento de la economía chilena entre 1990 - 2006 son elocuentes. A pesar que el crecimiento del producto interno bruto (PIB) se vio afectado por el impacto de la llamada crisis asiática, en especial entre 1998 y 2003, el promedio en los 17 años examinados fue de 5,5%. Este desempeño no tiene paralelo en la historia del país para un periodo tan prolongado y bajo condiciones de equilibrio macroeconómico. Por ejemplo, el contraste es notorio con el crecimiento del periodo 1974-1989, durante el gobierno militar, en que el promedio de expansión del PIB fue de 2,9% (Ffrench-Davis, 2003).

Si se considera el periodo 1990 - 1998, la tasa media de crecimiento del PIB fue de 7,3%, impulsado en especial por el aumento paralelo de las exportaciones y de la inversión. En el Cuadro 1 se presenta el aumento del PIB en algunos años del periodo 1990 - 2006

Cuadro 1  
INDICADORES DE CRECIMIENTO Y EMPLEO EN CHILE, 1990-2006  
(Porcentajes)

Indicadores	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	1990-2006
Crecimiento del PIB (%)	3,7	12,3	5,7	7,4	3,2	4,5	2,2	6,0	4,0	5,5
Promedio anual de desempleo (%)	7,8	6,7	7,8	6,5	6,2	9,7	9,8	10,0	7,8	8,2
Tasa de inversión (% del PIB)	24,2	24,7	27,4	26,4	27,0	23,2	23,2	20,9	24,1	24,6
Crecimiento de las exportaciones (%)	3,6	11,9	26,1	3,8	-8,7	11,9	-0,5	50,1	40,7	13,5

Fuente: Banco Central de Chile para el crecimiento del PIB, la tasa de inversión y el crecimiento de las exportaciones; Instituto Nacional de Estadísticas (INE) para el promedio anual de desempleo.

Como se puede observar en el Cuadro 1, el efecto más negativo y sostenido de la crisis asiática se reflejó en el aumento de la tasa de desempleo, que sólo posteriormente experimentó una mejoría. Es también notoria la influencia de la evolución de las exportaciones sobre el crecimiento económico, aunque su aumento tiende en casi todos los años estudiados a ser muy superior que el del PIB.

Un resultado notable de la experiencia económica de los 16 años analizados es que el crecimiento se logró simultáneamente con un proceso de inflación decreciente y un balance equilibrado de la cuenta corriente y del presupuesto fiscal. Esto se puede apreciar en el Cuadro 2.

CUADRO 2  
EQUILIBRIOS MACROECONÓMICOS EN CHILE, 1990-2006  
(Porcentajes)

Indicadores	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	1990-2006
Inflación anual (%)	27,3	12,7	8,9	6,6	4,7	4,5	2,8	2,4	2,6	7,5
Balance cuenta corriente (% del PIB)	-1,6	-2,3	-3,1	-4,1	-4,9	-1,2	-0,9	2,2	3,6	-1,5
Balance fiscal (% del PIB)	2,4	2,1	1,5	2,2	0,4	-0,7	-1,2	2,1	7,7	1,5

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE) para inflación anual; Banco Central de Chile para balance cuenta corriente; Dirección de Presupuesto para balance fiscal.

Los equilibrios macroeconómicos constituyen una condición necesaria para el crecimiento económico sostenible, la protección social originada en la estabilidad de precios y la mayor independencia y capacidad de ajuste frente a los *shocks* externos.

Sería injusto sostener que los resultados logrados durante los gobiernos de la Concertación se sustentan solamente en lo realizado desde 1990 en adelante y desconocer el pasado. Uno de los méritos de los gobiernos democráticos ha sido la utilización y el perfeccionamiento de algunas de las modernizaciones emprendidas durante la administración anterior, como es el caso de la apertura al exterior iniciada en el segundo lustro de los años setenta. Pero constituye una afirmación tan injusta como la anterior el sostener, como señalan algunos, que los gobiernos democráticos han sido meros administradores del modelo económico creado en la dictadura.

Frente a tales afirmaciones sin sustento objetivo, debe recordarse que el crecimiento económico promedio entre 1974 y 1989 fue de 2,9%, el porcentaje de población bajo la línea de la pobreza se expandió a cerca del 40%, se deterioró la distribución del ingreso, se redujeron los gastos en protección social, la tasa de desempleo promedio incluyendo los programas especiales de empleo fue de 18,1% y el salario real cayó desde una base 100 en 1970 a 81,9 en el periodo señalado (Meller, 2003).

Desde un punto de vista conceptual, el llamado modelo neoliberal considera que el crecimiento económico resuelve “todos” los problemas y que el Estado debe ocuparse sólo de los más pobres a través de políticas asistenciales. La perspectiva de los gobiernos de la Concertación ha sido diametralmente opuesta. Se parte de la convicción que el Estado tiene responsabilidades de regulación en materia económica y la obligación de corregir las desigualdades de origen y de oportunidades en los

asuntos sociales. Además, el Estado tiene la obligación de elaborar una visión estratégica del desarrollo a mediano y largo plazo, mediante la cooperación institucionalizada con todos los actores relevantes del país. Estas tareas requieren de un Estado fuerte y diferente tanto a lo que fue la tradición intervencionista del pasado como a la minimización que pretenden algunos.

Sin perjuicio de los resultados macroeconómicos positivos que han alcanzado los gobiernos de la Concertación, se han producido ciertos hechos preocupantes, entre los que resaltan tanto las imperfecciones del mercado como la concentración de actores económicos importantes. Diversos antecedentes confirman esta situación que se observa, en particular, la concentración en sectores como el financiero, la industria del retail, los servicios básicos y la propiedad accionaria<sup>2</sup>.

Como señala la literatura y corrobora la experiencia, la concentración económica no ocasiona perjuicios al funcionamiento de los mercados *per se*, e incluso en muchos casos puede constituir un requisito para competir con las escalas de producción e inversión que requiere el éxito en el mercado global, y en otros puede ser hasta beneficiosa para el consumidor. Sin embargo, también se observan situaciones en que mediante la concentración de la propiedad económica se ejerce dominación sobre proveedores y consumidores, imponiéndoles condiciones abusivas y distorsionando el funcionamiento de los mercados. Esto ha ocurrido y es un factor de desprestigio de lo que se ha llamado el modelo de desarrollo. Es precisamente en estas circunstancias donde el Estado debe ejercer su poder regulador para hacer prevalecer las condiciones que permiten la competencia donde ésta no existe plenamente, o sancionar con severidad en los casos en que se infringen las normas de justicia en las relaciones económicas y comerciales.

En relación con la concentración económica se observa que ha habido una legislación insuficiente y, en otros casos, no se ha hecho pleno uso de las disposiciones existentes para intervenir. Es este tipo de deficiencias lo que estimula la crítica a la concentración económica, tanto por parte de quienes resultan desamparados frente a los abusos, como por la constatación de las grandes desigualdades existentes en la acumulación de propiedad e ingresos.

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, cinco grupos económicos eran propietarios de casi 50% de los activos de las empresas que transaban en la Bolsa de Comercio de Santiago; tres bancos privados tienen una participación en el 60% de las colocaciones, y tres AFP administran el 70% de los fondos de pensiones (Molina, 2005).

Un segundo factor preocupante que todavía persiste como un desafío pendiente es la superación de las condiciones de heterogeneidad excluyente para lograr un desarrollo inclusivo. Esto en especial nítido en el terreno del empleo.

Es en las empresas de menor tamaño donde se genera la mayor proporción del empleo, y debido precisamente a la precariedad de dichas unidades empresariales que la generación de empleo resulta insuficiente y de calidad insatisfactoria. Independientemente de los avances que se han alcanzado en los gobiernos democráticos, es conveniente examinar algunos rasgos destacados de la situación con el propósito de iluminar el camino que todavía queda por recorrer.

Una primera observación surge de la baja tasa de ocupación de los dos primeros deciles de ingreso, que es de 27,9% y 39,6% respectivamente, según datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2006. En cambio, en los dos deciles de ingreso más altos, estos porcentajes eran de 65,4% y 70,4%, respectivamente, según la misma Encuesta CASEN 2006. Adicionalmente, los dos primeros deciles han registrado pocas variaciones desde 1990 a 2006.

Por otra parte, si se observa la tasa de desocupación por deciles se puede comprobar que la tasa media de desempleo fue de 7,3% el 2006, mientras que en el primer decil era de 26,6% y en el segundo de 14,7%. Esto significa que la desocupación entre los más pobres más que triplica el promedio nacional y en el decil siguiente más que lo duplica. También es notorio y digno de mayor preocupación el hecho que el desempleo sea muy superior entre los jóvenes. En efecto, para el tramo etario comprendido entre 15 y 19 años la desocupación era de 24,5% en 2006, mientras que entre el grupo de 20 a 24 años alcanzaba al 15,1%, siendo menos de la mitad o de la tercera parte de este último porcentaje a partir de los 25 años de edad.

Otra característica negativa de la situación laboral chilena se refiere a la baja participación de la mujer y a su disminuida remuneración comparada con la de los hombres. Si bien la tasa de participación femenina ha aumentado desde 32,5% en 1990 a 43,2% en 2006, en cuanto al nivel de remuneración, en 1990 la mujer obtenía un ingreso equivalente al 72,3% del que obtenía un hombre, porcentaje que subió al 76,1% el año 2006.

En relación con el acceso a empleos de calidad, se ha estimado que el 42,7% corresponde a empleos de calidad media inferior, lo que generalmente va aparejado con mayor desprotección social.

Los antecedentes anteriores ponen de relieve la trascendencia que tiene para el empleo mejorar las condiciones en que operan las empresas de menor tamaño.

### 3. Los resultados sociales del periodo

Si hubiese que resumir las diferencias entre las perspectivas en materia social de la concepción neoliberal que caracterizó a la dictadura y la de los gobiernos democráticos, se podría señalar que la primordial fue el reemplazo del énfasis en políticas asistenciales y compensatorias que hubo entre 1973 y 1989, por otro focalizado en los derechos sociales del ciudadano, que se observa a partir de 1990. Lo anterior no significa que el Estado se desentienda de su responsabilidad en la compensación de situaciones extremas, cuya solución definitiva es de largo plazo. La diferencia estriba, precisamente, en abordar en forma simultánea las correcciones de fondo, a problemas que se originan como resultado del mal funcionamiento del mercado, con los paliativos temporales de aquellos desequilibrios de origen que dan como resultado desigualdades extremas. La orientación al bienestar está sustentada en la superación de condiciones económicas estructurales que generan pobreza y desigualdad, en la creación de oportunidades y en la extensión de la protección social, todas las cuales han sido objetivos simultáneos que han perseguido sucesivamente los gobiernos de la Concertación.

Para que una visión de una naturaleza como la descrita sea plenamente exitosa, se requiere de una participación creciente de la sociedad civil, algo que ha sido insuficiente en la experiencia de los gobiernos de la Concertación. Esto se explica por la dificultad de la reconstrucción del destrozado tejido social que se recibió como herencia de la dictadura. De este déficit surge la importancia de que las políticas sociales sean integradoras, a fin de que sea factible recuperar el sentido de comunidad y cooperación.

El resultado más notable de la combinación exitosa de crecimiento y equidad ha quedado de manifiesto en la Encuesta CASEN 2006, donde se informa que la incidencia de la pobreza disminuyó entre 1990 y 2006 desde un 38,6% de la población a un 13,7%, mientras que la indigencia retrocedió en el mismo periodo desde un 13% a 3.2%. Se ha criticado este desempeño argumentando que el valor de la canasta de alimentos utilizado como base para determinar las líneas de pobreza e indigencia no corresponde al que debería aplicarse si se actualiza y pone precio a la estructura de

consumo prevaleciente. Efectivamente, es necesaria una revisión de esta canasta y muy probablemente esto conduciría a que tuviera un mayor valor, pero lo anterior no afecta el hecho de que la reducción sistemática y significativa que ha experimentado la pobreza desde 1990 en adelante, carece de precedentes históricos. En esta materia la experiencia chilena ha sido más exitosa que la de otros países latinoamericanos.

Otra forma de medir los cambios que se han producido en el bienestar es mediante una comparación de las condiciones de vida actuales de las familias con las que tenían en el pasado. Para esto se usa entre otros métodos, la calidad de la vivienda y la disponibilidad de bienes en el hogar. Las cifras disponibles más recientes corresponden a los censos de 1992 y 2002. Allí se comprueba que más del 70% de los habitantes son propietarios de sitio o vivienda, que la disponibilidad de alcantarillado y agua potable ha aumentado de una manera notable, que sobre el 50% de los hogares cuenta con televisión a color y lo mismo ocurre con los refrigeradores, mientras que los vehículos se duplicaron, los celulares han tenido un crecimiento explosivo y en los últimos años está ocurriendo algo similar con el acceso a Internet.

A simple vista se puede comprobar el cambio en las condiciones de vida de los chilenos. La información que proporciona la Encuesta CASEN 2006 permite confirmar a través de distintos indicadores que la disminución de la pobreza absoluta se ha producido tanto en las zonas urbanas como en las rurales; en las distintas regiones del país; en la población infantil; en las mujeres jefas de hogar. Se trata, por tanto, de un fenómeno generalizado en los distintos grupos sociales y a lo largo del territorio nacional.

Sin embargo, no se comprueba el mismo cambio positivo en lo referido a la pobreza relativa. En efecto, si se compara la distribución del ingreso autónomo por deciles, los cambios son menores, salvo la disminución que se ha producido en el décimo decil, esto es en el de más altos ingresos, como se observa en el Cuadro 3.

De la comparación del ingreso autónomo se desprende que el decil más rico (X) tiene un ingreso promedio 30 veces superior al decil más pobre (I). Su evolución en el tiempo muestra muy pocos cambios y que persiste la tendencia a la distribución regresiva del ingreso, algo que es indicativo de problemas estructurales. Por ejemplo, los dos deciles más ricos (X y IX) capturaban en 1990 el 57,4% del ingreso autónomo, mientras que los dos deciles más pobres (I y II) tenían el 4,1% del ingreso autónomo. Dieciséis años después, en 2006, los dos deciles más ricos tenían el 54,6%

del ingreso autónomo, esto es 2,8 puntos porcentuales menos que en 1990. A su vez, los dos deciles más pobres tenían en 2006 el 4,1% del ingreso autónomo, el mismo que en 1990. (Cuadro 3).

Cuadro 3  
EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO AUTÓNOMO SEGÚN DECIL DE INGRESO PER CÁPITA  
DEL HOGAR EN CHILE, 1990-2006  
(Porcentajes)

Decil de ingreso	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006
I	1,4	1,5	1,4	1,3	1,2	1,3	1,2	1,2
II	2,7	2,8	2,7	2,6	2,5	2,7	2,7	2,9
III	3,6	3,7	3,5	3,5	3,5	3,6	3,6	3,9
IV	4,5	4,7	4,5	4,5	4,5	4,5	4,7	4,9
V	5,4	5,6	5,6	5,4	5,3	5,7	5,4	5,6
VI	6,9	6,6	6,4	6,3	6,4	6,2	6,6	7,0
VII	7,7	8,1	8,1	8,2	8,3	7,9	8,2	8,7
VIII	10,4	10,5	10,6	11,1	11,0	10,4	10,7	11,1
IX	15,2	14,8	15,4	15,4	16,0	15,1	15,3	16,0
X	42,2	41,8	41,8	41,8	41,4	42,7	41,5	38,6
<b>Total</b>	<b>100,0</b>							

Fuente: Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), con base en encuestas CASEN de años respectivos.

Esta situación cambia substancialmente si se realiza la comparación del ingreso total, no sólo considerando el ingreso autónomo, sino también los subsidios monetarios y las transferencias en servicios gratuitos o subsidiados en educación y salud que proporciona el Estado. Esto se puede apreciar en el Cuadro 4 para el año 2006.

Destaca en el Cuadro 4 la importancia que tienen los subsidios monetarios y no monetarios, particularmente en el caso del primer decil, donde representan 62,9% del ingreso total. Esto refleja la importancia de las políticas correctivas de la desigualdad que se han aplicado desde el Estado.

Por último, para reflejar las transformaciones que han experimentado los hogares del país entre 1990 y 2006 se presentan en el Cuadro 5 los perfiles obtenidos de las encuestas CASEN para los años 1990-1996 y 2006.

El examen del perfil de hogares refleja aspectos positivos, pero también otros negativos que requieren de preocupación especial en los próximos años. Estos últimos se refieren especialmente al aumento de la jefatura femenina del hogar, a la tasa de desocupación de los indigentes y pobres no indigentes, que es 19 puntos porcentuales más alta en 2006 que en 1990, y a la tasa de participación masculina de los indigentes, que ha caído en 14,1 puntos porcentuales en el mismo periodo anterior.

Cuadro 4  
COMPOSICIÓN DEL INGRESO TOTAL DE LOS HOGARES EN CHILE, 2006  
(Porcentajes)

Componente de los ingresos	Decil de ingreso autónomo										Total
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	
Ingreso autónomo	37,1	62,3	72,1	80,0	85,7	89,5	92,8	96,5	98,5	100,0	91,2
Subsidios focalizados	12,2	4,2	2,7	1,8	1,2	0,8	0,5	0,3	0,1	0,0	1,0
Subsidios no focalizados	1,0	1,3	1,1	0,9	0,6	0,5	0,3	0,2	0,1	0,0	0,3
Subsidios monetarios	13,2	5,5	3,8	2,7	1,8	1,3	0,8	0,5	0,2	0,0	1,3
Subsidios de educación	28,2	20,4	15,1	11,4	8,6	6,7	4,9	3,2	1,7	0,4	5,2
Subsidios de salud	21,4	11,9	8,9	5,9	4,0	2,5	1,6	-0,2	-0,4	-0,5	2,2
Subsidios de educación y salud	49,7	32,3	24,1	17,3	12,5	9,2	6,5	3,0	1,3	-0,1	7,5
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Encuesta CASEN 2006.

Por otra parte, el Cuadro 5 muestra resultados muy positivos, en especial en lo relativo a la reducción del analfabetismo, el aumento de los años de escolaridad y de la tasa de participación femenina que han ocurrido entre 1990 y 2006 en los tres segmentos considerados (indigentes, pobres no indigentes y no pobres).

Otra forma de medir los avances en materia social durante el periodo es utilizar índices por áreas. En un estudio reciente de Dagmar Raczynski y Claudia Serrano (2005) publicado en el libro *La paradoja aparente*<sup>3</sup>, se examina esta evolución a través del desempeño en cuatro sectores, educación, salud, vivienda e infraestructura sanitaria (Cuadro 6).

Indicadores de organismos internacionales e informes internacionales han observado también la evolución de Chile en este periodo. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Chile ocupó el lugar 38 entre 180 países en el Ranking de Desarrollo Humano 2006 que elabora este organismo a partir de un conjunto heterogéneo de datos. En América Latina y el Caribe, Chile sólo es superado ese año por Argentina (36) y Barbados (31). (UNDP, 2006).

<sup>3</sup> Publicado en Patricio Meller (ed.) (2005), *La paradoja aparente. Equidad y eficiencia: resolviendo el dilema*, Aguilar Chilena de Ediciones S. A., Santiago.

Cuadro 5  
PERFIL DE LOS HOGARES EN CHILE, 1990, 1996 Y 2006 (NÚMERO Y PORCENTAJES)

Descriptores del perfil de hogares	Encuesta CASEN 1990			Encuesta CASEN 1996			Encuesta CASEN 2006		
	Indigencia	Pobreza no indigente	No pobres	Indigencia	Pobreza no indigente	No pobres	Indigencia	Pobreza no indigente	No pobres
Tamaño del hogar (N° de miembros)	4,9	4,6	3,7	4,7	4,6	3,8	4,4	4,6	3,6
Jefatura femenina (%)	22,4	18,8	20,3	25,1	20,5	21,9	44,4	34,7	28,8
Analfabetismo (%)	8,0	6,2	4,4	9,2	7,1	4,1	6,9	6,0	3,6
Escolaridad (años de estudio)	7,2	7,9	9,7	7,1	7,9	9,9	8,5	8,8	10,3
Ocupados por hogar (N° de personas)	0,8	1,2	1,5	0,8	1,2	1,5	0,7	1,1	1,6
Miembros del hogar por ocupado (N° de personas)	4,8	3,8	2,6	4,7	4,0	2,6	4,3	4,0	2,4
Tasa de desocupación (%)	28,3	12,7	4,9	28,6	12,1	3,9	40,2	19,8	5,7
Tasa de participación laboral masculina (%)	72,4	73,3	73,9	68,3	75,1	74,9	58,3	63,8	73,8
Tasa de participación laboral femenina (%)	19,0	22,5	36,8	18,3	22,3	39,3	31,3	30,1	44,7

Fuente: Encuestas CASEN 1990, 1996 y 2006.

Cuadro 6  
 AVANCES DESTACADOS EN EL DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO DE CHILE

Área o sector	Situación alrededor del año 2000
Educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Cobertura prácticamente universal de la enseñanza básica de ocho años de duración, desde fines de los años ochenta.</li> <li>. Expansión fuerte de la enseñanza media en los años ochenta, que continúa en los noventa. Hacia el año 2000 la tasa bruta de matrícula en la enseñanza media es cercana al 90%.</li> <li>. Expansión significativa de la educación postsecundaria en la década de los noventa, alcanzando a alrededor de un tercio de la población entre 19 y 24 años de edad.</li> <li>. Elevación de la escolaridad promedio de la población adulta; en la cohorte de 20 a 29 años, el promedio es de 12 años en áreas urbanas y de nueve años en las áreas rurales.</li> <li>. Caída en los índices de repitencia y deserción escolar y mejora en los de egreso oportuno a lo largo de la década de los noventa.</li> </ul>
Salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Descenso en la tasa de mortalidad infantil a un nivel de 9 por cada 1.000 nacidos vivos y de la tasa de mortalidad materna a 2 por cada 10.000 nacidos vivos.</li> <li>. Elevación de las expectativas de vida al nacer, que para el quinquenio 1995-2000 son de 72 años en el caso de los hombres y de 78 en el de mujeres.</li> <li>. Perfil epidemiológico marcado por enfermedades “modernas”; cardiovasculares, tumores, traumatismos y accidentes y trastornos mentales, dejando en un segundo lugar las enfermedades infecciosas.</li> <li>. Superación de la desnutrición grave en menores de seis años y madres embarazadas e incremento en la malnutrición con manifestaciones crecientes de sobrepeso y obesidad en niños y embarazadas.</li> <li>. Cobertura casi universal de atención materno-infantil (embarazo, parto y control sano de salud de niños menores de seis años).</li> </ul>
Vivienda e infraestructura sanitaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Amplia cobertura de redes de electricidad, agua potable y eliminación de excretas en áreas urbanas.</li> <li>. Variedad y acumulación de experiencia en programas de vivienda para estratos medios y bajos, alto porcentaje de propietarios de vivienda.</li> </ul>

Fuente: Dagmar Raczynski y Claudia Serrano (2005), “Las políticas y estrategias de desarrollo social. Aportes de los años noventa y desafíos futuros”.

Por otra parte, el Fondo Monetario Internacional (FMI) ubicó a Chile en el lugar 40 en 2006, al comparar el PIB de 172 países. Dentro de la región fue superado por Brasil, México, Argentina y Venezuela.

En otro indicador, el Índice de Libertad Económica (Economic Freedom Index), que elaboran el diario *The Wall Street Journal* y la Fundación Heritage, Chile registra el lugar 11 entre 162 países considerados en 2006<sup>4</sup>.

A su vez, el Informe de Competitividad Global 2007-2008 publicado por el Foro Económico Mundial situó a Chile en el número 27 entre 131 países<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Véase los informes de varios años en: <http://www.heritage.org/research/features/index/downloads.cfm>

<sup>5</sup> Véase el informe comentado en: [http://www.asiva.cl/px\\_asiva/site/artic/20071220/asocfile/informe\\_de\\_competitividad\\_global\\_2007\\_\\_2008\\_1.pdf](http://www.asiva.cl/px_asiva/site/artic/20071220/asocfile/informe_de_competitividad_global_2007__2008_1.pdf)

En general, Chile ha obtenido una buena ubicación en las mediciones e indicadores internacionales que comparan el progreso en materia económica y social de los países de América Latina. Sin embargo, en ciertos casos ha perdido posiciones relativas y en otros ha tenido un progreso menor que el de otras economías emergentes, o de algunas que hace pocos años atrás estaban en posiciones semejantes a las de Chile.

Si bien los indicadores dan una buena posición a Chile, la tendencia refleja que existe la disyuntiva de recuperar un ritmo de progreso más acelerado o bien enfrentar pérdidas en posiciones relativas, por el mayor dinamismo del crecimiento en otros países, al menos hasta antes que se desencadenara el *shock* financiero de 2008.

#### 4. Síntesis de logros e insuficiencias

A continuación se presenta en esta sección, a modo de conclusión, una síntesis de los principales logros e insuficiencias del crecimiento económico en el periodo 1990 – 2006 en Chile.

Entre los logros del periodo resaltan los siguientes.

- En la historia democrática de los últimos 100 años en Chile no existe un periodo como este de continuidad de las políticas, con sus necesarios ajustes temporales, durante 17 años consecutivos.
- La reducción de la indigencia y la pobreza junto a un mejoramiento generalizado de las condiciones de vida de la población son inéditos en la historia chilena.
- El crecimiento económico del periodo ha sido un factor determinante en el mejoramiento del nivel de vida de la población.
- Los equilibrios macroeconómicos sostenidos han sido esenciales para lograr mayor crecimiento y equidad.
- Las políticas sociales han contribuido de manera significativa a la reducción de la pobreza, aminorar las desigualdades, mejorar las oportunidades para amplios sectores de la población, crear condiciones de movilidad social y elevar la calidad del llamado “capital humano”, contribuyendo de esta forma al aumento de la productividad.

Entre las principales insuficiencias del periodo, que constituyen desafíos pendientes para el Estado y la sociedad civil, destacan las siguientes:

- Superar la indigencia.
- Crear más y mejores empleos.

- Reducir la informalidad.
- Mejorar las condiciones productivas de las empresas de menor tamaño.
- Reducir las desigualdades en la calidad de servicios básicos como educación, salud y vivienda.
- Extender y mejorar los programas de protección social.
- Perfeccionar las políticas destinadas a beneficiar a los grupos vulnerables.
- Atender los problemas emergentes de drogadicción, alcoholismo y violencia.
- Estimular la participación de la comunidad en los problemas que les afectan.

Entre las dimensiones en que existen deudas pendientes resalta la heterogeneidad productiva, especialmente por las condiciones precarias de los trabajadores por cuenta propia, así como las microempresas formales e informales y las pequeñas empresas. En este conjunto se concentra alrededor del 70% del empleo, en condiciones de baja productividad e ingreso, existen abusos en las relaciones comerciales con las empresas de mayor tamaño, como indican las empresas de tamaño pequeño afectadas, que en encuestas han responsabilizado a este tipo de relaciones asimétricas como el principal factor que origina su precariedad<sup>6</sup>.

En síntesis, los avances logrados han sido importantes, pero lo que todavía falta por hacer es más complejo, debido a que existe mayor apremio por parte de la población que se siente insatisfecha. Las demandas actuales, más que de acceso, son por calidad, y satisfacerlas requerirá de mayor eficiencia, más recursos y capacidad innovadora.

## Bibliografía

- Assael, H. (1998), "La búsqueda de la equidad", Revista Cepal N° Extraordinario, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.
- Aylwin, P. (1990), Mensaje Presidencial. Legislatura 320ª, Ordinaria. Sesión del Congreso Pleno, en lunes 21 de mayo de 1990, disponible en: ([http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes\\_presidenciales/21m1990.pdf](http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes_presidenciales/21m1990.pdf)).
- De Gregorio, J., Landerretche, O. (1998), "Equidad, Distribución y desarrollo integrador" en Cortázar, R., Vial, J. (ed.) *Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*, DOLMEN/CIEPLAN, Santiago.

---

<sup>6</sup> Desarrollo este aspecto en el capítulo 7 de este libro.

- Ffrench- Davis, R. (1974), "Mecanismos y objetivos del redistribución del ingreso" en Foxley, A. (ed.), *Distribución del ingreso*, México D. F., Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_ (2003), *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*, Santiago, J.C. Sáez editor, tercera edición aumentada y actualizada.
- \_\_\_\_ (2005), "La distribución del ingreso: deuda pendiente". Informe N° 478 de *Asuntos Públicos*. (En: [www.asuntospublicos.org](http://www.asuntospublicos.org)).
- García, A. (2005), "Chile: Distribución del ingreso y visión estratégica: lecciones de países exitosos". (En: <http://www.chile21.cl/ideas/50.act> y [http://www.uc.cl/laucmiraachile/html/que\\_es.html](http://www.uc.cl/laucmiraachile/html/que_es.html)).
- Guardia A. (2006), "Lineamientos de una estrategia exportadora para aprovechamiento de los acuerdos comerciales y los clusters industriales existentes", Santiago, Centro de Estudios del Desarrollo (CED).
- Landerretche, O. (2006), en "Cuenta Pública del Vicepresidente Ejecutivo", Santiago, Corporación de Fomento de la Producción (CORFO).
- Marshall, J. (1987), "Los obstáculos para el crecimiento de la economía chilena", en Edwards, E. (ed.), *Dinamismo y equidad: cohabitación forzosa*, Santiago, Centro de Estudios del Desarrollo (CED).
- Meller, P. (2005), "Una revisión del debate ideológico-económico sobre equidad y crecimiento", en Meller, P. (ed.) *La paradoja aparente. Equidad y eficiencia: resolviendo el dilema*, Santiago, Aguilar Chilena de Ediciones S. A..
- MIDEPLAN (varios años) *Encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)*, Santiago, Ministerio de Planificación y Cooperación.
- Molina, S. (2005), *Es el tiempo de la equidad*, Santiago, Banco del Desarrollo.
- Muñoz O. (2007), *El modelo económico de la Concertación. 1990-2005. ¿Reformas o cambio?*, Santiago, Editorial Catalonia.
- Raczynski, D. y Serrano, C. (2005), "Las políticas y estrategias de desarrollo social. Aportes de los años noventa y desafíos futuros", en Meller, P. (ed.), *La paradoja aparente. Equidad y eficiencia: resolviendo el dilema*, Santiago, Aguilar Chilena de Ediciones S. A.
- Rojas, P. (2006), *Evolución de la economía chilena y sus desafíos para el futuro*, Santiago, Centro de Estudios del Desarrollo (CED).
- Sunkel, O. (1978), "La dependencia y la heterogeneidad estructural", México D. F., en revista *El Trimestre Económico*.
- Tokman, V. (2004), *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*, Santiago, Fondo de Cultura Económica.
- UNDP (2006), *Human Development Report 2006*, United Nations Development Program. (En: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2006/>)



Parte III

**Áreas específicas  
del desarrollo productivo**



## Capítulo 8

---

---

# **Un cambio de la calidad de la inserción económica en una estrategia de desarrollo para Chile. Necesidades e interrogantes**

*Alexis Guardia<sup>1</sup>*

### 1. Introducción

La economía chilena disfruta una situación excepcional. El escenario internacional es propicio, si bien se advierten turbulencias que pueden afectar el crecimiento en los próximos años. Dispone de holguras fiscales de magnitud significativa. Al 30 de junio de 2006, el Fisco tenía cerca de US\$ 7.000 millones en depósitos en Chile y el exterior y varias estimaciones coinciden en que el gobierno tendrá unos US\$ 13.000 millones en depósitos a fines de este año y cerca de US\$ 20.000 millones al terminar 2007. En este contexto, ¿puede la economía chilena restablecer un ciclo de crecimiento sostenido de 7% anual en los próximos años? ¿Qué factores lo posibilitarían? ¿Es necesaria una visión estratégica de desarrollo para lograrlo? Si así fuera, ¿cuáles son los rasgos esenciales de esa estrategia? Considerando las desigualdades importantes que la

---

<sup>1</sup> Agradezco la colaboración de Patricio Caniulao y Patricia Rodríguez.

sociedad chilena arrastra, ¿qué políticas específicas serían necesarias para mejorar la distribución primaria del ingreso en un ciclo expansivo? Por último, para que la economía chilena crezca más rápidamente, ¿cómo y de qué forma, más que cuánto, deben crecer las exportaciones?

Son estas interrogantes las que inspiran este trabajo, estructurado en siete secciones, además de esta introducción. Para abordarlas, primero se analizan sintéticamente el ciclo, el crecimiento endógeno y la estrategia de desarrollo. En seguida se presentan las fuentes del crecimiento de la economía chilena según el modelo de Solow y se plantea la necesidad de un cambio de la calidad de la inserción comercial de la economía nacional como uno de los “nudos gordianos” para abordar una nueva estrategia de desarrollo. Se esbozan respuestas a tres factores determinantes de la evolución de la canasta exportadora que Chile ha consagrado después de tres décadas de apertura comercial, relacionadas con el grado de uso de los recursos naturales, su vínculo con la dinámica de la demanda internacional y el potencial de crecimiento endógeno de la productividad del sector exportador. Se examinan también las oportunidades estratégicas que abren los acuerdos comerciales suscritos por el país. Con estos antecedentes se analizan los eslabonamientos en tres *clusters*: minero (cobre), forestal y salmón de cultivo, haciendo de ellos –y eventualmente de otros *clusters*– una palanca del desarrollo exportador. Concluye el capítulo indicando las condiciones económicas e institucionales mínimas que serían necesarias para llevar adelante una estrategia exportadora que transforme la calidad de la inserción económica internacional de la economía chilena.

## 2. Ciclo, crecimiento endógeno y estrategia de desarrollo

En el análisis de la dinámica económica es importante distinguir entre tendencia y ciclo (o entre los aspectos transitorios y permanentes de una situación que muta). Aparentemente es una distinción sencilla de trazar. La primera remite al largo plazo y la segunda al corto plazo; pero la relación entre ambas presenta dificultades o bien, existen diferentes opciones. El análisis neoclásico parte del supuesto que estos dos componentes temporales de la economía son independientes, dado que las fuerzas que actúan sobre ellos son distintas y por tanto es posible diferenciar entre ambas. En el análisis de los equilibrios macroeconómicos de corto plazo se suponen fijas las capacidades de producción y se estudian las consecuencias de diferentes fricciones o *shocks* externos a

los mercados, como el inesperado aumento de precios de un *commodity*, o la información imperfecta de los agentes, y la rigidez de las variables nominales para ajustarse a los desequilibrios de mercado. El largo plazo es el dominio de las teorías del crecimiento, que estudian la acumulación de factores productivos suponiendo flexibilidad en el ajuste de los precios y cantidades. La desconexión entre el corto y largo plazo se justifica porque las fricciones actúan en el corto plazo y se presume que no perduran en el tiempo. Así, el estudio del ciclo deviene en esta concepción en un análisis de las fluctuaciones coyunturales de la producción provocadas por tales fricciones, que al fin y al cabo serán absorbidas.

El modelo de Solow (1957), que expresa con rigor y elegancia la visión neoclásica del crecimiento, sostiene que el rendimiento de la inversión y, por consiguiente, la tasa de crecimiento del *stock* de capital por habitante disminuye cuando este aumenta. El capital tiene rendimientos decrecientes que establecen un límite al proceso de acumulación, lo que espontáneamente conduce a anular el crecimiento. Sólo el progreso técnico permite mantener la tasa de rendimiento del capital y contrarrestar las tendencias a la estagnación. Sin embargo, este progreso técnico es exógeno a los agentes económicos y su nivel está fijado al exterior de su intervención. El equilibrio de este modelo consiste en una tasa de crecimiento del producto por habitante igual a la tasa de progreso técnico, la que a su vez es determinada exógenamente al modelo. En consecuencia, el desarrollo de largo plazo depende sólo del progreso técnico, que es insensible a las fuerzas económicas de corto plazo. El efecto de esta desconexión es que un *shock* transitorio sobre los factores disponibles tiene efectos momentáneos en los indicadores macroeconómicos, pues estos terminan por recuperar su trayectoria y se desvanecen los efectos del *shock*. Sólo el conocimiento tecnológico es un componente irreversible del modelo, dado que no depende de variables económicas.

Sin embargo, para Schumpeter, la relación entre el corto y el largo plazo es diferente. El opone los mecanismos económicos de corto plazo y largo plazo; por definición, sostiene, las condiciones de la actividad económica están dadas en el corto plazo. Para este economista austríaco la visión walrasiana es pertinente: la competencia funciona suficientemente para que los mercados se equilibren y asignen de manera eficiente los recursos. Pero el largo plazo perturba esto, pues ahí las condiciones de la actividad económica se transforman: los agentes se renuevan y las tecnologías y los mercados cambian. Aquello dado en el corto plazo, por ejemplo la tecnología, es por el contrario lo que está

en juego en el largo plazo, donde la competencia opera de una forma lejana a la perfección y pureza. En efecto, los agentes son llevados a hacer apuestas muy arriesgadas y quienes se equivocan son apartados del mercado, mientras los que permanecen se benefician de ganancias suplementarias. La innovación se sitúa en el corazón del proceso de crecimiento y Schumpeter distingue las innovaciones radicales de las progresivas, porque estas últimas son mejoramientos progresivos de las primeras. El objetivo de la empresa que innova es diferenciarse de la competencia. El innovador se pone con su invento en situación de monopolio sobre el mercado, hasta que no entre un concurrente que lo imite o sobrepase en la calidad de la innovación. Puede fijar un precio de venta superior a su costo marginal (el precio en condiciones de competencia perfecta) y deducir una renta sobre sus clientes. Pero esta renta será provisoria, porque el innovador será enseguida imitado. Los concurrentes se introducen en la vía que él ha trazado ofreciendo bienes similares, obligándolo a reducir su precio o a innovar para diferenciarse de nuevo. La carrera a la renta es el motor del progreso económico y fundamentalmente del progreso técnico. Para Schumpeter, el crecimiento económico es un proceso irregular, con turbulencias macroeconómicas, y el ciclo es muy distinto a la visión neoclásica. En este sentido es un economista heterodoxo.

Muchos de los actuales modelos de crecimiento endógeno, que son de inspiración schumpeteriana, conducen a una visión bastante diferente de la articulación neoclásica entre el corto y largo plazo. En la base de estos modelos se encuentran los rendimientos a escala creciente de la productividad según el nivel de factores o de la producción. Un nivel más elevado de producción suscita una acumulación más intensa de saber técnico, el cual es esencialmente irreversible. Aparece aquí la conocida proposición de Arrow del "aprendizaje por la práctica" (*learning by doing*). Por ejemplo, si existen rendimientos de escala decrecientes, el descubrimiento de nuevas fuentes de materias primas no renovables puede generar un *shock* positivo pero transitorio sobre la producción, que sólo es afectada en el corto plazo y retorna a su trayectoria anterior; si los rendimientos de escala son crecientes y atribuibles a la tecnología, entonces el aumento momentáneo de la producción permitido por la acumulación de un saber técnico suplementario no se pierde cuando el *shock* se interrumpe. A la inversa, un *shock* negativo sobre el nivel de producción disminuirá o desacelerará la acumulación de tecnología, sin que este atraso sea después recuperado. En suma, en los modelos

de crecimiento tradicional el nivel de producto es estacionario sin la tendencia exógena del progreso técnico, mientras que en los modelos de crecimiento endógeno, la tasa de crecimiento del producto es la estacionaria. La solución del modelo neoclásico es un nivel de equilibrio del producto mientras que en el modelo de crecimiento endógeno se trata de una tasa de crecimiento de equilibrio. El producto sigue una marcha aleatoria y no existe nivel de equilibrio. Naturalmente, las consecuencias de políticas económicas entre estos dos enfoques son diferentes.

Toda estrategia de desarrollo –definida como los caminos o trayectorias para alcanzar objetivos transformadores fundamentales de largo plazo– recoge en buena medida las distintas visiones descritas, lo que no impide las especificidades. Por ejemplo, la identificación y jerarquización de los objetivos de largo plazo a partir de los obstáculos estructurales al desarrollo (heterogeneidad estructural, especialización productiva, ausencia de equidad) constituyen materias fundamentales en una estrategia de desarrollo, al igual que el diálogo y la concertación de diferentes actores sociales para poner en vigor la estrategia. En este sentido, el sector público indica rumbos y abre espacios al sector privado, generando oportunidades permanentes para la inversión y la innovación tecnológica. Lo exigible al sector privado es una cultura de la competencia y una robusta responsabilidad social de la empresa.

### 3. Breve recuento del crecimiento de la economía chilena

La economía chilena tuvo un ciclo de crecimiento importante entre 1985 y 1997, después de una de las recesiones más intensas de su historia. La actividad económica del país creció a un promedio de 7,6% (5,9% per cápita) en el periodo indicado. La expansión de estos años fue un resultado exitoso tras la rectificación de los excesos neoliberales que incidieron en la crisis de 1982-1983, cuando el PIB cayó en 16,8%. Entre 1998 y 2005 el desempeño de la economía nacional ha sido menos excepcional, pues el crecimiento anual del PIB disminuyó a un ritmo de 3,5% promedio (2,2% per cápita), lo que se atribuyó a los efectos de la crisis asiática y la mini recesión de la economía estadounidense en 2001. A esto cabría agregar las críticas al diseño de política económica del periodo 2000-2005, para algunos conservador y para otros amigable con el mercado y la globalización, un debate no resuelto.

El piso de arranque de un nuevo ciclo expansivo sería en la actualidad de 5%, con un ritmo de crecimiento del producto potencial (distinto al de tendencia) que podría situarse en 6%, bastante distinto al de la recesión de 1982-1983. Las condiciones económicas, sociales y políticas que acompañan un ciclo de crecimiento no son necesariamente similares a las que se asocian a otro ciclo, en especial en economías emergentes. Se observan hoy problemas estructurales nuevos, como el de la energía; el país ha transitado rápidamente de casi una década de energía barata a otra más cara y esquiva. Como la elasticidad de la demanda de energía eléctrica estimada es aproximadamente de 1,5, todo crecimiento sobre 5% plantea serios desafíos de inversión energética futura. Pero también existen hoy holguras estructurales nuevas, como por ejemplo la red de acuerdos comerciales; además, Chile tiene estabilidad política y macroeconómica, lo que facilita su acceso al mercado internacional de capitales. La economía chilena arrastra además una distribución primaria del ingreso muy desigual, que casi no ha cambiado en los últimos 16 años, las dificultades financieras de las pequeñas y medianas empresas, y un desempleo rebelde desde 1999.

### **3.1. Las fuentes del crecimiento en la experiencia chilena**

Diversos análisis inspirados en Solow (1957) han explorado sobre la contribución de diferentes factores al crecimiento, para resolver qué parte de la tasa de crecimiento del PIB corresponde al trabajo, el capital y el progreso técnico o la productividad total de factores, como residuo. Uno de estos trabajos, de Klaus Schmidt-Hebbel (2006) destaca que en los últimos 16 años (1990-2005), "el crecimiento fue relativamente alto (5,3%), y más de la mitad del mismo (3,1%) se debe a mejoras de la productividad. La inversión en capital en capital fijo también hace un aporte sustancial, en tanto que el crecimiento del trabajo contribuye poco en este periodo. Estos resultados confirman resultados anteriores, indicando que el mayor crecimiento de Chile desde mediados de la década de 1980 se debe principalmente a un crecimiento de la productividad total de factores, seguido por una mayor contribución de la acumulación de capital".

Sin embargo, la productividad total de factores o residuo de Solow, o lo que es atribuible al progreso técnico, constituye una "caja negra" y no se sabe a qué atribuir su contenido. Muchas visiones ideológicas, tratan de atribuirla a sus preferencias, como capacidad de emprendimiento, privatizaciones, cambios institucionales, pero en el caso de Chile

existe consenso en considerar a dos factores como determinantes de la contribución de la eficiencia o de la productividad total de factores al crecimiento: la estabilidad macroeconómica y una mayor intensidad de la competencia derivada de la apertura comercial y financiera de la economía (Fuentes, Larraín y Schmidt-Hebbel, 2004).

El método de Solow para descomponer el crecimiento en sus factores productivos medibles en cantidad y calidad es útil. A través de este análisis, la tasa de inversión particularmente en capital físico y humano incide en el nivel de ingreso por habitante y también en la tendencia de la productividad a largo plazo, aunque por una vez y de manera transitoria debido a la existencia de retornos decrecientes para la inversión en capital. Por el contrario, las teorías modernas del crecimiento sostienen que la mayor inversión en capital humano e innovación tecnológica puede traducirse en una tasa de crecimiento permanente más elevada de la productividad. En cualquier caso, el aumento de la inversión desempeña un papel central en toda concepción del crecimiento. Para Solow (1993) el concepto de inversión incluye no sólo “ la inversión en planta y equipos, lo cual es muy importante, sino también la inversión en infraestructura pública, inversión en investigación y desarrollo y también inversión en lo que los economistas llaman capital humano, es decir, en educación y en capacitación de los trabajadores en la industria.”

¿Puede la economía chilena situarse en una trayectoria de crecimiento potencial de 7% a 8% anual en los próximos años? Traducir, por ejemplo, la inversión reciente en capital físico, del orden del 29% del PIB, en un crecimiento en torno a un tercio del PIB es un esfuerzo importante, porque exige que la inversión crezca más rápido que el producto durante un periodo. Una segunda objeción es que dado el nivel de ingreso por habitante de la economía chilena y según la teoría de la convergencia (las economías maduras tienen un ritmo de crecimiento potencial más bajo que las menos maduras), Chile no podría pretender crecer a la tasa de China o India, cuyos niveles de ingresos son más bajos y cuentan con espacios de crecimiento más amplios. Aunque teóricamente el argumento es válido, es discutible en el caso de Chile que tiene oportunidades desaprovechadas, como se examina más adelante. Pero también el modelo de Solow tiene sus propias limitaciones.

Un nuevo ciclo expansivo de la economía chilena requiere primero acrecentar el producto potencial para después examinar la utilización de los factores productivos. La contabilidad del crecimiento económico efectivo indica la contribución de cada factor (ex - post). La producción

potencial de una economía, según Solow, puede aumentar si el número y la calificación de la mano de obra crecen, si esta trabaja más duramente o con jornadas más extensas, si el *stock* de capital crece o rejuvenece de acuerdo a la inversión, si la tecnología mejora, o si se debilitan las restricciones institucionales que pesan sobre la producción. Además, en los países en desarrollo –Chile no es una excepción aunque se le considere una economía emergente– existe una amplia heterogeneidad estructural, es decir brechas importante de productividad entre las empresas de un sector, y también entre los sectores formales e informales. En este caso, el traspaso de población activa de un sector (o de empresas) menos productivos a otros más productivos genera un aumento en la tasa de crecimiento potencial. Debe tomarse en cuenta que en el caso de Chile la prolongada apertura comercial reconvirtió parcialmente su economía, introduciendo buenas prácticas y diseminando el progreso técnico en el sector exportador y la industria sustitutiva, y por esto la heterogeneidad estructural se encuentra más acotada a la informalidad y segmentación del mercado del trabajo.

### **3.2. La estrategia y los nudos gordianos del crecimiento**

Una forma elemental de abordar los temas estratégicos de una economía es asignar un carácter estratégico a cada fuente del crecimiento (capital humano, *stock* de capital, innovación tecnológica, etc.), fijarles un horizonte y metas a lograr. La contabilidad del crecimiento según Solow, o de cualquier otro, permitiría técnicamente hacerlo para Chile. Así, la meta de colocar a esta economía en una trayectoria de un crecimiento potencial entre 7% y 8% en los próximos ocho años demandará exigencias medibles para cada fuente del crecimiento, habida cuenta de las holguras (excedentes del cobre, acceso al mercado mundial de capitales) y restricciones (energía) existentes. Todo esto con un grado de desagregación que dependerá de los instrumentos de medición disponibles.

Esta fue la forma tradicional de diseñar una estrategia en el pasado, cuando el Estado tenía una mayor incidencia en las decisiones de inversión y la economía estaba mucho menos abierta. Pero el entorno y las modalidades de funcionamiento de la economía chilena han cambiado. Difícilmente los gobiernos se comprometen hoy con metas estratégicas de largo alcance. ¿Significa esto que no es posible pensar la economía en términos estratégicos? Las grandes empresas planifican estratégicamente su trayectoria futura dentro de un mundo globalizado

y con gran incertidumbre, como reflejan los estudios de Porter. Salvo prejuicios, no hay motivo para que las autoridades económicas no diseñen acciones estratégicas sin que esto signifique reconstituir un sistema de planificación centralizado.

Desde la perspectiva del desarrollo es importante identificar los “nudos gordianos” de la economía, cuyo solución implica crear una dinámica de cambio simultáneo o eslabonamientos sucesivos en variables que concurren a generar un ciclo expansivo y aumentos de la productividad de largo plazo. Uno de esos nudos gordianos –puede haber otros– es transformar gradualmente la calidad de la inserción económica internacional, aprovechando las oportunidades excepcionales que ha abierto la red de acuerdos comerciales. Esto permitirá abordar la heterogeneidad estructural persistente, así como la calidad de la mano de obra, la innovación y los problemas distributivos.

¿Qué significa cambiar la calidad de la inserción económica? Y cualquiera sea su significado, ¿puede esta tarea ser solamente asumida por el mercado? ¿O es posible aplicar el diseño de incentivos de mercado dentro de una concepción estratégica que supera el horizonte limitado del corto plazo?

## 4. Antecedentes para una estrategia exportadora

### 4.1. Tres interrogantes sobre la evolución de la canasta exportadora

La economía chilena registra una dilatada experiencia de apertura comercial, con una eliminación de los sesgos antiexportadores de la política económica que fue abrupta en sus inicios y posteriormente gradual. Primero se aplicó un arancel uniforme, después este tuvo una reducción unilateral y más tarde otra como resultado de los acuerdos multilaterales (Ronda Uruguay) y acuerdos comerciales bilaterales con distintos países.

Las exportaciones de bienes se han diversificado en productos y mercados. En 2005 había 6.880 empresas exportadoras de 5.303 productos destinados a 183 países. El volumen de exportaciones de bienes y servicios durante el periodo 1974-1996 (a precios de 1996) se multiplicó poco más de 6,5 veces con una tasa de crecimiento promedio anual de 8,9%. Entre

1996-2005 esta tasa fue de 6,9%. Las exportaciones de bienes y servicios representaron 35% del PIB (2005) y el empleo directo e indirecto generado por el sector exportador era estimado a mediados de los noventa en 35% de la fuerza de trabajo. (Díaz y Ramos, 1998).

En poco más de tres décadas, la economía chilena tiene un dinamismo exportador de importancia, lo que no impide formular tres interrogantes básicas: ¿Hasta qué punto este dinamismo le ha permitido a la economía chilena terminar con su especialización primario exportadora intensiva en recursos naturales y que la ha caracterizado históricamente?; ¿cuánto de este dinamismo y diversificación de la estructura exportadora se explica por el acceso a una demanda mundial más dinámica y estable?, y ¿en qué medida el dinamismo exportador ha generado una transformación productiva capaz de generar un proceso endógeno de aumentos de la productividad?

La primera interrogante está relacionada con la presencia de la renta derivada de los recursos naturales en la estructura de las exportaciones. La exportación de recursos naturales con limitados encadenamientos en su elaboración puede generar un valor agregado elevado respecto al valor bruto de producción, dado que el peso de la renta es muy grande. La literatura es profusa en esta materia. Se apunta a la supuesta “maldición” de los “recursos naturales”, pero la historia económica ha demostrado que estos pueden ser una “bendición” si constituyen una plataforma articulada y desarrollada en el sistema productivo, como es por ejemplo el caso de Australia, Canadá, Dinamarca y Finlandia, que han logrado consolidarse en etapas avanzadas del desarrollo. (Ramos, 1998).

En el Cuadro 1 se puede observar el valor de las exportaciones según una clasificación que identifica los sectores primarios en minería, agricultura, forestal y pesquero. La canasta exportadora está muy concentrada en recursos primarios (86,1% en 2005) y el cobre representa 44,8%. Es cierto que 2005 está muy distorsionado por los precios del cobre y de otros minerales; la participación promedio del cobre en las exportaciones fue sólo de 41% en el periodo 1999-2005, pero antes de la apertura comercial fluctuaba entre 70% y 80%. En el resto de los sectores se destacan aquellos productos con alta representatividad o una importante tasa de crecimiento (salmón, vinos). En el rubro “Otros” están los productos con mayor grado de elaboración (por ejemplo en el sector forestal, papel y muebles) y que en estricto rigor estarían en la industria según la clasificación CIU. La información refleja la relación de las exportaciones con los recursos naturales, pero no los eslabonamientos en torno a éstos.

Cuadro 1  
 EXPORTACIONES DE CHILE SEGÚN SECTORES, 1992 Y 2005  
 (En millones de US\$ FOB de cada año y porcentajes)

Exportaciones	Monto		Estructura		Crecimiento promedio anual
	1992	2005	1992	2005	
<b>I. Minería</b>	<b>4 793,3</b>	<b>22 273,0</b>	<b>48,3</b>	<b>56,7</b>	<b>12,5</b>
Cobre	3 940,6	17 594,9	39,7	44,8	12,2
Minerales y sus concentrados	1 003,0	6 142,3	10,1	15,6	15,0
Otros	852,7	4 678,1	8,6	11,9	14,0
<b>II. Agroindustria</b>	<b>1 563,6</b>	<b>5 046,7</b>	<b>15,8</b>	<b>12,9</b>	<b>9,4</b>
Uva	322,6	882,8	3,3	2,2	8,0
Vino	80,3	696,3	0,8	1,8	18,1
Otro	1 160,7	3 467,7	11,7	8,8	8,8
<b>III. Forestal</b>	<b>1 112,3</b>	<b>3 444,3</b>	<b>11,2</b>	<b>8,8</b>	<b>9,1</b>
Celulosa	535,0	1 201,2	5,4	3,1	6,4
Madera aserrada	137,2	714,5	1,4	1,8	13,5
Otros	440,0	1 528,6	4,4	3,9	10,1
<b>IV. Pesquero</b>	<b>1 277,2</b>	<b>3 026,3</b>	<b>12,9</b>	<b>7,7</b>	<b>6,9</b>
Harina de pescado	540,2	445,4	5,4	1,1	-1,5
Salmón	205,9	1 315,9	2,1	3,4	15,3
Otros	531,0	1 264,9	5,3	3,2	6,9
<b>V. Exportación primarias (I al IV)</b>	<b>8 746,3</b>	<b>33 790,3</b>	<b>88,1</b>	<b>86,1</b>	<b>11,0</b>
<b>VI. Industria</b>	<b>1 155,1</b>	<b>5 198,1</b>	<b>11,6</b>	<b>13,2</b>	<b>12,3</b>
Metanol	48,7	610,9	0,5	1,6	21,5
Otros	1 106,4	4 587,2	11,1	11,7	11,6
<b>VII. Otros</b>	<b>25,6</b>	<b>263,5</b>	<b>0,3</b>	<b>0,7</b>	<b>19,6</b>
<b>VIII. Total de Chile</b>	<b>9 927,0</b>	<b>39 251,9</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>11,2</b>

Fuente: Departamento de Estudios e Informaciones, Dirección General de relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), octubre 2006, con base en cifras del Banco Central de Chile.

En el Cuadro 2 se observa el peso relativo del valor de las exportaciones primarias más intensivas en recursos naturales, giran en torno a un 60% entre 1992 y 2005 y una canasta de productos industriales del orden de 40%, gran parte de ellos, que son elaboración de recursos naturales. Este cuadro brinda una idea de la incidencia de los recursos naturales en sus formas más elementales sobre la estructura exportadora, aunque no informa sobre los eslabonamientos. Los cuadros 1 y 2 permiten afirmar que las exportaciones chilenas se han diversificado en productos

Cuadro 2  
 EXPORTACIONES DE CHILE CLASIFICADAS DE ACUERDO A LA CIIU, 1992-2005  
 (-cifras en millones de dólares FOB, de cada año y porcentajes)

Sectores	Monto		Estructura		Crecimiento promedio anual
	1992	2005	1992	2005	
<b>I. Agricultura, fruticultura, ganadería, silvicultura y pesca extractiva</b>	<b>984,8</b>	<b>2 378,5</b>	<b>9,9</b>	<b>6,1</b>	<b>7,0</b>
Agricultura, fruticultura y ganadería	902,2	2 311,5	9,1	5,9	7,5
Agricultura	129,1	246,9	1,3	0,6	5,1
Fruticultura	754,7	2 030,8	7,6	5,2	7,9
Ganadería	18,4	33,8	0,2	0,1	4,8
Silvicultura	65,8	30,5	0,7	0,1	-5,7
Pesca extractiva	16,8	36,4	0,2	0,1	6,1
<b>II. Minería</b>	<b>4 786,5</b>	<b>22 243,4</b>	<b>48,2</b>	<b>56,7</b>	<b>12,5</b>
Cobre	3 941,6	17 621,2	39,7	44,9	12,2
Resto	844,9	4 622,1	8,5	11,8	14,0
<b>III. Industria</b>	<b>4 130,1</b>	<b>14 366,6</b>	<b>41,6</b>	<b>36,6</b>	<b>10,1</b>
Industria alimentaria, bebidas, licores y tabaco	1 920,8	5 701,3	19,3	14,5	8,7
Alimentos y alimentos forrajeros	1 756,6	4 315,5	17,7	11,0	7,2
Bebidas, líquidos, alcoholes y tabacos	164,2	1 385,8	1,7	3,5	17,8
Industria textil, prendas de vestir y cuero	147,0	192,7	1,5	0,5	2,1
Textiles y confecciones de prendas de vestir	115,7	163,9	1,2	0,4	2,7
Curtiembre, talabartería, cuero y pieles, calzado	31,3	28,8	0,3	0,1	-0,6
Forestales y muebles de madera	419,2	1 811,0	4,2	4,6	11,9
Celulosa, papel, cartón, editoriales e imprenta	689,7	1 658,3	6,9	4,2	7,0
Productos químicos básicos y preparados, petróleo y derivados, caucho y plástico	491,9	3 387,2	5,0	8,6	16,0
Productos de barro, loza y porcelana, vidrio y productos minerales no metálicos	22,6	77,6	0,2	0,2	9,9
Industria básica del hierro y el acero, industria básica de metales no ferrosos	165,9	642,9	1,7	1,6	11,0
Productos metálicos, maquinaria, equipos material eléctrico, instrumentos de medida y material de transporte	230,5	877,5	2,3	2,2	10,8
Productos metálicos, maquinaria, equipos, material eléctrico e instrumentos de medida	128,9	610,8	1,3	1,6	12,7
Material de transporte	101,6	266,6	1,0	0,7	7,7
Industria manufacturera no expresada	42,4	18,1	0,4	0,0	-6,3
<b>IV. Otros</b>	<b>25,6</b>	<b>263,5</b>	<b>0,3</b>	<b>0,7</b>	<b>19,6</b>
<b>V. Total exportaciones</b>	<b>9 927,0</b>	<b>39 251,9</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>11,2</b>

Fuente: Departamento de Estudios e Informaciones, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), octubre 2006, con base en cifras del Banco Central de Chile.

y presumiblemente en eslabonamientos. La diversificación de la oferta exportadora ha alejado a la economía chilena de una especialización primaria exportadora clásica conformada por enclaves.

La segunda interrogante está relacionada con la dinámica que tienen los productos en el mercado mundial e indirectamente a las ventajas de la especialización alcanzada por un país. En la teoría neoclásica, los procesos de especialización están enmarcados en una visión estática, es decir con periodos suficientemente breves para que las condiciones de producción y consumo no se modifiquen en forma drástica. En una visión más dinámica, con creación de ventajas comparativas, esas condiciones cambian en el tiempo. Los productos que se intercambian tienen distintas tasas de crecimiento y la penetración de mercado se altera por diferenciación del producto o introducción de nuevas tecnologías. En este contexto parece adecuado jerarquizar los productos en función de su ritmo de evolución. Con este propósito, el Centro de Estudios Prospectivos y de Informaciones Internacionales (CEPII), con sede en París, ha construido nomenclaturas sectoriales para 72 categorías de productos a partir de su base de datos constituida por la información de países desarrollados y en desarrollo, con todos los flujos comerciales por países, origen y destino. Con esto se ha jerarquizado el comercio según su evolución durante el periodo 1967-1996. Los productos se clasifican en tres categorías: dinámicos o en crecimiento, estables y en regresión. Para la clasificación en estas categorías se usan dos criterios combinados: el crecimiento y la variación de la parte del mercado. "Un producto es considerado en crecimiento si su parte de mercado crece al menos en 5% y si su parte en el comercio mundial en valor aumenta al menos en 0,05 puntos sobre el periodo. Criterios simétricos se usan para definir productos en regresión. Los productos estables son aquellos que se sitúan entre los márgenes superiores e inferiores de los dos criterios" (CEPII, 1998). A título de ejemplo se puede señalar que los productos primarios están en regresión, mientras que los materiales eléctricos, informáticos y de telecomunicaciones así como los productos hacia atrás de la agrupación química están en pleno crecimiento. Los tejidos de hilo y la aeronáutica pasaron desde fines de los años ochenta a mediados de los noventa de la categoría de productos en crecimiento a la de productos en regresión. La clasificación del CEPII no incorpora la producción de servicios, cuyos componentes son en su mayoría dinámicos, y confirma que con las nuevas tecnologías al reducir por unidad de producto la energía y las materias primas, se genera un cambio relativo de ramas productivas.

CUADRO 3  
EXPORTACIONES DE CHILE DISTRIBUIDAS SEGÚN CEPII 2005  
(Cifras en dólares FOB)

Productos en regresión		Productos estables		Productos en progresión	
Energía	Energía	Energía	Energía	Energía	Energía
Carbón	30 481	Petróleo	-	Gas natural	48 783 084
Coke	1 555 357			Distribución eléctrica	-
Productos refinados de petróleo	774 421 710	Agro - Alimentario			
<b>Metalos no ferrosos</b>		Productos base cereales	64 722 213	<b>Agro - Alimentario</b>	
Minerales no ferrosos	9 313 100 929	Carnes <sup>a</sup>	2 662 916 334	Conservas vegetales	527 358 047
Metalurgia no férea	11 869 401 930	Bebidas alcohólicas y no alcohólicas	1 015 670 307	Tabaco manufacturado	20 211 047
		<b>Madera y papel</b>		<b>Madera y papel</b>	
Siderurgia		Trabajos en madera	602 112 345	Muebles	62 877 202
Minerales de hierro	319 429 680	Papel	1 617 832 143	Artículos manufacturados NDA	34 593 539
Hierro y acero	516 165 919	Imprentas	39 429 836		
Productos primera transf. de hierro	31 757 402	<b>Textil</b>		<b>Textil</b>	
<b>Agro - Alimentario</b>		Alfombras	20 257 616	Ropa de confección	29 190 766
Cereales	82 735 420			Ropa de calcetería	16 403 403
Otros productos agrícolas	2 338 029 804	<b>Electrónica</b>		Cueros	32 627 457
Productos agrícolas no comestibles	1 452 456 802	Relojería	890 490		
Cuerpos aceitosos	160 149 277	<b>Vehículos</b>		<b>Eléctrico</b>	
Conservas animales	406 668 819	Vehículos utilitarios		Electrodomésticos	36 754 230
Azúcar	63 298 749			Material eléctrico	7 533 102
Alimentos para animales	499 804 950	<b>Mecánica</b>		Suministros eléctricos	38 744 545
		Productos metálicos pesados		<b>Electrónica</b>	
<b>Textil</b>		Quincallería	49 692 323	Instrumentos de medida	10 650 976
Hilos y telas	94 922 315	Motors	195 455 165	Aparatos de óptica	2 294 750
<b>Mecánica</b>		Máquina - herramienta	93 624 448	Componentes electrónicos	5 144 101
Material agrícola	3 383 439	Máquinas utilizadas para construcción	3 808 221	Electrónica de consumo masivo	2 386 225
Armamento	1 599 499	Maquinaria especial	84 788 597	Material de telecomunicación	18 485 541
Embarcaciones	65 235 077	Aeronáutica	22 962 881	Material informática	21 515 460

CUADRO 3  
(Conclusión)

Productos en regresión		Productos estables		Productos en progresión	
<b>Química</b>		<b>Química</b>		<b>Vehículos</b>	
Química mineral base	882 225 909	Cemento	9 606 953	Partes de vehículos automóviles	73 330 457
Plásticos	744 512	Cerámica	21 565 757	Automóviles particulares	5 194 771
Minerales NDA	100 515 812	Vidrio	26 101 769	<b>Química</b>	
		Fertilizante	166 063 222	Química orgánica base	675 651 156
				Pinturas	14 729 572
		<b>NDA</b>		Productos perfumería	86 044 509
		Joyería	3 296 195	Productos farmacéuticos	66 993 123
				Artículos en plástico	263 217 873
				Artículos en caucho	148 457 980
				<b>NDA</b>	
				Otro no monetario	336 389 646
				No clasificados <sup>b</sup>	853 584 986
<b>Total</b>	<b>28 977 633 792</b>		<b>6 835 110 302</b>		<b>2 585 562 562</b>
Participación en el total (%)	66,48		23,79		9,73

Fuente: Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON).

<sup>a</sup> En rubro carnes, incluye salmón

<sup>b</sup> Incluye los servicios considerados exportación y rancho de navés, por lo que será excluido del total.

¿Dónde se sitúan las exportaciones chilenas de 2005 según esta clasificación? En el Cuadro 3 se observa que dos tercios de estas exportaciones corresponden a productos en regresión, 24% a productos estables y casi 10% en productos en progresión. Esta aproximación no invalida el hecho que las exportaciones chilenas crecen rápidamente en mercados en regresión. En un horizonte largo las perspectivas no son promisorias. Por ejemplo, si un país sólo exporta productos en regresión e importa productos dinámicos –no es el caso de Chile– y si las partes de mercado mantienen constantes el valor de sus exportaciones, tiende a crecer menos que sus importaciones. Según la clasificación del CEPIL, un tercio de las exportaciones chilenas corresponde a productos con una evolución dinámica o estable y el desafío es reconvertir la mochila de dos tercios que aún tiene. En consecuencia, queda bastante espacio para que el país mejore la calidad de su perfil exportador vinculándose directa o indirectamente a los mercados dinámicos.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe, que clasifica las exportaciones regionales según el grado de intensidad tecnológica incorporada, indica que Chile exporta 7,5% del total exportado en bienes industriales no basados en recursos naturales y de ello sólo 5,6% es de tecnología media y alta (CEPAL, 2005) (Véase Anexo, Cuadro 1-A).

Respecto de la última interrogante, por cierto la más compleja, se puede sostener que el crecimiento y la diversificación de la canasta exportadora chilena desde la apertura comercial hasta el presente ha generado un cambio en la estructura productiva a través de la constitución de complejos productivos conocidos genéricamente como *cluster*, identificados al menos en los sectores minería (cobre) y forestal y en torno a productos como el salmón, vinos y lácteos. Si estos complejos pueden crear progreso técnico endógeno y difundirlo en el resto de la economía es menos claro, pero es evidente que existe potencial de hacerlo.

## 5. Oportunidades estratégicas que abren los acuerdos comerciales

La economía chilena es conocida tanto por su dilatada experiencia de apertura comercial como porque dentro de ella, y particularmente a partir de la década del noventa, ha practicado una política de regionalismo abierto que le ha permitido construir una red de acuerdos comerciales con distintos países. Chile realiza su comercio mayoritariamente con países

con los que tiene acuerdos; durante 2005 las exportaciones chilenas se distribuyeron en US\$ 25.641 millones a países con acuerdos comerciales vigentes (65% del total) y US\$ 13.638 millones a países sin acuerdos (35%). A su vez, 77% de las importaciones nacionales provenía de países con acuerdos vigentes. En 1995 Chile tenía cuatro acuerdos comerciales suscritos, diez años después eran 17, con acceso preferencial a los mercados de 53 países. En 2006 se agregaron cuatro países más: China, Nueva Zelanda, Singapur y Brunei.

Sin embargo, el alcance y complejidad de estos acuerdos no es homogéneo. Están los Tratados de Libre Comercio (TLC), que trascienden el ámbito comercial (barreras arancelarias y barreras no arancelarias, normas de origen) e incorporan otras dimensiones, como servicios, inversión, propiedad intelectual, compras gubernamentales, medio ambiente, normas laborales, cooperación (en particular en el caso del acuerdo con la Unión Europea, UE), y mecanismos de resolución de controversias. Chile destinaba en 2005 el 53% de sus exportaciones a países que tenían este tipo de acuerdo y que además son más desarrollados (Canadá, Corea, Estados Unidos y los países de la UE). Además, Chile ha suscrito acuerdos comerciales con todos los países de América Latina y es miembro asociado del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), que también incorpora disciplinas más allá de lo estrictamente comercial (infraestructura, energía, cultura, etc.). A continuación se describen los rasgos más importantes de los acuerdos.

- a) Los beneficios más directos de los acuerdos comerciales son las preferencias arancelarias en ambos sentidos. Esto se percibe como una ampliación de mercado para las partes y aprovechamiento de escalas de producción más eficientes para sus empresas. En 2005, las condiciones de acceso de las exportaciones chilenas según los acuerdos comerciales y calendario de desgravación, configuraban un arancel efectivo inferior a 1%, que sin estos acuerdos habría sido de 3,9% (Cuadro 4).
- b) Después de algunos años, en los TLC se quiebra después de algunos años el escalonamiento arancelario que en general tienen los países desarrollados respecto a los de menos desarrollo castigando con un arancel mayor a los productos de mayor elaboración que a las materias primas menos elaboradas. Esto es como una segunda apertura comercial pues abre puertas al desarrollo de eslabonamientos productivos nuevos.

- c) Sin embargo, los acuerdos abren oportunidades que no son eternas. Los socios comerciales siguen firmando acuerdos y otorgando preferencia a otros países, y para aprovechar su potencial es necesario innovar y reformar parte de la institucionalidad económica, lo que implica tiempo y nuevos recursos.
- d) Se espera que mediante los acuerdos aumenten las exportaciones y haya importaciones más baratas. El riesgo de una desviación de comercio por sobre la creación de comercio se reduce si existe una red de acuerdos, y muchos de ellos con países desarrollados. Esto repercute en beneficios al consumidor (cuando la baja de precios no es atrapada por márgenes de ganancia del intermediario) y una disminución de costos para las empresas que utilizan insumos con origen en los socios comerciales con acuerdo. Particular importancia tiene esto para el rejuvenecimiento del *stock* de capital y el aumento de productividad. Pero también la apertura comercial intensifica la competencia de bienes en el sector que sustituye importaciones y afecta especialmente a las pequeñas y medianas empresas locales. En cuanto a los exportadores, los primeros beneficiados por los acuerdos son las grandes empresas y los productos presentes en los mercados externos y que con las nuevas preferencias pueden ampliar su participación. En el caso de Chile las exportaciones están muy concentradas, sólo 27 empresas son responsables del 50% de las exportaciones no cobre.

Otros beneficios importantes son la atracción de inversiones por la estabilidad de normas y la ampliación potencial de mercado que implica la red de acuerdos. La caracterización de Chile como país plataforma supone grandes inversiones en el sector servicio e infraestructura arrastrada por los mayores flujos de comercio esperado, en particular entre el Asia Pacífico y América Latina. En este sentido, la "magia" de los acuerdos estriba en el aumento de la rentabilidad esperada del capital que este provoca. Según la teoría convencional, un país en desarrollo que liberaliza su comercio y la inversión con un país más desarrollado debiera recibir "teóricamente al menos" los siguientes beneficios: un aumento en el ritmo de crecimiento a largo plazo ( la economía no solo se sitúa sobre su frontera de producción y esta se desplazaría), salarios reales más elevados, una menor desigualdad al interior de la pirámide de salarios a favor de la mano de obra más calificada, flujos mayores de capital externo, ganancias de productividad y transferencia

tecnológica. Sin embargo, estos beneficios se obtendrían a plenitud en plazos medianos o largos y no necesariamente se cosechan en forma automática, sobre todo cuando existen “nudos gordianos” al interior de la economía sin resolver.

- e) Algunos consideran que estas oportunidades pueden aprovecharse sin necesidad de la acción privada y pública y que basta con las señales de mercado (sistema de precios) para que la empresa privada lo logre. La literatura que apunta en otro sentido es muy amplia y se trata de recoger señales de mercados imperfectos que, por tanto, no tienen porqué capturar las externalidades positivas o negativas del intercambio. Sin abandonar las funciones asignadoras del mercado, la intervención estratégica de la acción privado-pública es empírica e históricamente insustituible. Actualmente, el ejemplo clásico son las economías del Asia.

Las potencialidades y oportunidades que abren los acuerdos comerciales obligan a reflexionar sobre la economía chilena, su eventual dinámica en el largo plazo y por tanto en una estrategia de desarrollo. Esta última, en sus líneas gruesas, debería asentarse en un concepto de “competitividad-país” con rasgos sistémicos, donde el proceso de incorporación de las innovaciones tecnológicas desempeña un papel clave para el despliegue de un aumento persistente de la productividad y la incorporación de mayor conocimiento en la oferta exportadora, a fin de lograr crecientes demandas de mano de obra calificada con aumento de salarios. El factor sistémico proviene del hecho que es insuficiente lograr mayor eficiencia en un solo producto o sector aislado para aprovechar el máximo de oportunidades que abren los TLC. Para aprovechar este potencial es necesario considerar la red de relaciones en que ese producto o rubro de exportación está integrado, lo que significa dar cuenta de la infraestructura de puertos, caminos, telecomunicaciones, servicios financieros, educación y formación de la mano de obra. Es decir, considerar los encadenamientos productivos como elemento clave de cualquier estrategia.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Para un análisis del concepto de competitividad sistémica véase CEPAL (1990), *Transformación productiva con equidad*.

CUADRO 4  
CONDICIONES DE ACCESO DE EXPORTACIONES CHILENAS EN LOS ACUERDOS COMERCIALES, 2005

País	2005 Miles de US\$	NMF (%)	Arancel efectivo (%)	Rebaja en acceso (%)
Argentina	626 125	8,8	0,3	96,6
Brasil	1 728 953	5,8	0,2	96,6
Paraguay	40 381	13,2	1,4	89,4
Uruguay	72 746	10,8	1,1	89,8
<b>Mercosur</b>	<b>2 468 205</b>	<b>6,8</b>	<b>0,3</b>	<b>96,0</b>
Bolivia	210 731	8,9	5,5	38,2
Colombia	347 508	13,6	0,1	99,3
Ecuador	341 418	12,3	0,1	99,2
Perú	724 785	10,1	3,0	70,3
Venezuela	358 381	17,3	0,1	99,4
<b>Comunidad Andina</b>	<b>1 982 823</b>	<b>12,3</b>	<b>1,7</b>	<b>85,9</b>
México	1 582 078	24,3	0,04	99,84
Estados Unidos	6 247 952	0,7	0,2	71,4
Canadá	1 069 017	1,6	0,01	99,4
<b>Nafta</b>	<b>8 899 047</b>	<b>5,0</b>	<b>0,1</b>	<b>97,0</b>
Costa Rica	115 917	4,8	1,0	79,2
El Salvador	85 398	3,1	0,9	71,0
<b>Centroamérica</b>	<b>201 315</b>	<b>4,1</b>	<b>1,0</b>	<b>76,5</b>
<b>Aladi + Centroamérica</b>	<b>6 234 421</b>	<b>12,9</b>	<b>0,7</b>	<b>94,6</b>
<b>Corea</b>	<b>2 210 895</b>	<b>3,8</b>	<b>2,4</b>	<b>36,8</b>
<b>Unión Europea</b>	<b>9 069 510</b>	<b>1,4</b>	<b>0,5</b>	<b>64,3</b>
<b>China <sup>a</sup></b>	<b>4 389 817</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	<b>0,0</b>
<b>India <sup>b</sup></b>	<b>493 023</b>	<b>6,2</b>	<b>6,2</b>	<b>0,0</b>
Arancel efectivo total	29 714 635	3,9	0,8	79,5

Fuente: Departamento Acceso a mercados / Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON).

<sup>a</sup> Si se toma como base lo negociado en el TLC, el arancel efectivo que enfrentarían nuestras exportaciones sería de 0,2%.

<sup>b</sup> Si se toma como base lo negociado en el AAP, el arancel efectivo que enfrentarían nuestras exportaciones sería de 5,4%.

## 6. La plataforma productiva del sector exportador

El desarrollo exportador y la mejoría de la capacidad empresarial que le acompaña cambiaron en tres décadas el paisaje de la plataforma productiva de la economía chilena, aunque no tanto como para dejarla en el estatus de “desarrollada”. El cambio que marca una diferencia es

la aparición del encadenamiento productivo en torno a una actividad o producto de gran dinamismo en el sector exportador. En propiedad se puede hablar del desarrollo de algunos *cluster* en las actividades de la minería, sector forestal, salmonicultura, vinos, eventualmente lácteos y turismo, con grados diferenciados en el nivel y alcance de su desarrollo. Dentro de esta estructura productiva existen ramas con potencial para aprovechar las oportunidades abiertas por los acuerdos comerciales y transformarse en ejes dinamizadores del crecimiento, particularmente teniendo en cuenta la reducción del arancel escalonado.

### **6.1. Clusters, cadenas productivas y encadenamientos**

El concepto inicial de eslabonamiento surge con Leontief al construir la primera matriz de insumo producto para la economía norteamericana (1947), y la relación “eslabonamiento y desarrollo” aparece con Hirschman (1961) cuando afirma que “el desarrollo depende no tanto de encontrar las combinaciones óptimas para los recursos y factores de la producción, como de provocar e incorporar para el desarrollo, recursos y capacidades que están ocultos, diseminados o mal utilizados”. Las decisiones de inversión no solo amplían la capacidad productiva inmediata de un producto, sino también hacen crecer la capacidad productiva de su entorno gracias a los eslabonamientos “hacia atrás” y “hacia delante” que pueden generar, sin que esto sea un efecto automático. Posteriormente, Porter (1986) introduce el concepto de cadena de valor, como aquella que “disgrega a la empresa en sus actividades estratégicas relevantes para comprender el comportamiento de los costos y las fuentes de diferenciación existente y potencial. Una empresa obtiene la ventaja competitiva, desempeñando estas actividades estratégicamente importantes más baratas o mejor que sus competidores. La cadena de valor de una empresa está inserta en un campo más grande de actividades. Los proveedores tienen cadenas de valor (hacia arriba) que crean y entregan los insumos usado en la cadena de la empresa. Los proveedores no solo entregan un producto sino que también pueden influir en el desempeño de la empresa de muchas otras maneras. ( ) Las actividades de valor están relacionadas por eslabones dentro de la cadena de valor”.

El concepto de *cluster* (en su origen es de carácter informático pues hace referencia a una red de computadores) y específicamente *cluster* industrial, es definido como una aglomeración de empresas relacionadas entre sí, en una zona geográfica relativamente definida, creando de esta forma un centro productivo especializado con ventajas competitivas.

El ejemplo clásico es Silicon Valley, en California (Estados Unidos). Por cierto, no toda aglomeración de empresas aún estando relacionadas constituye un *cluster* industrial. Para que esto ocurra deben darse externalidades de distinta naturaleza asumidas por las empresas y generación principalmente de economías de escala que permiten alcanzar un elevado nivel de eficiencia al conjunto de empresas que participan del *cluster*. Teóricamente, este contexto es el más propicio para los aumentos de productividad y generación de innovaciones tecnológicas, sin perjuicio de que las relaciones entre empresas de la misma actividad son de competencia.

## **6.2. La experiencia de *clusters* industriales en Chile**

La conformación de los *clusters* más importantes en Chile ha sido en torno a un núcleo exportador de recursos naturales, desde el que se ha ido avanzando con mayor o menor profundidad en la cadena de valor, a lo que ha contribuido la competencia internacional. El primero fue el *cluster* minero, después el forestal y más tarde en torno al salmón de cultivo. La minería es una actividad productiva basada en la utilización de recursos naturales no renovables, y las otras dos de carácter renovable.

En el caso de la minería del cobre, asentada territorialmente en especial en la II Región, la escala que ha alcanzado su producción ha puesto las bases para un desarrollo del tipo señalado. La producción cuprífera chilena aumentó notablemente en la década del noventa y los eslabonamientos de esta actividad giran esencialmente sobre la base de sus procesos de exploración y procesamiento del mineral. En la actualidad, según el Ministerio de Minería, las grandes empresas realizan compras anuales en torno a US\$ 5.000 millones de dólares, la mitad de las cuales se realiza en el país y el resto en el exterior. La compra de insumos de bienes intermedios constituye un eslabonamiento “hacia atrás” clave, que en su mayoría entregan proveedores locales. A esto habría que agregar las compras de equipos y maquinarias y los servicios de ingeniería y transporte, para aproximarse a un nivel más completo de este tipo de eslabonamiento. Los encadenamientos productivos hacia delante lo constituyen las empresas manufactureras usuarias del cobre (u otros minerales), que se encuentran situadas en los países desarrollados (Meller, 2003). En el eslabonamiento hacia atrás inciden las actuales tendencias de la gestión empresarial, de acentuar la externalización y subcontratación especialmente de servicios.

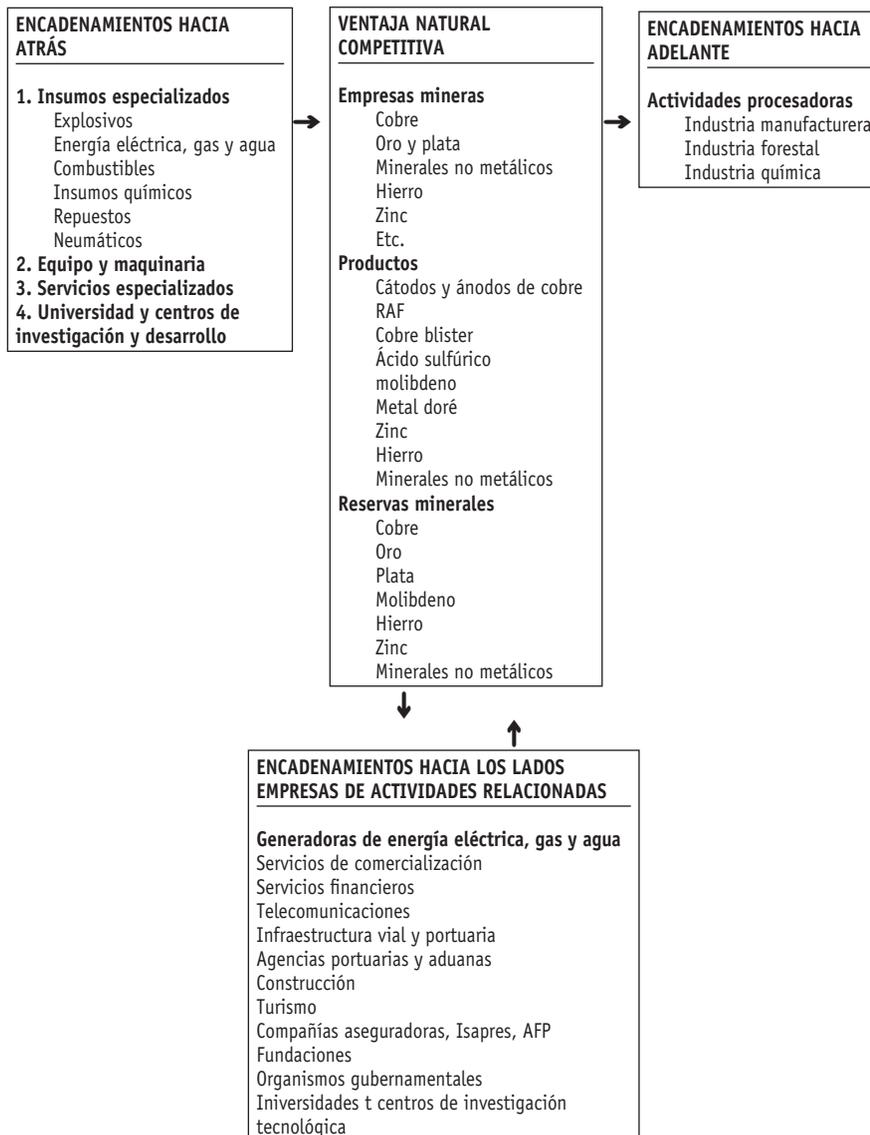
Destaca el papel que juegan dentro del *cluster* los eslabonamientos colaterales o “hacia los lados”, es decir, los vínculos económicos en este caso del sector cuprífero, que establece con empresas de bienes y servicios, las cuales a su vez se relacionan con el resto de la economía en forma diversificada. En el caso de la minería son la generación y distribución de energía eléctrica, gas y agua, los servicios financieros, de comercialización, infraestructura vial y portuaria, y las universidades y centros de investigación tecnológica. De forma más genérica se puede considerar como eslabón colateral de la actividad cuprífera su vínculo con el mercado del trabajo y la generación de empleo calificado y no calificado.

El forestal es el segundo sector exportador de relevancia del país después de la minería y representa un 8,8% del total de las exportaciones chilenas (2005), con un nivel de empleo tres veces superior que el generado por el cobre. Este sector se configura en la lógica de un *cluster*, que a diferencia del cobre registra eslabonamientos importantes hacia adelante por la vía de la celulosa, papel y muebles. Los eslabonamientos colaterales del sector forestal son importantes en estructura vial y portuaria, así como la investigación tecnológica.

Chile dispone de una importante masa de bosques artificiales gestionados con gran eficiencia y uso de técnicas modernas de reproducción. “Por cada árbol que se corta se plantan cuatro” (Rossi, 1997). Se trata de plantaciones industriales donde predominan grandes empresas vinculadas a la producción de celulosa y de distintas variedades de papeles. Igualmente ha habido un importante desarrollo del rubro muebles incorporando un alto valor agregado. La industria del mueble genera 75.000 puestos de trabajos, 80% de ellos concentrados en la PYME. Aquí predomina el mercado doméstico, aunque los nuevos acuerdos comerciales suscritos por Chile abren oportunidades para el sector, en especial cuando comience a eliminarse o reducirse el arancel escalonado. La PYME representó 18% del mercado interno y 4% del monto total exportado de productos de la madera.

El *cluster* del salmón tiene la particularidad de haberse construido recientemente sobre la base de un producto estrella, el salmón de cultivo. Este registró una tasa de crecimiento anual de 15,3% en valor durante el periodo 1992-2005, alcanzando un nivel de exportaciones de US\$ 1.315 millones el 2005. El salmón representa el 3,4 % del total de exportaciones chilenas y genera del orden de 45.000 empleos directos e indirectos (2003). En pocos años, Chile pasó a ser el segundo productor de salmón y trucha cultivados, situándose entre Noruega y Escocia. La producción

Gráfico 1  
 ESQUEMA DE ENCADENAMIENTOS Y VENTAJAS NATURALES COMPETITIVAS  
 EN EL CLUSTER MINERO DE CHILE



Fuente: Bustamante, R. (2005) Cluster minero, macro zona central de Chile, Seremi de Minería, Región Metropolitana de Santiago.

del salmón es intensiva en conocimientos e innovación tecnológica y se caracteriza por el importante grado de asociatividad de sus empresarios y el apoyo del sector público (Montero, 2004). Este *cluster* tiene anclaje territorial o regional, en particular en la X Región donde se concentra un 87% de la actividad salmonera del país.

La actividad logró en una década desplegar el eslabonamiento y las potencialidades que implica para el *cluster* propiamente tal. Al igual que los otros *cluster*, este proceso se organiza según las etapas fundamentales que ocurren dentro del proceso productivo. En el caso del salmón son tres etapas: piscicultura que produce los insumos (ovas, alevines, *smolt*) para los plántulos de engorda ciclo intensivo en biotecnologías, plántulos de cultivo, engorda y cosecha, y finalmente planta de proceso donde se crea el producto final (fileteado, ahumado y congelado). En cada etapa se anudan empresas proveedoras de bienes y servicios que constituyen eslabones hacia atrás y laterales (Cuadro 5). Muchos de estos encadenamientos incluyen empresas locales que han ocupado eficientemente ese espacio toda vez que han sido capaces de reproducir y adaptar los diferentes insumos de acuerdo a los requerimientos específicos de la industria. Existen proveedores claves como la planta de alimentos, laboratorios de diagnósticos y análisis de talleres de redes. También ha habido logros tecnológicos de importancia alcanzados por las empresas a través de un permanente mejoramiento de infraestructura y equipamiento específico (balsas jaula, y embarcaciones de apoyo) y automatización del proceso en sus distintas etapas.

En los eslabonamientos de la industria del salmón se ha ido acentuando la externalización de servicios y también la industria ha experimentado un fuerte proceso de concentración, con un aumento del tamaño medio de las empresas productoras o de proveedores. La industria chilena continúa siendo menos intensiva en capital que la noruega: “el capital empleado en Chile por kilo de salmón producido está en torno a US\$ 1,8 y US\$ 2,5 por kilo. En cambio, en Noruega asciende a US\$ 5,2 por kilo producido. La productividad de la mano de obra de Noruega como promedio entre los años 1999 y 2002 sigue siendo casi el triple de la productividad de Chile” (Montero, 2004). En consecuencia, Chile es competitivo en esta industria por los costos de mano de obra más baratos que Noruega, lo que naturalmente expresa también existen relaciones laborales precarias.

Cuadro 5  
PROCESOS Y PROVEEDORES DE BIENES Y SERVICIOS EN LA INDUSTRIA DEL SALMÓN

Proveedores de bienes	Proveedores de servicios
<b>Fase de Hatchery (de agua dulce)</b>	
Alimentos Estanques Balsas jaulas Redes Proveedores de ovas (nacionales e importadas) Maquinarias importadas: Alimentadores eléctricos, computadores Sistemas de oxígeno Máquina contadora de ovas y alevines	Transporte marítimo y terrestre (camiones, tractores y barcas) Mantenimiento de jaulas Mantenimiento y lavado de redes Servicios veterinarios (vacunas)
<b>Fase de cultivo</b>	
Alimentos Balsas jaulas Redes Medicamentos (vacunas, antibióticos, insumo depresores) Proveedores de smolts Otros: redes lobereras, ultrasonido, yodo	Transporte marítimo y terrestre (camiones, tractores y barcas) Mantenimiento de jaulas Mantenimiento y lavado de redes Wellboats Servicios veterinarios Asesoría de patologías
<b>Fase de proceso</b>	
Máquinas Máquina descamadora Equipos de refrigeración Máquina despieladora  Otros insumos Bolsas Cajas de carton Cajas de aislapol Mesones Cintas transportadoras de filete	Transporte Retiro de desechos Mantenimiento eléctrico Diseño y construcción de la planta Software de producción y de cámara

Fuente: Cecilia Montero (2004).

### 6.3. Lecciones para una visión estratégica

Si bien la actual canasta exportadora es intensiva en recursos naturales, el desarrollo exportador de los últimos 15 años no ha configurado un sistema de enclave, sino uno de encadenamiento productivo en torno a un núcleo transformador de los recursos naturales. Los eslabonamientos ocurren en las tres direcciones (“hacia atrás”, “hacia delante” y “colaterales”). Del análisis de las actividades de la minería, sector forestal y pesquero (salmón de cultivo) se desprende que el *cluster* industrial formado recoge, con distinta intensidad, la constitución de mercados internos relevantes. Esto también ocurre en otras actividades como la fruta, el vino y los productos lácteos.

En cada dimensión del *cluster*, y no sólo en los eslabonamientos “hacia delante”, hay adquisición de conocimiento, innovación tecnológica y creación de valor agregado. En los tres *cluster* analizados concurren, en distinto grados, asociatividad empresarial y diversas modalidades de intervención pública para enfrentar obstáculos a su desarrollo. Allí se producen externalidades y también aprendizaje por la práctica, es decir, el crecimiento del saber técnico derivado de la actividad productiva del conglomerado; este saber surge de la repetición de un conjunto de operaciones y la reiteración es proporcional a la producción acumulada. Así, el nivel de la producción acumulada determina parte del aumento de la productividad. En este sentido, el aprendizaje por la práctica genera rendimientos de escala crecientes.

Los encadenamientos productivos en estos *cluster* forman parte de la economía abierta chilena y deben enfrentar la competencia externa. El núcleo duro del *cluster* está obligado a minimizar costos y maximizar su eficiencia pues deben colocar sus productos en mercados competitivos. Para esto las empresas de ese núcleo utilizan tecnología de punta, con altos estándares de calidad para sus procesos de insumos. Lo anterior tiene dos consecuencias. En primer lugar, las empresas proveedoras de bienes y servicios locales incorporadas en estos eslabonamientos están sometidas a una fuerte disciplina de mercado, ofrecen productos competitivos en calidad y precio y pueden a largo plazo transformarse en empresas exportadoras. En segundo término, el quiebre del escalonamiento arancelario que se irá produciendo gradualmente según los acuerdos comerciales encontrará una base de apoyo más integrada para aprovechar las oportunidades que estos abren.

Para las pequeñas y medianas empresas no necesariamente se abre acceso preferencial a grandes mercados con los acuerdos comerciales, salvo ocupar ciertos nichos en forma asociativa o en el caso agrícola entregando productos de buena calidad a las redes exportadoras. Estas empresas no tienen ni tendrán la capacidad financiera y tecnológica para penetrar en forma aislada mercados complejos y exigentes como los de EE.UU. y la UE. El lugar que pueden ocupar estas empresas es ser parte de cadenas productivas con grados de elaboración más elevados de recursos naturales en su calidad de proveedores. En su mayoría, estas empresas se encuentran asentadas en el mercado doméstico y a excepción de las partes no transables enfrentan también la competencia de las importaciones, con un efecto más importante en el empleo que en la productividad, y por tanto es más difícil que pasen a las cadenas productivas. Este segmento

necesita de un mercado doméstico dinámico, al que puedan salir aquellas que constituirán el tejido industrial y de servicios necesarios para la expansión de los *cluster*.

El foco de la estrategia exportadora no está en ningún eslabonamiento en particular, sino que más bien se trata de tomarlos todos en forma sistémica. En algunos casos, como el cobre, se podrán reforzar los eslabonamientos “hacia atrás” y “colaterales”; en otros, como el *cluster* forestal, los eslabonamientos “hacia delante”; y en otros, como el salmón, dadas las diferencias tan elevadas de productividad con los competidores, habría que reforzar estratégicamente todos los eslabonamientos. No puede haber una visión unidimensional de la estrategia exportadora.

## 7. Condiciones mínimas para asentar una estrategia exportadora

Una estrategia exportadora orientada a promover e intensificar el proceso de eslabonamiento en curso en distintos *clusters* necesita de ciertas condiciones, además de la estabilidad macroeconómica, relacionadas con el funcionamiento de algunos mercados y el marco institucional básico. A continuación se destacan en sus aspectos claves para la estrategia, el mercado cambiario y el mercado de trabajo, así como la relación público-privada en lo que se refiere al marco institucional.

- a) En las tres décadas de apertura comercial, la economía chilena ha registrado las modalidades cambiarias clásicas, tipo de cambio fijo, fluctuante dentro de una banda de flotación, y la actual, flexible (o flotación sucia) (Ffrench-Davis, 1999). Para efectos estratégicos, el crecimiento exportador está sujeto a la evolución y grados de volatilidad del tipo de cambio real. Las decisiones de inversión en el sector exportador dependen de las expectativas de rentabilidad futura y esto tiene estrecha relación con lo que ocurra con el tipo de cambio real. La inestabilidad cambiaria no juega tampoco a favor de estas decisiones dado que en el corto plazo una apreciación cambiaria aumenta los costos sin que las empresas puedan traspasarlos a los precios de los productos exportables. De prolongarse esta situación a plazos más extensos se desalientan la inversión y la oferta exportable. La lógica indica que con menos incertidumbre cambiaria, en el largo plazo las empresas se beneficiarán de aumentos de productividad derivados de sus inversiones y progreso técnico, con lo que podrán compensar una

apreciación del tipo de cambio real equivalente. Una variante no excluyente es que la economía genere aumentos importantes de la productividad en el sector no transable a objeto de compensar una apreciación en el tipo de cambio nominal y sostener o aumentar el tipo de cambio real. En todo caso, para una estrategia exportadora con visión de largo plazo es necesario asegurar la estabilidad de las políticas cambiarias a fin de mantener el crecimiento de largo plazo del sector exportador e ir acomodando la apreciación cambiaria a sus aumentos de productividad.

- b) El crecimiento económico que puede derivarse de un nuevo impulso exportador tiene sentido si los beneficios de esta expansión arrastran a más ramas productivas y están mejor distribuidos que en periodos precedentes, introduciendo con ello un elemento correctivo a la conocida mala distribución del ingreso. En los esbozos de estrategia exportadora diseñada, reforzar los eslabonamientos es un movimiento integrador que tiende a propagar los impulsos dinámicos hacia sectores rezagados que aún no están plenamente integrados. El aumento de productividad no es homogéneo en el *cluster* y la diferencia de productividad debería tener compromisos de corrección, particularmente cuando se trata de PYME a fin de aminorar la brecha estructural en niveles de productividad de quienes participan en la cadena productiva.

El problema tiene sus otras complejidades desde la perspectiva de la distribución primaria o funcional del ingreso, dentro de un eventual ciclo expansivo arrastrado por un cambio en la calidad de la inserción internacional. Los ingresos de los hogares y personas no dependen sólo de la variedad y calidad de los factores de producción; también inciden el sector donde están ocupados, pues la intensidad de su uso así como el entorno laboral y la evolución de la productividad del trabajo varían entre sectores. Una inserción internacional que se acerque a la constitución mas integrada de cadenas productivas con mayores grados de elaboración o más cercanía a los nudos dinámicos del comercio internacional podría erigir una base estructural para mejorar la distribución funcional del ingreso. Todo esto sobre la base que existen desplazamientos de trabajadores de los sectores de baja productividad hacia los de mayor productividad con capacidad, además, de negociar los incrementos de productividad para obtener mayores salarios reales. Sin embargo, el entorno laboral actual no necesariamente es funcional con una equitativa distribución de los aumentos de productividad. La negociación colectiva,

organización sindical, subcontratación, despidos y pago de la previsión tampoco están homogéneamente distribuidos. Además, el mercado del trabajo asalariado está segmentado, tanto en estos aspectos como en la capacidad de absorción del progreso técnico.

Sin embargo, el aspecto central de la distribución no depende de la estrategia exportadora, sino del poder de negociación que actualmente tienen los asalariados en el mercado del trabajo. En efecto, en Chile sólo el 10% de los asalariados negocia colectivamente (2004) y en gran parte localizada en las mayores empresas, mientras que según la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE, 2004), en España es el 75%, en Estados Unidos el 20% y en los Países Escandinavos el 80%. Por tanto, es baja la incidencia de la negociación colectiva en la distribución primaria o funcional del ingreso. Si los aumentos de productividad son heterogéneos para un conjunto de sectores, la evolución de los salarios reales en el largo plazo no se alinea en torno al crecimiento de la productividad en cada caso, aunque al nivel macroeconómico pueda darse una mayor convergencia porque las estadísticas de salarios reflejan mejor lo que sucede en las grandes empresas donde sí existe negociación colectiva. Todo esto sin considerar la subcontratación, las limitaciones existentes al derecho a huelga existente y las prácticas antisindicales, que también juegan en contra de una equitativa difusión de los aumentos de productividad. En parte, todo esto se corrige a través de la distribución secundaria del ingreso que realiza el gasto social y su focalización.

Finalmente, la estrategia exportadora supone un marco institucional básico que le permita llevar adelante sus propósitos. Hay dos factores claves a considerar. El primero está relacionado con que los *clusters* tienen un ancla territorial o regional que obliga a una descentralización mayor del Estado. Las regiones y sus actores socioeconómicos más relevantes involucrados en cada *cluster*, es decir, el sector público (autoridades regionales), las asociaciones empresariales, los sindicatos, las universidades y los centros de investigación deberían detectar los obstáculos mayores al desarrollo de los *cluster* así como los recursos adicionales involucrados. El trabajo colectivo en torno al interés común de un desarrollo a largo plazo y el dialogo entre el sector público, las empresas y los trabajadores en torno a una visión común del desarrollo exportador desde la región es el elemento sustantivo de esta estrategia.

## 8. Conclusiones

Para lograr la “competitividad sistémica” es necesario llevar a cabo varias iniciativas. La primera es que esta necesita de políticas públicas muy activas y selectivas, lo que no necesariamente significa que crezca en forma permanente el tamaño del Estado, sino su modernización el Estado, es decir, descentralización y profesionalización.

La segunda iniciativa que se requiere es una política de incentivos y apoyo tecnológico al sector privado para el desarrollo de nuevos eslabones en la cadena productiva, que afirmen las nuevas potencialidades exportadoras derivadas de los acuerdos comerciales. Lo anterior, sin dejar de lado el requisito de estabilidad del tipo de cambio real necesario.

En tercer lugar, se necesita un fortalecimiento de la base empresarial, abriendo un espacio importante a las pequeñas y medianas empresas en el diseño de las políticas de constitución de redes desde el mercado doméstico hacia afuera. Para esto es importante preservar un mercado doméstico sin grandes fluctuaciones a fin de no dilapidar el esfuerzo de las políticas a favor de las pequeñas y medianas empresas.

En cuarto término, los trabajadores requieren de mayor capacitación y mejorar su poder de negociación, no sólo para elevar sus salarios en forma consistente con el crecimiento de la productividad, sino también para formar parte activa de una visión estratégica.

Por último, el propio sector exportador necesita de innovaciones institucionales que consideren la nueva realidad y sean funcionales a la “competitividad-sistémica”.

### Bibliografía

- Arrow, K. J. (1962), “Economic implication of learning by doing”, en *The Review of Economic Studies* XXIX, págs. 155-173.
- Bustamante, R. (2005), *Cluster minero, macro zona central de Chile*, Región Metropolitana de Santiago, Seremi de Minería.
- CEPAL (1990), *Transformación productiva con equidad*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_ (1998), *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, Santiago, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_ (2005) *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- CEPII (1998), *Compétitivité des Nations*, Rapport du CEPII, Paris, Ed. Economica.
- Corden, W. M. (2002), *Too sensational on the choice of exchange rate regimes*, Cambridge, MIT Press.
- Díaz, A. y Ramos, J. (1998), "Apertura y competitividad", en Cortázar, R. y Vial, J. (eds.) *Construyendo Opciones*, Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), Dolmen.
- Ffrench-Davis, R. (1999), *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad*, Santiago, Dolmen.
- Fuentes, R., Larraín, M. y Schmidt-Hebbel, K. (2004) *Fuentes del crecimiento y comportamiento de la productividad total de factores*, Banco Central de Chile, Documento de Trabajo N° 287, diciembre.
- Hirschman, A. (1961), *La estrategia del desarrollo económico*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Infante, R. (2004), "Una visión global de la salmonicultura en Chile. Perspectiva tecnológica y comercial", *Salmón Chile*, pág 38.
- Katz, J. (2000), *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, Santiago, Fondo de Cultura Económica y CEPAL.
- Katz, J., Stumpo, G. y Varela, F. (1999), *El complejo forestal chileno*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
- Krugman, P. (1986), "New Thinking about trade policy", en Krugman, P. (ed.), *Strategic Trade Policy and the New International Economic*, MIT Press.
- Meller, P. (editor) (1996) *El modelo exportador chileno*, Santiago, Dolmen.
- \_\_\_\_ (editor) (2002) *Dilemas y debates en torno al cobre*, Santiago, Dolmen.
- \_\_\_\_ (2003), "Análisis y evaluación de un cluster minero en Chile", *Copper 2003*.
- Meller, P. y Sáez, R. (editores) (1997) *Auge exportador chileno*, Santiago, Dolmen.
- Montero, C. (2004), *Formación y desarrollo de un cluster globalizado: el caso de la industria del salmón en Chile*, en Serie de Desarrollo Productivo N° 145, enero, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Pino, O. (2004), *Análisis de encadenamientos productivos para la economía regional, base 1996*, Departamento de Economía Universidad del Bío-Bío.
- Porter, M. E. (1986), *Ventaja competitiva*, México D.F., Ed. CECOSA.
- \_\_\_\_ (1998), *Clusters and the new economics competition*, Harvard Business Review.
- Ramos, J. (1998), "Una estrategia de desarrollo a partir de los complejos productivos en torno a los recursos naturales", Santiago, *Revista de la Cepal* N° 66, diciembre.
- Romer, P. (1986), "Increasing returns and long run growth", en *Journal of Political Economy*. págs. 1002-1037.
- Rossi, I. (1997), "Desarrollo y competitividad del sector forestal-maderero", en Meller, P. y Sáez, R. "Auge exportador chileno", Santiago, Dolmen.
- Schumpeter, J. (1960), *Teoría del desarrollo económico*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.

- Schmidt-Hebbel, K. (2006), *El crecimiento económico de Chile*, Banco Central de Chile, Documentos de Trabajo N° 365, junio.
- Solow, R. (1957), "Technical change and the aggregate Production Function", en *Review of Economics and Statistics*, vol. 39, págs.. 329-330.
- \_\_\_\_ (1993), *Crecimiento y equidad*, Santiago, Editorial Universitaria.
- \_\_\_\_ (2001), "Institutions et croissance potentielle en Europe", en *Institutions et croissance*", París, Ed. Albin Michel.

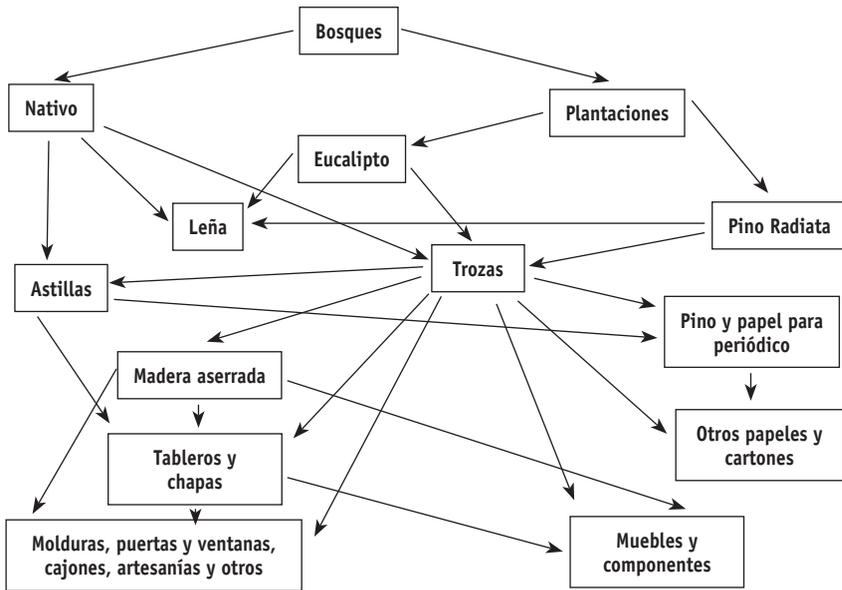
## Anexo

Cuadro 1-A  
CHILE: COMPOSICIÓN DEL COMERCIO DE BIENES SEGÚN DESTINO Y ORIGEN, POR CATEGORÍAS, 2004  
(En miles de dólares y porcentajes)

	Región		Estados Unidos		Unión Europea		Asia Pacífico-10		China		Japón		Otros		Mundo	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Exportaciones	1 321 729	24,1	1 586 964	34,7	2 230 580	29,1	1 046 102	29,6	1 021 123	31,8	3 134 161	84,8	1 485 069	54,7	11 825 728	38,3
Productos Primarios	4 015 804	73,1	2 823 211	61,8	5 217 889	68,0	2 486 377	70,3	2 188 638	68,1	558 231	15,1	1 204 769	44,4	18 494 919	59,9
Bienes industrializados	2 745 312	50,0	2 439 501	53,4	4 811 343	62,7	2 309 922	65,3	2 180 277	67,9	544 590	14,7	1 152 809	42,5	16 183 755	52,4
Basados en recursos naturales	384 720	7,0	135 744	3,0	38 491	0,5	10 776	0,3	5 920	0,2	1 132	0,0	22 111	0,8	598 896	1,9
De baja tecnología	776 173	14,1	224 763	4,9	361 689	4,7	164 553	4,7	2 213	0,1	12 241	0,3	26 598	1,0	1 568 230	5,1
De tecnología media	109 599	2,0	23 203	0,5	6 366	0,1	1 126	0,0	228	0,0	267	0,0	3 251	0,1	144 039	0,5
De alta tecnología	157 596	2,9	159 279	3,5	219 977	2,9	5 047	0,1	2 298	0,1	4 151	0,1	25 502	0,9	573 849	1,9
Otras transacciones	5 495 129	100,0	4 569 454	100,0	7 668 446	100,0	3 537 526	100,0	3 212 059	100,0	3 696 543	100,0	2 715 340	100,0	30 894 496	100,0

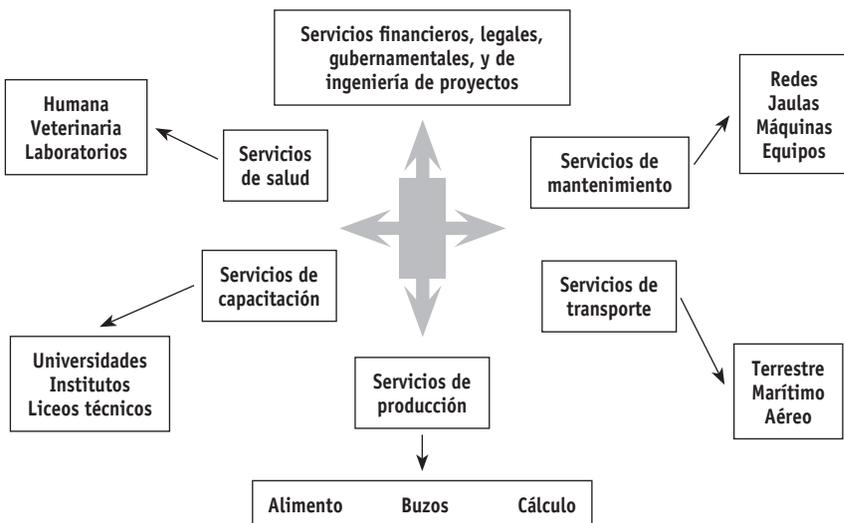
Fuente: CEPAL (2005), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, 2005.

Gráfico 1-A  
COMPONENTES DEL COMPLEJO FORESTAL



Fuente: Katz, Stumpo y Varela (1999), *El complejo forestal chileno*, CEPAL.

Gráfico 2-A  
OPERACIÓN DEL COMPLEJO DEL SALMÓN



Fuente: Infante (2004), "Una visión global de la salmonicultura en Chile. Perspectiva tecnológica y comercial", *Salmon Chile*, pág 38.



## Capítulo 9

---

---

# **El *cluster* del salmón: ¿un caso de desarrollo incluyente?**

*Oscar Muñoz*

### 1. Introducción

El objetivo de este capítulo es analizar el carácter incluyente o excluyente del desarrollo en el ámbito territorial y local. Para esto se considera un territorio específico donde existen características manifiestas de heterogeneidad estructural y desigualdad, pero al mismo tiempo ha estado experimentando un proceso de crecimiento económico significativo<sup>1</sup>. Se trata de determinar si hay procesos de difusión del desarrollo e inserción productiva y social, cuáles son los mecanismos a través de los que esto ocurre y qué factores retardan u obstaculizan esos procesos. Este documento pretende sugerir pistas de análisis y metodologías, a partir de un estudio más amplio realizado sobre la región acuícola de Los Lagos, durante una estadía en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y con el apoyo de una

---

<sup>1</sup> Es interesante señalar que el *cluster* del salmón ha sido una de las principales prioridades para las estrategias de innovación y competitividad que está impulsando el Consejo Nacional para la Innovación y Competitividad.

beca de investigación del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) (Muñoz, 2004). Se deben señalar dos advertencias importantes: en primer lugar, dado que la investigación se realizó durante los años 2000 a 2003, muchos datos que se mencionan han perdido actualidad, aunque no es probable que las conclusiones cambien significativamente. En la medida de lo posible, se ha tratado de poner al día algunas cifras. En segundo lugar, con posterioridad al término de ese estudio, la Región de los Lagos se subdividió dando origen a la Región de Los Ríos, pero para los fines de este artículo se ha preferido mantener la denominación original al conjunto de las provincias aludidas.

Por tratarse de un estudio de caso, basado en un territorio específico, sus conclusiones no permiten hacer generalizaciones extrapolables a otras regiones. Pero el informe sí puede contribuir a diseñar una metodología replicable en otras regiones.

En las siguientes secciones en este documento se plantea, en primer lugar, el enfoque conceptual del desarrollo regional, para abordar después el caso específico de la Región de Los Lagos, con una descripción sumaria de su economía regional, el impacto de la industria del salmón, la formación del *cluster* respectivo y sus efectos sociales, buscando discernir en qué medida la salmonicultura ha contribuido o no a una diseminación de los beneficios del desarrollo.

Para anticipar algunos resultados, se pueden señalar los siguientes hechos empíricos. En primer lugar, la región de Los Lagos tuvo desde 1990 y hasta mediados de la presente década un crecimiento del producto regional a una tasa similar a la de la economía chilena. Sin embargo, las exportaciones de la industria de la salmonicultura, medidas en dólares, se expandieron desde 116 millones en 1990 a 1.720 millones en 2006, lo que representa un crecimiento anual de 18%, muy superior al promedio nacional.

En segundo término, esta región albergaba una proporción de pobreza que estaba en la mediana de las regiones de Chile en 1990 y escasamente por encima de la proporción nacional (40,1% versus 38,6%). En la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2003, sólo había cuatro regiones con más pobreza que Los Lagos y la relación con respecto al promedio nacional (21,8% versus 18,7%) había aumentado a 1.166 desde 1.036 en 1990. Esto sugiere que si bien la región ha disminuido la situación de pobreza en consonancia con el país, experimentó un leve deterioro relativo, a pesar de tener una de las industrias más prósperas del país (situación que se revierte después del año 2000, como se muestra más adelante).

En tercer lugar, otra fuente de información valiosa es el índice de competitividad regional que elabora la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). Este índice muestra que para 2003, la región estaba en el cuarto lugar en competitividad a nivel nacional, habiendo logrado el lugar 11 en 1997. Sin embargo, la desagregación por componentes refleja un enorme contraste: los mejores resultados son los de “innovación, ciencia y tecnología” y “calidad de las “empresas”, que están en los lugares primero y tercero, respectivamente<sup>2</sup>. En cambio, los componentes para “personas” y “resultados económicos” están en los peores lugares, 12 y 10, respectivamente. El precario estado del componente de “personas” refleja que se trata de una región de alta ruralidad, bajos niveles de cobertura educacional, calificación de la fuerza de trabajo y de salud.

Por último, si se analiza la información regional a nivel de comunas, y se agrupan aquellas salmoneras versus las no salmoneras, emerge un cuadro diferente el cual sugiere que sí habría una relación positiva entre el crecimiento del *cluster* salmonero y las condiciones económicas y sociales de la población establecida en su entorno territorial más próximo. En primer lugar, el índice de desarrollo humano (DH) por comunas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) muestra claras diferencias entre las comunas del entorno Puerto Montt-Chiloé (zona acuícola), con niveles medio-alto de DH, y las comunas de Osorno al norte de la región, con niveles medios a muy bajos. En segundo lugar, la encuesta CASEN a nivel comunal indica también una relación similar respecto de la pobreza, indigencia e ingresos. En tercer lugar, un estudio del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, basado en una encuesta a trabajadores de esta industria, muestra indicadores laborales favorables respecto del promedio de la región y del país (Universidad de Chile, 2005).

La conclusión preliminar es que el *cluster* del salmón, no obstante las críticas ambientales y sociales que ha recibido, ha mostrado una capacidad de inclusión social, por lo cual se convirtió en un polo de atracción de migrantes desde otras regiones. Entre 1997 y 2003, las comunas salmoneras tuvieron migraciones positivas de más de 14.000 personas, en tanto la región de Los Lagos sólo tuvo un aumento de 1.669 personas (Asociación de la Industria del Salmón, 2006). Esto no impide

---

<sup>2</sup> El primer componente está muy influido por los aportes del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT) a la investigación científica.

reconocer que también hay costos asociados al crecimiento, como el desarraigo de estructuras sociales tradicionales y nuevos riesgos que debe afrontar la población, no sólo ambientales sino también relacionados con las condiciones de trabajo.<sup>3</sup>

## 2. La dimensión territorial del desarrollo

Después del extenso paréntesis que sufrió la teoría del desarrollo en los años setenta y ochenta, producto de la crisis de la deuda externa, los procesos de ajustes, reformas estructurales y privatizaciones, el reinicio del debate en los años noventa trajo consigo algunas innovaciones conceptuales. La primera de ellas es el reconocimiento de que las instituciones importan. Tras el intenso debate sobre las relaciones entre el Estado y el mercado, se ha llegado a un amplio consenso de que las instituciones tienen un papel relevante en el desarrollo, porque definen las reglas del juego y las prácticas para la toma de decisiones. Uno de los roles centrales de las instituciones es disminuir la incertidumbre y los costos de transacción (North, 1990). Como el mercado y el Estado “fallan”, cada país debe encontrar su adecuada “mezcla” de lo público y lo privado, la cual requiere plasmarse en una institucionalidad moderna, con reglas del juego, sistemas de incentivos, derechos de propiedad, regulaciones, etcétera. Como se ha señalado tantas veces a partir del estudio de Putnam y de las experiencias del norte de Italia, la institucionalidad local es relevante para explicar los resultados exitosos de desarrollo territorial, porque potencia la capacidad innovadora, una mayor propensión al riesgo, la transmisión de información sobre mercados, tecnologías y *know-how*, los flujos de financiamiento, la capacitación de trabajadores y la acumulación de experiencias. La institucionalidad local permite desarrollar sinergias y sustentar las economías de aglomeración. La empresa es competitiva e innovadora a partir de su entorno local (Boisier, 2000).

En segundo lugar, existe un reconocimiento de que los mercados operan en un medio social y en un territorio, con actores sociales, tradiciones y culturas que constituyen los núcleos básicos donde se sustentan las decisiones, las expectativas y las rutinas económicas. Esta dimensión debe ser considerada en una política de desarrollo. En estos enfoques se enfatiza la necesidad de crear sinergias territoriales y locales, a fin de que

---

<sup>3</sup> A partir de 2008 se ha declarado una crisis sanitaria en la industria, que ha mostrado debilidades y falencias tecnológicas la que, al coincidir con la crisis económica internacional, está afectando negativamente los empleos, los cultivos y las nuevas inversiones.

sean los propios actores locales quienes asuman la responsabilidad de su desarrollo. El Estado central tiene un papel redistributivo de recursos, pero a partir de una estrategia en que las regiones asumen el protagonismo de su propio desarrollo. El territorio adquiere un sentido económico y social en la medida que se reconozca que se trata tanto de un espacio geográfico como de un espacio social. Esta simbiosis entre geografía y sociedad se desarrolla en el tiempo, y por tanto, es histórica, lo que se proyecta en una identidad cultural, en un sentido de pertenencia, en unas expectativas y en un proyecto de desarrollo, implícito o explícito. En consecuencia, un “desarrollo endógeno” o desde dentro involucra el despliegue de la capacidad innovadora de la sociedad local o asentada territorialmente, para definir su propia visión de futuro y los caminos que se propone asumir. Por cierto, no puede desprenderse de lo anterior una autonomía respecto de la sociedad más amplia de la cual forma parte, ya que en la actualidad toda sociedad local interactúa con una sociedad mayor, regional o nacional, y también con la sociedad internacional.

En tercer lugar, la gobernabilidad democrática ha pasado a ser una condición cada vez más importante para hacer viables y socialmente sustentables las políticas públicas. Los economistas ya no pueden conformarse con formular diseños de políticas eficientes. Es fundamental también considerar la viabilidad de esas políticas desde el punto de vista de su sustentabilidad social. Por último, en plena sociedad de la información y globalización, las políticas no pueden ser creación de elites informadas, sino que para su mayor eficiencia deben resultar de procesos participativos, cuyo éxito dependerá en especial de la capacidad de diseminación de la información relevante. El desarrollo democrático implica la construcción de redes de participación social (capital social), para que los actores sociales participen en la discusión de las agendas públicas y planteen sus intereses. Un país o un territorio con más capital social tendrá mayor posibilidad de construir acuerdos y consensos en torno a las prioridades y a los costos sociales que implican las opciones de desarrollo.

Las redes sociales contribuyen a los acuerdos e institucionalidad democrática, y potencian la capacidad competitiva sistémica y de sustentabilidad ambiental. Estas redes suponen el intercambio de información y experiencias y permiten identificar nichos de mercados potenciales y las debilidades estructurales que impiden aprovechar mejor los recursos. La teoría del desarrollo económico reconoce en la innovación tecnológica un componente esencial. Pero esta constituye también un

proceso renovador amplio, dado que involucra las conductas de los agentes económicos y sus niveles de conocimiento e información. Como la sinergia innovadora es un fenómeno eminentemente social, una mayor densidad del capital social es un ingrediente básico de transformación (Putnam, 1993).

### **2.1. Dinámica de desarrollo con dos focos de tensión**

El documento citado (Muñoz, 2004) aborda un estudio de caso de las provincias de Llanquihue y Chiloé, que han logrado un alto dinamismo económico basado en sus ventajas comparativas naturales, reforzadas por ventajas competitivas adquiridas. El foco es la dinámica regional, en función de tres dimensiones, la internacional, nacional y local, así como de tres ejes articuladores del desarrollo, la competitividad sistémica, la sustentabilidad ambiental y la equidad o capacidad de inclusión social del desarrollo.

La región ha logrado impulsar su competitividad sistémica a partir de las oportunidades que abren las políticas económicas nacionales y su institucionalidad (liberalización de los mercados, inserción internacional, estímulos a la inversión privada, capacidad de innovación tecnológica, regulaciones ambientales y del borde costero); un entorno internacional con alto crecimiento de la demanda externa por salmón; y el medio local, donde hay ventajas comparativas locales basadas en un territorio marítimo de condiciones muy favorables en temperaturas y corrientes, así como una amplia oferta de mano de obra barata.

El motor dinamizador de esta región ha sido la industria acuícola, que ha logrado crear un tejido productivo amplio basado en las economías de aglomeración, pero también genera dos focos de tensión, los cuales constituyen los desafíos fundamentales del desarrollo del territorio en cuestión. El primero nudo de tensión, entre el crecimiento económico y la sustentabilidad ambiental, se ha mantenido acotado dentro de ciertos límites, dado que la propia industria requiere condiciones ambientales libres de contaminación para su desarrollo a largo plazo. El problema es, entonces, cómo asegurar el desarrollo sustentable de la industria. La respuesta pública ha sido la creación de una institucionalidad reguladora de los efectos ambientales y del uso del borde costero. También ha habido una respuesta privada de la propia industria, que ha asumido una lógica de autorregulación cuando, al avanzar hacia una etapa de madurez y de expansión internacional, constata que la sustentabilidad es una condición

de competitividad internacional, impuesta por la demanda externa y por los riesgos de guerras comerciales.

El segundo foco de tensión es entre el crecimiento económico y una estructura social local basada en una economía de subsistencia, que ha venido quedando sometida a una dinámica de transformación social de efectos inciertos. Sobresalen dos hechos centrales: por una parte, el crecimiento de la economía territorial ha permitido expandir las oportunidades de empleo y de aumento de salarios; por otra, está en marcha un proceso de desintegración de las estructuras sociales tradicionales, basadas en la economía de subsistencia de la pesca artesanal y la agricultura de la isla de Chiloé, que proletariza y provoca una creciente urbanización de la población.

El dinamismo a largo plazo de la industria, que depende de los mercados internacionales, estará sujeto a su capacidad de asumir plenamente las condiciones de sustentabilidad. Este constituye un desafío tecnológico y a la capacidad regulatoria para la industria, ante sus debilidades manifiestas. El segundo desafío será la capacidad de irradiación económico-social de los beneficios del crecimiento a la población local. Surge así un doble significado del concepto de sustentabilidad: es ambiental pero también es social.

### 3. El caso de la región acuícola (Llanquihue-Chiloé)

La Región de Los Lagos tiene una población que, al año 2000, era algo superior a un millón de habitantes, con capital regional en la ciudad de Puerto Montt, frente al Golfo de Reloncaví. Cerca de 35% de la población es rural, muy por sobre la tasa nacional del orden del 15%, según estadísticas oficiales.

Sus principales dotaciones de recursos naturales son el medio acuífero, formado por lagos de agua dulce; y fiordos, bahías, canales y territorios marítimos, aguas puras y oxigenadas, mantenidas con abundantes corrientes marinas y abastecidas por ríos provenientes de glaciares y volcanes nevados, con temperaturas entre 8° y 15° C, más elevadas que en los países nórdicos. Este medio ha favorecido el desarrollo de la pesca artesanal. Amplios bosques nativos contribuyen a la biodiversidad y a mantener la pureza de las aguas, al actuar como filtros para evitar la erosión y retener el nitrógeno y el carbono. La belleza paisajística, que surge de la combinación de lagos, ríos, golfos y volcanes

con nieves eternas, y la importante dotación de bosques nativos, algunos milenarios como el del alerce, le han otorgado una progresiva atracción turística, industria de gran desarrollo reciente. Entre los recursos resalta el régimen de lluvias, que permite el cultivo de forrajes en gran escala para la ganadería. Tiene una estructura productiva basada fundamentalmente en la ganadería y sus derivados, la pesca, el turismo y en menor medida, la silvicultura. En torno a estas actividades se han desarrollado la industria manufacturera y los servicios.

La Región de los Lagos comprendía cinco provincias (de norte a sur): Valdivia, Osorno, Llanquihue, Chiloé y Palena<sup>4</sup>. Esta última es de escasa población e importancia económica actual, debido a su ubicación poco accesible al interior de los primeros fiordos, al este de la provincia de Chiloé. Su principal objeto de debate ha sido la creación de un parque de bosque nativo, y su declaración como Santuario de la Naturaleza, de propiedad del magnate y ecologista norteamericano, Douglas Tompkins, objetivo que es cuestionado por varios sectores, entre ellos, los empresarios acuícolas. El principal interés de este trabajo se concentra en las provincias de Llanquihue y Chiloé, donde se han concentrado la pesca y el cultivo del salmón. La provincia de Llanquihue integra la plataforma continental y allí están los principales lagos de la región. La provincia de Chiloé tiene un territorio continental, de difícil acceso, y la Isla de Chiloé, donde se concentran la población y la actividad económica y turística.

Aunque la población de la Región de Los Lagos representaba un 7% de la población nacional, su economía, medida por el PIB regional, sólo alcanzaba a poco más del 4% del PIB a fines de la década pasada. Esto corresponde a un nivel de producto per cápita regional de los más bajos del país (en 1996 sólo era superior al de la Región de la Araucanía, la más pobre de Chile). Sin embargo, como se dijo, en las últimas dos décadas ha sido también una región muy dinámica.

### **3.1. La actividad pesquera: de la pesca artesanal al cultivo del salmón**

El sector pesquero es, lejos, la actividad más dinámica de la región y ha llegado a ser la más importante, desplazando el papel tradicionalmente relevante del sector silvo-agropecuario. Hasta los años setenta la pesca tuvo un desempeño muy modesto y de menor importancia en la economía

---

<sup>4</sup> Modificada a fines de 2006 con la creación de la Región de los Ríos, que segregó a Valdivia y Osorno.

regional, ya que estaba orientada al consumo local. Por ejemplo, en los años cincuenta la región aportaba el 10% de la pesca nacional, proporción que cayó al 1% en la década siguiente debido al desarrollo de la industria en el norte del país (Schurman, 1993). Otros factores que explican el bajo desarrollo histórico de la actividad pesquera en la Región de Los Lagos eran el costo de transporte a los principales centros de consumo del país y la ausencia de una cadena de frío que permitiera la conservación del producto.

La organización de este sector comprende dos subsectores principales: la pesca artesanal y la pesca industrial. La primera se basa en un alto número de pescadores, que a fines de los años sesenta se estimaba en poco más de 3.000 personas (Schurman, 1993). Estos pescadores podían o no ser los propietarios de sus botes, dependiendo de su capacidad económica. La flota artesanal aumentó de 1.474 botes en 1979 a 6.475 en 1989, entre los cuales la mayor expansión fue en botes pequeños (inferiores a 10 metros de eslora, con motor fuera de borda). Una encuesta de 1992 sobre el origen de esta población artesanal en Chiloé revela que más de la mitad de ella provenía de la misma provincia, aunque la ocupación del padre tendía a ser principalmente la pesca y la agricultura (Schurman, 1993). Este crecimiento del equipamiento artesanal fue apoyado en los años ochenta por un programa crediticio conjunto de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Pero el gran atractivo para invertir en el sector fue su alta rentabilidad, en comparación con las alternativas tradicionales de empleo en la región, como la agricultura, servicios y construcción. Como consecuencia de la crisis económica que vivió Chile entre 1982 y 1985, el desempleo sobrepasó el 20%, los salarios reales se deprimieron y la población de regiones más apartadas, como Chiloé, perdieron expectativas de encontrar empleos atractivos. En cambio, la fuerte devaluación del peso y los incentivos a las exportaciones crearon un ambiente favorable para las actividades extractivas, lo que estimuló al sector privado a invertir en el procesamiento de conservas de pescados y mariscos para la exportación. Las empresas procesadoras aumentaron de doce a 112 durante los años ochenta. Estas inversiones indujeron, a su vez, el rápido crecimiento de la pesca artesanal, por su demanda de materias primas. La flota industrial, inexistente en 1975, comprendía 11 barcos con más de 15 toneladas en 1988 (Schurman, 1993). Las capturas casi se cuadruplicaron entre 1977 y 1990.

Por la sobreexplotación, a fines de los años ochenta comenzó un agotamiento de los recursos de la pesca y la actividad decayó fuertemente. Casi simultáneamente, el auge de la industria del salmón cultivado

compensó esa declinación. Desde fines de la década de los ochenta, esta industria se ha convertido en una actividad emblemática del rápido auge económico chileno.

#### 4. El *cluster* del salmón

En veinte años la salmonicultura ha tenido un desarrollo extraordinariamente dinámico, alterando la estructura de la economía y del paisaje regional<sup>5</sup>. Su rápido crecimiento y orientación internacional han contribuido a generar un complejo industrial o *cluster*, integrado por una gran variedad de empresas, tanto proveedoras de insumos como usuarias del producto. Se estima que a los casi 30.000 empleos directos que generaba la industria, se añadían otros 7.000 empleos indirectos, producto de los encadenamientos productivos (Asociación de la Industria del Salmón, 2006, con datos de ProChile)<sup>6</sup>. En un típico proceso *hirschmaniano* de creación de eslabonamientos hacia atrás y adelante, focalizados principalmente en el territorio acuícola, se ha desarrollado la producción de ovas, alevines y *smolts*, con una progresiva sustitución de importaciones desde los años ochenta (Montero, 2004). Algunas de estas empresas son divisiones de las empresas de cultivo del salmón, con una gestión independiente; pero también se han desarrollado empresas de propiedad independiente, con alta especialización técnica. Un segundo grupo de empresas proveedoras de insumos son las de alimentos, entre las cuales se ha producido un proceso de concentración y transnacionalización. En tercer lugar, existe una amplia variedad de empresas manufactureras y de servicios que proveen insumos, como equipos de balsas-jaulas, redes, pinturas, envases, servicios de laboratorio, de ingeniería, de finanzas, de marketing. Se estima que, con información del Compendio de Acuicultura de Chile, de la Fundación Chile, las empresas proveedoras de la salmonicultura establecidas en la Región de Los Lagos aumentaron de 21 a 237 entre 1993 y 2001.

Por el lado de la producción final, se ha desarrollado la industria del procesamiento de los productos congelados, ahumados y frescos, y la industria del transporte. Esta última tiene una gran importancia

---

<sup>5</sup> De acuerdo al estudio sobre el *cluster* del salmón encargado por el Consejo de Innovación, entre 1990 y 2004 la producción física de la acuicultura creció en 18% anual, versus un crecimiento nulo de la pesca extractiva.

<sup>6</sup> Se estima que por cada millón de dólares invertidos, en la salmonicultura se generan 17 empleos directos, comparados con 15 en el *cluster* vitivinícola, casi 4 en la industria del cobre y 1,4 en la celulosa (Asociación de la Industria del Salmón, 2006).

para este rubro, porque para producir 20 toneladas de salmón, se requiere transportar 120 toneladas de distintos insumos y productos<sup>7</sup>. De aquí que el desarrollo de la salmonicultura representa un desafío de mucha envergadura para la actividad del transporte así como para la infraestructura portuaria, carretera y aérea.

También resalta el desarrollo de un sistema tecnológico, que incluye desde universidades que se han localizado en la región, con departamentos especializados en nutrición, reproducción, biología marina, biogenética y otros, hasta un mercado de consultorías independientes que prestan servicios en el seguimiento de los efectos contaminantes, en las tendencias del mercado y los riesgos comerciales y financieros<sup>8</sup>.

La población expresa una cierta ambigüedad hacia la industria de la salmonicultura. Por una parte, reconociendo que esta industria ha venido a sustituir la oferta de empleos que antes generaba la pesca pelágica, decaída por la sobreexplotación, la percibe como una columna vertebral de la nueva economía regional. Sin embargo, esto no excluye ciertas dosis de resentimiento por una distribución de los ingresos considerada poco equitativa: una industria de altas ganancias y crecimiento espectacular opera en el mercado del trabajo con remuneraciones que sobrepasan en poco los salarios mínimos legales, bajo condiciones laborales muy duras para los trabajadores, quienes deben someterse a temperaturas y horarios de trabajo a veces extremos. Por otra parte, la población también expresa su preocupación por los efectos ambientales. Una encuesta de opinión pública reveló la alta prioridad que asigna la población local al objetivo de protección medioambiental. Un 85% le dio más prioridad al medio ambiente que al desarrollo económico de la región (15%). Entre los dos problemas ambientales más relevantes se señaló la contaminación de los lagos (50%) y la tala de bosques (37%)<sup>9</sup>.

## 5. La situación social

En contraste con su dinamismo económico, la Región de Los Lagos tiene uno de los más bajos niveles de producto per cápita del país, consistente con el alto predominio tradicional de la agricultura y la pesca artesanal. Según la encuesta CASEN, al año 2003 esta región registraba

---

<sup>7</sup> *Revista Aquanoticias* N° 66 (diciembre 2001: 51).

<sup>8</sup> El Compendio de la Acuicultura y Pesca de Chile hace alusión a las universidades Andrés Bello, Católica de Temuco, Austral de Chile y de los Lagos, como las principales que han instalado programas de investigación en esas áreas (Fundación Chile, 2002: 24).

<sup>9</sup> Encuesta MORI 1998, citada por Haefner (2000).

un índice de 21,8% de población bajo condiciones de pobreza, el cual se comparaba con un 18,7% para el país. La pobreza rural es bastante más favorable, con un coeficiente al nivel regional de 17,5% versus 20% a nivel nacional, mientras que en sectores urbanos la relación fue inversa, de 23,8% vs. 18,5%. ¿Significa esto que las altas expectativas de crecimiento regional trasladaron la pobreza rural a las ciudades?

Un análisis desagregado de la encuesta CASEN por comunas salmoneras, no salmoneras y el promedio nacional sugiere una evolución favorable para las primeras entre 2000 y 2003 en relación al país (Cuadro 1). La pobreza en las comunas salmoneras disminuyó casi en el doble del ritmo nacional, en tanto la indigencia lo hizo en 40% versus un 10% para el país. Por otro lado, los ingresos autónomos crecieron en 17% versus un 4% para el país.

Cuadro 1  
VARIACIÓN DE LOS INDICADORES DE POBREZA EN COMUNAS SALMONERAS, NO SALMONERAS DE LA REGIÓN DE LOS LAGOS Y CHILE, 2000-2003 (PORCENTAJES)

Variación 2000-2003 (%)	Comunas salmoneras	Comunas no salmoneras	Chile
Pobreza	-11,0	-17,0	-6,0
Indigencia	-40,0	-22,0	-10,0
Ingresos autónomos	17,0	10,0	4,0

Fuente: Elaboración propia con base en Encuestas CASEN 2000 y 2003.

La información sobre remuneraciones sugiere que éstas podrían ser más altas que el promedio nacional, aunque las fuentes no son comparables y admiten interpretaciones diferentes. Un estudio de la Universidad de Chile (2005) informa los resultados de una encuesta realizada en 2004 por la Fundación para la Transferencia Tecnológica, según la cual las remuneraciones promedio de los operarios en la salmonicultura aumentan entre 2004 y 2005 de 232.608 pesos a 260.676 pesos. Como valor de referencia se puede indicar que las remuneraciones promedio nacional de los trabajadores en el sector pesca, de acuerdo a la encuesta de la Asociación Chilena de Seguridad, en 2003 eran de 310.903 pesos, aunque esta cifra es un promedio que incluye a profesionales, empleados y operarios (Universidad de Chile, 2005). Otras características de la situación laboral son una mayor tasa de sindicalización (33,0% en el sector, versus 24,0% en la región y 22,0% en el país), una mayor proporción de contratos formales de trabajo (81,0% vs. 79,5% en el país), una menor incidencia de contratos por faenas (3,0% vs. 9,3%), y una mayor proporción de infracciones y multas por razones administrativas

y déficit de infraestructura que por condiciones de trabajo en las plantas (Universidad de Chile, 2005).

Estas características no avalan la hipótesis popular en los años noventa respecto de que esta industria tendría malas condiciones laborales y bajas remuneraciones. Por el contrario, esas informaciones sugieren más bien una evolución positiva para el bienestar de los trabajadores, como tendencia general. Por cierto, esta afirmación no es contradictoria con otras características que son bien conocidas y que plantean dudas al respecto.

En primer lugar, la comunidad residente, casi totalmente población costera, ha visto afectados sus modos de vida y actividades tradicionales, la pesca artesanal y la agricultura de subsistencia. El intenso desarrollo de la industria acuícola ha estimulado el abandono de esas actividades y la incorporación a ese proceso, con un rápido proceso de proletarización o aumento de trabajadores temporeros.

Los mejores sueldos ofrecidos por las grandes compañías, han estimulado el abandono de las viejas formas de trabajo y estilos de vida. Los cambios sociales, desde las nuevas ocupaciones de los jefes de familia hasta la emigración de jóvenes que se emplean en las faenadoras, son producto de la creación de nuevas fuentes de trabajo proporcionadas por la industria salmonera. Esto ha tenido beneficios y costos sociales, ya que si bien estas nuevas fuentes de trabajo han permitido mejorar los ingresos y satisfacer necesidades familiares, accediendo a nuevos tipos de bienes, la inestabilidad de los empleos y las desigualdades entre las distintas jerarquías de trabajadores, sin mencionar la alteración de culturas tradicionales, relativizan la situación. Un impacto cultural resentido por la población local (denominado coloquialmente “efecto salmonera”) es el abandono de antiguas prácticas de diálogo familiar, cooperación y solidaridad, basadas en la reciprocidad, como la institución de la *minga*, debido a la implantación de una cultura industrial, con disciplinas de horarios y compromisos contractuales<sup>10</sup>.

Por otro lado, existe la percepción de que los beneficios de la industria no son equitativos para todos los involucrados. “En la X y XI regiones la industria del salmón creció 540% en la última década mientras que el sueldo promedio de los trabajadores experimentó un crecimiento de sólo 83,9% en el mismo periodo. En tanto, la industria acuícola ha perjudicado considerablemente las condiciones laborales de

---

<sup>10</sup> Observación hecha por Felipe Montiel, del Museo de Castro, en un seminario internacional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre “Gestión ambiental municipal”, 3 y 4 de octubre de 2002.

los pescadores artesanales, tomándose el borde costero y contaminando el fondo marino”<sup>11</sup>. En el ámbito de las condiciones sociales de trabajo al interior de la industria, un estudio basado en una muestra de plantas procesadoras concluyó que “el exitoso crecimiento económico del sector (...) no tiene todavía correspondencia con los niveles de calidad de las condiciones de trabajo” (Dirección del Trabajo, 2000). Se detectaron niveles de accidentabilidad en el sector que doblan la accidentabilidad general de los trabajadores afiliados a mutualidades, y 4 a 8 puntos porcentuales por encima de la accidentabilidad de la industria manufacturera (Dirección del Trabajo, 2000). Los ambientes de trabajo son difíciles, por las necesidades de frío y exigencias corporales y psicológicas, entre otras, con remuneraciones promedio 40% por encima del salario mínimo legal (incluyendo componentes fijos y variables) (Díaz y Espinoza, 2000).

En segundo término, no puede olvidarse que otro factor determinante de la calidad de vida y el bienestar de la población es el acceso a los bienes públicos y a los programas sociales. El Índice de Desarrollo Humano comunal del PNUD sitúa a la región en los lugares más bajos del país. Incluso entre 1990 y 1998 hubo un deterioro, ya que la región cayó del lugar 10 (entre 13 regiones) al lugar 11<sup>12</sup>. Además, esta región adolece de carencias de importantes bienes públicos, como refleja el Índice de Competitividad Regional que calculó el PNUD para 2003, y que coloca a la Región de Los Lagos en el lugar 9 del capítulo de infraestructura. Estos resultados revelan insuficiencias acumuladas en mucho tiempo, no obstante los esfuerzos de las políticas públicas de la última década. La región ha dado alta prioridad a las políticas de inversión pública en transporte caminero, educación y cultura, y una importancia mediana a sectores como vialidad urbana, vivienda, salud y agua potable. Por otro lado, el alto crecimiento de la salmonicultura está contribuyendo al mejoramiento de las oportunidades económicas de la población, aunque en forma muy concentrada a algunos territorios y a algunos sectores de población.

En tercer lugar, el desarrollo del *cluster* del salmón hizo más difícil a la población nativa el acceso al borde costero para ejercer la

---

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> El IDH comunal del PNUD para el año 2000 muestra que el 49,9% de la población de Los Lagos estaba en el rango de 0,6 a 0,69 (versus un 23,9% para el total del país). Pero, al mismo tiempo, casi todas las comunas de Llanquihue-Chiloé tenían índices de desarrollo humano de nivel medio o alto, en contraste con las comunas más al norte de la región, que estaban en niveles de medio a muy bajo (Mideplan-PNUD, 2000). Los mejores índices estaban en las comunas sede de la industria acuícola. Este contraste sugiere la heterogeneidad socioeconómica de esta región, donde el mayor crecimiento se concentra en las provincias acuícolas.

pesca artesanal. El borde costero es un recurso natural estratégico y tradicional para la población, pero el crecimiento de los centros de cultivo ha generado una competencia por la utilización de ese recurso en oferta fija. Aunque el acceso está abierto a los pescadores artesanales, las crecientes regulaciones han elevado su costo. Uno de los componentes más importantes del costo es la Declaración de Impacto Ambiental, que si bien es accesible para las empresas, para los pescadores artesanales tiene un costo que puede ser prohibitivo. Adicionalmente, se exigen permisos previos de una variedad de organismos públicos, como el Servicio Nacional de Pesca, la Subsecretaría de Pesca y la Subsecretaría de Marina, aparte de los permisos municipales correspondientes. Por último, y no menos importante, la ley de pesca estableció un sistema de cuotas de pesca pelágica que entrega 95% de los recursos de pesca a las industrias y sólo 5% a los pescadores artesanales, en virtud de la aplicación del criterio de distribución histórica de esos recursos.

Otros conflictos sociales surgen por los distintos intereses que pugnan por la utilización del borde costero, en particular entre las industrias de acuicultura, transporte marítimo y turismo. Aunque no existen estudios que vinculen la incidencia de la industria salmonera en la actividad turística, hay sectores que plantean que esta relación es negativa puesto que la contaminación de las aguas y el bloqueo del acceso al borde costero, incidiría negativamente en el atractivo del turismo. Los empresarios del salmón sostienen, por el contrario, que la acuicultura es favorable para la actividad turística debido al interés que despiertan los centros de cultivos.

### **5.1. Actores sociales**

El tradicional aislamiento de estos territorios y su estructura económica predominantemente rural han contribuido a un bajo nivel de movilización social (que contrasta con la situación de las regiones mineras del norte de Chile). El liderazgo social ha sido ejercido principalmente desde la institucionalidad pública, y sobre todo, municipal. Con todo, los profundos cambios económicos desde los años ochenta han contribuido a generar movimientos sociales embrionarios, relacionados a los desafíos que surgen de los impactos económicos en las actividades tradicionales. Organizaciones externas al territorio, por otra parte, nacionales y extranjeras, involucradas especialmente con la problemática medio ambiental, entraron en la escena local y comenzaron a ejercer una influencia contestataria.

Estos desafíos incentivaron el desarrollo del sindicalismo entre los pescadores artesanales, con el objeto de contar con organizaciones que les permitieran negociar ante las autoridades y expresar sus intereses. La ley de pesca establece el concepto de “áreas de manejo sustentable” en zonas de acceso exclusivo a organizaciones de pescadores artesanales para la pesca bentónica (mariscos y moluscos en el fondo marino). Un sector de este sindicalismo se organizó en el Consejo Regional de Pescadores Artesanales (COREPA), el cual a su vez se afilió a la Confederación Nacional de Pescadores Artesanales de Chile (CONAPACH). Existe también la Confederación Nacional de Federaciones de Pescadores Artesanales de Chile (CONFEPACH). A nivel nacional, la CONAPACH protagonizó una movilización en el año 2002, con el objetivo de impedir la prolongación legal de la distribución de cuotas de pesca que proponía el gobierno por un periodo de diez años. Con motivo de este episodio, se dio la paradoja que el gobierno de la Concertación, interesado en promover la inversión industrial en el sector de la pesca, encontró una fuerte oposición a la aprobación de la prórroga entre los propios partidos políticos de esta coalición y el apoyo legislativo de la oposición. La prórroga por diez años de la ley de pesca vigente fue aprobada por el Congreso, aunque no sin fuertes roces entre los partidos de gobierno.

Por el lado empresarial, el rápido desarrollo del sector llevó a la creación de la Asociación de Productores de Salmón y Trucha, organismo gremial que ha representado los intereses del sector, en Chile y en el exterior, pero que también ha entrado a desarrollar actividades de innovación tecnológica de interés común a las empresas del sector. Conscientes de los riesgos ambientales que genera la actividad y de las críticas que surgieron de parte de organismos no gubernamentales ambientalistas, como la Fundación Terram, y de sectores políticos, el gremio organizó el Instituto Tecnológico del Salmón, organismo que, asociado con universidades y centros tecnológicos especializados, ha desarrollado nuevas tecnologías menos contaminantes<sup>13</sup>. Es de interés de la industria la preservación de la limpidez de las aguas para el cultivo del salmón, pero éste no es un objetivo plenamente compartido por todas las empresas, ya que muchas de ellas han operado con criterios de corto plazo y basadas en el desplazamiento geográfico de sus instalaciones, buscando la maximización de sus utilidades antes que un desarrollo sustentable a largo plazo.

---

<sup>13</sup> Se omite aquí la discusión sobre los efectos ambientales de la salmonicultura, los que se abordan en mayor detalle en Muñoz (2004).

El sector empresarial ha desarrollado un poder económico considerable en la región, por lo que se ha constituido en uno de los actores más influyentes. De hecho, esta industria ha ido imponiendo en la práctica el nuevo patrón de desarrollo regional, con las autoridades públicas desempeñando más bien un papel reactivo. Con una proyección internacional derivada de su presencia exportadora que la ha convertido en el segundo exportador mundial de salmón cultivado, la industria es también un actor global, formando alianzas comerciales en el exterior y confrontando judicialmente a otros gobiernos frente a las acusaciones de *dumping* en los mercados europeos y norteamericanos. Para esto ha buscado la alianza con el gobierno chileno, el cual se ha mostrado siempre dispuesto a favorecer las condiciones para su desarrollo.

## 6. Institucionalidad del sector

Hay varios tipos de legislaciones e instituciones relevantes para el desarrollo del sector. La legislación más importante es la Ley General de Pesca y Acuicultura, N° 18.892 de 1989. Su objetivo es la preservación de los recursos hidrobiológicos y la regulación de toda actividad pesquera extractiva, acuícola, deportiva y de investigación que se realice en aguas terrestres, interiores, mar territorial o zona económica exclusiva del país, además de las actividades pesqueras de procesamiento, transformación, almacenamiento, transporte y comercialización de dichos recursos. La ley se refiere a la administración de las pesquerías, el acceso a la actividad pesquera extractiva industrial, la pesca artesanal, la acuicultura, la investigación pesquera y acuícola, la pesca deportiva. Tipifica, además, infracciones y delitos y define las sanciones y procedimientos administrativos. Contempla la creación de un Consejo Nacional de Pesca y de consejos zonales y regionales, todos los cuales intentan hacer efectiva la participación de los agentes del sector pesquero y acuícola.

Con respecto a la actividad acuícola, la ley establece la existencia de áreas de concesiones, otorgadas por el Ministerio de Defensa a través de la Subsecretaría de Marina. Estas pueden ser de cuatro tipos: i) de playa; ii) de terrenos de playa; iii) de porción de agua y fondo; y iv) de rocas. Los concesionarios sólo pueden cultivar aquellos recursos que indica la autorización respectiva, manteniendo su limpieza y equilibrio ecológico.

La ley señala que sólo pueden ser concesionarias aquellas personas naturales chilenas, o extranjeras que dispongan de permanencia definitiva en el país; y personas jurídicas chilenas. Si estas últimas tienen participación de capital extranjero, esto deberá haber sido previamente autorizada por las autoridades pertinentes.

Por otro lado, está el Reglamento Ambiental para la Acuicultura (RAMA), con base en un decreto de diciembre de 2001, amparado por la Ley General de Pesca y Acuicultura. Uno de los aspectos más relevantes del reglamento es la prohibición de practicar la acuicultura, definida en términos del “límite de no aceptabilidad para el ejercicio de la acuicultura”: en efecto, se establece que “no pueden existir condiciones anaeróbicas en fondos lacustres, marítimos y fluviales”. Por condiciones anaeróbicas se entiende “la ausencia de oxígeno disuelto en el agua intersticial de los primeros 3 cm. del sedimento”. La acuicultura sólo puede desarrollarse a partir del mínimo exigible por la normativa. Además, se establecen medidas de protección ambiental, como obligaciones de limpieza, disposición de desechos o residuos líquidos o sólidos, y planes de contingencia. Los proyectos que deban someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental deben presentar una caracterización preliminar del sitio (determinación de parámetros y variables físicas, biológicas y químicas del área respectiva).

### **6.1. Las concesiones**

El instrumento fundamental que tiene el Estado para autorizar la instalación de centros de cultivo son las concesiones. Se trata de áreas fijadas como apropiadas para el cultivo de especies hidrobiológicas, que son otorgadas por el Ministerio de Defensa Nacional y deben regirse por la Ley General de Pesca y Acuicultura. A partir de 1994, de acuerdo a la Ley General de Bases del Medio Ambiente y especialmente del Reglamento de Concesiones de la Ley General de Pesca y Acuicultura, se estableció que todos los proyectos de acuicultura deberían someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). El procedimiento consistía en que el interesado debía comunicar, en primer lugar, su intención de postular a una concesión a la Subsecretaría de Pesca, del Ministerio de Economía. La Subsecretaría hacía una primera revisión a fin de determinar si no había causales de rechazo, en cuyo caso notificaba al solicitante para que sometiera su proyecto al SEIA. Sin embargo, al no haber plazos para esta presentación, muchas postulaciones no continuaron o postergaron

el trámite, pero contribuyeron a congestionar el sistema y a paralizar la continuidad de la tramitación de muchas otras postulaciones. Se estimaba que al año 2001 había más de 500 solicitudes de concesiones pendientes<sup>14</sup>. Esto dio pie para el surgimiento de un mercado negro de concesiones, en el cual se transaban concesiones a un alto precio. Pero un decreto del Ministerio de Economía de ese año impuso plazos perentorios, distintos según se tratara de Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA) o Estudios de Impacto Ambiental (EIA), con lo cual se obligó a los postulantes a solicitar una concesión sólo con el respaldo de un proyecto técnico elaborado. Con ello se esperaba eliminar o disminuir las solicitudes puramente especulativas.

## 6.2. Las autorizaciones

La acuicultura puede desarrollarse no sólo mediante la obtención de concesiones, sino también de autorizaciones. El Ministerio de Defensa Nacional aprueba una concesión y otorga a una persona natural o jurídica “los derechos de uso y goce, por tiempo indefinido, sobre áreas de playas de mar, terrenos de playas fiscales, porciones de agua y fondo, rocas dentro y fuera de las bahías y en los ríos y lagos navegables por buques de más de cien toneladas”. Las autorizaciones de acuicultura suponen la aprobación del Servicio Nacional de Pesca, que faculta a una persona natural o jurídica a realizar actividades de acuicultura por tiempo indefinido. Ambas son tramitadas por el Servicio Nacional de Pesca, pero en las concesiones hay una considerable entrega de privilegios.

## 7. Conclusiones

Se puede concluir que el caso estudiado demuestra con claridad algunos rasgos centrales del modelo de desarrollo que se ha implantado en Chile. En primer lugar, el despliegue de los mercados ante oportunidades atractivas de rentabilidad basada en recursos naturales de alta calidad tiene una fuerza difícil de resistir. En segundo término, en la explotación de esas oportunidades se produce una transformación en el carácter de las empresas: desde una fase inicial, artesanal y de pequeña escala, se pasa a etapas de mediana y después de gran escala, incluso de dimensiones transnacionales. En tercer lugar, esta transformación

---

<sup>14</sup> “Concesiones de acuicultura: el inicio de las soluciones”, en *Revista Aquanoticias* N° 64, (septiembre-octubre 2001: 58-59).

productiva y empresarial es conducida por la fuerza de un mercado globalizado, estimulado por las preferencias de los consumidores y las cadenas comercializadoras de los países industriales avanzados; y por los cambios tecnológicos, originados en esos mismos países y transferidos a un país en desarrollo. En cuarto lugar, las políticas públicas son decisivas para la creación de esas oportunidades de inversión. Esto se refiere tanto a las políticas macroeconómicas y comerciales como a las de desarrollo productivo. En quinto término, el crecimiento económico acelerado que emerge de este proceso provoca dos grandes tipos de efectos disruptivos: una transformación social y cultural en un territorio escasamente poblado y muy marginado de los grandes centros económicos y políticos, empujando cambios valóricos y en las prácticas sociales; e impactos ambientales significativos que generan riesgos a la biodiversidad y alteran los equilibrios económico-sociales del territorio. En sexto lugar, el desarrollo concreto que tenga el territorio depende de las posturas estratégicas que asuman los diversos actores involucrados: del Estado central, al definir la institucionalidad reguladora, tanto ambiental como social y determinar su capacidad de implementación; de las empresas, dependiendo de sus horizontes temporales, según la evaluación que hagan de los efectos que los impactos ambientales pueden tener en su propia productividad a largo plazo y sus decisiones tecnológicas; los actores de la sociedad civil, incluyendo la población local afectada, asociaciones laborales, organizaciones ambientalistas, universidades y centros científicos y tecnológicos.

Con todo, la mayor complejidad del proceso está en la ambigüedad que permea a todos los actores más significativos, en cuanto a que los conflictos de interés ocurren incluso al interior de cada uno. En el caso concreto de la región de Llanquihue-Chiloé, ha predominado la opción por el crecimiento económico acelerado, que ha sido fuente de nuevos empleos y oportunidades para la población local; y por políticas públicas de mitigación parcial de los impactos ambientales, subsistiendo severas interrogantes respecto de su evolución a más largo plazo.

Finalmente, y en relación a la cuestión del carácter inclusivo del desarrollo, el caso del *cluster* del salmón sugiere en principio una validación de esa hipótesis. El entorno social del *cluster* se percibe como atractivo para una población que ha migrado hacia ese territorio, con expectativas de mejoramientos económicos. Pero este proceso tiene costos, propios de todo proceso de modernización, como el desarraigo, la transformación de un estilo de vida tradicional, la pérdida de fuentes tradicionales de trabajo

y los nuevos riesgos asociados a esta actividad que hay que asumir. Si en la función de bienestar de esta población estos factores pesan, junto a los mayores ingresos y las nuevas formas de consumo, el resultado neto es difícil de discernir con la información disponible y requeriría de análisis más amplios y complejos.

## Bibliografía

- Asociación de la Industria del Salmón de Chile A.G. (2006), *Temas del Salmón*, julio, año 1, N° 2.
- Boisier, S. (2000), "Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?", Santiago, *Estudios Sociales*, N° 103, Trimestre 1.
- Díaz, E. y Espinoza, V. (2000), *Informe final proyecto "Propuesta de política pública con enfoque de género: fiscalización de condiciones de higiene y seguridad en empresas pesqueras de la X Región"*, Santiago, Centro de Investigaciones Sociales, Universidad ARCIS.
- Dirección del Trabajo (2000), *Cultivando el mar para la calidad de las condiciones de trabajo*, Santiago, Cuadernos de Investigación 13, diciembre, Ministerio del Trabajo.
- Fundación Chile (2002), *Compendio de la Acuicultura y Pesca en Chile 2001*, Santiago, Fundación Chile.
- Fundación Terram (2000), *La ineficiencia de la salmonicultura en Chile*, Santiago, Fundación Terram.
- Haefner, C. (2000), "Fortalezas y debilidades del desarrollo regional y social: el caso de la Región de Los Lagos", en *Revista Mad* N° 2, mayo, Santiago, Departamento de Antropología, Universidad de Chile.
- MIDEPLAN/PNUD (2000), "Desarrollo Humano en las Comunas de Chile". *Serie Temas de Desarrollo Humano Sustentable* N° 5. Santiago, Naciones Unidas.
- Montero, C. (2004), *Formación y desarrollo de un cluster globalizado: el caso de la industria del salmón en Chile*, Santiago, CEPAL, Serie Desarrollo Productivo 145.
- Muñoz, O. (2004), *Desarrollo regional sustentable y globalización. El caso de la industria del salmón y el ecosistema de Llanquihue-Chiloé (Chile)*, Santiago, FLACSO/CLACSO, inédito.
- North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge, MA; New York, NY, Cambridge University Press.
- Putman, R. (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
- Revista Aquanoticias*, año 2000 en adelante.

Schurman, R. (1993), *Economic Development and Class Formation in an Extractive Industry: The Fragile Nature of the Chilean Fishing Industry, 1973-1990*, Madison, Wisconsin, tesis de doctorado, Universidad de Wisconsin-Madison.

Universidad de Chile (2005), *Estudio de condiciones laborales en la industria del salmón*, Santiago, documento de trabajo, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial.

Parte IV

**Institucionalidad para  
un desarrollo inclusivo**



## Capítulo 10

---

---

# **Institucionalidad y desarrollo: estrategias, políticas e instrumentos para un desarrollo inclusivo**

*Enrique Román*

### 1. Introducción

Este capítulo sostiene la tesis de que en los países en vías de desarrollo sólo es posible una estrategia de carácter inclusivo si se focaliza en potenciar el crecimiento de la economía a partir del progresivo desarrollo de las unidades empresariales de menor tamaño relativo, que generan la mayor proporción del empleo y permiten difundir más ampliamente en la sociedad las mejoras de productividad y competitividad de las empresas. Se argumenta aquí la superioridad de esta estrategia sobre otras basadas en la redistribución, vía tributos, de los ingresos generados por un modelo económico que privilegia el crecimiento de las grandes empresas a la vez que induce la declinación de las empresas de menor tamaño, desencadenando una fuerte dinámica de concentración económica.

A partir de esta tesis, el artículo plantea que en países como Chile es necesaria la generación de nuevas estructuras institucionales que soporten la puesta en marcha de estrategias de desarrollo más inclusivas que las actuales. Toda definición acerca de la institucionalidad ejecutora de las

estrategias es, en definitiva, una encarnación de determinadas reglas del juego social y económico y no puede ser neutral frente a estas. Una estrategia de desarrollo inclusivo debe aunar a su diseño una propuesta específica institucional de ejecución que sea funcional, de modo que a partir de ella las instituciones del Estado y la sociedad civil asuman modalidades de aplicación de las políticas públicas consistentes con los objetivos de inclusión perseguidos.

Como requisito esencial de las estrategias de desarrollo inclusivo se requiere una estructura del Estado que, para ser funcional al carácter de la estrategia, asuma como primera condición el despliegue de instrumentos de política afincadas en la demanda. En segundo lugar, debe promover la consolidación de entidades ejecutoras de las políticas públicas fuertemente ancladas en la sociedad civil, ante las cuales el Estado ejerza un rol regulador, y que, idealmente, actúen cada vez más alejadas de la puesta en marcha estatal directa de los instrumentos mediante los cuales se concrete la estrategia.

## 2. El rol de las Mipyme en una estrategia de desarrollo inclusivo

En Chile y en la mayoría de los países en desarrollo es fundamental para la formulación de una estrategia de desarrollo inclusivo la definición de políticas públicas viables y sostenibles, cuyo objetivo estratégico sea que las unidades productivas menos avanzadas de la economía (generalmente las de menor tamaño relativo), aumenten gradualmente su productividad y los ingresos de los trabajadores, para lograr una mejora perdurable de la calidad de vida de las mayorías excluidas de un progreso visible en muchos países en desarrollo, pero al cual estas no logran el debido acceso.

El caso chileno constituye una buena prueba de lo anterior. Su estrategia de desarrollo, aunque se ha definido como “inclusiva” y “pro equidad”, no ha incorporado entre sus objetivos centrales de inclusión la generación de empleo de buena calidad en el 99% de las unidades económicas del país, conformadas por las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme<sup>1</sup>). La expansión de los puestos de trabajo de calidad no

---

<sup>1</sup> En Chile se define como Mipyme a todas las empresas que venden menos de 100.000 UF anuales (netas de IVA), poco más de US\$ 4,0 millones al año. De las 734.800 empresas formales en operación regular en el país en 2006, sólo 9.400 (1,2%) superan dicho límite de ventas, de modo que casi 99% de las empresas caben dentro de esta definición (Benavente, 2008). Aunque en algunos ministerios sectoriales la preocupación por las Mipyme tiene mucha importancia, el tema nunca ha logrado consolidarse dentro de la conducción económica.

parece ser en la actualidad un objetivo que se base en la mejora sustancial de productividad en las Mipyme, que otorgan trabajo a más del 70% de los ocupados, sino más bien en el crecimiento de las grandes empresas que dan empleo al 20% de estos.

Entre 1990 y 2006, en las encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), la casi totalidad de los empleadores de las grandes empresas califica como “no pobre”, mientras que la presencia de “pobres” entre los empleados y obreros de estas empresas<sup>2</sup> ha evolucionado desde 20% en 1990 a cerca de 5% en 2006. En 1990, según las encuestas CASEN, la gran empresa generaba 571.130 puestos de trabajo, dentro de los cuales 114.200 personas percibían ingresos tan bajos que calificaban como “pobres”. Hacia 2006 la gran empresa había mejorado su capacidad de generación de puestos de trabajo, empleando a 1.114.254 personas, de las que sólo 44.571 calificaron como “pobres”. En 16 años, la gran empresa ha contribuido a reducir la pobreza de casi 70.000 empleados por ella, y con el supuesto poco probable de que todas sus nuevas contrataciones fuesen de “pobres” que gracias a esto salieron de la pobreza, a otras 543.000 personas, en total 613.000 personas (22%), en un periodo en que la pobreza se redujo en cerca de 2.760.000 personas<sup>3</sup>, lo que de acuerdo a lo que estas cifras muestran, se habría debido a la generación de empleos en la Mipyme y la entrega de subsidios a los más pobres.

Como el aporte de las grandes empresas a la equidad, inclusión y mejoramiento de la calidad de los puestos de trabajo ha sido escaso, es errónea la orientación de estrategias hacia el fortalecimiento de estas empresas, de un modo tal que simultáneamente genere un debilitamiento de las Mipyme. Otra posibilidad es que la orientación hacia la equidad puede desarrollarse con autonomía a estas tendencias. Tomando en consideración que la población más pobre de Chile no está significativamente empleada en las grandes empresas, que la calidad del empleo y el nivel de salarios de estas se sitúa bajo lo que permitirían sus ganancias de productividad y el aumento de sus ventas, y que el empleo directo y las remuneraciones generadas por estas deja a la mayoría de sus trabajadores bastante por sobre la línea de pobreza, es evidente que los avances de estas unidades empresariales no han incidido de un modo fundamental en la disminución de la pobreza, puesto que su mejoramiento no ha expandido el empleo en estas empresas, al menos

---

<sup>2</sup> En Chile se define como línea de pobreza en las zonas urbanas un ingreso mensual \$ 47.099 por persona (US\$ 94) y de \$ 31.756 mensual (US\$ 64) en las zonas rurales (MIDEPLAN, 2006).

<sup>3</sup> Chile ha sido exitoso en reducir la pobreza, que ha caído desde 38,6% en 1990 a un 13,7% en 2006.

en un nivel importante; y cuando dicha expansión se ha producido, las cifras disponibles muestran más bien una captura de empleo de no pobres originalmente empleados en Mipymes, que un aumento de la contratación de no pobres o desempleados.

El número de puestos de trabajo generados por la gran empresa es relativamente bajo (22% de los ocupados en 2006). También son escasos los efectos indirectos del crecimiento de la participación de estas empresas en el PIB, por sus débiles eslabonamientos con el resto de la estructura productiva. Por esta razón en Chile el crecimiento del producto basado en una participación creciente de las grandes empresas no ha generado mayores niveles de inclusión social y equidad, a pesar de los esfuerzos realizados de redistribución mediante impuestos que financian gasto social. La “ruta lógica” de un desarrollo inclusivo, en economías de mercado como la chilena, requiere el desarrollo de políticas públicas que posibiliten a las empresas de menor tamaño, mediante el mejoramiento productivo y más participación en los mercados, asegurar a sus trabajadores y sus familias remuneraciones, condiciones laborales y una calidad de vida que los proyecten sobre la línea de pobreza.

Propender sólo al desarrollo de las grandes empresas para después redistribuir con subsidios a los más pobres, ingresos recaudados vía impuestos regresivos (como el IVA), es una estrategia que tiene límites bastante estrechos (Stiglitz, 2003). En Chile se ha priorizado la utilización del sistema impositivo como herramienta “pro equidad”, mediante una redistribución del ingreso con subsidios focalizados entre los más pobres de los pobres. Pero su efectividad en materia de redistribución del ingreso ha sido reducida<sup>4</sup> y a futuro se advierte que tiene escasa sostenibilidad. La institucionalidad del Estado no ha logrado dotarse de los niveles de eficiencia requeridos para asegurar la generación de excedentes crecientes en las empresas públicas, ni tampoco para administrar adecuadamente los recursos disponibles para redistribuir, vía políticas sociales, a los más pobres. Ambos factores impiden al Estado chileno desarrollar políticas sociales de mayor envergadura y avanzar en la legitimación de eventuales modificaciones a la estructura tributaria.

A contrapelo de la abrumadora evidencia en contra de la efectividad, en materia de equidad, de la estrategia de desarrollo

---

<sup>4</sup> El 5% más rico de la población (750.000 personas aproximadamente) recibía en 1990 ingresos 130 veces más altos que los del 5% más pobre; en 2006 el 5% más rico recibía ingresos 209 veces más altos que los del 5% más pobre. Es decir, mientras el ingreso del 5% más pobre creció 1% entre 1990 y 2006, el ingreso del 5% más rico aumentó 61% en el mismo periodo, en una dinámica bastante alejada de la que debiera presentar un modelo de desarrollo con equidad.

adoptada en Chile, esta ha continuado orientándose en la dirección de un “chorreo inducido”, mediante el cual se espera que la acción del Estado compense, en el área de la distribución, lo que no se consigue en el área de la producción<sup>5</sup>. El desarrollo económico se sustenta hoy en el 1% de sus unidades económicas, en cerca de 9.400 grandes empresas (SII, 2006), que no están globalizadas ni orientadas a mercados externos, dado que sólo cerca de 2.000 de estas exportan permanentemente bienes o servicios, manteniéndose la más influyentes relacionadas con los mercados internos de no transables<sup>6</sup>.

La consolidación de esta tendencia dificultaría el establecimiento de modalidades de desarrollo inclusivo en el país, si no se adoptan nuevas formas de ejercicio del liderazgo económico desde la gran empresa.

La concentración de la actividad económica se ha focalizado en poco más de 200 grandes empresas, que en conjunto explican el destacado desempeño agregado de las mayores unidades económicas del país<sup>7</sup>. Las utilidades de estas mega-empresas, o grupos de empresas de propiedad común, han crecido año a año sin generar mayor redistribución de estos recursos, puesto que su consolidación como fuente de generación de empleo (en un país con importantes niveles de desempleo y baja sindicalización) tiende a potenciar en su interior estrategias de trabajo barato que deterioran la distribución autónoma del ingreso. Una estrategia que hubiese posibilitado el desarrollo de la competitividad de las empresas de menor tamaño habría tenido el efecto contrario: aumento de la capacidad de generación de empleo de las empresas menores, mejoras significativas de su participación en el PIB (lo que elevaría su productividad) e incremento en el ingreso autónomo

---

<sup>5</sup> Pese al aumento de 151% real del gasto social en Chile entre 1990 y 2003, no hay avances demasiado significativos en la distribución del ingreso. Este es uno de los países con mayor desigualdad en la distribución del ingreso de América Latina e incluso del mundo. Los coeficientes de Gini estimados indican que Chile se ubica en la posición 13 entre 177 países. (Meller, 2000; Agostini y Brown, 2007).

<sup>6</sup> Las grandes empresas, que concentraban en 1990 poco menos del 70% del PIB, generaban el 92% de las exportaciones y daban empleo al 13% de la PEA, generan en 2008 sobre el 80% del PIB, más del 98% del valor de las exportaciones y sobre 20% del empleo, según el Servicio de Aduanas, sólo 2.000 de ellas pueden exhibir cuatro años continuos de exportaciones de bienes y servicios.

<sup>7</sup> Las ventas de las diez empresas más grandes de estas 200, equivalen al 38% del PIB del país, según las fichas estadísticas codificadas uniformes (FECU) publicadas en 2007 por la Superintendencia de Valores y Seguros. En 1999, tres grupos económicos concentraban 74% del patrimonio de todas las sociedades anónimas listadas en bolsa y diez grupos económicos el 89% (Agosin y Pastén, 2003).

de sus trabajadores<sup>8</sup>. Un cambio de esta naturaleza en las estrategias de desarrollo seguidas por Chile no puede ser inmediato ni consecuencia de medidas de corto plazo.

Mientras persistan las estructuras de mercado que alimentan estrategias de negocios de tipo monopólico u oligopólico por parte de la gran empresa, será muy difícil lograr que una mayoría de estas empresas se oriente más decididamente a los mercados externos<sup>9</sup>, en especial en aquellas áreas con más potencial de encadenarse a la base empresarial de menor tamaño, en esquemas inclusivos de desarrollo, puesto que en ellas los incentivos operan en sentido contrario.

La cartera chilena de exportaciones, dominada por un número reducido de grandes empresas es intensiva en recursos naturales extraídos desde un medio ambiente escasamente protegido y se ha visto favorecida en los últimos años por precios internacionales muy elevados. Estas exportaciones de alto contenido primario son reforzadas por las estructuras crecientemente oligopólicas de los mercados nacionales; lo anterior explica en buena medida porqué en Chile las empresas realmente exitosas son aquellas de muy gran tamaño y que operan en mercados poco competitivos. De estas, un grupo importante son exportadores de *commodities* de altos precios, y otro lo integran gigantescas empresas que operan en su mayoría orientadas a los no transables, muchos de cuyos mercados son altamente oligopólicos, como por ejemplo la banca, servicios de utilidad pública, infraestructura vial y *retail*. Del total de grandes empresas, poco menos de un tercio desarrolla, a veces sólo esporádicamente, actividades vinculadas al comercio internacional, en tanto el resto no exporta y al igual que las empresas pequeñas, son marginales en el comercio exterior<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> En las empresas pequeñas, en ausencia de desempleo significativo, las remuneraciones tienden a aumentar sin necesidad de fuertes procesos de sindicalización, sobre la base de la competencia con las empresas de mayor tamaño por mano de obra con más productividad. Así se genera una tendencia a que confluyan las remuneraciones entre tamaños de empresas, la cual incide favorablemente en la distribución del ingreso mucho más que cualquier subsidio público. Esto no excluye la posibilidad de acuerdos de orden nacional que vinculen programas públicos de mejoramiento de la productividad y acceso al financiamiento de las Mipyme con políticas salariales redistributivas.

<sup>9</sup> Los mercados globales imponen criterios de escala que en el caso de Chile debieran conducir al aumento de la escala de operación de las empresas líderes (tamaño de las máquinas, bajar costos produciendo series extensas y economías de escala inducidas por la participación en mercados amplios).

<sup>10</sup> De las más de 710.000 empresas Mipyme existentes, sólo poco más de 4.000 exportan, con límites de ventas del sector sobre US\$ 7 millones, y lo hacen en forma tan discontinua que poco más de la mitad tiene series continuas de cuatro años de exportaciones, y explican algo más del 1% del total de las exportaciones en 2007. El 25% del total de exportaciones del país fue realizado por tres empresas y cerca de 20 empresas exportaron alrededor del 50% del total, según el Banco Central (2002). Al excluir del análisis a las empresas productoras de cobre, la concentración disminuye levemente.

Que Chile tuviera un stock de grandes empresas globalizadas, cuyo poder económico se hubiese logrado al interior de mercados internacionales competitivos, sería un valioso activo para el país (por su capacidad de incorporar gestión, innovación y excedentes a una economía menos globalizada que ellas) y estas grandes empresas dejarían disponible un espacio amplio para que las empresas de tamaño menor se consolidasen en el mercado interno y de no transables. Sin embargo, inducir que estas grandes empresas se orienten a una mayor penetración en los mercados internacionales no es una tarea que pueda lograrse mediante cambios legales, sino que más bien se requieren procesos de mejora productiva, innovación tecnológica y modificaciones en las estrategias de negocios. En estas tareas de largo aliento, más que políticas de fomento –innecesarias en este sector– se precisa de mejoras sustanciales en la competitividad de los mercados donde estas empresas operan, para “incentivarlas” a innovar y elevar su orientación al exterior. Se trata de una evolución gradual para aliviar la presión que estos grupos económicos ejercen sobre las Mipyme, sin ocasionar un desplome de un segmento empresarial que constituye uno de los pilares que sostiene el PIB. Una estrategia de este tipo necesita de consensos políticos y voluntades capaces de enfrentarse al poder de estas empresas, las que podrían identificarla como un intento destinado a su destrucción.

De igual modo, el desarrollo de las empresas de tamaño menor no puede fundarse en leyes o estatutos que les “aseguren” menos proporción de mercado a las grandes empresas que asfixian el desarrollo de las Mipyme. Esta vía no permite obtener mayor cuota de mercado a las Mipyme, sino que lo que ellas requieren son mejoras de competitividad y productividad y, por ende, corregir el actual déficit de la estrategia de desarrollo en dicha área.

- En primer lugar, se requiere de una profunda macro reforma de la institucionalidad pública. Es un error pensar que la inclusión o equidad son sólo sinónimos de más gasto público. Si un eventual mayor gasto (o la preservación del actual nivel) no se relaciona a una institucionalidad capaz de lograr que este se traduzca en mejoras en la calidad de vida, no sólo no se obtendrá equidad ni inclusión sino que crecerá el descrédito de las fuerzas políticas que utilizan de modo inconsistente este discurso.
- En segundo término, en materia macroeconómica, una estrategia de desarrollo que no incluya un tipo de cambio alto y una tasa de interés baja durante al menos una década, no podrá asegurar el

cumplimiento simultáneo de objetivos de crecimiento y equidad.

- En tercer lugar, también en el orden macroeconómico, si bien es necesario asegurar equilibrio de las cuentas públicas, esto no puede llevar a enorgullecerse *per se* del logro de un alto superávit fiscal, el que en buena parte sólo refleja ineficiencias en el manejo de un aparato estatal incapaz de asegurar a los excedentes públicos rentabilidades socialmente superiores a las que se logran depositando estos fondos en renta fija en el exterior.

Adicionalmente, sería necesario aplicar profundas correcciones de orden microeconómico, que se detallan a continuación.

- i. Es urgente introducir mayor competitividad en los mercados de crédito, a fin que el acceso al financiamiento deje de estar en función del tamaño de las empresas más que de la calidad y rentabilidad de sus proyectos. Esta es un área en la que se ha hecho muy poco en los años recientes. Sería necesaria una ampliación del rol de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), generando a partir de esta una banca de segundo piso, que permitiera multiplicar por diez los fondos que a este efecto hoy dispone. Debiera agregarse una modificación drástica al sistema de constitución de garantías asociada a los créditos bancarios, para reducir a niveles cercanos a cero los costos asociados a la renovación y/o traspaso de créditos.
- ii. Se requiere de una institucionalidad que no castigue a las Mipyme por su menor tamaño y poder económico. Múltiples regulaciones estatales y la tarificación de los servicios y obligaciones públicas sistemáticamente castigan a las Mipyme<sup>11</sup> y se complementan con modelos de negocios que conducen a la concentración: las normas de localización de supermercados y centros comerciales; la legitimación de prácticas abusivas de pagos y descuentos a los proveedores de grandes empresas; las normas de descuento por

---

<sup>11</sup> El paradigma de estos problemas es el sistema de cobros en función de la siniestralidad de las empresas por razones de seguridad laboral: la Ley 16.744, promulgada en 1968, establece un sistema de seguro solidario de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales basado en un sistema solidario operado a través de mutuales de empleadores. Este sistema se financia con aportes del empleador, correspondientes al 0,95% del sueldo base imponible de cada trabajador, más una tasa adicional por riesgo, que varía según actividad y empresa. Como en muchos casos análogos el sistema contempla tope máximos de pago y mayores tasas en función del número de accidentes en proporción al número de trabajadores, al operar el cálculo de la tasa de siniestralidad con un tope de 2,7, las tasas más fuertes siempre castigan en mayor medida el accidente de una persona en una Mipyme, que el accidente en una gran empresa con miles de empleados. Otro ejemplo son las tasas de impuestos municipales, siempre con tope que cortan la progresión de las tasas porcentuales en niveles bastante bajos, de modo que las grandes empresas siempre pagan menos, en proporción, que las pequeñas empresas.

volumen a grandes compradores, sin evidencia demostrativa de que los pequeños compradores generan mayores costos a las grandes empresas, han generado un contexto hostil al desarrollo de las Mipyme.

- iii. Se requieren fuertes cambios en el área de desarrollo de las capacidades de gestión de los empresarios Mipyme, poniéndolas a la altura de la participación de mercado a la cual aspiran. La ausencia de un sistema educacional que contribuya a igualar la capacidad segmentada del capital humano, impide que las empresas de menor tamaño accedan a dos herramientas esenciales para elevar su competitividad: un eficiente sistema de capacitación de recursos humanos y un sistema nacional de provisión de asistencia técnica para mejorar su productividad y gestión.

Estas transformaciones implican importantes reformas en los sistemas educativos y de capacitación; en el mercado de capitales; en la regulación de los mercados de bienes y servicios; en el rediseño de los sistemas de promoción de los productos chilenos en la economía global; la apertura de nuevos mercados para las Mipyme en el área de los servicios sociales y comunales, y el fomento a la innovación al interior de las pequeñas empresas. Se trata de tareas para las que no son suficientes las fuerzas del mercado por sí mismas y que requieren de una coordinación en la que el rol del Estado es indispensable.

### 3. La crisis de las políticas de desarrollo productivo

Conocer las articulaciones productivas de la economía para generar propuestas de superación de la heterogeneidad estructural<sup>12</sup> que ancla la economía chilena en el subdesarrollo es un ejercicio fundamental para la elaboración de nuevas estrategias de desarrollo y propuestas de acción de la política pública. Sólo de esta manera será posible estimular la articulación de los sectores de baja, intermedia y alta productividad para fortalecer la equidad en el proceso de desarrollo.

---

<sup>12</sup> Una versión de este concepto de raíz cepalina que conserva gran actualidad tras casi dos décadas se encuentra en Osvaldo Sunkel (1978) "La dependencia y la heterogeneidad estructural", en *El Trimestre Económico* N° 177.

Una nueva estrategia de desarrollo debiese elaborarse sobre la base del rediseño de las políticas sociales y de desarrollo productivo<sup>13</sup> actuales. Las interrelaciones y sinergias entre ambas áreas de intervención de las políticas públicas son enormes y complejas, pero el análisis con el énfasis Mipyme se centrará en el área productiva.

A pesar del esfuerzo de las autoridades para aportar nuevos diseños en las políticas públicas orientadas al fomento y desarrollo productivo y la promoción de la innovación, se observa desarticulación e inconsistencias al concretar estos lineamientos. En buena medida esto es atribuible a que compiten, de una parte, políticas que privilegian la puesta en marcha de acciones e instrumentos que operan desde (o sobre) el *“lado de la oferta”*, y de otra parte, políticas que desean operar desde el *“lado de la demanda”*, sin lograr unas y otras, o entre sí, el mínimo de concordancia y consistencia necesario. Las políticas situadas en la perspectiva de la oferta canalizan sus recursos a las Mipyme a través de entidades y mecanismos que ofertan a los usuarios aquellos bienes y servicios que requieren para su desarrollo. Aquellas políticas próximas a la demanda canalizan sus recursos directamente hacia los usuarios finales de los bienes y servicios cuyo consumo desean fortalecer.

Entre los programas de oferta que buscan el desarrollo de las Mipyme, el grueso de los recursos públicos se destina a organizaciones no gubernamentales, fundaciones, consultoras, universidades y otras entidades *“oferentes”* de bienes y servicios. En este modelo de intervención es fundamental el *“impacto”* de las acciones, por lo que los *“clientes finales”*<sup>14</sup> terminan siendo aquellas instituciones que proveen

---

<sup>13</sup> Las políticas de desarrollo productivo, también denominadas de convergencia productiva, son aquellas que buscan fortalecer la transformación de la estructura productiva de un país incorporando en su dinámica a los sectores económicos excluidos o rezagados, para diversificar las exportaciones, mejorar la generación de empleo de calidad, la distribución del ingreso y aportar al desarrollo equilibrado de las regiones. Los instrumentos de aplicación de estas políticas son tanto intervenciones públicas en materia de regulación, mejoramiento del clima de negocios y franquicias tributarias, como subsidios estatales directos, programas de matching grants y de fondos concursables (financian intervenciones específicas) operando con mecanismos de fondos compartidos. Estas políticas frecuentemente incluyen mecanismos de facilitación del acceso al crédito y mejoramiento de la competitividad de los mercados de capitales. Por otra parte, las políticas sociales se componen de acciones asistenciales y de protección social que intentan compensar problemas originados en el funcionamiento de los mercados o de las familias. Dentro de ellas se pueden distinguir cuatro categorías de instrumentos de intervención: subsidios monetarios, financiamiento de la seguridad social, de servicios sociales y de programas de desarrollo social. Existe una vasta área de intersección potencial entre ambas líneas de intervención, aunque en materia de política social hay funciones adicionales con relaciones más tenues con la esfera productiva, cuyo objetivo es la promoción del bienestar, que se basan en la construcción de capacidades antes que en la reparación del daño, y otras funciones asociadas a la realización de derechos sociales de la ciudadanía, así como a la generación y preservación de un espacio social de pertenencia de la comunidad. (Raczynski y Serrano, 2005).

<sup>14</sup> Cliente final es aquel que además de pagar por el bien o servicio adquirido pone las condiciones de satisfacción necesarias a ser cumplidas por los oferentes antes de proceder a dicho pago.

recursos financieros para el logro de un cierto impacto preestablecido y no los pequeños y medianos empresarios<sup>15</sup>.

Después de varias décadas de predominio en Chile de intervenciones de esta naturaleza, el escepticismo acerca de los resultados ha ido en aumento<sup>16</sup>, porque si bien se ha generado algún fortalecimiento de la oferta, en cantidad o calidad, simultáneamente se ha tendido a fortalecer pequeños oligopolios de entidades oferentes, dotadas de altas capacidades de “captura”<sup>17</sup> de los recursos que el sector público ha colocado a su disposición. Los balances preliminares de estas intervenciones<sup>18</sup> muestran que las políticas orientadas y aplicadas desde la oferta han contribuido muy poco a la concreción de las ambiciosas estrategias pro equidad diseñadas o implementadas por los sucesivos gobiernos, básicamente porque no se sincronizan con la más crucial de las tareas que podría aportar a ellas: la operación competitiva de los mercados. Por esta carencia, la brecha competitiva entre pequeñas y grandes empresas que se pretende modificar ha tendido a permanecer sólida como una roca, independientemente del tamaño de las intervenciones que, como una ola, se abaten sobre ella.

Los instrumentos de política que operan desde la oferta han potenciado modalidades de intervención institucional en el área del fomento a las Mipyme asociadas a pobres resultados. A partir de ellas no se han creado mercados ni se observan tampoco impactos destacables sobre la competitividad de estas empresas, por lo que, al parecer, el déficit

---

<sup>15</sup> Desde 1990 los gobiernos han optado en muchas áreas como vivienda, obras públicas, salud y educación, por instrumentos de política pública orientados desde la demanda y/o de ejecución privada de políticas públicas.

<sup>16</sup> Este escepticismo se basa esencialmente en los resultados de las evaluaciones realizadas por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda a los programas de fomento de la Comisión Nacional de Riego (CNR), CORFO, Empresa Nacional de Minería (ENAMI), Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), ProChile y Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC). De un modo sistemático, a pesar de sus debilidades, los programas de demanda de CORFO a través de operadores privados han sido los mejor evaluados (DIPRES, 1998-2007), en tanto los programas de oferta de las restantes entidades muestran resultados magros o disfuncionales. Véanse también en Montero (1996), Crespi, Alvarez y Fuentes (1999), Nexus Associated Inc. (2003), CIMA Research (2004) otras evaluaciones positivas de los programas de demanda, realizados por evaluadores independientes.

<sup>17</sup> Por “captura” se entiende la derivación de fondos destinados a determinados objetivos y actores, hacia otros actores y objetivos disímiles quienes, con uno u otro pretexto o mecanismo, se apropian de estos recursos, convirtiéndolos en rentas personales o institucionales.

<sup>18</sup> Las evaluaciones a los programas de oferta suelen terminar incluyendo conclusiones como la siguiente, tomada de la evaluación de DIPRES al Programa de Fomento a la Microempresa, de SERCOTEC y el Ministerio de Economía: “no se cuenta con indicadores efectivos a nivel de resultado que permitan su verificación”; “dado que el Programa no tiene una estructura independiente ni ha establecido sus propios lineamientos de trabajo en forma diferenciada de SERCOTEC, se dificulta la obtención de información más precisa para medir logros en la gestión y resultados”; “no es posible medir logros del Programa para el período evaluado, ya que no se han identificado indicadores para medir variables claves tales como: aumento del nivel de ventas; inserción en redes; e impacto en el territorio”.

competitivo de las Mipyme tiende en los últimos 15 años a mantenerse o aumentar, más que disminuir.

Los programas de demanda orientados a las Mipyme, donde los recursos son otorgados a los empresarios (clientes últimos), con el objetivo que financien parcialmente los servicios que les están ofertando de modo competitivo los organismos proveedores, se enfrentan a una mezcla de oposición, escepticismo y descrédito. Parecen existir en el área del fomento en Chile severas resistencias a la implementación de modelos de intervención desde el lado de la demanda, que posibiliten que los recursos provenientes de las diversas fuentes de financiamiento a las Mipyme se destinen directamente a los empresarios que los demandan y no a las instituciones que ofrecen dichos servicios.

En diversas áreas, los instrumentos de demanda operativos en Chile han venido siendo gradualmente reemplazados por otras herramientas que más bien intentan sustituir al mercado como asignador de recursos por acciones estatales orientadas a la oferta. Desde allí se inducen procesos de asignación de recursos que, se estima, los mercados no podrían generar por sí solos.

Sustituir a los mercados por mecanismos de coordinación estatal no es una acción condenable *per se*. La teoría económica distingue al menos siete situaciones, o fallas de mercado, que justifican una intervención, en tanto no se cumple el primer teorema de la economía del bienestar. Estas siete grandes fallas de mercado han sido tipificadas como las siguientes (Stiglitz, 2005):

- i. Presencia de comportamientos no competitivos de parte de los agentes económicos.
- ii. Presencia en algunos mercados de bienes que, por su naturaleza, no pueden ser provistos privadamente. Son tanto “bienes públicos puros” como algunos otros bienes que, pese sin ser tan “puros”, son en buena medida “públicos”.
- iii. Presencia de externalidades o influencias que se ejercen sobre un agente económico por otros agentes, al margen de los mecanismos de precios.
- iv. Presencia de rendimientos crecientes a la escala, situación del todo incompatible con un contexto competitivo.
- v. Presencia de mercados incompletos, generalmente derivados del carácter “secuencial” de su funcionamiento, razón por la que no se generan bienes o servicios cuyo coste de producción es menor a lo que los consumidores estarían dispuestos a pagar.

- vi. Presencia de asimetrías de información, en que los consumidores tienen información incompleta, o bien tienen la convicción que el mercado no les aporta la información necesaria para la toma de decisiones.
- vii. Presencia sistemática de desempleo y/o inflación, por lo que la asignación de recursos de dicha economía no puede ser definida como óptima.

La presencia de todas o algunas de estas fallas debiera explicar porqué es necesaria la intervención del Estado en los mercados. Sin embargo, mientras esta aproximación conceptual aumenta en el mundo desarrollado su popularidad académica y política, en el ámbito de las políticas públicas chilenas parece estar en camino de dilución. Muchos actores, públicos y privados, consideran la declinación de las Mipyme como un “dato de la causa”, sin que mediante nuevas políticas públicas se intenten superar los problemas que enfrentan estas empresas.

En oposición a dicho sentido común, se estima que en Chile una estrategia de desarrollo inclusivo no puede definirse ni por la “fe ciega” en el mercado ni tampoco en función de una “creencia” en el Estado como único motor del cambio. Por el contrario, dado que el papel central en esta estrategia lo desempeñan los mercados competitivos y la sociedad civil, se requiere de una *intervención adecuada del Estado en pro de la equidad, aunada a formas específicas de fortalecimiento de la sociedad civil que operen en la misma dirección*. Sin que se produzcan estas intervenciones de un modo adecuado, es muy poco probable que se desarrollen mercados competitivos para las Mipyme y que los objetivos de crecimiento y equidad converjan. Esto requiere de la definición previa de dos temas: (i) la orientación estratégica de las políticas públicas hacia las Mipyme, en las esferas microeconómica y macroeconómica, y (ii) el tipo de modelo (oferta o demanda) dentro del que se articularán los instrumentos de la política pública.

#### 4. Las limitantes institucionales al desarrollo inclusivo

La carencia de un marco orientador de las políticas públicas hacia estrategias más inclusivas que las actuales, ha permitido en los últimos 10 años una fuerte degradación de las políticas hacia las Mipyme. Se ha estado produciendo un ensamblaje muy confuso entre modelos de intervención desde la oferta y la demanda, así como una contradicción entre intervenciones realizadas por entidades que, a pesar

de sus similitudes en materia de objetivos declarados, actúan en espacios institucionales muy contrapuestos. Esta confusión se ha agravado porque el marco institucional dentro del que se enmarca la acción del gobierno es altamente disfuncional a cualquier intervención de cierta magnitud en pro de las Mipyme.

Por ejemplo, las líneas de intermediación financiera de la CORFO explican menos de 1% de las colocaciones de largo plazo del sistema financiero y, en proporción al tamaño de la banca chilena, equivalen a una fracción de los programas análogos de banca de segundo piso, implementados actualmente por los países centroamericanos<sup>19</sup>. En materia de servicios de desarrollo empresarial (SDE, capacitación y asistencia técnica), áreas donde han aumentado año a año los recursos utilizados, no se ha resuelto el dilema entre instrumentos de oferta y demanda, ni tampoco se ha definido una estructura institucional para los programas Mipyme, manteniéndose estructuras de tres pisos (CORFO y Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE), junto con otras de dos pisos (INDAP, SERCOTEC, ProChile), en las que el Estado opera como ventanilla de atención de público y entrega directa de subsidios a empresarios o consultores Mipyme.

Al interior de una institucionalidad de tres niveles, cada actor debe especializarse, contribuyendo a la generación de un mercado y a la eficiencia y transparencia del sistema de promoción empresarial. En este modelo institucional diversas entidades de la sociedad civil asumen en sus manos tanto la función de ventanilla de atención de público (segundo piso), como la función de provisión de SDE (primer piso), en tanto el Estado, desde el tercer piso, asume fundamentalmente la regulación y dirección estratégica.

Sin embargo, cuando se implementan estrategias y políticas a través de las modalidades de fuerte acento público, que desde 1997 el Estado parece privilegiar, vale decir la institucionalidad de dos pisos, el resultado es que sistema se “estatiza” y se torna lento, engorroso y burocrático. Aún cuando dentro de este sistema la provisión de bienes

---

<sup>19</sup> Para ilustrar el escaso monto asignado por Chile al financiamiento de segundo piso de sus empresas cabe recordar que entre los años 2000 y 2005 las colocaciones de segundo piso acumuladas de CORFO en sus líneas de inversión (B11, B14 y B15) acumularon US\$ 332,2 millones ([www.corfo.cl](http://www.corfo.cl)). Para 2008 se anunciaron colocaciones de US\$ 800 millones, casi trece veces las colocaciones promedio de 2000-2005. Por otra parte, sólo en 2007 las colocaciones de segundo piso del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) ascendieron a US\$ 2.892 millones ([www.bcie.org](http://www.bcie.org)). Es decir, en 2007 Centroamérica colocó más de tres veces los montos que Chile aspiraba colocar en 2008, en circunstancias que mientras el PIB de los países de esa región fue de US\$ 64.000 millones en 2007 (con 36 millones de habitantes), el PIB de Chile ese mismo año fue de US\$ 122.000 millones (con 15,5 millones de habitantes).

o servicios recaiga en el sector privado, en tanto la atención de público y el pago de los servicios operen bajo formas y velocidades públicas, los resultados tienden a ser deficientes. Esto explica que exista desafección de las Mipyme hacia los programas gestionados por entidades de segundo piso de carácter público (INDAP, ProChile, SERCOTEC y crecientemente CORFO y SENCE). Estos últimos son los que contratan directamente a los proveedores de bienes y servicios relacionados a los programas Mipyme, aplicando rígidos procesos de adquisición (concursos donde las decisiones de contratación se retrotraen cada vez más hacia el Estado), con fuerte énfasis en procesos de selección basados en las formas<sup>20</sup>, que no generan mecanismos de mercado y de ese modo, naturalmente, los altos costos de transacción ligados a esta opción se descargan sobre los beneficiarios de los programas.

Esta debilidad institucional no ha sido alterada ni siquiera por la firma de diversos acuerdos de libre comercio por parte de Chile. Aunque era esperable que estos acuerdos contribuyeran a aproximar al país a opciones institucionales más inclusivas, como las de los miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), se ha observado por el contrario que estas empresas han retrocedido, con una participación decreciente en las ventas, exportaciones y productividad en áreas donde se previeron avances.

Mientras los instrumentos de demanda que CORFO y SENCE privilegiaron para fomentar el desarrollo de las Mipyme se han alejado de la intención de aportar a la consolidación de mercados de servicios de desarrollo empresarial, el discurso público se ha mantenido incólume, como si esto nunca hubiese sucedido. A la vez, aunque el marco de políticas de promoción de las Mipyme no aparece drásticamente modificado en los documentos oficiales, se observan importantes cambios en la aplicación de estas políticas, con múltiples entidades públicas siguiendo un camino (hacia la oferta) mientras declaran su acuerdo con las antiguas prioridades y actúan de un modo contrapuesto.

---

<sup>20</sup> Se requiere un estudio de las causas del aumento en los costos de transacción (1998-2008) asociados a la postulación a fondos concursables, o a la administración privada de programas de *matching grants*. Han crecido las regulaciones y formalidades burocráticas y los formularios de postulación son más complejos. En 1995 las regulaciones de los instrumentos CORFO requerían menos de 20 páginas, mientras que hoy superan las 2.000 páginas. Con sus instrumentos de tres pisos, la CORFO gasta en promedio en administración del sistema 15% de los recursos colocados en pymes. En cambio, los instrumentos Innova, que operan como segundo piso público, gastan en promedio 30%, la conclusión de un proyecto de tres meses tarda entre diez y doce meses en promedio, y la ejecución de este se recarga entre 50% y 70% de tiempo, por demoras atribuibles a los plazos que toma la CORFO para evaluar, auditar y aprobar.

A nivel de las grandes líneas estratégicas todo parece estar bien. Las políticas públicas en materia de desarrollo productivo impulsadas en los últimos 18 años continúan agrupándose en áreas imprescindibles: políticas en favor del desarrollo de los mercados internos y externos; políticas en pro de la consolidación de dinámicas de igualdad de oportunidades para emprender (asistencia técnica, capacitación, promoción comercial; simplificación de trámites; definición de estándares y fomento a la innovación); políticas en pro de la descentralización de la implementación de las políticas públicas (rediseño del Fondo Nacional de Desarrollo regional, FNDR, creación de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo); y políticas que apuntan a la generación de externalidades, es decir, provisión de bienes públicos y economías de escala, que favorezcan y potencien el desarrollo productivo (desarrollo de *clusters*, fomento a la asociación y formación de redes).

La estrategia se ha fundamentado en principios clásicos, según los cuales el Estado tiene la función de potenciar a los mercados (en la medida que operen como eficientes asignadores de recursos) y la de corregir o compensar las fallas de mercado cuando lo anterior no ocurre. Sin embargo, esta concepción habría requerido, además de dos factores de los que se ha carecido, de un marco institucional de aplicación de las políticas públicas, así como de la generación de instrumental para la implementación de una estrategia de desarrollo. Por la falta de un marco institucional único ha predominado la aplicación de instrumentos aislados y contradictorios, sin mayor capacidad de incidencia global ni grandes posibilidades de aportar a los objetivos estratégicos de desarrollo e inclusión.

La escuela neo-institucionalista ha aportado mucho a aclarar este concepto<sup>21</sup>. Dentro de dicho enfoque las instituciones han sido definidas como aquellas *“reglas del juego existentes en una sociedad dada, las cuales dan forma a la interacción humana mediante la estructuración de incentivos a formas específicas de intercambio de bienes y servicios”* (North, 1993). Desde esta óptica es posible observar que las instituciones reducen la incertidumbre propia de la vida cotidiana de las personas mediante la instalación de **estructuras específicas de incentivos al interior de las rutinas de una sociedad dada**, proporcionando una estructura estable a

<sup>21</sup> Excelentes textos y aplicaciones del enfoque neo-institucionalista son el libro clásico del Premio Nobel de Economía 1993 (North, 1993) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*; así como los documentos *World Development Report 2002. Building institutions for markets* (World Bank, 2002) y *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina, Informe 2006*, (BID, 2006).

las formas de intercambio. A partir de la interacción entre instituciones y organizaciones se determina la dirección del cambio institucional, si bien el marco institucional condiciona en gran medida la forma y dirección de las acciones impulsadas, así como sus opciones para alcanzar objetivos.

Puesto que las instituciones determinan el espectro de oportunidades existentes en la sociedad y las organizaciones de la sociedad civil se crearon para aprovechar dichas oportunidades, de acuerdo a su evolución, estas condicionan las modalidades de existencia de las instituciones. Por esta razón, las modalidades prácticas seleccionadas desde el gobierno para los enfoques operativos e instrumentos de las políticas públicas hacia las Mipyme están resultando mucho más determinantes de los cursos estratégicos de estas.

Solo la definición de incentivos adecuados para las organizaciones permitiría a la autoridad encarnar en ellas determinadas reglas del juego, generando así impactos (sobre el éxito o no de las estrategias) más poderosos que toda declaración presidencial o ministerial. Sin embargo, en Chile no es nítido que la definición de los marcos institucionales termine ordenando el discurso estratégico de la autoridad, a partir de la forma seleccionada por esta para generar modalidades prácticas de interacción en y entre las organizaciones que ejecutan las políticas públicas. Un diseño estratégico que descuide la preocupación por el marco institucional corre el riesgo de generar incentivos a formas organizativas contradictorias a sus declaraciones. De ocurrir lo anterior, el resultado esperable de las políticas públicas hacia las Mipyme expresará la consolidación fáctica de reglas del juego cuyo peso terminará por modificar el discurso estratégico de la autoridad, reordenándolo. Un fenómeno de esta naturaleza se observa hoy en el país, por la incidencia de las grandes empresas e intereses corporativos (nacionales y no nacionales) en los mecanismos de definición y operación práctica de las políticas e instrumentos que afectan a las Mipyme.

Vale la pena recordar que, en materia de diseño de políticas públicas, en toda economía del mundo real donde existiese un contexto de competencia perfecta y los mercados operaran sin distorsiones, la asignación de recursos debiera corresponder al "Óptimo de Pareto"<sup>22</sup>, como lo denomina la teoría. En ese punto óptimo habría una total

---

<sup>22</sup> Este tipo de asignación óptima, también denominada "Pareto-Eficiente" o "Pareto-Optima", fue formulada inicialmente por el economista italiano Wilfredo Pareto en su *Manuale di Economia Política* (1906) y su conocido desarrollo, basado en las curvas de indiferencia creadas por Edgeworth, fue expuesto por primera vez de modo completo en el apéndice matemático de la edición francesa de este libro (1909).

imposibilidad de mejorar la posición de cualquier agente económico sin perjudicar la de otro. Sin embargo, las economías y mercados del mundo real difícilmente operan en este contexto y suelen enfrentar distorsiones y fallas, situándose a bastante distancia de una posición óptima que se caracteriza por maximizar la situación de bienestar de la economía como un todo.

Por esta razón es que la intervención económica o social de los gobiernos generalmente se produce a partir de opciones subóptimas, enfrentadas mediante la implementación de diversos instrumentos enmarcados al interior de intervenciones estatales dotadas de sentido estratégico. Estas intervenciones, que reciben el nombre de “política pública”, apuntan a aproximar los mecanismos de asignación de recursos que operan en la realidad a los resultados que arrojaría la presencia de un mercado competitivo, o bien a establecer las regulaciones requeridas en aquellos casos donde lo anterior no es estructuralmente posible<sup>23</sup>.

Las “políticas públicas” frecuentemente son definidas en términos generales como “*lo que un gobierno escoge hacer o no hacer*” (Dye, 2007). Sin embargo, en la actualidad estas elecciones corresponden cada vez menos a la discrecionalidad de los gobernantes<sup>24</sup> y tienden más a relacionarse con los análisis realizados por estos sobre la viabilidad o no de las soluciones disponibles para una autoridad, las que poseen un creciente mayor grado de tecnificación y sofisticación. La complejidad de los desafíos impone condiciones de sofisticación a los instrumentos y mecanismos de intervención de la política pública<sup>25</sup>; siendo el reto institucional, es decir, el de la permanencia de su intervención, uno de los más importantes y más complejos y aquel donde las políticas públicas en materia de equidad

<sup>23</sup> El caso típico de esta situación es el de la regulación de las empresas de servicios públicos, que generalmente tienen un carácter monopolístico u oligopólico, relacionado con frecuencia al tamaño de los mercados donde operan. Mediante su intervención, la autoridad busca reducir las rentas monopolísticas de estas empresas con procesos de fijación tarifaria que emulen los precios que regirían en condiciones de competencia perfecta.

<sup>24</sup> Si bien es posible encontrar en la región gobiernos que confunden en su quehacer la actividad “política” (entendida como búsqueda, ejercicio o administración del poder) con las “políticas públicas”, estas últimas se diferencian del anterior concepto, por la prioridad que ponen en el carácter técnico de los medios utilizados, así como en la maximización del logro de objetivos de orden nacional más que partidista. De este modo, si bien las políticas públicas están vinculadas al ejercicio del poder, no poseen como objetivo final el fortalecimiento de dicha capacidad, sino más bien la satisfacción de aspiraciones sentidas de la población, en plazos que superan los del ejercicio del poder político por parte de aquel gobierno que intenta satisfacerlas.

<sup>25</sup> Un ejemplo de esta aseveración es el premio Nobel de Economía 2007, compartido por los profesores Maskin, Hurwicz y Myerson, cuya contribución que los hizo merecedores del premio ha sido denominada “teoría de diseño de mecanismos”. Ésta intenta responder a las preguntas acerca de cómo deberían proveerse en una economía de mercado bienes económicos que no pueden ser proporcionados por el mercado (bienes semipúblicos, como los SDE por ejemplo), en qué cantidad producirlos, mediante qué mecanismos proveerlos y cuáles instituciones son las más adecuadas para cumplir este objetivo tomando en cuenta a los ciudadanos.

e inclusión presentan mayor déficit. Lo anterior, porque si bien existe un discurso público pro equidad, los cambios operativos organizacionales e institucionales que operan a contrapelo del discurso (sin contradecirlo abiertamente) erosionan las bases en que este se sustenta. Esto genera condiciones en las cuales la reversión del discurso original termina por aparecer como un acto de pragmatismo y sentido común, que en definitiva modera “el bajo realismo” del discurso original.

## 5. La sostenibilidad de la institucionalidad de soporte de las nuevas estrategias

Para evitar ser considerada una curiosidad académica o una formulación teórica, toda estrategia de carácter inclusivo debe ser pragmática y visualizada como realista y posible. El peso de los automatismos de la macroeconomía ha frenado los intentos de avanzar en una ruta de inclusión y equidad, aunque con la actual crisis global el enfoque ortodoxo está perdiendo su vigor inicial. Existe hoy un nuevo consenso en Chile y otros países de la región, en cuanto a que la excesiva confianza en la efectividad automática de las señales macroeconómicas ha contribuido a la subestimación de la debilidad de las instituciones y del impacto de esto en la economía como un todo.

La existencia de fallas en los mercados, que con frecuencia son segmentados, incompletos u operan imperfectamente, impide que los cambios macroeconómicos se difundan hacia el conjunto del tejido económico nacional. Esto ha comenzado a erosionar la confianza en la capacidad de la política macroeconómica como motor del crecimiento y equidad, asumiéndose que se requiere de una intervención con programas y herramientas de política pública para enfrentar los déficit de los mercados con efectos sostenibles sobre los problemas que se intentan remediar y las nuevas realidades que se desean construir.

La sostenibilidad de la intervención pública en pro de la equidad se ha comenzado a plantear cada vez más frecuentemente en Chile como relacionada a la implementación, en plazos medianos y largos, de políticas públicas que lejos de dejarse conducir por las fuerzas automáticas de mercados oligopólicos, se coloquen en condiciones de enfrentar estas dinámicas, reorientando la operación de las fuerzas de mercado e introduciendo niveles superiores de competencia en ellos, o cuando esto no es posible, mediante una coordinación desde el Estado. Uno de los principales desafíos de las entidades que trabajan

en políticas públicas inclusivas orientadas hacia las Mipyme es la sostenibilidad de los programas que apuntan a mejorar la inclusión de las estrategias de desarrollo.

Dotar a estos programas de financiamiento constante desde el tesoro público u otras fuentes complementarias, es una condición necesaria pero no suficiente para su éxito. Se requiere además una preocupación por aspectos institucionales, la calidad del personal que ejecuta los programas y las sinergias entre estos y los instrumentos de fomento a las Mipyme. Todas estas dimensiones pueden sintetizarse en dos áreas: la *sostenibilidad institucional* y la *sostenibilidad organizacional* de dichos programas.

La sostenibilidad institucional de una iniciativa contenida en un programa de transformación social como las nuevas estrategias de desarrollo inclusivo, se refiere en materia de intervenciones de política pública al logro de los objetivos perseguidos mediante modalidades que aseguren que dichos objetivos puedan ser sostenidos en el tiempo. La sostenibilidad organizacional, en cambio, se refiere a un espacio más acotado, la sostenibilidad de las actividades de las entidades que ejecutan las políticas y operan los instrumentos mediante los cual una estrategia pretende aplicarse.

Dado lo anterior, en el caso de la consolidación de una estrategia focalizada en potenciar el crecimiento de la economía a partir del progresivo desarrollo de las unidades empresariales de menor tamaño relativo, y que busca institucionalizar su accionar, se debería apuntar a consolidar en el tiempo dinámicas de estabilización, complemento y corrección de la operación de mercados con fallas severas o incompletos, o si esto no es viable, a estabilizar mecanismos de sustitución de la coordinación a través del mercado por una coordinación inducida desde el Estado. Esto sólo puede ser concebido en relación al impacto de los programas de fomento a las Mipyme en materia de "*cambios de las reglas del juego*", o de otro modo, vinculado a su contribución específica a las transformaciones de la institucionalidad vigente en materia de fomento a estas empresas. Al respecto, pueden definirse como objetivos para esta introducción de cambios en los mercados donde operan las Mipyme las siguientes temáticas.

- Alterar la correlación existente entre instrumentos de demanda y oferta en el mercado de crédito y de los SDE (asistencia técnica y capacitación).

- Implementación práctica de nuevas modalidades de ejecución de las políticas públicas, incorporando de un modo privilegiado a entidades de la sociedad civil en esta actividad en terreno.
- Contribuir a establecer nuevas reglas del juego en materia de aplicación de las políticas públicas, prioridades presupuestarias, formas de coordinación de los actores sociales y económicos, de sus objetivos y de los niveles de competitividad exigibles a los mercados<sup>26</sup>.

En el caso de los programas de fomento a las Mipyme, la sostenibilidad institucional de una nueva estrategia de desarrollo, se refiere a la instalación, a nivel del país y de cada mercado, de mecanismos automáticos (reglas del juego) que aseguren la consecución de los objetivos de intervención<sup>27</sup>. Estos mecanismos deberían operar hasta que sea innecesario otorgarles continuidad temporal, dado que los mercados podrían entonces reforzar por sí mismos el logro de los objetivos.

¿Qué espacio es el más apropiado para conseguir sostenibilidad institucional? Para responder es necesario identificar aquellas entidades con mayor potencial para coadyuvar a regularizar y tornar competitivo el funcionamiento de los mercados de SDE, y asegurar en el mediano plazo el despliegue descentralizado en el país de programas de fomento a las Mipyme, que operen en pro de los objetivos descritos. Previamente se requiere acometer tareas de gran envergadura, como las siguientes.

- Instalar un marco legal que consagre como política pública de largo aliento, el que las intervenciones estatales en los mercados financieros se realizarán sólo desde segundos pisos institucionales y las intervenciones en mercados no financieros desde terceros pisos institucionales.
- Introducir en las entidades públicas programas basados en este enfoque que orienten su acción más hacia el uso de instrumentos que operen desde el lado de la demanda.
- Fortalecer una institucionalidad de segundo piso fuertemente anclada en la sociedad civil, de preferencia operativa a nivel local

---

<sup>26</sup> La labor del Ministerio de Economía para generar un “Estatuto Pyme” es sin duda loable, pero difícilmente cubre los aspectos esenciales de los problemas institucionales de la Mipyme y es improbable que, de concretarse, logre avances sustantivos en esta dimensión.

<sup>27</sup> Por mecanismos automáticos se entiende, por ejemplo, la instalación de programas de subsidio a la demanda sustentados en *matching grants*, con aporte público decreciente de instituciones de segundo piso, no públicas y fuertemente ligadas a la sociedad civil, que operen eficientemente instrumentos de política pública orientados a potenciar el desarrollo de mercados transparentes y eficientes de SDE.

y regional, responsable de realizar tareas de articulación de oferta y demanda de SDE para Mipyme, tarea que requiere nuevas modalidades institucionales para transferir recursos desde el Estado a entidades no públicas que operen programas de demanda en la base social<sup>28</sup>.

De concretarse un enfoque de este tipo, aunque algunos temas institucionales no sean abordados plenamente se lograría que el tema del cambio institucional en materia de fomento a las Mipyme quede instalado como una tarea de Estado y no sólo del gobierno de turno. Sin embargo, en la ejecución cotidiana esto parece lejano si la necesidad de una nueva institucionalidad para poner en vigor esta política permanece invisible tras el antiguo modo de conceptualizar y ejecutar los programas de fomento productivo.

Se observan en la actualidad crecientes dificultades para cualquier entidad, estatal o de la sociedad civil, que desee poner en marcha programas de demanda. Tienen más visibilidad y reputación proyectos y programas de oferta con fuerte capacidad de *lobby*, independientemente de sus resultados. Lo anterior no sólo es válido para el área de asistencia técnica. En Chile sería deseable la consolidación de un enfoque para la capacitación y la formación profesional, cuya base de sustentación fuese el fortalecimiento de la demanda de SDE, por las Mipyme, desde el lado de la demanda. Con este enfoque se estaría facilitaría que, desde la sociedad civil, se asuma la provisión de SDE a las Mipyme, mientras que el Estado se concentra en la dirección estratégica y la externalización de las funciones de intermediación y asignación de recursos hacia entidades privadas sujetas a fiscalización pública.

---

<sup>28</sup> El Contralor General de la República, Ramiro Mendoza, describió el nuevo contexto de aplicación de las políticas públicas como uno en que “ya no se riega la cancha con una manguera, sino con aspersores que operan desde muchos lados: municipios, organismos privados, fundaciones, etcétera... y en el camino pueden haber fugas de agua, claro...” (*La Tercera*, 16/03/2008). Se trata en verdad de una buena metáfora que describe bien los cambios positivos acaecidos en la administración pública chilena, sin embargo en tanto muchos leen a partir de ella la necesidad de volver al mecanismo del “chorro único”, la debilidad institucional de los dichos cambios se hace patente y peligrosa no sólo para los programas Mipyme, sino que para el conjunto de las políticas anti-pobreza de ejecución privada, tal como reseña *El Mercurio* del 6 de julio, al describir la trabazón burocrática impuesta por la Contraloría a los programas del Hogar de Cristo y otras irreprochables fundaciones de naturaleza análoga.

## 6. Conclusiones

Las modalidades de implementación de las políticas de apoyo a las Mipyme propuestas en este capítulo asegurarían la instalación de reglas del juego que potencien la posibilidad de que los beneficiarios de estas políticas se apropien de los recursos aportados por el Estado a este sistema, con un mínimo de filtraciones burocráticas, minimizando eventuales filtraciones del sistema así como los altos costos de administración que caracterizan la operación de ventanillas públicas que ofertan de modo directo servicios a las Mipyme.

Una institucionalidad de este tipo permitiría al Estado chileno asumir su rol regulador de los mercados insuficientemente competitivos y mediante la incorporación de entidades de la sociedad civil a la ejecución de estas políticas, fomentaría el desarrollo competitivo de los mercados de SDE y la competitividad de las empresas Mipyme que han comenzado a acceder a estos, así como el carácter democrático e inclusivo del proceso de desarrollo. En los nuevos esquemas de intervención, el Estado debería concentrar sus esfuerzos en la demanda y en el fortalecimiento de la sociedad civil, apoyando a través de mecanismos de donaciones y subvenciones la demanda de las Mipyme por capacitación y asistencia técnica, usando las señales de mercado entregadas por la demanda. Al favorecer el desempeño competitivo de proveedores de SDE (nuevos y preexistentes), así como la innovación y desarrollo de productos y servicios apropiados para estas empresas, estimularía el sistema de financiamiento compartido (Mipyme-Estado).

Para la sostenibilidad de largo plazo es esencial que se consolide una función de intermediación y articulación de la ejecución de programas de la política pública. Sólo la presencia de operadores de segundo piso, anclados en la sociedad civil, puede asegurar la implementación exitosa de nuevas estrategias y políticas de desarrollo.

Sin esta opción es altamente posible el fracaso de cualquier estrategia de desarrollo inclusivo. El diseño de intervenciones de tipo institucional vinculada a las nuevas estrategias y política parece ser la gran tarea pendiente. Sin duda habrá que intervenir aún más en este país en materia de fortalecimiento de las capacidades regulatorias del Estado, en la mejora continua de la calidad de los ejecutores de las políticas públicas, en la disminución de los costos de transacción asociados a su ejecución y en la disminución de las asimetrías de información entre oferentes y demandantes de los bienes y servicios propios de los mercados que se

desea desarrollar. La clave parece estar en la adopción de una estrategia que relacione estrechamente con sus enunciados estratégicos definiciones en pro de la *conformación de una institucionalidad orientada al despliegue de instrumentos de demanda, que logren constituirse en señales de mercado poderosas y establezcan un curso que deje a la economía y sociedad en la ruta simultánea del crecimiento, la equidad y la superación de la heterogeneidad estructural que actualmente la caracteriza.*

## Bibliografía

- Agosín, M. y Pastén, E. (2003), *Corporate Governance in Chile*, Santiago, Working Papers 209, Banco Central de Chile.
- Agostini, C. y Brown, P. (2007), *Inequality at Low Levels of Aggregation in Chile*, Santiago ILADES-Georgetown University Working Papers, Economics Department.
- Banco Central de Chile (2002), Informe de política monetaria, Santiago, Banco Central de Chile, septiembre.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2006), *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina, Informe 2006*, México D.F., David Rockefeller Center for Latin American Studies y Harvard University, Editorial Planeta.
- Benavente, J. M. (2008), *Dinámica empresarial 1999-2006*. Santiago, Fundes, Ministerio de Economía.
- Dini, M. y Stumpo, G. (2002), *Análisis de la política de fomento a las pequeñas y medianas empresas en Chile*, Santiago, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe).
- CIMA Research (2004), *Evaluación de impacto de programas en PYMES*, Santiago, enero.
- Correa, J. L. (2006), *Propuestas para el desarrollo de la MIPYME*, Informe Especial, Santiago, Vol. XVII N° 158, Instituto Libertad, agosto.
- Crespi, G.; Alvarez, R. y Fuentes, R. (1999), *Posición competitiva y análisis del comportamiento estratégico de la micro y pequeña empresa nacional*, Santiago, Departamento de Economía, Universidad de Chile, julio.
- Del Piano, R. (2007), *Nuestro sistema tributario en el contexto de las políticas de protección social*, Fundación Jaime Guzmán Errázuriz, octubre.
- DIPRES (Dirección de Presupuestos) *Evaluación del Programa de fomento a la microempresa*, SERCOTEC – Ministerio de Economía.
- Domper, M. de la L. (2006), *Una agenda pro competitividad para Chile*, Santiago, serie Informe Económico N° 171, Instituto Libertad y Desarrollo, julio.

- Dye, T. (2007), *Understanding Public Policy*, New Jersey, Prentice Hall, 12 edit.
- Engel, E.; Galetovic, A. y Raddatz, C. (1998), *Reforma tributaria y distribución del ingreso en Chile*, Santiago, Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, agosto.
- Infante, R. (Coordinador) (2006), *"Más oportunidades, de empleo y mejor calidad de vida"*, Fundación Chile21-FES/OIT, 2º fase.
- INP (Instituto de Normalización Previsional) y Ministerio del Trabajo y Previsión Social (2006), *Compendio de las normas legales sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; Ley 16.744 (1968) y normativa complementaria*; Santiago.
- Instituto Libertad y Desarrollo (2006) *Impuestos mil*, Santiago, Temas Públicos N° 767, 21 de abril.
- Leiva, J.; Gutiérrez, A. y Román, E. (2002), *Caracterización de la micro, pequeña y mediana empresa: Chile*, Comité Interministerial Mipyme.
- Meller, P. (2000), *Pobreza y distribución del ingreso en Chile (década del 90)*, Santiago, Documentos de Trabajo N° 69, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.
- Montero, C. (1996), *Evaluación de los programas de fomento*, Santiago, Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), enero.
- Nexus Associated Inc. (2003), *Evaluación del Centro de Productividad Integral (CEPRI)*, Belmont, M.A., mayo.
- North, D. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Raczynski, D. y Serrano, C. (2005), *Las políticas y estrategias de desarrollo social: aportes de los años 90 y desafíos futuros*, Santiago, Asesorías para el Desarrollo.
- Sunkel, O. (1978), "La dependencia y la heterogeneidad estructural", en *El Trimestre Económico* N° 177, México D.F., XLV, enero-marzo.
- Stiglitz, J. (2003), "Los populistas a veces tienen razón". *El País*, España, 14-07-2003.
- \_\_\_\_ (2005), *La economía del sector público*, Barcelona, Antoni Bosch, Editores, 3ª Edición en español.
- Tokman, M. y Blackburn, S. (2004), "Política tributaria 1990 - 2003: evolución, nivel y estructura", en el informe de Economía N° 363 de Asuntos Públicos, enero.
- World Bank (2002), *World Development Report 2002. Building institutions for markets*, Washington, D.C., Oxford University Press.

### *Otras fuentes*

DNA

DIPRES (Dirección de Presupuestos) Leyes de Presupuestos del Sector Público, años 1993-2007, Santiago, Ministerio de Hacienda ([www.dipres.cl](http://www.dipres.cl)).

*La Tercera*, 16 de marzo de 2008, "Ramiro Mendoza, en el ojo del huracán".

MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Cooperación) Encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 1990-2006, Santiago, MIDEPLAN.

SII (Servicio de Impuestos Internos), [www.sii.cl](http://www.sii.cl)

[www.bcie.org](http://www.bcie.org)

[www.corfo.cl](http://www.corfo.cl)



