
LA PARADOJA APARENTE

EQUIDAD Y EFICIENCIA: RESOLVIENDO EL DILEMA

EDITOR

Patricio Meller

AUTORES

Oscar Landerretche M., Patricio Meller, Osvaldo Larrañaga,
Dagmar Raczynski, Claudia Serrano, Rony Lenz A.,
Alejandra Mizala, Pilar Romaguera, Andrea Repetto,
Eduardo Saavedra, Álvaro Díaz, Gonzalo Rivas,
Raul O'Ryan, Camilo Lagos.

TAURUS

PENSAMIENTO

! CANADON SR. Rony Lenz 14.04.06

© 2005, Oscar Landwehrle M., Patricio Meller, Osvaldo Larrañaga, Diego Raczynski, Claudia Serrano, Romy Lenz A., Alejandra Mizala, Pilar Romaguera, Andrea Repetto, Eduardo Saavedra, Álvaro Díaz, Gonzalo Rivas, Raúl O'Ryan, Camilo Lagos.
© De esta edición:
2005, Aguilar Chilena de Ediciones S.A.
Dr. Aníbal Arizola 1444, Providencia,
Santiago de Chile.

- Aguilar, Altea, Taurus, Aliaguera S.A. de Ediciones
Avda. Leandro N. Alem 720, C1001 AAP, Buenos Aires, Argentina.
• Santillana de Ediciones S.A.
Avda. Arce 2333, entre Rosendo Gutiérrez y Belisario Salinas,
La Paz, Bolivia.
• Distribuidora y Editora Aguilar, Altea, Taurus, Aliaguera S.A.
Calle 80 N° 10-23, Sanate de Bogotá, Colombia.
• Santillana S.A.
Avda. Elvay Alfaro 2277 y c/ de Diciembre, Quito, Ecuador.
• Santillana Ediciones Generales S.L.
Torrelaguna 60, 28043 Madrid, España.
• Santillana Publishing Company Inc.
2043 N.W. 87th Avenue, 33179, Miami, FL, EE.UU.
• Aguilar, Altea, Taurus, Aliaguera S.A. de C.V.
Avda. Universidad 767, Colonia del Valle, México D.F. 03100.
• Santillana S.A.
Avda. Venezuela N° 276 e/ Mecal. López y España, Asunción, Paraguay.
• Santillana S.A.
Avda. San Felipe 731, Jesús María, Lima, Perú.
• Ediciones Santillana S.A.
Constitución 1889, 11800 Montevideo, Uruguay.
• Editorial Santillana S.A.
Avda. Remulo Callegos, Edif. Zulia 1° piso
Boleíta N° 1071, Caracas, Venezuela.
- ISBN: 956-230-408-5
Inscripción N° 150.423
Impreso en Chile/Printed in Chile
Primera edición: octubre 2005

Todos los derechos reservados:

Esta publicación no puede ser reproducida ni en todo ni en parte, ni registrada en, o transmitida por, un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia, o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la Editorial.

PRESENTACIÓN

A menudo el afán polémico de la disputa política tiende, casi inevitablemente, a desviar la atención sobre las cuestiones sustantivas referentes a cómo gobierno y oposición definen sus visiones y propuestas fundamentales y de largo plazo respecto del país y de su gente.

El debate político coyuntural lleva, como consecuencia de lo anterior, a poner en la discusión pública tópicos que, por su carácter polémico e inmediatista resultan más llamativos para el público. Los medios de comunicación tienden, a su vez, a asumir estas controversias e, incluso, a incentivarlas, pues ello les permite ganar audiencia en torno a este tipo de «espectáculo». Ello, en desmedro, de la animación de un debate social, político y cultural de las ideas y estrategias que constituyen los grandes temas propios de una sociedad pluralista, en que sus principales actores políticos y sociales aspiran a generar convicciones respecto de sus propuestas acerca del progreso de la comunidad social.

Este libro, que tenemos la oportunidad de conocer hoy, intenta convocar a una reflexión cuyo centro lo constituye las materias que, más allá del interés momentáneo, configuran la agenda de aquellos temas de carácter estratégico que verdaderamente es importa debatir en un país como el nuestro.

Para este Ministerio resulta especialmente motivador patrocinar un trabajo que contribuya a mirar con profundidad los logros, y desafíos pendientes, que después de tres gobiernos de la Concertación es posible identificar, con base en una rigurosa reflexión conceptual y empírica, sustentada en una mirada de largo plazo.

Ello es particularmente relevante para una sociedad que, en los últimos quince años, a través de la acción de los gobiernos que se iniciaron en los 90 ha buscado concentrar sus esfuerzos en un gran objetivo que atraviesa todas sus políticas. Objetivo que puede sintetizarse

en la búsqueda permanente de compatibilizar la libertad y la igualdad, el pluralismo y la unidad cultural de nuestra sociedad, bases fundamentales para construir las condiciones de un progreso sustentado en la capacidad de crecimiento y desarrollo estable y de largo plazo, que asegure más y mejores oportunidades de acceso equitativo a sus resultados. Particularmente para los sectores más vulnerables.

Todo ello garantizando, al mismo tiempo, la necesaria eficiencia que debe primar en el manejo de los asuntos públicos, única manera de asegurar que los avances logrados sean sustentables y acumulativos en el tiempo.

Los trabajos contenidos en este libro exploran los logros, así como las limitaciones experimentadas por los gobiernos de la Concertación en este propósito y formulan los desafíos pendientes. No se trata de un mero balance complaciente de lo hecho. Ello sería inútil e insuficiente.

Como toda contribución que pretenda realmente aportar a fortalecer los éxitos y a identificar las tareas pendientes, esta obra señala con rigor tanto logros como insuficiencias.

Ello, desde una perspectiva conceptual, política y estratégica que aporta a la visión de un Chile más moderno, más justo y más progresista.

Por esto, ha sido un requisito que el trabajo fuera abordado por un conjunto de profesionales del más alto nivel científico, quienes con absoluta independencia, pusieran toda su capacidad y talento en la obtención de un resultado que pueda resistir el escrutinio crítico más riguroso.

Naturalmente se podrá disentir de sus análisis y conclusiones, pero no de su seriedad y excelencia profesional y académica. Los distintos ensayos no representan necesariamente la visión de la Secretaría General de la Presidencia, ni del Gobierno, pero será éste, sin duda, quien mejor aprovechará el resultado de una reflexión objetiva de su propio quehacer.

Los centros académicos encontrarán aquí un rico material intelectual, a partir del cual será posible abrir un intercambio de puntos de vista que enriquezcan el examen libre y sin prejuicios de estos años en democracia y de las lecciones que se ofrecen para el futuro.

Finalmente, quisiera agradecer el apoyo y la cooperación que, para la realización de los debates que sirven de base a este libro, ha prestado el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Eduardo Dockendorff V.
MINISTRO SECRETARIO GENERAL DE LA PRESIDENCIA
29.09.05

ÍNDICE

PRÓLOGO	9
Una revisión del debate ideológico-económico sobre equidad y crecimiento, Patricio Meller	17
Construyendo solvencia fiscal: el éxito macroeconómico de la Concertación, Oscar Landerretche M.	83
Integración a la economía mundial, Patricio Meller	139
Empleo y salarios en los tres primeros gobiernos de la Concertación, Oswaldo Larrañaga	173
Las políticas y estrategias de desarrollo social. Aportes de los años 90 y desafíos futuros, Dagnar Raczyński y Claudia Serrano	225
Políticas públicas en salud: experiencias y desafíos en Chile 1990-2010. Una mirada económica, Rony Lenz A.	287
Calidad de la educación chilena: el desafío de la próxima década, Alejandra Mizala y Pilar Romaguera	363
Desigualdad de ingresos y oportunidades en Chile, Andrea Repetto	409
Marco regulatorio de los servicios básicos en Chile, Eduardo Saavedra	437
Innovación tecnológica y desarrollo digital: el aporte de los gobiernos de la Concertación, Álvaro Díaz y Gonzalo Rivas	473
Gestión ambiental chilena 1990-2005: avances y desafíos, Raúl O'Ryan y Camilo Lagos	529

PRÓLOGO

El objetivo de este libro es examinar cuál ha sido el aporte de los tres gobiernos de la Concertación: después de 15 años en el poder ¿qué diferencia ha hecho la coalición de partidos que constituyen la Concertación?

Para este efecto se ha convocado a un grupo de académicos a quienes se les ha solicitado que elaboren artículos en tópicos y sectores específicos. Cada artículo consta de tres componentes: (i) Una sección empírica que proporciona una evolución de los indicadores relevantes para el período 1990-2005. (ii) Una sección especulativa abocada a la elaboración de un modelo contrafactual centrada en la siguiente interrogante: ¿Qué habría sucedido en Chile si a partir de 1990 hubiera habido sólo gobiernos de derecha? Esto permite efectuar un análisis comparativo entre lo que sucedió efectivamente con lo realizado por los gobiernos de la Concertación y lo que habría ocurrido con el modelo contrafactual. (iii) La tercera sección plantea los desafíos pendientes y hay algunas sugerencias respecto a lo que habría que hacer.

Los artículos de este libro no constituyen una apología ni tampoco una crítica al desempeño de los gobiernos de la Concertación. Tampoco ha sido el propósito hacer un recuento respecto de la gestión gubernativa. A cada autor se le ha señalado enfáticamente que escriba sin restricciones y que cada uno es responsable de su artículo, así como sucede en todo trabajo académico. Cada artículo está auto-contenido y puede ser leído independientemente del resto. El primer capítulo proporciona una breve síntesis de cada uno de los artículos del libro.

Se ha dicho que los gobiernos de la Concertación se han limitado

a administrar el modelo económico de la dictadura. Los artículos de este libro analizan y en general refutan este planteamiento. El objetivo de fondo ha estado dirigido a explicitar los principios básicos que han guiado a la Concertación en la elaboración y aplicación de las políticas implementadas. Además, se explicitan las discrepancias y coincidencias existentes entre las propuestas de la Concertación y de la derecha.

Las diferencias existentes podrían sintetizarse de la siguiente manera: el modelo neoliberal del régimen militar tiene dos componentes principales: (a) El objetivo central es la maximización del crecimiento económico; todo el resto es un subproducto. En particular los problemas sociales y distributivos se resuelven gracias al «rebalse» («*trickle-down*»). (b) Adicionalmente como complemento, el rol del Estado se restringe al uso de políticas asistenciales para los más pobres.

Utilizando el modelo recién descrito como patrón de referencia («*benchmark*»), el modelo de la Concertación tiene los siguientes componentes: (a) Importancia de la gobernabilidad. Esto significa que es necesario generar consenso en torno a las políticas que van a ser aplicadas. Esto está asociado al hecho obvio de que hay una gran diferencia entre estar en democracia o estar en dictadura. Además, hay que estar consciente de que es muy distinto tener el poder, que creer que se tiene la verdad; luego, hay que estar dispuestos a discutir, corregir y mejorar las propuestas. (b) Preocupación permanente por el efecto distributivo que tienen las políticas. Programas especiales para los pobres y los excluidos. Un gran éxito de la Concertación ha sido la reducción de la pobreza del 40% al 18%. (c) Dado lo anterior, maximizar el crecimiento económico.

Los principios generales aplicados por los gobiernos de la Concertación coinciden en general con aquellos implementados por el régimen militar y prevaletentes en el mundo actual: importancia de la estabilidad macroeconómica y la integración a la economía global. Sin embargo, hay diferencias importantes en la aplicación de estos principios. La política macroeconómica de la Concertación ha sido extremadamente conservadora; la estrategia de vinculación a la economía mundial ha sido muy diferente a aquélla aplicada durante el régimen militar. Hay diferencias

importantes en el rol del Estado vinculado a la cuestión distributiva y en las políticas sociales. Adicionalmente el Estado desempeña un rol activo en complementar el papel del mercado y corregir las fallas que éste posee; esto se observa para el marco regulatorio de los servicios de utilidad pública, la política tecnológica y la política para la protección del medio ambiente.

Considerando tópicos específicos, las diferencias entre los planteamientos de la Concertación y la derecha radican en lo siguiente:

A nivel macroeconómico, consideremos dos aspectos: (i) Ante un shock externo, la Concertación va a implementar políticas contrarias. Una situación recesiva genera desempleo elevado y persistente; muchas familias experimentan situaciones precarias. Luego, hay que tratar de minimizar estas consecuencias negativas. En cambio, un gobierno de derecha va a preferir un ajuste instantáneo, lo cual induce una recesión más profunda (y supuestamente más breve); además, va a presionar por una mayor flexibilidad en el mercado del trabajo.

(ii) En general, la Concertación va a preferir políticas activas para tener un crecimiento económico con poca variabilidad, por cuanto los pobres no disponen de ahorro para suavizar las variaciones en el consumo inducidas por variaciones en el ingreso. En cambio la derecha va a optar por políticas pasivas; hay que dejar que la economía se ajuste sola.

A nivel microeconómico, la derecha considera que el libre mercado resuelve todo; hay una minimización del efecto que pueden desempeñar posibles fallas de mercado. Aún más, si existieran fallas de mercado, se cree que una eventual intervención del Estado generaría problemas mayores que los inducidos por las fallas del mercado. La Concertación privilegia una mayor competencia en los mercados; lo que hay que proteger es la competencia y no a los que compiten (i.e. a los productores). Respecto a la intervención del Estado, la Concertación percibe que ésta es necesaria cuando existen fallas de mercado, fallas de coordinación y hay altos costos de transacción.

En cuanto a la visión respecto del Estado, la derecha estima que el rol del Estado consiste fundamentalmente en la protección de la propiedad privada y velar por el cumplimiento de los contratos. Por su parte, en una sociedad tan inequitativa como la chilena, la

Concertación percibe al Estado como un contrapeso crucial de los grupos económicos y un mecanismo para compensar los efectos sociales negativos del funcionamiento del mercado.

Por último, una diferencia importante entre las concepciones de la Concertación y la derecha es la proclividad que tienen los economistas ortodoxos (y también algunos heterodoxos) a confundir instrumentos con objetivos. El libre funcionamiento del mercado es un mecanismo para aumentar la eficiencia de la economía; el problema de igualdad de oportunidades no se resuelve vía el *laissez faire* del mercado.

Durante 20 años hubo dos paradigmas ideológicos totalmente opuestos para interpretar las causas del subdesarrollo de la economía chilena. La gente se ha adaptado rápidamente a participar en las elecciones para elegir a las autoridades, ver películas sin censurar y observar el debate entre los políticos. Sin embargo, persiste la percepción de que siguen habiendo sólo dos visiones dicotómicas opuestas respecto de los mecanismos de solución de los problemas económicos. La lógica de razonamiento económico de la mayoría de los economistas chilenos sigue anclada en la polarización dual que existía en el período 1970-1990. Sin duda, lo más difícil es modificar la manera de pensar; en el caso de los economistas ortodoxos y heterodoxos ésta es una tarea casi imposible.

Para que un país pueda resolver de manera más permanente sus problemas sociales, requiere superar el subdesarrollo. Ha habido un largo debate ideologizado entre los economistas en torno a los roles del Estado y del mercado para transformar a una economía atrasada en una economía moderna. Las posturas extremas planteaban que el Estado debiera resolverlo todo, o bien, la solución para todo es el mercado.

El mensaje actual de la literatura apunta a la obsolescencia de la dicotomía mercado o Estado. Se han abandonado las posturas fundamentalistas anteriores de «Todo mercado y Nada Estado» o su dual «Todo Estado y Nada Mercado».

Obviamente las posturas fundamentalistas extremas tienen la ventaja de la simplicidad; cualquier problema tiene una solución inmediata. «Dejemos que actúe el mercado» o «esto requiere una política pública» lo que implica que intervenga el Estado poniendo recursos.

Pero, existe evidencia empírica abundante y suficiente que revela que la aplicación irrestricta de las posturas fundamentalistas no genera soluciones óptimas y además, en muchas ocasiones produce grandes costos sociales y materiales. En efecto, lo que requiere un país en el mundo globalizado actual es «más Mercado y más Estado»

El título de este libro imita el de un gran clásico de la literatura económica, *Liquidity and Efficiency*. The *Big Tradeoff* de Arthur M. Okun (1975; The Brookings Institution). Arthur Okun señala que en varias ocasiones hay que adoptar un compromiso entre igualdad y eficiencia; la igualdad puede que sea afectada por razones de eficiencia, o bien, la eficiencia puede que sea sacrificada para lograr mayor igualdad. A este respecto, Okun sugiere «promover la igualdad hasta el punto en que los beneficios adicionales generados (por una mayor igualdad) coinciden con los costos inducidos por la mayor ineficiencia» (pág. 90). Dadas las presiones que genera la globalización por incrementar permanentemente la eficiencia no pueden descuidarse los costos asociados al aumento de desigualdad, particularmente en una sociedad que ya es inequitativa.

Cada artículo de este libro fue presentado en talleres especiales de Evaluación de Políticas Públicas que han contado con la participación de numerosos especialistas sectoriales, ex ministros, parlamentarios, subsecretarios, directores de organismos gubernamentales, «*policy makers*», expertos y consultores (privados y públicos) (ver listado de participantes). Los artículos recibieron muchos comentarios sustantivos, los cuales contribuyeron a su mejoramiento. Por otra parte, el proceso de debate y de interacción de académicos y funcionarios públicos de distintos organismos y de diferentes gobiernos (de la Concertación) fue un proceso de aprendizaje colectivo sumamente provechoso para todos los participantes.

Este proyecto ha contado con el patrocinio del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. El editor, a nombre de todos los autores, agradece específicamente el entusiasmo y permanente apoyo proporcionado por el Ministro Eduardo Dockendorff y el Subsecretario Rodrigo Egaña. El asesor del Ministerio Alberto Etcheberry desempeñó un rol crucial en la organización, convocatoria y logística de todos los talleres. Como es tradicional en trabajos realizados por académicos, los autores son los únicos responsables por el contenido de los artículos.

PARTICIPANTES EN LOS TALLERES DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS
(Base de discusión: versiones preliminares de los artículos de este libro)

Abogabir, Ximena (Directora Casa de la Paz)
 Aguilera, Máximo (Director INE)
 Albornoz, Marcelo (Director del Trabajo)
 Alburquerque, Mario (Chile Calidad)
 Aldonay, Gabriel (Pdte. Empr. Portuaria Valpo.)
 Álvarez, Carlos (Subsecretario Economía)
 Arellano, José Pablo (Ex Ministro Educación)
 Asenjo, Rafael (Ex Secretario Ejecutivo CONAMA)
 Baralona, Jaime (Fiscalía Económica)
 Bello, Pablo (SUBTEL)
 Benavente, José Miguel (U. de Chile)
 Binder, Jaime (Subsecretaría Transportes)
 Buitrón, Eduardo (Fundación Chile)
 Boeninger, Edgardo (Senador)
 Casasus, Juan (UNICEF)
 Cerdá, Ana María (Ministerio Educación)
 Correa, Eduardo (Conama)
 Correa, Germán (Ex Ministro Transportes)
 Corvalán, Javier (U. Alberto Hurtado)
 De Gregorio, José (Consejero Banco Central)
 De La Jara, Guillermo (SUBTEL)
 De la Maza, Gonzalo (Fundación de la Pobreza)
 Díaz, Álvaro (Ex Subsecretario Economía)
 Díaz, Francisco (Ex Jefe Gabinete Ministerio Trabajo)
 Donoso, Francisco (SISS)
 Duhart, Jean Jacques (Ex Subsecretario Agricultura)
 Egaña, Rodrigo (Subsecretario SEGPRES)
 Elacqua, Gregory (U. Adolfo Ibáñez)
 Escudero, Juan (Conama)
 Espinoza, Guillermo (CED)
 Etcheagaray, Alberto (SEGPRES)
 Fabrega, Rodrigo (Consultor)
 Farah, Marcelo (Consultor)
 Fernández, Francisco (Comisión Defensora Ciudadana)
 Ffrench-Davis, Ricardo (CEPAL)
 Figueroa, Oscar (U. Católica)
 Foxley, Alejandro (Senador)
 Frensz, Patricia (Ministerio Salud)
 Fuentes, Claudio (Director FLACSO)
 Gómez, Paulina (Isapre)

Gómez-Lobo, Andrés (U. de Chile)
 Henríquez, Pedro (Ministerio Educación)
 Hidalgo, Gabriel (Consultor)
 Hoffman, Adriana (Ex Directora CONAMA)
 Hohmann, Claudio (Ex Ministro Transportes)
 Infante, Antonio (Ex Subsecretario Salud)
 Inostroza, Manuel (Superintendente Salud)
 Jadrecic, Alejandro (Ex Ministro Energía)
 Jaramillo, Héctor (Consultor)
 Jarpa, Cecilia (Ministerio Salud)
 Joignant, Alfredo (U. de Chile)
 Lahera, Eugenio (Asesor Presidencia de la República)
 Landerreiche, Oscar (U. de Chile)
 Larraín, Fernando (Presidencia de la República)
 Larraín, Guillermo (Superintendente AFP)
 Larrañaga, Osvaldo (U. de Chile)
 Laso, Cristina (Conicyt)
 Leiva, Jorge (Ex Ministro Economía)
 Lenz, Rony (Consultor)
 Manzi, Jorge (U. Católica)
 Marfán, Manuel (Consejero Banco Central)
 Marró, Claudia (Presidencia)
 Marshall, Jorge (Ex Ministro Economía)
 Martín, María Pía (Presidencia de la República)
 Meller, Patricio (U. de Chile y CIEPLAN)
 Mena, Leonardo (Consultor)
 Merino, José (PRYME)
 Mizala, Alejandra (U. de Chile)
 Montes, Carlos (Diputado)
 Montt, Pedro (Subsecretario Educación)
 Morel, José Tomás (Ministerio Economía)
 Muñoz, Fernando (Ex Subsecretario Salud)
 Muñoz, Mauricio (SEGPRES)
 Nicolai, Cristián (Subsecretario SUBTEL)
 O'Ryan, Raúl (U. de Chile)
 Oliva, Walter (Organización de sostenedores)
 Olivares, Hugo (U. de Chile)
 Ominami, Carlos (Senador)
 Palma, Andrés (Ex Ministro MIDEPLAN)
 Pérez, Clemente (Ex Subsecretario OOPP)
 Pickering, Guillermo (Ex Subsecretario del Interior)
 Raczyński, Dagmar (ONG)
 Ramos, Joseph (Decano U. de Chile)
 Ristori, Leonardo (Posta Central)

Rivas, Gonzalo (BID)
 Rodrigo, Patricio (Consultor)
 Romaguera, Pilar (U. de Chile)
 Ruz, Juan (Consultor)
 Sabat, Paulina (Directora CONAMA)
 Sánchez, Héctor (U. Andrés Bello)
 Saavedra, Eduardo (U. Alberto Hurtado)
 Skolnick, Mariana (CEPAL)
 Serrano, Claudia (ONG)
 Sierra, Pedro (Consultor)
 Sierrita, Iván (Consultor)
 Sunkel, Osvaldo (U. de Chile)
 Tapia, Heriberto (CEPAL)
 Thomson, Ian (CEPAL)
 Tokman, Víctor (Asesor Presidencia de la República)
 Tomassini, Luciano (FLACSO)
 Ubiña, Soledad (Ministerio Salud)
 Vanni, Xavier (Ministerio Educación)
 Vega, Humberto (U. Central)
 Velasco, Andrés (U. Haverd)
 Vergara, Javier (Abogado)
 Vergara, Marcos (Ministerio Salud)
 Wainshuth, Mario (U. de Chile)
 Yauronic, Jorge (Conicyt)

UNA REVISIÓN DEL DEBATE IDEOLÓGICO-ECONÓMICO SOBRE EQUIDAD Y CRECIMIENTO

Patricio Meller¹

INTRODUCCIÓN

Se ha dicho que los gobiernos de la Concertación se han limitado a administrar el modelo económico de la dictadura. En consecuencia, hay sugerencias referentes a la necesidad de «cambiar el modelo». Examinemos separadamente estas dos aseveraciones.

Durante el régimen militar se implementaron reformas económicas importantes: la urlogía estructural Mercado-Apertura-Privatización, acompañada del principio básico de gobierno responsable o «equilibrio macroeconómico». Incluso se ha justificado la existencia de la dictadura y las violaciones de los derechos humanos como males necesarios para poder implementar estas reformas económicas que han puesto a la economía chilena en la «trayectoria correcta» de crecimiento. En relación a esto último, «la realidad es probablemente la inversa: el general Pinochet necesita más al modelo económico de lo que éste lo necesita a él» (Meller, 1996, pág. 333).

Numerosos países latinoamericanos aplicaron en democracia reformas económicas similares. A comienzos del 90, nuestros vecinos Argentina y Perú habían implementado la urlogía estructural y el equilibrio macro; los analistas de Wall St. reiteraban sus logros señalando que «el nuevo país latinoamericano exitoso no es Chile, sino que Perú», o bien, «hay que aprovechar para invertir en Argentina».

Considerando el período de 15 años a partir de 1990, Chile lo hizo mucho mejor que el resto de los países latinoamericanos. Si muchos países partieron con condiciones económicas similares en cuanto a reformas estructurales básicas, entonces ¿por qué Chile lo ha hecho mejor? La respuesta está asociada a la gestión de los

Rivas, Gonzalo (BID)
 Rodrigo, Patricio (Consultor)
 Romaguera, Pilar (U. de Chile)
 Ruz, Juan (Consultor)
 Saball, Paulina (Directora CONAMA)
 Sánchez, Héctor (U. Andrés Bello)
 Saavedra, Eduardo (U. Alberto Hurtado)
 Sckolnick, Mariana (CEPAL)
 Serrano, Claudia (ONG)
 Sierra, Pedro (Consultor)
 Sierralta, Iván (Consultor)
 Sunkel, Osvaldo (U. de Chile)
 Tapia, Heriberto (CEPAL)
 Thomson, Ian (CEPAL)
 Tokman, Víctor (Asesor Presidencia de la República)
 Tomassini, Luciano (FLACSO)
 Ubilla, Soledad (Ministerio Salud)
 Vanni, Xavier (Ministerio Educación)
 Vega, Humberto (U. Central)
 Velasco, Andrés (U. Harvard)
 Vergara, Javier (Abogado)
 Vergara, Marcos (Ministerio Salud)
 Wainsbluth, Mario (U. de Chile)
 Yutronic, Jorge (Conicyt)

UNA REVISIÓN DEL DEBATE IDEOLÓGICO-ECONÓMICO SOBRE EQUIDAD Y CRECIMIENTO

Patricio Meller¹

INTRODUCCIÓN

Se ha dicho que los gobiernos de la Concertación se han limitado a administrar el modelo económico de la dictadura. En consecuencia, hay sugerencias referentes a la necesidad de «cambiar el modelo». Examinemos separadamente estas dos aseveraciones.

Durante el régimen militar se implementaron reformas económicas importantes: la trilogía estructural Mercado-Apertura-Privatización, acompañada del principio básico de gobierno responsable o «equilibrio macroeconómico». Incluso se ha justificado la existencia de la dictadura y las violaciones de los derechos humanos como males necesarios para poder implementar estas reformas económicas que han puesto a la economía chilena en la «trayectoria correcta» de crecimiento. En relación a esto último, «la realidad es probablemente la inversa: el general Pinochét necesita más al modelo económico de lo que éste lo necesita a él» (Meller, 1996, pág. 333).

Numerosos países latinoamericanos aplicaron en democracia reformas económicas similares. A comienzos del 90, nuestros vecinos Argentina y Perú habían implementado la trilogía estructural y el equilibrio macro; los analistas de Wall St. reiteraban sus logros señalando que «el nuevo país latinoamericano exitoso no es Chile, sino que Perú», o bien, «hay que aprovechar para invertir en Argentina».

Considerando el período de 15 años a partir de 1990, Chile lo hizo mucho mejor que el resto de los países latinoamericanos. Si muchos países partieron con condiciones económicas similares en cuanto a reformas estructurales básicas, entonces ¿por qué Chile lo ha hecho mejor? La respuesta está asociada a la gestión de los

gobiernos de la Concertación. Como se verá más adelante, los gobiernos y las instituciones son más relevantes que la aplicación de políticas óptimas.

Cuando se habla del modelo económico, se cree que hay un solo conjunto de políticas que corresponde a los principios generales de mercados libres, apertura y equilibrio macro. Esta percepción es totalmente errónea. No existen las políticas óptimas y no hay un conjunto de políticas correspondiente a los principios generales descritos previamente. Esto será analizado en la tercera sección de este capítulo.

En breve, distintas políticas de implementación de los principios generales, y el proceso de consenso en torno a estas políticas, pueden generar crecimiento o estancamiento. Los diversos artículos de este libro ilustran las diferencias existentes entre lo que han hecho los gobiernos de la Concertación y lo que habrían hecho gobiernos alternativos de derecha. En otras palabras, eventuales gobiernos de Büchi, Alessandri y Lavín, habrían generado resultados muy distintos a los obtenidos por los gobiernos de la Concertación.

Veamos ahora el planteamiento vinculado a las sugerencias generales y difusas de que «hay que cambiar el modelo económico». ¿Qué es realmente lo que se está planteando?, ¿cuáles son las propuestas específicas? Examinemos esto conectado a los principios generales.

- (i) **Estabilidad macroeconómica y responsabilidad fiscal.** ¿Debería el gobierno gastar más de lo que recauda y generar déficit fiscales?, ¿de qué orden de magnitud?, ¿cómo se financiarían esos déficit? Si se genera inflación, ¿qué se hace?
- (ii) **Mercados libres.** En el período pre-1973 había una agencia pública dedicada a la fijación de precios. ¿Deberíamos volver a la época de fijación y controles de precios?
- (iii) **Apertura de la economía.** En las décadas del 50 y del 60 había todo tipo de trabas arancelarias y no arancelarias a las importaciones. Los trámites para importar bienes podían demorar entre 3 y 6 meses; en muchos casos había que hacer un depósito por 10.000% del valor del bien, etc. Una economía pequeña como Chile tiene que integrarse a la economía mundial. ¿Debería Chile revertir esta apertura, poner trabas a las importaciones y concentrarse en el mercado interno?

- (iv) **Sector privado.** El sector privado representa el 80% de la economía nacional. Las decisiones de inversión de los empresarios privados nacionales y extranjeros son fundamentales para generar crecimiento. Si no invierte el sector privado, entonces ¿quién lo va a hacer, en qué magnitudes y con qué recursos?

En breve, los que sugieren «cambiar el modelo económico» debieran precisar cuáles son las modificaciones sugeridas, y cuál es la racionalidad que sustenta dichos cambios.

Sin embargo, lo señalado previamente no implica que la Concertación debiera estar abocada a la preservación del *statu quo*. Los logros de los gobiernos de la Concertación han sido notorios. Pero, Chile es todavía un país muy inequitativo en el cual no existe aún igualdad de oportunidades y hay una restringida movilidad social.

Analicemos ahora las diferencias que hay entre el modelo neoliberal del régimen militar y el modelo económico aplicado por los gobiernos de la Concertación.

El modelo neoliberal del régimen militar tiene dos componentes principales: (a) El objetivo central es la maximización del crecimiento económico; todo el resto es un sub-producto. En particular los problemas sociales y distributivos se resuelven gracias al «rebalace» («*trickle-down*»). (b) Adicionalmente como complemento, el rol del Estado se restringe al uso de políticas asistenciales para los más pobres.

Utilizando el modelo recién descrito como patrón de referencia («*benchmark*»), el modelo de la Concertación tiene los siguientes componentes: (a) Importancia de la gobernabilidad. Esto significa que es necesario generar consenso en torno a las políticas que van a ser aplicadas. Esto está asociado al hecho obvio de que hay una gran diferencia entre estar en democracia o estar en dictadura. Además, hay que estar consciente de que es muy distinto tener el poder, que creer que se tiene la verdad; luego, hay que estar dispuestos a discutir, corregir y mejorar las propuestas. (b) Preocupación permanente por el efecto distributivo que tienen las políticas. Programas especiales para los pobres y los excluidos. Un gran éxito de la Concertación ha sido la reducción de la

pobreza del 40% al 18%. (c) Dado lo anterior, maximizar el crecimiento económico.

Examinemos ahora a nivel más desagregado las diferencias existentes entre la Concertación y la derecha.

A nivel macroeconómico, consideremos dos aspectos: (i) Ante un shock externo, la Concertación va a implementar políticas contrácticas. Una situación recesiva genera desempleo elevado y persistente; muchas familias experimentan situaciones precarias. Luego, hay que tratar de minimizar estas consecuencias negativas.

En cambio, un gobierno de derecha va a preferir un ajuste instantáneo, lo cual induce una recesión más profunda (y supuestamente más breve); además, va a presionar por una mayor flexibilidad en el mercado del trabajo. (ii) En general, la Concertación va a preferir políticas activas para tener un crecimiento económico con poca variabilidad, por cuanto los pobres no disponen de ahorro para suavizar las variaciones en el consumo inducidas por variaciones en el ingreso. En cambio la derecha va a optar por políticas pasivas; hay que dejar que la economía se ajuste sola.

A nivel microeconómico, la derecha considera que el libre mercado resuelve todo; hay una minimización de posibles fallas de Mercado. Aún más, si existieran fallas de mercado, se cree que una eventual intervención del Estado generaría problemas mayores que los inducidos por las fallas del mercado. La Concertación privilegia una mayor competencia en los mercados; lo que hay que proteger es la competencia y no a los que compiten (i.e. a los productores). Respecto a la intervención del Estado, la Concertación percibe que ésta es necesaria cuando existen fallas de mercado y cuando hay altos costos de transacción.

En cuanto a la visión respecto del Estado, la derecha estima que el rol del Estado consiste fundamentalmente en la protección de la propiedad privada y velar por el cumplimiento de los contratos. Por su parte, en una sociedad tan inequitativa como la chilena, la Concertación percibe al Estado como un contrapeso importante de los grupos económicos y un mecanismo para compensar los efectos sociales negativos del funcionamiento del mercado.

Por último, una diferencia importante entre las concepciones de la Concertación y la derecha es la proclividad que tienen los economistas ortodoxos (y también algunos heterodoxos) a confundir

instrumentos con objetivos. El libre funcionamiento del mercado es un mecanismo para aumentar la eficiencia de la economía; el problema de igualdad de oportunidades no se resuelve vía el *laissez faire* del mercado.

La sociedad chilena estuvo sometida a un elevado nivel de conflictividad y polarización durante el período 1970 a 1990; «había dos Chiles y dos tipos de chilenos, los buenos y los malos». La vuelta a la democracia ha permitido superar el quiebre social y se ha restablecido la normalidad; ahora existen estructuras institucionales que permiten resolver de manera civilizada las discrepancias y los conflictos.

Durante 20 años hubo dos paradigmas ideológicos totalmente opuestos para interpretar las causas del subdesarrollo de la economía chilena (sobre los fundamentos de cada visión, ver Meller, 1996). La gente se ha adaptado rápidamente a participar en las elecciones para elegir a las autoridades, ver películas sin censura y observar el debate entre los políticos. Sin embargo, persiste la percepción de que siguen habiendo solo dos visiones dicotómicas opuestas respecto de los mecanismos de solución de los problemas económicos. La lógica de razonamiento económico de la mayoría de los economistas chilenos sigue anclada en la polarización dual que existía en el período 1970-1990. Sin duda, lo más difícil es modificar la manera de pensar; en el caso de los economistas ortodoxos y heterodoxos ésta es una tarea casi imposible.

I. ROL DEL ESTADO EN LA CUESTIÓN SOCIAL-DISTRIBUTIVA²

Todos quieren un «Mundo Feliz» para todos. Sin embargo, hay diferencias fundamentales respecto de las percepciones de lo que desea cada individuo y de las restricciones que enfrenta, la existencia o inexistencia de la sociedad, el grado adecuado de intervención o no intervención del Estado en la cuestión social y distributiva. En esta sección examinaremos las visiones que tienen la Concertación y la derecha respecto del individuo, la sociedad y el Estado.

1. SOBRE EL INDIVIDUO Y LA LIBERTAD

El concepto de libertad aparece estrechamente unido al pensamiento de la derecha y el de justicia social a la Concertación. Fundamentalistas neoliberales argumentan que la competencia global es el triunfo de la libertad individual. La apertura económica ofrecería un sinnúmero de oportunidades para el desarrollo de la capacidad creativa e innovadora de los hombres, de su capacidad de generar riqueza. Pero cabe preguntarse: ¿cómo subsiste la libertad individual en el mundo globalizado? ¿Cuán libres son todos los individuos de la sociedad, los peor ubicados en la escala socioeconómica, las minorías, los pobres, los desempleados? ¿Cuánta libertad individual existe realmente en un mundo altamente inestable?

La libertad individual en el modelo neoliberal se ve permanentemente expuesta: por la posibilidad de despidos y pérdida del ingreso permanente, por la posibilidad de pérdida de prestigio social y posición en la sociedad, por la incertidumbre, la angustia, el estrés, etc. La libertad individual está afectada por los problemas y esfuerzos que representa la mantención del estándar de vida y el temor de caer en cualquier momento. Un reciente estudio del PNUD indica que buena parte de los chilenos vive estresado en una lucha por consolidar lo que han logrado obtener, por no cometer errores que los dejen en la vera del camino, por defender sus posibilidades y sacar adelante sus vidas.

La libertad no solo debe entenderse como lo hace la derecha: una visión negativa asociada al criterio de opresión que experimenta una persona la cual es ejercida por otros individuos, el Estado o el gobierno, para frustrar sus deseos; «ser libre es no ser asediado por otros», i.e., la libertad consiste en limitar los poderes de la autoridad (Berlin, 1958; 2001, pág. 49). Es necesario incorporar una visión positiva de libertad, como expansión de oportunidades de desarrollo y creación humana (A. Sen, 1999). Esta noción positiva de libertad afirma que una persona debiera tener la autonomía y la libertad para poder definir su destino e influir sobre lo que será su propia vida. Para poder transformar el presente en un futuro distinto, es imprescindible que el individuo tenga control sobre el presente. Este control se expresa en el ejercicio de la libertad en el sentido de capacidad de realización de los sueños de uno³.

En una sociedad en que existe desigualdad, para que todos puedan tener cierto control sobre el presente, se requiere que el Estado implemente el principio de igualdad de oportunidades, especialmente en la paridad, en los niños. La igualdad de oportunidades entendida como la existencia de derechos ciudadanos no es exclusivamente tarea del Estado; además, debe ser complementada con la responsabilidad a nivel individual. La existencia de derechos requiere como contraparte un aumento de las responsabilidades individuales.

Los individuos no pueden depender total y permanentemente del Estado. Los pobres tienen derechos básicos y también tienen la responsabilidad individual de superar la pobreza.

Reiterando el clásico argumento del pensamiento neoliberal que contrapone la libertad individual y el papel del Estado, para el neoliberalismo mientras menor sea el tamaño del Estado, mayor será la libertad individual; mientras menos gaste el Estado, más dinero tendrán las personas para poder aumentar su nivel de bienestar. El pensamiento neoliberal no considera el rol del Estado como garante de los derechos de las personas, como responsable de la distribución social de bienes y servicios esenciales, ni como agente innovador en políticas tendientes a responder a demandas de calidad de vida.

La libertad es efectivamente un anhelo vital del desarrollo humano, en un sentido amplio y comprensivo, entendida como una posibilidad de realización y expansión de las capacidades de todas las personas. Esta libertad no es consecuencia natural de la operación del mercado sino de un conjunto de acciones combinadas: la capacidad de emprender de las personas, el mercado y el crecimiento económico, y la acción del Estado por medio de políticas sociales anticipatorias, proactivas y no solo reparadoras.

2. SOBRE LA SOCIEDAD

El neoliberalismo ve a la sociedad como un conjunto de individuos aislados; una suma de Robinson Crusoes. La maximización del bienestar de cada individuo por separado conduce al máximo bienestar social. En otras palabras, «la sociedad no existe», solo existen las personas (Margaret Thatcher).

¿Existe «algo» que proporcione el hecho de ser miembro de una sociedad?; ¿somos solo terrícolas?; ¿lo único que tenemos en común es haber nacido en el mismo planeta? Aún más, en un mundo globalizado, ¿es eficiente y racional que cada individuo resuelva aisladamente cómo enfrentar esos shocks?, ¿qué conviene hacer cuando existen fuertes shocks desestabilizantes?

La sociedad consiste en un orden social compartido, acuerdos básicos acerca del bien común y reglas del juego que permitan y faciliten el desarrollo humano. La sociedad se constituye en un espacio distinto del público estatal o privado mercantil. Es un interregno que no se copa por la acción del mercado o el despliegue de las opciones individuales y que no se reduce a la acción del Estado por medio de las políticas públicas o del sistema político. La sociedad constituye el colectivo que nos plantea normas de relación social. Aún en un mundo global, existe un ethos cultural y valórico que contribuye y facilita las relaciones entre las personas.

El mundo global impone un clima social organizado en la immediatez, la imagen, el consumo y la búsqueda insaciable de nuevos deseos. Estos códigos culturales son parte de la sociedad de nuestra época, pero no la agotan. La sociedad también es tradición, historia, cultura, lazos, sociabilidad y solidaridad. Los postulados neoliberales niegan este sustrato común que trasciende la lógica estrictamente individual. Supuestamente solo existen individuos aislados en una lucha por la supervivencia, el confort y el bienestar. Una suerte de selva donde la única gratificación es el consumo y donde la convivencia y la solidaridad no tienen espacio.

¿Acaso cada individuo vive realmente aislado y no necesita del resto de la sociedad?; ¿no interactúa hasta para las cosas más triviales con otras personas?; ¿no siente la necesidad de ser parte de un grupo o más ampliamente de un colectivo social?

La pertenencia a un grupo constituye un anhelo de quienes aspiran a un espacio donde reconocerse como parte de un conglomerado que los trascienda y donde se encuentran bases comunes de identidad. El espacio social de la convivencia es insustituible para apoyar las aspiraciones individuales y para compartir las necesidades de protección, amparo y amistad de hombres y mujeres.

En esta época moderna, hay un proceso de expansión de la individualidad, vinculado al camino personal de cada uno por ser

uno mismo y descubrir sus propias claves de realización. Este proceso está cruzado por la obligación de hacerse cargo de sí mismo y reconocerse como sujeto. Este camino se recorre solo, pero se define respecto a los otros: la construcción de identidad e individualidad tiene como referencia al otro y no puede prescindir de él. En el mundo actual cada persona vive, quiéralo o no, bajo el lema «soy lo que consiga hacer de mí mismo», pero a la vez, cada persona es parte de un colectivo, de un grupo, un pueblo, una nación. No son identidades dispersas en un entorno vacío, sino identidades instaladas en una sociedad cada vez más heterogénea, versátil y diversa, pero que necesariamente debe generar ámbitos o espacios donde se realiza la pertenencia.

Un tópico que permite visualizar mejor la temática recién descrita es la dicotomía entre consumidores y ciudadanos. El consumo, según los economistas, constituiría una expresión ciudadana cúlmine por cuanto el individuo implementa libremente sus gustos y al hacerlo, expone sus motivaciones y entrega señales de sus preferencias. Se consumen bienes y servicios sociales y culturales y también ofertas políticas. El consumo es el campo de satisfacción del individuo; el objetivo central de cada persona es la maximización del consumo.

Cuando el Estado admite la prioridad de las leyes del mercado sobre el funcionamiento de la sociedad, el ciudadano se transforma solo en consumidor. La soberanía del consumidor prevalece por sobre la soberanía del ciudadano. A éste no le interesa y no siente necesidad de participar en la evolución de la sociedad, sino que aprovecha y maximiza sus opciones actuando como un *free rider*. Sin embargo, el mall no es el ágora ni la plaza pública, solo es el mall. (Giddens, 1999)

Cuando el individuo es reducido a la categoría de consumidor, se dedica a hacer un *zapping* permanente de las opciones en el mercado y, si puede, acceder a lo que anhela. La dinámica del consumo es, en sí misma, inagotable y la saturación es imposible, lo que induce sentimientos de frustración e insatisfacción del consumidor. En una sociedad de consumidores se genera fragmentación y se pierde la noción de pertenencia a una comunidad. Se fomenta el desarraigo. En el caso límite, los individuos van a pertenecer a distintos grupos de consumidores; por ej. los consumidores

del Parque Arauco o del Mall Plaza Vespucio. ¿Es ésa una identificación relevante y suficiente?

La respuesta es obviamente negativa. Toda persona requiere intrínsecamente pertenecer a un colectivo social y cultural del cual se siente formando parte. En primera instancia perennemente seguiremos siendo miembros de un clan (o de una tribu) y en última instancia, siempre seremos ciudadanos.

3. SOBRE EL ROL DEL ESTADO EN EL MUNDO GLOBAL

Numerosos autores han hecho referencia a la época actual como una época de incertidumbre. Son muchos los elementos que configuran esta incertidumbre: la inestabilidad laboral, la retirada del Estado en materia de protección social, un modelo previsional asociado al rendimiento de cada uno y administrado por entes privados, los problemas de inseguridad ciudadana y violencia, la crisis de la calidad de vida en el contexto de ciudades complejas, segregadas y contaminadas, la exigencia permanente de nuevas habilidades en un mundo competitivo y cambiante, etc. En un mundo incierto el individuo se ve y se percibe a sí mismo en solitario, librado a la lucha cotidiana por administrar su vida. En palabras de Ulrich Beck (2000), se ve obligado, para bien y para mal, a construir su propia biografía.

El riesgo y la incertidumbre de esta época son cualitativamente diferentes de los que siempre enfrentó la humanidad en su conquista de la naturaleza y donde la amenaza radicaba justamente en esa conquista. Ahora la amenaza es la que el hombre ha generado en su empresa de dominio, es un riesgo fabricado (Giddens, 1999) donde la inestabilidad laboral y económica se mezcla y superpone con la inseguridad ciudadana, las amenazas ambientales y la pérdida de calidad de vida. Es cierto, hay más bienes y oportunidades, pero la calidad de vida, más que con esas eventualmente infinitas nuevas posibilidades casi imposibles de administrar, tiene que ver con el control de la vida propia y del entorno, asuntos que se tornan cada vez más difíciles de entender y manejar.

El impacto de este entorno inestable a nivel de cada individuo es tan abrumador que ni siquiera cabe en el concepto de incertidumbre

o inestabilidad. La palabra en alemán «*unsicherheit*» es más adecuada y alude a una combinación de inseguridad, incertidumbre y desprotección (Bauman, 2001). Nadie puede estar seguro de nada; emplearlos con su empresa, trabajadores con sus puestos de empleo, estudiantes respecto a su futuro laboral.

En el mundo global los problemas de las desigualdades, oportunidades y equidad aparecen como una interrogante abierta. ¿Quién cautela, protege y actúa para otorgar garantías mínimas de equidad y justicia social? Este es un tema medular para el pensamiento de la Concertación y es un ámbito de preocupación por excelencia del Estado que tiene la misión social de lograr este objetivo.

Para la derecha, la equidad es un subproducto del crecimiento. Luego, lo fundamental es maximizar el crecimiento para resolver los problemas sociales. Siguiendo este razonamiento, para poder aumentar el crecimiento es vital que el Estado no interfiera con el proceso económico. En esta lógica, la disminución del tamaño y rol del Estado aumentaría el crecimiento y, por esta vía, se encontrarían soluciones a problemas de pobreza y equidad. La evidencia indica, sin embargo, que el crecimiento es condición necesaria pero no suficiente para resolver estos problemas. En otras palabras, «*crecimiento sí, pero *laissez faire* no*» (Giddens, 1999).

Algunos dilemas no resueltos en el pasado y vigentes en el mundo globalizado sobre los cuales es necesario plantear respuestas dicen relación con:

- ¿Cuál es la combinación adecuada de crecimiento y solidaridad social dentro de un marco institucional que garantice la libertad individual? La solidaridad habla de la preocupación por el otro y de la voluntad de colaborar con él. Sin estos principios elementales de convivencia, el riesgo de fragmentación social se transforma en amenaza. El crecimiento se transforma en un objetivo prioritario colectivo cuando todos perciben que se están beneficiando de éste de igual manera.
- ¿Cómo enfrentar el problema de la desigualdad en un contexto globalizado que genera un aumento de la concentración y del poder económico de los grupos económicos y de las megamercas? El aumento de la concentración y del poder económico

tienden a expandirse hacia la esfera política, i.e. a ejercer fuerte presión política. Luego, es crucial aislar la esfera política de la esfera económica. Esto involucra establecer mecanismos que velen por la transparencia del funcionamiento de los partidos políticos, financiamiento público de las elecciones y restricciones y regulación al financiamiento privado, regulación y fiscalización del lobby y de los lobbistas.

- ¿Cómo enfrentar el aumento de riesgo que genera la globalización? La globalización genera un sentimiento de desprotección. La vida se desenvuelve sin certezas, lo que a algunos les atrae, a otros les preocupa intensamente. Ciertos grupos pueden utilizar mecanismos de protección ante estos riesgos. El Estado no puede eliminar la incertidumbre y el riesgo; su función debiera concentrarse en establecer mecanismos para paliar socialmente las consecuencias negativas generadas por esta situación.

Para la derecha, dentro de su lógica individualista, cada uno debiera resolver privadamente cómo se protege de dichos riesgos; aún más, cada individuo es diferente y tiene distintos grados de aversión o afinidad por el riesgo. Luego, el dilema sobre qué hacer ante el riesgo constituiría un problema personal. Para la Concertación, en cambio, los riesgos exógenos son eventos que escapan a la capacidad de acción de numerosos sectores de la población: (a) los problemas sociales que se generan pueden tener efectos persistentes, (b) en un contexto de riesgo e incertidumbre se daña la convivencia y se afecta la cohesión social. En otras palabras, el Estado debe instalar un sistema eficiente de protección social y debe colaborar para una convivencia social que proteja de los riesgos de fractura social.

Un tópico ineludible de las políticas públicas está vinculado a la pobreza y marginalidad social. La pobreza no es cómoda para nadie. No lo es para quienes la sufren, pues enfrentan penurias cotidianas de todo tipo ni tampoco para los grupos medios que necesitan alejarse de ese mundo al que ven como amenaza. Los pobres constituyen el otro para los consumidores asustados que tienen terror a quedar desempleados. La existencia de pobres en un mundo inseguro e inestable genera inseguridad en los no pobres. La existencia de inseguridad genera más inseguridad.

Resolver el problema de la pobreza es un tema impostergable, no solo por un asunto ético, sino porque es una condición básica para construir una república de ciudadanos libres (Bauman, 2001).

La globalización genera un aumento de bienestar social a nivel nacional, pero hay ganadores y perdedores. Los perdedores pueden constituir un importante conjunto de personas que se descuelgan, o son descolgadas, del ritmo dinámico que impone la lógica de los ganadores. La innovación, el progreso, los emprendimientos van por el lado de algunos que logran pararse bien en el mundo cambiante de la época actual. Otros no alcanzan siquiera a reconocer dónde están ocurriendo los eventos decisivos, cómo participar, cómo no caer. En este clima complejo están todos amenazados de ser excluidos de la corriente de los ganadores; el riesgo de fractura social entre los que lo logran y los que fracasan es una amenaza que debe ser una preocupación constante de la sociedad como un todo.

Hay que tener presente que para captar los beneficios de la globalización se requiere de un escenario de paz social para poder dar libre curso a los intercambios y reasignaciones de recursos. Una sociedad se protege del riesgo de fractura social por diversos medios: políticas sociales de protección, tolerancia y respeto al otro, clima social de diálogo y construcción cívica, estímulo al capital social y la solidaridad.

4. SOBRE EL ESTADO DE BIENESTAR⁴

El progreso tecnológico y económico requiere de una institucionalidad complementaria compensadora que repare los efectos sociales negativos del «capitalismo salvaje». El Estado de Bienestar (EB) neutraliza y «humaniza» los efectos negativos del capitalismo. De esta manera se evitan las tensiones sociales que genera la «comoditización» del factor trabajo (Polanyi, 1957). Con la existencia del EB, los excesos del «laissez faire» son puestos bajo control social y esto proporciona una base más racional y equitativa para la preservación de un sistema económico basado en la propiedad privada.

Siempre ha habido políticas sociales; por ej. en el imperio romano había distribución gratuita de alimento para los pobres. Pero el EB como institución está vinculado a los derechos que adquieren los ciudadanos en un régimen democrático. El EB es mucho más que el set de políticas sociales; en realidad constituye una redefinición de lo que es realmente el Estado. El EB constituye una especie de «contrato social» entre el Estado y la sociedad en un régimen democrático; es el reconocimiento de los derechos sociales que tienen los ciudadanos y además es el mecanismo para asegurar la existencia de movilidad social (que constituye una especie de puente entre las clases sociales).

El foco tradicional de las políticas sociales estaba centralizado en dos aspectos: (i) La no existencia de ingresos laborales; esto genera el subsidio de cesantía y la pensión de jubilación (ii) Fenómenos exógenos al individuo como enfermedad y discapacidad

Los nuevos riesgos sociales están asociados a: (i) Tipo de familia: monoparental. (ii) Carencia de capital humano. Esto genera dos tipos de problemas que no son mutuamente excluyentes: largos períodos de desempleo y trabajos precarios (bajos niveles de remuneraciones y pocas posibilidades de aumentar el nivel de capacitación, i.e., no hay «*learning by doing*»)

Ante los nuevos riesgos sociales se requiere una readaptación del EB. La solución idónea es «balancear los riesgos sociales con la flexibilización laboral», i.e., «protección social y competitividad internacional». Hay dos opciones distintas: (i) Desregulación laboral gradual para evitar severos efectos sociales. (ii) La recombinación de las disposiciones existentes de modo que ayuden al aumento de competitividad.

El modelo europeo de la socialdemocracia ha reaccionado reorientando los programas sociales hacia los jóvenes y las mujeres jefas de hogar de familias monoparentales proporcionando subsidios y programas activos de capacitación laboral para maximizar la probabilidad de empleo de largo plazo. En los países desarrollados hay programas sociales especialmente dirigidos a mujeres jefas de hogar de familias monoparentales. El monto de apoyo público representa 30% del ingreso disponible en Suecia y solo 9% en EEUU. En EEUU el 45% de estas mujeres trabaja, mientras que en Suecia dicho porcentaje es el doble. En otras palabras, a pesar de que existen

subsidios públicos, las mujeres jefas de hogar de familias monoparentales adquieren la mayor parte de su ingreso disponible a través del mercado laboral.

Por su parte, el modelo neoliberal ha privatizado los riesgos sociales para enfrentar los shocks exógenos. Además, ha enfatizado una estrategia de subsidiar el costo de la mano de obra a través de distintas vías; por ej. tasa tributaria negativa para familias de bajos ingresos. Esto permite «recomoditizar» el factor trabajo.

Los subsidios directos o indirectos (vía franquicias tributarias) a las empresas reducen el costo laboral y de capacitación laboral; además, tienen la ventaja de no afectar el proceso de negociación colectiva y de no alterar la estructura salarial existente. Esto es, flexibilización con subsidios es un enfoque que generaría menores resistencias.

En síntesis, una estrategia «*win-win*» requiere que el EB ayude simultáneamente a las familias y al mercado laboral para que los individuos puedan aumentar su nivel de bienestar.

En otras palabras, la solución no radica en minimizar el rol del EB, sino que la acción de éste debe orientarse a mejorar la capacidad del mercado de generar más empleo y a que la familia pueda aumentar el nivel de bienestar que genera. Luego, hay que examinar las políticas requeridas para mejorar la interacción del EB con las familias y con el mercado laboral.

II. LOS ROLES DEL ESTADO Y DEL MERCADO EN EL DESARROLLO ECONÓMICO³

Para que un país pueda resolver de manera más permanente sus problemas sociales, requiere superar el subdesarrollo. Ha habido un largo debate entre los economistas en torno a los roles del Estado y del mercado para lograr transformar a una economía atrasada en una economía moderna. El tema de esta sección es una revisión de dicha polémica y de la lógica que ha sustentado cada posición. El mensaje actual de la literatura apunta a la obsolescencia de la dicotomía mercado o Estado. En efecto, lo que requiere un país en el mundo globalizado actual es «más mercado y más Estado» (Foxley, 2005a).

1. VISIÓN GENERAL

Durante el siglo XX el conflicto político capitalismo-socialismo tiene como contrapartida la controversia ideológica Mercado-Estado; esto conduce a posturas extremas en la esfera económica, tipo juego de suma cero, i.e., solo prevalecen los esquemas puros. El Estado debiera resolverlo todo, o bien, la solución para todo es el Mercado.

Sin embargo, a medida que un país va evolucionando, requiere que el Estado desempeñe distintos roles, en que en varios de estos es posteriormente sustituido por el Mercado. En las etapas iniciales del desarrollo económico, cuando la economía de un país consiste de regiones aisladas y con poca comunicación e interacción, es función del Estado invertir en la construcción de infraestructura y participar activamente para generar las precondiciones para iniciar un proceso de crecimiento económico. (Aspe & Gurria, 1992).

Cuando el país progresa y cuenta con un sector empresarial agresivo y un stock de capital humano adecuado, el Estado tiene que dejarle mayor espacio económico al sector privado y permitir el libre funcionamiento del mercado. Para este efecto se requiere un entorno competitivo en que sea el mercado el que proporcione al sector privado los incentivos y señales adecuadas para orientar las decisiones y proyectos de inversión.

El entorno externo también influye sobre el tipo y evolución de la interrelación económica entre el Estado y el mercado. En un mundo globalizado las ventajas competitivas de un sector y/o de una empresa dependen de la eficiencia microeconómica de las empresas (producción de bienes de alta calidad a bajo costo); también influyen la responsabilidad macroeconómica del gobierno y la credibilidad institucional del país. En breve, se requiere una complementación e interacción sector público-sector privado (o Estado-mercado).

Para que haya concordancia entre las decisiones de corto y largo plazo sería conveniente concordar una estrategia de desarrollo; esto implica compartir una visión del futuro que se quiere para el país. Una de las diferencias centrales entre los países desarrollados y los países en desarrollo es la existencia de este horizonte de

largo plazo. Cuando se tiene un horizonte de largo plazo, las empresas y personas pueden tomar decisiones en el corto plazo que sean consistentes con la eventual evolución futura del país.

Actualmente hay consenso, particularmente en una región como América Latina que tiene una muy desigual situación distributiva y en que existe una cantidad importante de población que vive en condiciones paupérrimas, que el crecimiento económico no es el único objetivo y que es necesario tomar medidas en el presente para resolver la apremiante cuestión social y distributiva. El éxito y la viabilidad política de una estrategia de crecimiento en contextos democráticos requiere que ésta sea incluyente de los grupos de menores ingresos y que esté orientada a lograr una igualdad de oportunidades para todos. Como lo señala el Premio Nobel Amartya Sen (1988, pág. 11) «el mejoramiento de las condiciones de vida debe constituirse en un objetivo primordial—presumiblemente el objetivo primordial—de todo el proceso económico» (el énfasis ha sido añadido). En otras palabras, no hay que confundir medios con fines; el proceso económico constituye solamente un mecanismo para lograr el incremento del bienestar de hombres y mujeres y la expansión de sus alternativas de decisión.

2. FUNDAMENTACIÓN DE LA LÓGICA INTERVENCIONISTA DEL ESTADO⁶

Veamos separadamente los argumentos planteados por la literatura convencional sobre desarrollo económico y aquellos expresados en la literatura latinoamericana.

Según la literatura de desarrollo (económico) hay 4 factores que justificarían la intervención del Estado en la esfera económica: (i) El rol del Estado es importante para el crecimiento por cuanto proporciona la infraestructura económica y social básica. El Estado es el agente responsable del «interés público» y es el que posee la «visión» para definir esto y los medios para su implementación. (ii) La existencia de desigualdad económica y de poder, requiere la intervención estatal por motivos de justicia social y de equidad. (iii) Las preferencias de las generaciones futuras no están representadas en el presente; luego, se requieren políticas públicas para inducir niveles adecuados de inversión y ahorro, de

manera de velar por la equidad intergeneracional. (iv) La existencia de fallas de mercado. Veamos este aspecto en más detalle.

La concepción prevaleciente (en las décadas de los 40 y 50 del siglo XX) plantea que la solución de mercado determinada por la interacción de los agentes privados es ineficiente. Esto se debe a dos tipos de fallas de mercado (de 1ª generación). (i) La presencia de externalidades⁷ induce grandes divergencias entre los beneficios social y privado. La intervención del Estado orientada a reducir estas divergencias, induce aumentos de eficiencia y bienestar social. (ii) El mercado genera una oferta insuficiente de bienes públicos (calles, plazas) e infraestructura, o simplemente está ausente. Se requiere que el Estado produzca este tipo de bienes públicos.

En América Latina, la literatura estructuralista de las causas del subdesarrollo enfatiza: (i) En las economías latinoamericanas la existencia de «rigideces estructurales» genera inflexibilidades (o inelasticidades); luego, los agentes no reaccionan ante variaciones de precios. En otras palabras, los mercados no funcionan bien en los países latinoamericanos. (ii) La otra falla enfatizada es la falla de coordinación entre los agentes. Para que una economía crezca, es fundamental la coordinación en las decisiones de inversión.

La solución implícita en la argumentación anterior se traduce en postular la intervención del Estado en la economía a través de la producción directa de bienes y servicios, el gasto público y la regulación de las actividades de inversión del sector privado.

3.- FALLAS DEL ESTADO⁸

Los economistas neoclásicos critican este rol intervencionista del Estado: (i) Se supone implícitamente que el Estado es un agente que no comete errores y que opera en un vacío institucional (i.e., no actúa bajo presiones o intereses de ningún grupo o incluso, intereses propios). Esta es la visión de un Estado omni-sapiente, «guardián» del bienestar social y por sobre el bien y el mal. Pero, un Estado involuocrado en la esfera económica genera despilfarro de recursos por diferentes vías: (i) aplicación de políticas que inducen distorsiones en la asignación de recursos; (ii) actividades rentistas; (iii) ineficiencias en el uso directo de los recursos. Para evitar

los efectos (i) e (ii), se sugiere el uso de políticas y reglas neutrales. Para el efecto (iii) se sugieren mecanismos de control y evaluación de la gestión pública.

La existencia de fallas del Estado está asociada a un Estado activo, a un Estado inactivo y a la no existencia de mecanismos eficientes y transparentes de la gestión pública

a. Fallas del Estado activo:

(i) Involuocramiento del Estado en la producción de bienes y servicios que podría ser realizada mejor por el sector privado; éste es el caso de las empresas estatales (productoras de bienes) y agencias públicas proveedoras de servicios. Las empresas privadas estimuladas por la generación de utilidades y por el hecho de que están arriesgando su propio capital tienen mayores incentivos para maximizar la eficiencia. ¿Qué incentivos tienen las empresas estatales para ser eficientes? Al primar el criterio político, ¿se están eligiendo los mejores profesionales en la administración de las empresas estatales?

(ii) Los programas de inversión pública de disyunta índole tienden a ser excesivamente derrochadores e ineficientes. Falta un sistema de control, mecanismos de evaluación permanente e instancias de decisión para suspender programas inoperantes. La lógica imperante consiste en que una vez creado un nuevo programa público, éste adquiere vida propia, genera sus respectivos grupos de interés y resulta altamente conflictivo detenerlo.

(iii) Errores en políticas sectoriales específicas pueden ser costosas. Incentivos especiales para ciertos sectores estimulan el surgimiento de grupos corporativos para quienes resulta altamente rentable dedicarse a actividades de lobby para asegurar la continuidad de los privilegios adquiridos. Por eso se sugiere el uso de políticas horizontales que sean neutras a través de todos los sectores económicos.

b. Fallas del Estado inactivo:

(i) La falta de acción del Estado al no invertir en la infraestructura necesaria (transporte, comunicaciones, energía) o establecer los incentivos apropiados para que lo haga el sector

privado, afecta negativamente el desarrollo económico. Lo mismo ocurre respecto a la necesidad de mantención y reparación de la infraestructura existente.

- (ii) Algo similar sucede con respecto a la inacción ante el deterioro del medio ambiente.

c. Control y fiscalización de la gestión pública:

- (i) Problemas de corrupción, los cuales están generalmente asociados a problemas de transparencia.
- (ii) Problemas de ineficiencia en la implementación de los programas. Por ej. programas focalizados de políticas sociales que no llegan a los grupos objetivos, o bien, en que un porcentaje importante de los recursos es gastado en los costos de implementación del programa.
- (iii) Duplicación y triplicación de programas que poseen un mismo propósito, generalmente en distintos ministerios, y que es imposible coordinar. ¿Dónde quedaría localizada la ventanilla única?

En breve, al Estado se le critica por ser activo o inactivo. Las fallas del Estado radican en haber sido inactivo en aquellas inversiones en las cuales tiene ventajas comparativas (inversión en infraestructura) y en haber sido activo en producir ineficientemente bienes y servicios en los cuales no tiene ventajas comparativas.

Hay dos hipótesis adicionales expresadas frecuentemente sobre la ineficacia de las intervenciones del gobierno (Hoff & Stiglitz, 2001). La tradición conservadora plantea que el rol del gobierno debiera restringirse a proteger la propiedad privada y a producir bienes públicos (como por ej. velar por el cumplimiento de la ley y mantener el orden, i.e., «ley y orden»). Todo otro tipo de intervención del gobierno será «ineficaz, innecesaria o contraproducente».

- i. Hipótesis 1.- «El gobierno es innecesario. Cualquier cosa que hace el gobierno, el sector privado lo puede hacer mejor».

Sin embargo, el gobierno tiene atribuciones y poderes que el sector privado no posee. Hay numerosos problemas de externalidades (y de bienes públicos) que no pueden ser resueltos por asig-

nación de derechos de propiedad y/o por negociación entre las partes afectadas debido a los altos costos de transacción. El gobierno dispone de los medios para imponer una solución. Ejemplos típicos son los problemas de contaminación y congestión.

- ii. Hipótesis 2 - «El gobierno siempre va a ser capturado por grupos corporativos»

En efecto, siempre va a haber grupos de interés que tienen incentivos para capturar ciertas áreas gubernamentales; por ej., las agencias regulatorias. Sin embargo, los grupos afectados van a tener incentivos para evitar dicha captura. Para esto, van a solicitar gran transparencia en las decisiones de los tomadores de decisión⁹.

No obstante lo argumentado previamente, aún no se ha demostrado teórica o empíricamente que las fallas del Estado necesariamente son siempre mayores que las fallas del mercado. La evidencia empírica respecto al éxito exportador asiático revela que la intervención del Estado ha desempeñado un rol importante.

Por otra parte, una interrogante asociada a las fallas del Estado es la siguiente: ¿cómo es posible que el espíritu de sacrificio, de servicio público y voluntad de maximizar el Bienestar Social de muchos se transforme en el aprovechamiento personal de unos pocos? (Barr, 2004).

Examinemos brevemente qué es el Estado¹⁰. El Estado está constituido por una multiplicidad de actores distintos: políticos, técnicos, burócratas, etc. Además, cada uno de éstos tiene diversas motivaciones, diferentes ideologías y responde a diversos grupos de interés. Puede haber consensos técnicos transversales a través de los distintos partidos políticos, así como hay acuerdos programáticos verticales a través de un partido. ¿Qué da mayor gobernabilidad, el consenso técnico transversal o el acuerdo programático vertical?

La visión conservadora del Estado plantea que éste tiene que focalizarse en la producción de los bienes públicos. Ej. mantención de la ley y del orden, velar por el cumplimiento de los contratos, proporcionar servicios públicos básicos que son inherentemente de gran escala como la infraestructura (caminos). Las ventajas comparativas de la acción del Estado debieran centralizarse en aquellas actividades en las cuales el sector privado no puede realizar, ya sea por la naturaleza de bien público o por la existencia de externalidades.

Todo tipo de acción del Estado tiene costo. Esto implica que tiene que haber un set de criterios y reglas que oriente las intervenciones públicas (Krueger, 1990) : (i) Hay que evaluar la viabilidad política (*timing*, etc.) y costo administrativo de la implementación de un programa. (ii) Hay que favorecer aquellos programas que requieran el mínimo insumo de recursos públicos y de controles administrativos. Esto es para evitar programas públicos que adquieran vida propia y que nunca más se dejen. (iii) Hay que escoger aquellos mecanismos públicos que generen el menor nivel posible de rentas, lo cual estimula una conducta rentista. (iv) Para maximizar la transparencia en la acción del Estado, hay que escoger aquellas políticas y mecanismos que requieran el menor nivel posible de información.

4. FALLAS DEL MERCADO¹¹

La literatura moderna ha replanteado una visión crítica del *laissez-faire* del mercado al enfatizar las fallas de mercado de 2ª generación: información imperfecta (asimétrica), mercados y contratos incompletos, interacción estratégica, equilibrios múltiples, costos de transacción y racionalidad acotada. A esto hay que agregar los nuevos temas de los modelos de crecimiento endógeno como economías de escala, externalidades y trayectorias históricamente dependientes.

- a. La existencia de información imperfecta afecta la optimalidad y eficiencia del equilibrio del mercado. En efecto, los precios resultantes (del equilibrio del mercado) no incorporan toda la información relevante. Además, cuando los agentes manejan distinto tipo de información, el mecanismo descentralizado del mercado adolece de problemas de coordinación; esto se acentúa en situaciones críticas que requieran soluciones urgentes. Por ej. en los casos de una catástrofe natural, terremoto o inundación, resulta más eficiente la toma de decisiones a un nivel centralizado (el Estado) donde supuestamente se tiene más información general y se dispone de mayores recursos.
- b. En las transacciones entre agentes, es realmente la excepción la existencia de contratos completos que sean totalmente implementables. En realidad, la mayoría de las interacciones sociales

corresponden a contratos incompletos que si bien puede que ocurran fuera del mercado, son importantes en determinar el resultado que se genera en mercados competitivos.

Hay varios factores asociados al hecho de que la mayoría de los contratos sean incompletos. (i) Los contratos corresponden a eventos que van a ocurrir en el futuro; es imposible que un contrato pueda anticipar e incluir todo tipo posible de acontecimiento futuro. (ii) Para hacer cumplir cabalmente un contrato se requiere la participación de un árbitro o juez; éste necesita información que se la tienen que proporcionar las dos partes involucradas y que sea admitida en un tribunal. (iii) Muchas de las características correspondientes a los bienes o servicios son inherentemente difíciles de medir o de especificar para ser incorporadas en el contrato.

Cuando las interacciones sociales no son establecidas por contratos completos, esta transacción está condicionada por normas o por el mayor poder relativo de una de las partes. En otras palabras, cuando no hay contratos completos, muchos mercados no van a operar en su nivel de equilibrio. Por ej. en el mercado laboral los trabajadores no van a poder trabajar todo lo que les gustaría (al nivel salarial vigente) y van a enfrentar una restricción cuantitativa. Algo análogo sucede en el mercado crediticio, en que hay agentes que enfrentan una restricción cuantitativa para endeudarse todo lo que quisieran (a la tasa de interés vigente).

- c. En la transferencia, adaptación y uso de tecnología moderna, hay externalidades vinculadas a la adquisición y procesamiento de la información. En los países desarrollados, dichas externalidades son internalizadas dentro de las grandes empresas. En los países asiáticos, un Estado activo ha promovido la incorporación de la tecnología moderna y al mismo tiempo, ha llenado el vacío respecto de mercado de capitales (de riesgo) inexistentes.
- d. En la interacción estratégica y cuando los participantes tienen una estrategia dominante (Dilema del Prisionero) se llega a un equilibrio no cooperativo («equilibrio Nash»). Este es un caso en que hay una falla de coordinación. Una acción cooperativa entre los agentes, genera una situación beneficiosa para todos los participantes.

e. Dadas las fallas del mercado descritas, como se ha señalado previamente, es una paradoja del neoliberalismo la necesidad de un Estado fuerte (y no un Estado minimalista o mínimo) para asegurar el perfecto funcionamiento de un sistema que sea dinámicamente competitivo.

5. COMPLEMENTACIÓN ENTRE ESTADO Y MERCADO¹²

El Estado coreano tuvo un alto grado de intervencionismo, pero éste se caracterizó por estar orientado a desarrollar y apoyar la economía de mercado. La premisa implícita consistía en que el entorno competitivo del mercado estimularía el aprendizaje de los nuevos procesos productivos e induciría en los empresarios la preocupación respecto de la eficiencia y la calidad.

El Presidente coreano Park Chung Hee (década del 60) utilizó diversos mecanismos —incentivos financieros, persuasión directa y coerción— para influenciar el comportamiento de los empresarios; incluso hubo amenazas de arresto y confiscación del patrimonio para inducir a los empresarios a que invirtieran y desarrollaran ciertas industrias básicas definidas por el gobierno. Estos empresarios constituyeron posteriormente la poderosa FKI (Federation of Korean Industries) que fue el principal motor del crecimiento económico de Corea del Sur.

Las experiencias japonesa y coreana muestran que la acción del Estado al aplicar políticas sectoriales específicas —apoyo a la constitución de grandes empresas comercializadoras— fue crucial para el éxito exportador de estos países. Esto sugiere que hay importantes externalidades relacionadas al procesamiento y producción de información relevante para la actividad exportadora. En general, existe la necesidad de una institución, pública o privada, que proporcione la infraestructura informacional imperiosa para el desarrollo y para la evolución dinámica de una economía exportadora.

Es completamente erróneo suponer que la institución del mercado surge automática y espontáneamente en cualquier parte (Lerner, 1972). En muchos casos se requiere la acción del Estado para la creación de nuevos mercados. En los tiempos actuales, la modernización institucional está orientada a resolver ese proble-

ma. Por otra parte, para zanjar los conflictos interpersonales a través de transacciones económicas, el proceso de creación de las instituciones apropiadas puede tomar bastante tiempo. En el intertanto, el Estado puede desempeñar un importante rol para reducir los costos de transacción.

El Estado tiene que velar por las consecuencias sociales que genera el fenómeno de la «comoditización» del trabajo. El ejemplo de Taiwán, una de las economías más agresivamente pro-mercado, es interesante. El gobierno no permitió que funcionara la lógica del mercado en el sector (productor) exportador de bananas para el mercado japonés, el cual estaba constituido por pequeñas empresas. El gobierno encontró inaceptable el argumento de que los trabajadores desplazados (por grandes empresas multinacionales que querían instalarse en Taiwán para exportar bananas, y que no fueron autorizadas) encontrarían empleos alternativos en otras actividades posteriormente; esto simplemente no era aceptable para la sociedad taiwanesa. Y apoyó a las pequeñas empresas. Sin embargo, la competencia internacional hizo quebrar a las pequeñas empresas taiwanesas. La moraleja radica en que no basta la preocupación por las consecuencias sociales; la solución en cuestión tiene que ser eficiente.

En Singapur, el gobierno estableció medidas represivas contra los sindicatos y los trabajadores argumentando que eso era vital para atraer inversionistas extranjeros y para aumentar la competitividad internacional. Pero Hong Kong no aplicó políticas represivas, y esto no afectó su capacidad para atraer inversión extranjera, ni su nivel de competitividad internacional. Lo mismo se ha observado en el caso coreano. La implicancia es que la argumentación del gobierno de Singapur no tiene realmente una fundamentación económica seria; solo sirve los intereses del gobierno existente.

La cuestión central para un país en desarrollo es la creación de una estructura institucional y de mercado que se refuerce mutuamente, y que ayude a promover el desarrollo económico. El Estado desempeña un papel importante en complementar y estimular el aumento de la inversión privada. Esto se traduce en: (i) La inversión pública en infraestructura (nueva y reparación) es vital para aumentar la rentabilidad de proyectos privados. (ii) Gastos sociales

en educación y salud contribuyen a incrementar la estabilidad política. (iii) Regulación de los monopolios privados

La cuestión de fondo para estimular el desarrollo no radica en sacar al Estado, sino que en incorporar de manera activa al sector privado y a la sociedad civil.

III. ROL DE LAS POLÍTICAS E INSTITUCIONES PARA SUPERAR EL SUBDESARROLLO¹³

El debate económico existente actualmente en los países desarrollados y en los organismos multilaterales (Banco Mundial, Fondo Monetario, BID, OECD, OMC) refleja una superación de la dicotomía Estado-mercado. Aún más, estos organismos han procesado los efectos positivos y negativos que ha tenido la llamada agenda de políticas del «Consenso de Washington», y han sugerido una serie de revisiones de fondo que son muy relevantes para los países en desarrollo. Esta discusión ha sido ignorada y ha estado ausente en Chile. Un objetivo de este artículo es precisamente introducir los elementos centrales de dicha literatura. Para este efecto, esta sección está centrada en la discusión sobre el conjunto de políticas económicas requeridas para lograr un alto crecimiento económico. De manera deliberada, se ha hecho un uso intensivo y extensivo de la interesante literatura generada últimamente por el Banco Mundial.

1. Las visiones sobre cómo superar el subdesarrollo han variado sustancialmente en los últimos 50 años. Previamente el Estado debía desempeñar el rol central; posteriormente el mercado se convierte en el mecanismo fundamental y exclusivo (y excluyente). Actualmente existe consenso en torno a una relación complementaria y balanceada entre mercado y Estado. Se ha abandonado la postura fundamentalista anterior de «Todo Mercado y Nada Estado» o su dual «Todo Estado y Nada Mercado».

Obviamente las posturas fundamentalistas extremas tienen la ventaja de la simplicidad; cualquier problema tiene una solución inmediata. «Dejemos que actúe el mercado» o «esto requiere una política pública» lo que implica que intervenga el Estado poniendo recursos.

Pero, existe evidencia empírica abundante y suficiente que revela que la aplicación irrestricta de las posturas fundamentalistas no genera soluciones óptimas y, además, en muchas ocasiones produce grandes costos sociales y materiales.

2. Una revisión de las teorías, modelos e hipótesis respecto de los factores determinantes del crecimiento que han predominado en la literatura económica en el siglo pasado proporciona resultados bastante decepcionantes y pesimistas. No existe aún un modelo teórico satisfactorio y ninguna de las recomendaciones de política económica ha sido adecuada para que cualquier país salga del subdesarrollo (ver Easterly, 2000). En breve, aún no sabemos con certeza cómo un país subdesarrollado puede «gastillar» un crecimiento económico persistente y sustentable. No obstante lo anterior, la evidencia empírica de las experiencias de gran cantidad de países pone de manifiesto que hay ciertas reglas o principios generales de política económica que constituyen una condición necesaria, pero no suficiente, para promover el crecimiento en un mundo global e interdependiente como el actual. Existe consenso amplio respecto de la importancia de la estabilidad macroeconómica, la integración a la economía mundial y mercados con precios libres (en la casi mayoría de los bienes, servicios y factores).

Sin embargo, aun cuando existe el consenso descrito previamente, las opciones concretas para implementar cada una de esas reglas, por ej. la integración a la economía mundial, depende de varios factores: las condiciones iniciales, el contexto externo, el «timing», la calidad de las instituciones, la economía política y el «arte de hacer política económica» (World Bank, 2005a, b).

La importancia de lo anterior es que «no existe una fórmula única», i.e. «no existe un set único de políticas» que implemente un conjunto de reglas generales (Rodrick, 2003). De ahí la importancia de efectuar análisis económicos serios para evaluar decisiones alternativas de implementación de las reglas y políticas y mantener un debate permanente en torno a esto.

La creencia de que de un set de principios generales se deriva un solo conjunto de políticas puede generar errores reales y conceptuales graves. Por ej. supongamos que para la implementación de las reglas de estabilidad macroeconómica e integración a la

economía mundial se creyera que esto solo se logra a través de minimizar el déficit fiscal, minimizar la inflación y minimizar el nivel de las tarifas (a las importaciones). Una posible inferencia errónea de lo anterior es creer que mientras más se avanza en esa dirección de minimización, es mejor. Como la cota es cero en esos tres casos¹⁴, entonces podría considerarse que el objetivo final del gobierno se reduce al logro de la «trilogía de los 3 ceros»: déficit fiscal nulo, inflación cero y aranceles cero. Este sería supuestamente un programa económico «óptimo» muy simple, transparente, fácil de recordar y de fiscalizar. Además, utilizaría «ideas-fuerza» basadas en la teoría económica convencional.

Sin embargo, el programa de la «trilogía de los 3 ceros» constituye un inadecuado programa económico de «aplicación de las políticas correctas» (*«getting the policies right»*) por cuanto, entre otras cosas, confunde los instrumentos con los objetivos. No es casualidad que no haya ningún país que haya aplicado la «trilogía de los 3 ceros». La mayoría de los países desarrollados tiene (y ha tenido) tasas de inflación anual entre 1% y 3%, el nivel promedio de los aranceles fluctúa en torno al 3% (pero para algunos productos tienen aranceles que superan el 100%), y algunos países (desarrollados) tienen déficit fiscales superiores al 3% (PIB).

Asimismo, la confusión entre instrumentos y objetivos induce a creer que un mejoramiento en los niveles de los instrumentos constituye un sustituto de tener una estrategia de crecimiento. En efecto, al transformarse en un objetivo la disminución del nivel de los instrumentos, compete y a veces sustituye el logro de otros objetivos como el incremento del bienestar social y la superación de la pobreza.

3. Uno de los objetivos tradicionalmente enfatizados por los economistas es el de la eficiencia. A este respecto, el Banco Mundial ha sugerido una extensión interesante. En un país en desarrollo (como Chile) lo que debiera promoverse no es exclusivamente la eficiencia, sino que lo que habría que impulsar es el crecimiento. Esta no es una cuestión meramente semántica. Promover la eficiencia implica velar por el funcionamiento de mercados competitivos; las empresas van a preocuparse de utilizar

una combinación óptima de factores productivos y aprovechar mejor la capacidad instalada. Impulsar el crecimiento supone proporcionar los incentivos adecuados para que aumente la inversión y se expanda el stock de capital existente.

En otras palabras, para inducir el crecimiento se requiere mucho más que un uso eficiente de los recursos existentes y un entorno con los incentivos apropiados (i.e., libre de distorsiones). Los agentes económicos tienen que examinar cómo se posicionan en la economía global, debiera haber transformaciones estructurales y diversificación productiva, los empresarios asumen más riesgos, y hay que corregir las fallas del Estado y las fallas del mercado. En síntesis, hay que expandir la frontera productiva del país; la consecución de esto no radica en el uso de las «políticas ideales» sino más bien en «una estrategia que apunte a movilizar las fuerzas creativas de la sociedad» (Foxley, 2005). Luego, no basta con eliminar distorsiones; «se requiere además entender el proceso de generación de toma de riesgos y el proceso de incorporación de la tecnología moderna» (World Bank, 2005a)

4. El crecimiento económico es fundamental para elevar el estándar de vida y resolver los problemas sociales. ¿Cuáles son los factores determinantes del crecimiento?, ¿qué habría que hacer para que se distribuyeran equitativamente los beneficios del crecimiento? No hay una respuesta simple ni compleja para estas interrogantes fundamentales.

Los primeros modelos teóricos (clásico y neoclásico) explicativos del crecimiento económico enfatizaban la importancia de la acumulación del capital o incremento de la inversión y la incorporación de la tecnología moderna; posteriormente se agrega la influencia del capital humano (i.e., la educación y la experiencia). Todos estos factores inducían un aumento de la productividad. Pero, estos modelos tenían el defecto de no incluir las políticas económicas necesarias para actuar sobre las variables fundamentales que estimularían el crecimiento.

Los modelos más recientes (crecimiento endógeno) y la gran cantidad de estudios empíricos (análisis comparativo de una gran cantidad de países y estudios específicos de economías

exitosas) han puesto el énfasis en una variada gama de reformas y políticas económicas que son necesarias (y supuestamente suficientes) para generar el crecimiento. El mensaje explícito consistía en plantear que si un país aplicaba las «reformas y políticas correctas» la consecuencia sería un crecimiento acelerado. Sin embargo, la evidencia empírica ha demostrado que: (i) Un mismo conjunto de políticas puede tener distintos efectos en diferentes países; algunos países crecen, otros siguen estancados e incluso hay países que experimentan un retroceso. (ii) Por otra parte, diferentes conjuntos de políticas pueden lograr el mismo objetivo de impulsar un rápido crecimiento.

La explicación de los extraños resultados descritos previamente se ha centrado en examinar el rol de las instituciones. La inclusión de variables que miden la «calidad de las instituciones» incrementa notablemente la capacidad explicativa de los modelos de crecimiento. Es así como el consenso actual señala que «las instituciones importan» (*«institutions matter»*), aún más, «las instituciones importan mucho». La implicancia central es que «las buenas instituciones desempeñan un rol más importante que las buenas políticas económicas» para inducir el crecimiento (WB, 2005a).

Las diferencias de ingreso per cápita y diferenciales de productividad que hay entre países desarrollados y países en desarrollo no se logran explicar por los distintos niveles de capital, capital humano, uso de tecnología moderna y nivel de infraestructura. En otras palabras, si un país latinoamericano tuviera niveles similares de capital, capital humano (calificación de la mano de obra), tecnología moderna y nivel de infraestructura que EE.UU. (o países europeos), no alcanzaría el nivel de productividad observado en los países desarrollados. La diferencia persistente está asociada al tipo de instituciones que hay en ambas partes.

En breve, el proceso de desarrollo depende principalmente del cambio y modernización institucional más que de la acumulación del capital (Hoff & Stiglitz, 2001).

Justamente el buen desempeño económico depende crucialmente de las instituciones, de su credibilidad... y de la gobernabilidad del país. Obviamente hay una retroalimentación positiva

entre estos factores. Instituciones de buena calidad incrementan la gobernabilidad de un país y de esta forma aumentan la credibilidad de sus gobernantes. Para aumentar la gobernabilidad y credibilidad del país, y mejorar la calidad de las instituciones se requiere un enfoque pragmático y gradualista. La élite gobernante tiene que tener claro cuál es el objetivo de largo plazo; luego, dado que se vive en democracia, hay que promover de manera consensuada las reformas necesarias a través de un «gradualismo estratégico», y no por la vía del «big bang». Entre otras cosas, esto requiere considerar el *timing* apropiado para promover y aplicar reformas y políticas.

Las instituciones constituyen el conjunto de reglas y normas que regulan el comportamiento de los individuos y agentes económicos en general. Las instituciones resuelven varios problemas cruciales: (a) Permiten zanjar civilizadamente los conflictos y establecen los procesos para la toma de decisiones colectivas. (b) Resuelven el problema de agencia¹⁶ que hay entre la sociedad y sus autoridades.

El desempeño económico y el crecimiento de un país dependen simultáneamente de la superación de las restricciones y cuellos de botella existentes y de la eficiencia y eficacia de las instituciones para disminuir los conflictos sociales.

El *know how* respecto a la «creación de instituciones» es un fenómeno cuyo interés entre los economistas es relativamente reciente (ver North, 1990; Meier & Stiglitz, 2001; Bowles, 2004). Se sabe más que es lo que no hay que hacer, que lo que es conveniente efectuar para lograr «buenas instituciones». En efecto, para crear nuevas instituciones hay que evitar las siguientes 2 estrategias: (i) Copiar (o traducir) las instituciones de otros países (principalmente países desarrollados). (ii) La creación de instituciones no es un fenómeno endógeno inducido (automáticamente) por la aplicación de políticas óptimas. Guste o no guste, la creación de instituciones requiere la acción discrecional y activa del gobierno con los partidos y coaliciones políticas para establecer los consensos requeridos. En consecuencia, una lección básica (para un país en desarrollo) sería que «no hay que buscar y aplicar las políticas óptimas (las que generalmente no existen); para implementar las políticas es fundamental un

proceso de diálogo y convencimiento para lograr un consenso político y social».

5. Una digresión sobre las instituciones y la teoría económica neoclásica (¿solo para economistas?)¹⁶

En la teoría económica neoclásica (que es la base conceptual del neoliberalismo), las instituciones no desempeñan ningún rol. ¿Por qué? El paradigma neoclásico explica el comportamiento económico de los agentes utilizando la siguiente trilogía básica (Solow, citado en Bowles, 2004): «egoísmo, racionalidad y equilibrio». Para determinar qué hacer, los agentes resuelven un problema de optimización con restricciones en un entorno en el cual no existen las instituciones. En realidad, las instituciones son consideradas una especie de velo que hay que remover, para poder observar las variables fundamentales que determinan el comportamiento de los agentes; estas fuerzas fundamentales son los recursos (los factores productivos), las preferencias (de los consumidores) y la tecnología. Estas variables fundamentales están dadas y son exógenas (externas, i.e., fuera del control) a los agentes.

Este paradigma neoclásico es de naturaleza estática¹⁷. La evolución o paso del tiempo, o dinámica temporal, se representa simplemente por medio de una variable que es la tasa de descuento (intertemporal). La gente no aprende ni cambia sus preferencias a medida que pasa el tiempo; las instituciones permanecen invariantes. La interacción con los otros agentes está representada por un conjunto de precios de equilibrio. Los derechos de propiedad se simbolizan simplemente a través de una restricción presupuestaria. No hay historia (ni individual ni del país). Si lo único que interesa es la eficiencia y no la equidad, es irrelevante cuál es la distribución existente de la riqueza.

Suponiendo que hay muchos agentes (egoístas y racionales) a los dos lados del mercado (consumidores y productores), que existe información perfecta (todos saben todo y todos saben lo mismo), que no hay barreras a la entrada en los mercados y que no hay externalidades, entonces la mano invisible de la competencia conduce al equilibrio. Este equilibrio tiene la característica de maximizar el «bienestar social». En otras palabras, hay

que dejar que los mercados funcionen libremente por cuanto las fuerzas de la competencia llevan al equilibrio, en el cual se alcanza el óptimo social. Como decía Adam Smith, un mundo con individuos comportándose de manera egoísta conduce (a la sociedad) al paraíso.

Como se puede apreciar, este marco metodológico excluye varias variables cruciales del análisis. La consecuencia es que estas variables omitidas no desempeñan ningún rol en la explicación de los fenómenos analizados. Por ejemplo, si hay una situación en la cual hay problemas de información y/o costos de transacción, entonces, la distribución de la riqueza puede afectar la asignación de recursos y tener un significativo efecto distributivo. Según uno de los enfoques explicativos de la evolución de las instituciones, los costos de transacción desempeñan un papel fundamental; en países en desarrollo como los latinoamericanos, los costos de transacción pueden ser muy elevados. «La teoría económica moderna enfatiza que los costos de transacción dependen de las instituciones, estas instituciones son endógenas, y la distribución de la riqueza influye sobre la eficiencia económica de manera directa, y también indirectamente a través de su efecto sobre las instituciones» (Hoff & Stiglitz, 2001, pág. 393).

Aún más, un prerequisite para que exista un mercado y que éste opere de manera efectiva (especialmente los mercados que operan intertemporalmente) es necesaria la existencia de instituciones que garanticen los derechos de propiedad, exijan la transparencia de la información y hagan cumplir los contratos. Todo esto obviamente requiere que haya un Estado (o gobierno). En síntesis, la gran paradoja del mecanismo del mercado, es que para que éste funcione eficazmente requiere que haya un Estado.

El tipo de instituciones que un país tiene en un momento dado, está condicionado por su evolución histórica. Las instituciones existentes tienen una trayectoria dependiente del pasado; hay histeresis, i.e., las instituciones del pasado tienen un efecto persistente en el presente. Obviamente es más fácil establecer las instituciones adecuadas para el actual mundo moderno y globalizado en un país que es supuestamente creado de la nada (i.e., parte de cero) y con ciudadanos que tienen la mente en blanco (no tienen memoria)¹⁸.

Sin embargo, el mundo real consiste de países con instituciones existentes y con individuos que defienden los derechos y privilegios adquiridos.

Cambios institucionales, por ej. orientados a incrementar la competitividad del país, pueden generar ganadores y perdedores. Los costos colectivos para inducir dichos cambios (institucionales) pueden ser muy elevados debido a (Olson, 1965; Bardhan, 2001): (a) Los perdedores están concentrados y pueden experimentar grandes costos elevados a nivel individual. En cambio, los ganadores están dispersos y los beneficios potenciales pueden ser pequeños o inciertos a nivel individual. El cambio institucional va a generar (supuestamente) un incremento neto del bienestar social; i.e., la suma de los beneficios de los ganadores es mayor que la suma de los costos experimentados por los perdedores. (b) Los potenciales ganadores no pueden garantizar de manera totalmente creíble y convincente que van a compensar a los perdedores en el futuro. Dado estos dos factores, los perdedores van a resistir cualquier modificación del *statu quo*. Como los eventuales perdedores están concentrados y (generalmente) organizados van a ejercer una mayor presión social y política que el grupo de los potenciales ganadores que está muy disperso. En un régimen democrático, el dilema radica en evitar el equilibrio inducido por una estrategia no cooperativa de los perdedores.

En breve, los cambios institucionales implican superar la resistencia de los grupos corporativos afectados. A nivel de país, se requiere una acción colectiva cooperativa que concuerde en una agenda de desarrollo con prioridades establecidas y que incluya a los grupos afectados por los cambios. Pero, las instituciones que se generan tienen que tener definida su función y acción por reglas claras y transparentes; hay que evitar que sean «capturadas» por los partidos políticos o por las grandes empresas privadas.

IV. LA PROBLEMÁTICA ACTUAL¹⁹

La sociedad de este siglo XXI se desenvuelve en un contexto muy diferente al que preveía a mediados del siglo pasado. Los shocks a los cuales está expuesta la mayoría de la gente son de

distinta naturaleza: globalización, tecnología moderna, inestabilidad familiar, incorporación masiva de la mujer al mercado laboral, crecimiento económico inestable. En breve, esta sección ilustra los desafíos pendientes.

La mayoría de los países enfrenta alguno de los problemas siguientes: desempleo masivo y persistente, informalización y exclusión social, baja generación de «buenos» empleos formales, muchos trabajadores «atrapados» en empleos precarios, externalización y terciarización, baja generación (o demanda) de empleos no calificados.

Hay elementos suficientes que sugieren la dificultad e incluso la posible incompatibilidad entre dos objetivos sociales: equidad y pleno empleo.

Nuevos riesgos sociales: nuevas fuentes generadoras de desigualdades, desempleo juvenil persistente, riesgos familiares, shocks exógenos.

Dilemas de la globalización. La globalización transforma todo el planeta en un mercado homogéneo de bienes. Los países asiáticos emergentes, China e India, han expandido la oferta total de bienes intensivos en mano de obra de bajo costo. Esto es equivalente a aumentar la oferta laboral mundial. Eso presiona las remuneraciones de todos los trabajadores no calificados, lo cual afecta a los trabajadores de los países desarrollados y de los otros países en desarrollo. Como no hay barreras proteccionistas para las importaciones de bienes, los trabajadores enfrentan ahora una competencia que es a nivel mundial.

En un mundo globalizado con mercados que ahora tienen una dimensión mundial, las economías de escala desempeñan un rol importante en el grado de competitividad de las empresas. Esto explica porque la PYME (pequeña y mediana empresa) no puede competir con las grandes empresas, y porque se está acentuando el nivel de concentración productiva.

Dilemas del cambio tecnológico. La tecnología moderna es aboradora de mano de obra no calificada y es complementaria con el uso de mano de obra calificada. Esto acentúa las diferencias salariales entre trabajadores calificados y no calificados.

La tecnología moderna es complementaria con el capital humano. Esto implica que aumenta el retorno a la educación superior

(y técnica), y disminuye la demanda por mano de obra no calificada. Esto también afectaría a las mujeres y jóvenes que adolecen de experiencia laboral, pues tienen dificultades para adquirir más calificación vía la experiencia («*learning by doing*»).

Estos dos factores mencionados están sesgados a favor de los trabajadores calificados; los perdedores son los trabajadores no calificados. Hay un aumento del riesgo social en el cual incurrirían los cesantes (y sus familias) según la extensión del período de desempleo. Por ej., aquellos desempleados de largo plazo duplican su riesgo social respecto de aquellos cesantes por un período inferior a seis meses.

Dilemas de los nuevos hogares. La familia nuclear tradicional con una pareja, niños y con un jefe de hogar deja de ser el único patrón existente. Hay cohabitación, familias monoparentales, hogares individuales, divorcios y separaciones, familias con varios perceptoros de ingresos. Esto implica que los niños enfrentan una alta probabilidad de vivir en una familia con solo su madre o padre.

El desempleo juvenil es particularmente elevado entre aquellos que buscan empleo por primera vez. Estos jóvenes, generalmente, no tienen acceso a la protección social. Entonces, ¿cómo subsisten? la familia es el recurso de última instancia.

Los hijos de familias monoparentales enfrentan una probabilidad de riesgos sociales bastante superior al promedio nacional. Los jefes de hogar de este tipo de familias generalmente son mujeres.

Dilemas de la mujer. Hay una expansión considerable en la participación de la mujer en la fuerza de trabajo. Esto genera un incremento significativo de presiones sobre la generaciones de fuentes de empleo. La mujer enfrenta el «*trade-off*» entre el empleo y los niños (trabajar o tener y criar niños). Se ha generado un mercado de guarderías infantiles, pero obviamente este mercado «falla» para quienes más lo necesitan que son las familias monoparentales de bajos ingresos con mujeres como jefes de hogar.

Dilemas del sector servicios. El sector servicios está generando una magnitud relativamente elevada de fuentes de empleo. Estos son empleos que requieren poca calificación son rutinarios y de baja productividad. Además, tienen pocas perspectivas de aumentar el nivel de productividad, lo cual no genera posibilidades de aumento de remuneraciones.

Dilemas de la movilidad social. Schumpeter sostenía que el tren de los trabajadores que tienen empleos precarios o que están desocupados está siempre lleno. El problema de fondo está asociado a si el «viaje que están haciendo» es de naturaleza transitoria o permanente. Un joven (universitario) puede estar desempeñando un trabajo precario (mozo de restaurant) pero eventualmente va a terminar sus estudios y trabajar como profesional; i.e., va a descender del tren en una estación subsiguiente. Distinta es la situación de los que nunca se bajan de dicho tren.

En otras palabras, la simple contabilidad en un momento dado del tiempo, la «foto», i.e., el N° de pobres o el % de desempleados, no es un enfoque poderoso. Lo que realmente interesa, desde el punto de vista social, es si todos los pasajeros del tren de empleos precarios o gente desempleada, logran eventualmente obtener un buen puesto de trabajo. Esto requiere análisis de tipo dinámico, como seguimiento de cohortes, análisis de paneles, historias del ciclo de vida, estudios de movilidad social.

En una sociedad en la cual existe un alto grado de desigualdad, esta situación inequitativa se torna socialmente aceptable si existe un alto grado de movilidad social. Para las familias de bajos ingresos la existencia de movilidad social genera expectativas de que el futuro será diferente (y promisorio) para los hijos.

V. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS DE LA CONCERTACIÓN Y DE LA DERECHA

En esta sección se examinarán los fundamentos económicos implícitos en las políticas aplicadas por los gobiernos de la Concertación (desde 1990 a la fecha) a tópicos y sectores específicos; además, se compararán con las aplicadas previamente durante el régimen militar y con aquellas políticas hipotéticas que habría aplicado la derecha. Para este efecto se utilizarán los artículos temáticos contenidos en este libro.

Los principios generales aplicados por los gobiernos de la Concertación coinciden en general con aquellos implementados por el régimen militar y prevalecientes en el mundo actual (descritos previamente): importancia de la estabilidad macroeconómica y la

integración a la economía global. Sin embargo, hay diferencias importantes en la implementación de estos principios. La política macroeconómica ha sido extremadamente conservadora; la estrategia de vinculación a la economía mundial ha sido muy diferente a aquélla aplicada durante el régimen militar. Como se discutiera en las secciones anteriores, hay diferencias importantes en el rol del Estado en la cuestión distributiva y en las políticas sociales. Adicionalmente el Estado desempeña un rol activo en complementar el papel del mercado y corregir las fallas que éste posee; esto se examinará para el marco regulatorio de los servicios de utilidad pública, la política tecnológica y la política para la protección del medio ambiente. Veamos separadamente cada uno de estos aspectos.

Oscar Landerretche (artículo en este libro) analiza y destaca el notorio éxito macroeconómico que han tenido los tres gobiernos de la Concertación. Incluso señala que el «principio rector» fundamental de la Concertación habría sido la estabilidad macroeconómica y la responsabilidad fiscal.

¿Por qué ha sido tan importante la estabilidad macro durante los gobiernos de la Concertación?, ¿por qué se le ha asignado la 1ª prioridad?, ¿por qué ser más conservadores que los ortodoxos?

Durante los 17 años del régimen militar se repitió permanentemente y reiteradamente que el descalabro económico de 1973 era atribuible al comportamiento fiscal irresponsable del gobierno de la Unidad Popular (UP). En la campaña presidencial de 1989 el eslogan de la derecha asimiló la Concertación al caos. Incluso en la campaña presidencial de 1999 hubo propaganda del tipo terror económico; elegir a un socialista como Presidente, era volver al caos de la UP.

En consecuencia, los gobiernos de la Concertación asumen el poder con el estigma de que tienen que demostrar un alto grado de seriedad y responsabilidad; la economía seguirá evolucionando normalmente y no va a haber caos económico.

De manera complementaria, la aceleración e intensificación de la globalización durante la década del 90 genera un mercado financiero integrado mundialmente y con una velocidad de reacción casi instantánea. Son los analistas financieros internacionales los que definen cuáles gobiernos (de los países emergentes) son

serios y cuáles son irresponsables; la calidad de un gobierno está asociada a la tasa de inflación y al nivel del déficit público. Los países que tienen gobiernos de alta calidad (baja inflación y déficit público nulo) son premiados con influjos financieros; en cambio, los países que tienen gobiernos de baja calidad son sancionados con altas tasas de riesgo soberano, salidas de capitales y eventualmente son marginados del acceso a los créditos internacionales.

El resultado de lo anterior se observa, como lo señala O. Landerretche, en el elevado «grado de responsabilidad fiscal (de los tres gobiernos de la Concertación) que no tiene igual en la historia de Chile».

La postura ortodoxa fiscal plantea que la meta debiera ser un presupuesto fiscal balanceado, i.e., déficit fiscal nulo. ¿Cómo ir más allá?, ¿cómo establecer un principio fiscal más conservador (o más responsable) que el anterior? Un país muy integrado a la economía global está expuesto a frecuentes shocks externos. Un shock externo negativo implica una caída en el ritmo de producción y crecimiento; esto genera desempleo, pérdida de ingresos y disminución de la recaudación fiscal. Durante una crisis se necesitan programas especiales para suavizar la reducción de la capacidad de consumo, particularmente de los grupos de bajos ingresos. La disponibilidad de un superávit fiscal permite implementar políticas de empleo de emergencia y evita tener que reducir o suspender los programas sociales. En breve, el gobierno puede aplicar políticas macro contracíclicas para enfrentar la crisis, sin generar presiones inflacionarias.

Durante el gobierno de la Unidad Popular se utilizó la política macroeconómica para lograr el objetivo de equidad y justicia social; esto se hizo vía un aumento excesivo (no financiado) del gasto social, imposición legal de un incremento de remuneraciones para todos los trabajadores muy superior al incremento de la productividad y aumento considerable del empleo público. Los gobiernos de la Concertación han especificado que la política macro no será utilizada para lograr el objetivo de equidad y justicia social. Para esto se utilizarán políticas microeconómico-sociales focalizadas en los grupos de más bajos ingresos.

La responsabilidad macro fiscal de los gobiernos de la Concertación va más allá de haber establecido un presupuesto público

superavitario. En este sentido, O. Landerretche plantea que en el gobierno del régimen militar hubo «una gigantesca descapitalización del Estado»; en efecto, los gastos corrientes fueron financiados con los ingresos generados por las privatizaciones y por un importante aumento de la deuda pública externa. Los gobiernos de la Concertación han recapitalizado el Estado chileno; además, han reducido notoriamente el nivel de endeudamiento público con el exterior. La deuda externa del Estado chileno es cercana al 10% del PIB (la más baja de los países latinoamericanos); si se consideran las reservas internacionales, Chile se convierte en un acreedor (prestamista) internacional.

Hay otras dos características diferenciadoras entre las políticas macro de los gobiernos de la Concertación y las del régimen militar. Durante los gobiernos de la Concertación se ha privilegiado el gradualismo en vez de las políticas de shock «big bang» del régimen militar. A partir de 1990, la reducción de la tasa de inflación fue lenta y gradual hasta alcanzar el rango deseado de 2% a 4%; esto demoró 10 años. La disminución se logra en un período en que simultáneamente la economía tiene un crecimiento acelerado y hay un descenso del desempleo.

Por otra parte, ante las crisis inducidas por shocks externos, durante el régimen militar se privilegia la política de «ajuste inmediato» tipo «big bang» como sucede el año 1975 y 1982; los resultados son caídas del PIB de 2 dígitos, aumentos del desempleo sobre el 15% (1975) y 25% (1982), y un lapso de 3 a 5 años hasta recuperar el nivel del PIB existente pre-depresión. Esto habría que contrastarlo con la recesión observada ante el shock de 1997-1998 en que el ajuste fue bastante gradual; las consecuencias económico-sociales fueron de una magnitud muy distinta a las de la época del régimen militar.

La otra característica diferenciadora (O.Landerretche la denomina el 2° principio rector) entre las políticas macro de los gobiernos de la Concertación y las del régimen militar radica en lo siguiente. En relación a las políticas económicas, para los economistas de la derecha, el qué es más importante que el cómo. La experiencia de la Concertación es que el cómo es tan importante como el qué, y, en muchos casos, son crucialmente complementarios. Esto está asociado al tópico planteado previamente respecto

a la ausencia de las instituciones en el paradigma de la teoría económica neoclásica. El cómo implica la necesidad de «construir consensos sociales y políticos profundos y extendidos» para articular las nuevas reformas institucionales y aplicar las nuevas políticas económicas.

En realidad, esta característica diferenciadora no solo se aplica a las políticas macro, sino que es más general. Corresponde al estilo de hacer política de los gobiernos de la Concertación.

Veamos ahora el tópico de la integración de la economía chilena a la economía mundial (artículo de Patricio Meller en este libro). Aun cuando el principio general es el mismo, «aumentar la globalización de Chile», hay una diferencia profunda en los mecanismos utilizados durante el régimen militar y aquellos implementados por los gobiernos de la Concertación.

Una pequeña economía como la chilena tiene que estar abierta al exterior; el aumento de eficiencia productiva generada por las economías de escala sugiere que el mercado externo constituya el foco principal de la actividad productiva. En esto hay consenso entre los economistas. Una economía abierta (al ingreso de las importaciones) alcanza un mayor nivel relativo de bienestar que una economía cerrada o altamente protegida. La apertura comercial estimula la competencia, orienta la asignación de recursos hacia donde la economía local es más eficiente y todo esto se traduce en que la gente consume bienes (de mejor calidad) a menor costo.

La modalidad de implementación de la liberalización comercial durante el régimen militar, vía aranceles parejos bajos para todos los bienes, implica la aplicación del principio de neutralidad respecto a los incentivos económicos; la política comercial no es utilizada para generar sectores privilegiados o discriminados. La autoridad económica se abstiene de proporcionar señales sobre cuáles sectores debieran ser promovidos de acuerdo a ciertas prioridades identificadas por una estrategia global de desarrollo de largo plazo; i.e., no hay una estrategia específica de desarrollo definida por el sector público. Esta estrategia va a ser definida exclusivamente por el sector privado.

En síntesis, la racionalidad y la modalidad de la apertura comercial implementada durante el régimen militar coinciden con

el objetivo más general de reducción del rol del sector público en la esfera económica. Al margen de consideraciones de eficiencia, el uso de los precios relativos internacionales como ancla externa y una implementación de una estructura de aranceles parejos evita un eventual comportamiento discrecional por parte del sector público.

Las exportaciones se han constituido en el motor de crecimiento de la economía chilena. Para que este motor funcione adecuadamente, se requiere una permanente expansión de la canasta exportadora. Esto demanda que no haya trabas a las exportaciones en los mercados de destino. Los gobiernos de la Concertación han implementado numerosos TLC (Tratado de Libre Comercio) para lograr y asegurar un mejor acceso a nuestras exportaciones. Luego, los TLC han pasado a ser el componente central de la política comercial chilena.²⁰

Los economistas ortodoxos cuestionaron conceptualmente la estrategia de los TLC desde el comienzo. Si la anterior estrategia de apertura comercial unilateral anduvo bastante bien y contribuyó a generar un crecimiento del 7% anual, entonces ¿por qué cambiarla? De acuerdo con el modelo contractual elaborado por P. Meller, si hubiera habido gobiernos de derecha a partir de 1990, el aumento de la integración de la economía chilena a la economía mundial habría estado fundamental y exclusivamente centrado en continuar la política de reducción unilateral de aranceles a las importaciones. A fines de 1989, el nivel de aranceles para las importaciones estaba en 15%; luego, habría un margen de reducción (de aranceles) incluso hasta cero, lo cual daba lugar para varios años de aplicación de medidas de política económica en la dirección teóricamente correcta, según esta óptica. Obsérvese que la aplicación de una política de disminución de un punto porcentual anual a partir de 1990, implicaría que recién en el año 2004 se hubiera alcanzado el arancel cero. En otras palabras, ésta habría sido una política comercial consistente con el pasado y con la lógica conceptual; puesto que se estaba haciendo algo (disminuir los aranceles), se podría argumentar que no era necesario hacer algo distinto, y que era necesario esperar los resultados. Luego, según esta lógica ¿qué rol le cabe al Estado y para qué va a intervenir el gobierno?

Por otra parte, una estrategia de negociación de TLC implica un activo rol del Estado. En breve, de acuerdo con el modelo contractual (de P. Meller) la política de comercio exterior de eventuales gobiernos de derecha (post-1990) habría sido totalmente continuista de los predicamentos económicos del régimen militar; i.e. habría estado reducida y centrada exclusivamente en continuar la política de reducción unilateral de aranceles a las importaciones. «Presumiblemente Chile no habría suscrito ningún TLC inclusive hasta la actualidad (2005)».

Para que un país se incorpore al mundo global y maximice los beneficios, el Estado tiene que desempeñar un rol fundamental en la generación de los mecanismos de conexión a la economía mundial. Por esto, los gobiernos de la Concertación han tenido el rol principal y extremadamente activo en maximizar los TLC, lo cual constituye la actual estrategia comercial chilena. Chile quiere ser miembro del mayor número posible de clubes comerciales. Hay consenso en que lo peor que le puede pasar a un país en un mundo tan competitivo, es quedar excluido de un club comercial. Los países que se quedan solos tienen perspectivas sombrías.

En síntesis, los TLC no solo han convertido a Chile en un país fuera del montón, bastante visible para los inversionistas extranjeros. Además, los TLC proporcionan una brújula para la evolución futura de la economía. En consecuencia, han sido los gobiernos de la Concertación los que han desempeñado un rol fundamental para posicionar a la economía chilena como «el modelo a imitar» por el resto de los países latinoamericanos. Aún más, los empresarios están felices de que sea el Presidente de la República quien lidere, establezca y facilite los contactos para efectuar negocios con las mayores economías del mundo, EE.UU., la Unión Europea, Japón, China, India, etc. Esto es algo totalmente difícil de aceptar e incorporar en la lógica neoliberal ortodoxa en que el Estado no debiera desempeñar ningún rol en la esfera económica.

Oswaldo Larrañaga (en este libro) señala que los gobiernos de la Concertación recibieron una pesada herencia en el plano laboral, puesto que durante el régimen militar se derogaron derechos adquiridos de los trabajadores, se reprimió la actividad sindical y se aplicaron políticas económicas que tuvieron un importante

costo social. El mercado laboral se caracterizó por un elevado nivel de la tasa de desempleo que alcanzó un promedio anual de 13,6% en el período 1975-1989; por otra parte, los salarios registraron bajas importantes durante los ciclos de ajuste de la economía, destacando la caída del salario mínimo en un 41% entre 1980 y 1987. En breve, durante el régimen militar, el mercado laboral constituye el mecanismo de ajuste para las reformas económicas y los shocks externos. Dado el elevado desempleo que se genera, la solución planteada está vinculada a la disminución de salarios reales.

La visión que inspiró a los gobiernos de la Concertación fue el logro de mejoras en las condiciones laborales de los trabajadores en el marco de una economía en crecimiento y con armonía social. Una sociedad y una economía en la que constantemente se están enfrentando grupos antagónicos no es eficiente ni viable. Es necesario aumentar los niveles de cooperación entre los diversos intereses involucrados.

O. Larrañaga argumenta que esta estrategia de armonizar avances de los trabajadores con paz social y crecimiento económico ha producido resultados notables en términos de las estadísticas laborales. En el período 1990-2003 hay un crecimiento acumulado de los salarios de alrededor de un 50%, a la vez que el empleo crece casi un 34%. Por su parte, la fuerza laboral crece a una tasa promedio anual de 2,4%, reflejo de un aumento de diez puntos en la tasa de participación laboral femenina. No obstante lo anterior, la evaluación global de los resultados laborales del período es negativa debido a la alta y persistente tasa de desempleo que caracteriza al país desde fines de 1998.

El proceso de transición política tuvo un resultado exitoso en el país, puesto que se reintrodujeron las instituciones de funcionamiento democráticas en un clima de estabilidad social. Un escenario contrafactual elaborado por O. Larrañaga, i.e. gobiernos de derecha a partir de 1990, sugiere una alta probabilidad de continuidad de la normativa de la práctica sindical y de la negociación colectiva introducida en el Plan Laboral de los años 80s y una política de reajustes del salario mínimo en línea con los aumentos generales de remuneraciones; complementado con poco diálogo con los dirigentes sindicales, y la confianza en que el crecimiento económico resolvería los problemas de desempleo e incremento de remunera-

ciones. Esto habría generado aumento de las tensiones sociales e inestabilidad política lo cual habría inducido una tasa de crecimiento económico más baja (alrededor de un 1% anual), teniendo como efecto un menor aumento del empleo y de los salarios reales. En breve, no haber modificado la legislación laboral a inicios de los 90 habría derivado en conflictos sociales sin ganancias en el plano de la contratación o la eficiencia de la economía.

O. Larrañaga plantea un par de dilemas pendientes cuya solución es compleja. Un dilema consiste en la flexibilización laboral sin generar inestabilidad en los ingresos de las familias. «A tal respecto se precisa desarrollar mecanismos de protección social, que faciliten la estabilidad de los flujos de ingreso en el contexto de las reasignaciones que se producen en el mercado del trabajo. La protección social no tiene por qué representar políticas remediales frente a las fluctuaciones en el empleo, sino que pueden constituir un instrumento que concilie las demandas de mayor flexibilidad en el mercado del trabajo con la preservación de seguridad en el ingreso de los hogares».

El segundo dilema se refiere al «bajo nivel de las remuneraciones y de las políticas que pueden contribuir a su incremento. La remuneración mediana (percentil 50) apenas alcanza a US\$ 250 mensuales. El incremento de las remuneraciones es condición necesaria para el desarrollo del país y la solución de los problemas de desigualdad» (O. Larrañaga).

Dagmar Raczynski y Claudia Serrano (en este libro) examinan las políticas y estrategias de desarrollo social. A su juicio, las funciones de la política social son: (i) asistencia y protección social; (ii) promoción del bienestar; (iii) realización de los derechos sociales de la ciudadanía; (iv) la generación y preservación de un espacio social de pertenencia a la comunidad sociopolítica.

Raczynski y Serrano señalan que para la derecha la principal política social es la operación del mercado y el crecimiento económico; la acción del Estado debiera ser subsidiaria. Esto es complementado con una política social con un marcado énfasis en programas asistenciales y distribución de ayudas; ej. de esto es la gestión de Joaquín Lavín como alcalde de Santiago entre los años 2000 y 2004. Esta opción asistencial implica «la ausencia en

el discurso de la derecha de temas tales como capacidades, empoderamiento, participación social y comunitaria, organización social y conceptos de ciudadanía y derechos de ciudadanía». Otro de los énfasis planteados por la derecha «es la generación de soluciones privadas a asuntos públicos. Se aboga por el máximo traspaso posible de funciones desde el sector público hacia el privado, resaltando el papel de este último en la administración de programas sociales. La idea general es que el Estado siempre gasta más para hacer lo mismo que haría un privado gastando menos».

La anterior es una visión restringida: si bien la protección social debe hacerse cargo de garantizar niveles dignos de vida entre la población más necesitada, no puede limitarse al «rol reparador de los desajustes que genera la acción del mercado, dejando de lado su rol anticipatorio, proactivo e igualador de oportunidades». Raczynski y Serrano privilegian el concepto de bienestar, que a diferencia del de protección, mira hacia el futuro. Se ocupa de la generación de oportunidades vía educación, capacitación y empleo, salud, y se asocia, principalmente, con la acción de la política sectorial en estos ámbitos.

Durante los gobiernos de la Concertación se ha instalado este enfoque de la problemática social que busca conjugar protección y bienestar. Pero, Raczynski y Serrano plantean que es necesario ir más allá. «El camino debe ir por la profundización del eje del bienestar y los derechos sociales de ciudadanía, pues es allí desde donde cabe pensar en la configuración de un nuevo modelo que supere los riesgos de concebir a la política social como una herramienta de compensación de los desequilibrios que genera la operación del mercado».

La política social no debiera ser solo la respuesta estatal frente a situaciones de emergencia, o un mecanismo de redistribución de oportunidades que actúa con criterios de equidad y bienestar sociales, «es también una poderosa palanca de construcción de sociedad y distribución de signos de pertenencia e integración a una comunidad sociopolítica». «Como escribe Bourdieu, la política social está en la «cabeza de las personas» y no se reduce a la lista de beneficios que se pueden obtener del Estado. El elemento subjetivo de pertenecer a una comunidad supone mecanismos de reconocimiento e integración que apelan a valores compartidos y

construidos socialmente, aún más relevantes en contextos de gran diversidad y desigualdad» (Raczynski y Serrano).

Rony Lenz (en este libro) señala que la intervención del Estado en materia de políticas de salud se justifica en base a: (i) Asegurar un nivel óptimo de producción y consumo de bienes públicos. (ii) Apoyar el funcionamiento de los mercados de seguros, toda vez que éstos no pueden resolver adecuadamente los problemas de inequidad y la resolución de los riesgos de altos costos. (iii) Subvencionar a los más pobres para que puedan acceder al consumo de salud. (iv) Desde un punto de vista organizacional, se requiere que el Estado desarrolle una serie de funciones regulatorias como definición de políticas y estrategias sanitarias y establecimiento de normas y supervisión de las mismas.

R. Lenz caracteriza tres modelos de salud, los cuales aún coexisten en Chile: (a) Seguridad social bismarckiano con protección universal financiado con contribuciones de los afiliados, identificado habitualmente con coaliciones de centro. (b) Sistema de salud único inglés con protección universal financiado con impuestos generales, identificado con concepciones de izquierda. (c) modelo de mercado, con actividad estatal circunscrita a la medicina preventiva universal y al financiamiento focalizado en los grupos más pobres, propiciado por coaliciones de derecha.

Según R. Lenz, las políticas básicas de salud del modelo neoliberal de derecha utilizan el modelo de mercado; esto implicaría la extensión, profundización y perfeccionamiento del modelo ISA-PRE. Para esto: (i) Transformar el subsidio a la oferta que recibe el SNSS, a un subsidio a la demanda por seguros de salud que permita financiar un plan mínimo de salud y que el beneficiario pueda elegir su entidad aseguradora. (ii) Sustituir la actual tasa de cotización del 7,0% por una prima asociada al riesgo de salud. (iii) FONASA deberá ofrecer el plan mínimo. (iv) Autonomizar los establecimientos hospitalarios públicos, permitiendo la competencia público-privada.

Sin embargo, hay otro conjunto de medidas, que son consecuencia lógica de las anteriores. (a) Reducción del aporte fiscal a salud. (b) Incremento del financiamiento por parte de las personas (cotizaciones y copagos), para compensar en parte la baja del aporte fiscal. (c) Mantener el escenario de transacciones de planes desregulados

en perjuicio de los asegurados y sus cargas. (d) Abrir la infraestructura de atención hospitalaria pública a los segmentos de beneficiarios del sistema ISAPRE. (e) Instalar un modelo de atención fuertemente centrado en la demanda de prestaciones médicas, con escaso énfasis en la políticas públicas de promoción de salud y prevención de enfermedades.

En el año 1990, la Concertación logró consenso interno en dos temas centrales de política en salud: la necesidad de fortalecer el sistema público y el incremento del aporte fiscal a salud. Inicialmente se planteó abordar los problemas de equidad, inadecuación del modelo de atención, gestión deficiente de los establecimientos de salud y la falta de derechos explícitos de los pacientes.

R. Lenz destaca las dificultades para lograr los objetivos relativos a la salud. A este respecto se observa: (a) La equidad, esto es la promoción de un acceso más igualitario a las atenciones de salud —medida en términos financieros— la realiza el Estado principalmente a través de la orientación que se da al aporte fiscal al canalizarlo al grupo A. Pero por otra parte, el sistema ISAPRE ha contribuido a generar mayor inequidad porque al afiliar a la población de altos ingresos y en general menores riesgos, produce disparidades en el consumo de atenciones de salud a favor de los grupos de mayores ingresos, sin que existan compensaciones financieras (ya sea con cargo a los fondos de cotizaciones previsionales o a mayores impuestos). (b) La solidaridad del sistema público en el FONASA está dada principalmente por el traslado de recursos desde el grupo D hacia los pensionados del grupo B. A su vez, el sistema ISAPRE no solo no genera solidaridad, sino que por vía del reaseguro atenta contra ella. (c) Por la vía del Plan AUGE se pretende sentar las bases para modificar el modelo de atención; la ley de financiamiento del AUGE se espera que pueda allegar recursos por la vía de incrementar el aporte fiscal.

En breve, el problema de la salud es una tarea pendiente. Que da por verse cuan satisfactorio y eficiente será el Plan AUGE. A este respecto conviene incorporar y no antagonizar a los médicos para asegurar el éxito de la política de salud.

Alejandra Mizala y Pilar Romaguera (en este libro) analizan las políticas implementadas en Chile en las últimas décadas con relación

a la educación escolar. A comienzos de los años 80 el gobierno militar implementó una reforma educacional² que estableció un cuasi mercado educativo y confió en que las fuerzas del mercado por sí solas lograrían eficiencia y calidad de la educación. Se minimizaron las fallas de mercado propias de un sistema educativo, tales como asimetrías de información, problemas de agencia, ausencia de *accountability* e incentivos, que impiden que el sistema por sí solo genere presión por calidad.

La reforma de los 80 buscó crear un mercado de servicios educacionales para las familias. Para ello cambió el sistema de financiamiento desde un aporte directo al colegio por un financiamiento vía subvención, que corresponde a un esquema de *voucher* donde los fondos siguen a los niños. Esto creó un sistema donde coexisten tres tipos de establecimientos educacionales: municipales, particulares subvencionados y particulares pagados, con libre entrada y salida, especialmente en el sector particular subvencionado. La apuesta era que la competencia promovería la eficiencia en la educación chilena.

Esta reforma cambia la estructura del mercado (competencia, a través de la entrada de proveedores privados vs. la alternativa de un monopolio estatal). La idea fuerza detrás de la política era que la subvención, la entrada de proveedores privados y la libre entrada y salida de colegios debían ser los principales mecanismos que asegurarían el funcionamiento eficiente del sistema. Como consecuencia, hay un escaso énfasis en la regulación del sistema educativo y en la implementación de programas educativos especiales o focalizados, los cuales están muy asociados a la tradición docente.

A. Mizala y P. Romaguera señalan que los gobiernos de la Concertación mantuvieron formalmente el sistema de mercado y optaron por incrementar y mejorar los insumos educativos. En los años 90 se produjo un significativo aumento de los recursos públicos y privados destinados a la educación. En efecto, el gasto total en educación en relación al PIB casi se duplicó, incrementándose desde un 4% en 1990 a un 7,6% en el 2002. Sin embargo, no se enfrentaron en forma prioritaria las fallas de mercado y la falta de regulación del sistema, lo que genera segmentación social en vez de presión por mejorar la calidad.

Durante los gobiernos de la Concertación la política educacional ha tenido (al menos en la retórica), dos grandes principios orientadores: la mejora en el aprendizaje y una mayor equidad en su distribución. Con este fin se desarrollaron programas de mejoramiento y renovación pedagógica; programas de apoyo focalizado a las escuelas más pobres, fortalecimiento de la profesión docente, retención en enseñanza media, la extensión de la jornada escolar y los 12 años de enseñanza obligatoria.

A Mizala y P. Romaguera plantean que las políticas de los gobiernos de la Concertación han enfatizado el aumento y la mejora de la calidad de los insumos educativos, pero han sido tímidas respecto del establecimiento de normas, mayor regulación e incentivos para que el sistema educacional funcione en forma adecuada en un esquema de financiamiento vía subvenciones.

El gran aumento del gasto en educación no ha tenido prácticamente efecto sobre los puntajes de tesis que supuestamente miden la calidad de la educación (Simce y tests internacionales). En efecto, las pruebas internacionales han permitido detectar que el conjunto de nuestro sistema educativo necesita mejorar.

En otras palabras, según A. Mizala y P. Romaguera «la experiencia chilena con las políticas educativas muestra que el mercado y la competencia por una parte y el incremento de recursos y mejoramiento de los insumos por otra parte, no bastan para elevar la calidad de la educación». Hay fallas de mercado que es necesario corregir de forma que efectivamente exista presión por calidad en el sistema. «Las soluciones para estas fallas no pasan por ignorar al mercado, sino por mejorar su funcionamiento, regulándolo; generando indicadores de calidad; transparentando tanto los resultados, como el uso de los recursos; generando los incentivos adecuados y cerrando colegios cuando los oferentes no entregan un servicio de calidad».

Adicionalmente, hay cuestiones organizacionales y de gestión escolar que hay que mejorar, así como potenciar la participación de los padres para que el sistema de libre elección promueva educación de calidad. Asimismo, es muy importante que exista una amplia y diversa información sobre la calidad de los establecimientos educacionales; que se establezcan reputaciones; que se desincentive la discriminación y se fomente la integración social.

Por último, «es fundamental ocuparse especialmente de uno de los actores centrales del sistema educacional: los profesores. Ellos son la piedra angular del sistema, ninguna política da frutos si los profesores no participan activamente y se capacitan para hacerlo. En este sentido la tarea es doble; por una parte, lograr una alianza de mediano plazo con los docentes e involucrarlos y comprometerlos con la calidad educativa, lo que le da legitimidad y apoyo a la política por parte de uno de sus ejecutores clave». Por otra parte, es urgente mejorar la formación de nuestros profesores (A. Mizala y P. Romaguera).

Andrea Repetto (en este libro) resume la evidencia sobre la desigualdad de ingresos y oportunidades en Chile. Los datos muestran que Chile es un país de grandes desigualdades, las que dependen crucialmente de la evolución en las brechas salariales. Asimismo, la evidencia indica que existe alta persistencia intergeneracional, en particular entre los hogares más ricos y los más pobres. Las diferencias en el acceso a la inversión en capital humano que se traspasan de padres a hijos explican parte de esta persistencia; además existe evidencia de que el origen socioeconómico juega un rol importante en los salarios que reciben los trabajadores. En otras palabras, Chile no es un país puramente meritocrático, pues trabajadores de igual educación y experiencia no compiten en igualdad de condiciones en el mercado laboral.

Los altos indicadores de desigualdad chilena son explicados principalmente por la brecha de ingresos entre el decil superior y el resto de la distribución. «No es porque los pobres sean mucho más pobres; es porque los más ricos se llevan una fracción desproporcionada del ingreso total». Si se excluyera al 10 por ciento más rico de la población, Chile tendría índices de desigualdad similares a los de Finlandia, Noruega y Suecia.

Según A. Repetto, «si bien es cierto que existen grandes brechas en la propiedad de bienes y medios de producción, la desigualdad está altamente relacionada con diferencias en los ingresos laborales. Estos diferenciales, a su vez, son explicados por la educación y por el acceso a los distintos puestos de trabajo en el mercado laboral. En otras palabras, es la desigualdad de acceso a las oportunidades —educación preescolar, colegios de calidad,

admisión a la universidad, financiamiento de estudios superiores y contactos para conseguir un buen trabajo— la que determina la inequidad salarial y de ingresos».

En consecuencia, para acortar las grandes brechas entre ricos y pobres, es crucial remediar las diferencias en todas las etapas de la formación del capital humano. Primero, una tarea pendiente en Chile hoy es medir y certificar la calidad de la oferta preescolar, y aumentar su cobertura, en especial entre los hijos de hogares pobres y vulnerables. Segundo, las políticas de educación escolar deben elevar la calidad de la educación básica y media de los establecimientos municipales y particulares subvencionados. Por último, deben mejorarse los mecanismos de financiamiento de la educación superior, incluyendo los centros de formación técnica. La nueva Ley de Financiamiento de la Educación Superior es un paso en este sentido.

Sin embargo, A. Repetto señala que «una distribución más equitativa del capital humano no asegura por sí sola que las brechas de ingresos se reduzcan, pues los puestos de trabajo clave no son asignados únicamente por meritocracia». Luego, «un paso crucial para reducir las brechas que hoy observamos es combatir la discriminación (ya sea producto del comportamiento de empleadores, consumidores, compañeros de trabajo o proveedores) que hace que el origen socioeconómico sea un determinante importante de los ingresos laborales».

Los datos muestran que la movilidad social en Chile es muy baja. La probabilidad de que los hijos de padres de hogares pobres (40% más pobre) alcancen a hogares ricos (20% más rico) es inferior al 10%. En el otro extremo, un joven proveniente de un hogar del quintil más rico tiene un 50% de probabilidad de permanecer en la parte alta de la distribución.

En síntesis, A. Repetto destaca que «los hijos de las familias del quintil superior tienen muchos más medios para generar ingresos en el futuro y permanecer en la parte alta de la distribución: tienen más recursos en sus hogares, tienen padres más educados, se gradúan de colegios de mejor calidad, tienen una mayor probabilidad de completar la educación universitaria, tienen los recursos para financiar sus estudios superiores, etc. Las grandes desigualdades son heredadas, y comienzan desde que los niños nacen».

No obstante lo anterior, Chile no está condenado a ser un país de desigualdades «escandalosas». Por una parte, el gasto social genera ganancias redistributivas en el corto plazo. Por la otra, hay espacio para políticas que hagan auténticamente competitivos el mercado laboral y el acceso a la educación de calidad. Esto incidiría en plazos largos en una distribución menos desigual de los ingresos.

El impacto distributivo del gasto social es relevante. «La focalización del gasto social y un creciente porcentaje del PIB dedicado a su financiamiento, han incrementado su efectividad para reducir la desigualdad en los últimos años. Hacia fines de los años 80, alrededor de un 13% del PIB se destinaba a gasto social; en el año 2002, un 16% del PIB se dedicaba a estas funciones. De este modo, en 1987 los subsidios y transferencias reducían en un 33% la brecha entre los quintiles más ricos y pobres; hoy la reducen en un 45%» (A. Repetto).

Eduardo Saavedra analiza (en este libro) el marco regulatorio aplicado a los servicios de utilidad pública. Durante la segunda mitad de la década de los 80 Chile inició la privatización de empresas públicas que operaban en los servicios básicos. Dada la naturaleza monopólica que caracteriza a estas industrias está justificado teóricamente un rol regulador básico del Estado (incluso) en una economía de mercado.

El objetivo central de la regulación de los servicios básicos es doble: (i) Proteger a los usuarios de conductas monopólicas de parte de las empresas prestadoras de servicios básicos. (ii) Proporcionar señales e incentivos a los dueños de las empresas para que éstos realicen las inversiones necesarias (de largo plazo) para la provisión del servicio.

Hay en general coincidencia entre los economistas de la Concertación y los economistas de la derecha respecto a los aspectos formales y técnicos del marco regulatorio para los servicios básicos; i.e., el modelo subyacente de regulación es fundamentalmente el mismo. Las diferencias radican, según E. Saavedra, en los siguientes aspectos: (i) Un gobierno de derecha sería más proclive que un gobierno de la Concertación a los intereses de las empresas inversionistas en los servicios de utilidad pública. (ii) De esto se

infiere que un gobierno de derecha minimizaría el uso de un marco regulatorio con demasiadas normas que posibiliten muchas decisiones discrecionales de la agencia regulatoria. En este sentido confiaría más en la presunción de que todos los mercados son deseables lo que induciría un proceso autorregulatorio por parte de las empresas. (iii) En breve, las agencias reguladoras bajo un gobierno de derecha habrían tenido relativamente pocos recursos y un reducido poder.

Uno de los problemas graves de la regulación es la existencia de asimetría de información entre el regulador y la empresa regulada. La aparición de conglomerados (verticalmente integrados) dentro de cada uno de los sectores, permite a través de diversas prácticas reales o potenciales utilizar sus relaciones verticales para obtener ventajas respecto de sus empresas rivales que operan en los segmentos competitivos de esas industrias. En términos más generales, cuando las empresas reguladas tienen más información que el regulador y cuando la institucionalidad regulatoria y judicial da espacios para el comportamiento oportunista, es más factible que las empresas utilicen estrategias anticompetitivas de difícil detección o impongan barreras a la entrada a los mercados verticalmente relacionados al monopolio regulado. Los perjudicados son los consumidores que pagarán tarifas más altas.

Los gobiernos de la Concertación han tenido una actitud proactiva orientada a lograr que el grueso de la población tenga acceso a los servicios básicos y que las tarifas correspondan a aquellas que prevalecerían en un contexto competitivo para así maximizar el excedente del consumidor. De acuerdo a E. Saavedra, la población rural se ha beneficiado fuertemente con la política activa de la Concertación al elevar la cobertura de electricidad hacia estos sectores; la tasa de crecimiento de la cobertura de la electrificación rural en el decenio 1982-92 creció al 3,5% anual, mientras que entre los años 1993-2003 este ritmo de expansión anual fue de 5,1%. Además, desde los años 90, la Concertación ha sido capaz de estimular el desarrollo del sector eléctrico en armonía con tarifas que no perjudiquen a los usuarios de este servicio con cobros excesivos.

E. Saavedra señala que hay otros dos elementos que son importantes de considerar al hacer un análisis comparativo del desempeño de los gobiernos de la Concertación y uno hipotético

de derecha (a partir del año 1990 en los servicios regulados de utilidad pública) en relación a la generación de mayor bienestar para la sociedad. Primero, la creación del Servicio Nacional del Consumidor; este organismo fue creado por la Concertación para balancear los poderes entre empresas y consumidores y, a pesar de todas las trabas opositoras, en el año 2004 logró incorporarse la figura de los intereses colectivos y difusos, claves para una adecuada regulación de servicios básicos. Este Servicio Nacional del Consumidor no estaba en la agenda programática de la derecha. Segundo, la aplicación del concepto de concesión en obras de infraestructura que implica un novedoso modo de incorporación y participación privada en servicios de propiedad pública; esto atenta contra el planteamiento privatizador neoliberal, por cuanto crea un híbrido de propiedad pública y operación privada de un bien. Como consecuencia de esto, el enorme progreso en materia de infraestructura constituye una notoria y visible modernización del país, lo cual ha sido logrado en estos 15 años por los gobiernos Concertacionistas.

Álvaro Díaz y Gonzalo Rivas (en este libro) analizan el aporte de los gobiernos de la Concertación en innovación tecnológica y desarrollo digital. La innovación permanente y el uso de la tecnología moderna son fundamentales para aumentar la competitividad y el crecimiento económico.

Chile tiene la ventaja de poder beneficiarse de los conocimientos y adelantos generados por los países más avanzados, sin incurrir en el enorme costo que significa desarrollar esas tecnologías desde cero. Luego, ¿por qué no limitarse a importar la tecnología desarrollada por los otros?

En varios sectores productivos las empresas chilenas ya están utilizando la tecnología más avanzada. Pero, en los sectores en que Chile es un gran productor mundial, como la industria del salmón, la industria forestal, la fruticultura y la gran minería del cobre, no basta con estar al día en el conocimiento global para mantener posiciones de liderazgo. Hay determinadas enfermedades, pestes, problemas mineros o problemas ambientales que son específicos a las condiciones locales del país. Solo en Chile habrá interés en desarrollar nuevas tecnologías para abordar esos desafíos, por lo que

no podemos esperar que las soluciones provengan desde el extranjero. Se requiere generar nuevos conocimientos y aplicarlos novedosamente para inducir nuevas variedades de frutas y árboles, antibióticos más efectivos para los salmones o procesos más eficientes para la minería.

En consecuencia, el país tiene que dar un salto cualitativo en los esfuerzos de investigación y desarrollo (I+D) orientados a la innovación. ¿Por qué el Estado tiene que intervenir para estimular I+D y la difusión de las tecnologías modernas? Las empresas confrontan importantes riesgos y una baja capacidad de apropiación de los beneficios de la I+D; sus resultados pueden ser apropiados por otros que no incurrieron en el esfuerzo de I+D. Esto implica beneficios o externalidades positivas que pueden ser muy relevantes para el conjunto de la economía. El Estado debiera canalizar recursos públicos orientados a complementar los esfuerzos privados en I+D para compensar por las externalidades positivas generadas. Además, se requiere asegurar un sistema eficiente de protección de derechos de propiedad intelectual, expandir la infraestructura de información, impulsar la formación de recursos humanos de alto nivel e incentivar una fuerte interacción entre las firmas y las instituciones tecnológicas.

Díaz y Rivas señalan que los gobiernos de la Concertación han impulsado una política activa de fomento a la innovación tecnológica y al desarrollo digital, marcando así una ruptura con la línea seguida durante el régimen militar y de clara diferenciación con las posturas de la derecha. En 1973, el fomento al desarrollo tecnológico dejó de ser un tema de preocupación para las autoridades gubernamentales. En consecuencia, en 1990 prácticamente no existían apoyos públicos a las actividades de difusión o de innovación tecnológica. A partir de entonces comenzó un ciclo de modernización y racionalización de los institutos tecnológicos estatales, de fortalecimiento progresivo de los fondos tecnológicos así como una acumulación de experiencias que fueron generando una masa crítica de profesionales, científicos y empresarios provistos de un enfoque cada vez más articulado y consensuado sobre política pública, gestión tecnológica en universidades y estrategias empresariales.

La lógica para las acciones de política pública en este campo pueden ser resumidos en los siguientes puntos (Díaz y Rivas): (a)

Superación de fallas de mercado: Las intervenciones deben orientarse a solucionar fallas de mercado claramente identificadas. (b) Privilegio a la demanda: Los proyectos e intervenciones deben responder a las necesidades expresadas por los usuarios o empresas. (c) Cofinanciamiento: Los beneficiarios deben participar en el esfuerzo, pues de otro modo no es clara la pertinencia de las actividades financiadas. (d) Asignación por mérito: La orientación de los recursos no es definida mediante una selección *ex ante* (escoger ganadores), sino en función de la calidad de las propuestas. (e) Programas evaluables: El impacto de los programas tiene que poder ser evaluado.²¹ Las altas tasas de retorno computadas reafirman la hipótesis de que existe sub-inversión en innovación tecnológica en Chile.

Los gobiernos de la Concertación desempeñaron un rol fundamental en la incorporación de las tecnologías de información en Chile privilegiando la universalización de acceso y masificación del uso de Internet.

Además, el sector público lideró el uso de Internet. En este sentido, el caso del Servicio de Impuestos Internos (SII) es ya emblemático, por cuanto se transformó en el modelo a imitar. Además, indujo a la mayoría de los chilenos a efectuar sus operaciones tributarias vía Internet. No solo masificó todas las operaciones tributarias, sino que amplió su ámbito de acción impulsando proyectos tales como la factura electrónica y la boleta de honorarios electrónica que ha tenido alta receptividad en los profesionales. Al mismo tiempo, el SII junto con otros servicios públicos de relevancia nacional como la Tesorería General de la República, el Servicio Nacional de Aduanas y Chilecompra.cl, están impulsando proyectos transversales orientados a establecer una plataforma gubernamental de servicios electrónicos. Esto facilitará la digitalización de un número creciente de servicios públicos, incluyendo municipios, que están utilizando intensivamente las nuevas tecnologías y redes digitales para otorgar mejores servicios a las personas y las empresas.

Además, el Estado a través de políticas públicas activas impulsó programas masivos de acceso a Internet en escuelas, liceos, universidades e infocentros comunitarios, especialmente en aquellos segmentos donde el mercado no llega naturalmente; impulsó un intenso esfuerzo de poner información y servicios públicos a través

de Internet, lo que está incentivando el desarrollo de mercados de servicios sobre Internet.

Según Díaz y Rivas, «el gran aporte de los gobiernos de la Concertación consistió en captar tempranamente —antes que el sector privado— la importancia e impacto de la revolución digital en marcha. No es aventurado entonces inferir, que si la Concertación no hubiera gobernado durante estos años, no habría existido una política pública de promoción del desarrollo digital tan activa, o ésta se habría impulsado tardía y fragmentariamente. El abandono que la dictadura hizo de la política tecnológica en el pasado, sumado a la intrínseca desconfianza a todo lo que pueda hacer el sector público, hubiesen entrabado las políticas públicas necesarias para facilitar el desarrollo de Internet en Chile».

Raúl O'Ryan y Camilo Lagos (en este libro) examinan el tópico del medio ambiente. En el período pre-1990 predominaba en las autoridades de la época una visión de que para crecer había que pagar ciertos costos; el lema era «crecer primero y limpiar después». El enfoque central era reactivo, a medida que aparecía un problema ambiental significativo se tomaban acciones específicas. Se intentaba además minimizar la importancia de este tema en los medios.

No obstante lo anterior, la Constitución de 1980 definía un criterio específico de protección del medio ambiente. Sin embargo, aún cuando se crean ciertas normas, no se especifican los mecanismos para hacerlas cumplir. Para el régimen militar, no era prioritario hacerlo, puesto que no había información ni presión social en este sentido. «Dado que el objetivo consistía en maximizar el crecimiento, entonces no era conveniente imponer restricciones ambientales».

Durante los 90, podrían distinguirse dos posturas algo distintas en la derecha. Una de ellas, minimiza el rol del Estado y propone que el mercado y los derechos de propiedad son la clave para resolver los problemas ambientales (Libertad y Desarrollo). La otra sugiere de manera complementaria a lo anterior, además, definir las normas de calidad ambiental deseadas por la sociedad y velar porque éstas no sean superadas. La idea implícita en este planteamiento es la necesidad de fijar reglas claras y luego dejar que las propias empresas vean las formas de cumplir (Centro de Estudios Públicos).

De acuerdo a O'Ryan y Lagos, durante los gobiernos de la Concertación hay un cambio profundo del enfoque frente a los problemas ambientales. El Estado se hace proactivo, no solo respondiendo ante situaciones críticas, actuando de manera preventiva e intentando evitar el deterioro ambiental. En el plano institucional se busca enfrentar coordinadamente, ya no a nivel de organismos aislados, los problemas más urgentes. La creación de la CONAMA (1990) implica el diseño de una nueva institucionalidad ambiental.

Además, se busca sincerar el estado del medio ambiente nacional generando antecedentes sobre los problemas más evidentes, tales como la contaminación de Santiago, del agua en Chile y las emisiones en el sector minero. Se introducen regulaciones negociadas con los principales actores involucrados, se amplía la regulación hacia problemas de calidad ambiental, se desarrolla una legislación sectorial, se incorporan en forma incipiente instrumentos de mercado y se dicta legislación preventiva.

Este cambio de enfoque de la política ambiental de la Concertación se basaba en que no importaba solo el crecimiento económico, sino que era necesario un «crecimiento económico acompañado de justicia social y exigencias de una buena calidad de vida».

Dada la mayor integración de Chile a la economía mundial y la firma de TLC con países desarrollados, surgen nuevas restricciones, ésta vez externas, respecto del tema ambiental. Como lo plantean O'Ryan y Lagos, «ya no es solo el Estado el responsable de llevar adelante las políticas regulatorias medioambientales, sino que además las iniciativas en este ámbito surgen del mismo mercado (en particular de las exportaciones), y de la comunidad nacional e internacional que presionan por un desarrollo que considere sus intereses».

Los mercados externos crean incentivos y mecanismos para limitar las emisiones. Los consumidores internacionales son crecientemente más exigentes en cuanto a una buena gestión ambiental. Los inversionistas también presionan en muchos casos para asegurar que el comportamiento ambiental de las empresas en que invierten sea satisfactorio.

Por otra parte, las comunidades por su parte influyen considerablemente en el comportamiento ambiental de las plantas industriales (ciudadanos, organizaciones sociales y religiosas y ONG —nacionales e internacionales—). Se influencia a los políticos

para apoyar regulaciones más estrictas y se presiona a las empresas con amenaza de sanciones sociales, políticas o físicas si no se comprometa a la comunidad afectada o se reducen emisiones; el resultado es una negociación directa entre la comunidad y las empresas.

Como lo destacan O'Ryan y Lagos, Chile ha avanzado de manera notable en los últimos quince años en materia de gestión ambiental. Esto se ha traducido en un mejoramiento de la calidad del aire, aguas y manejo de residuos sólidos. A nivel de la Región Metropolitana, las emisiones de los contaminantes más peligrosos para la salud humana se han reducido a la mitad, en un período donde la actividad económica de la región se ha duplicado. En el tratamiento de aguas servidas, a inicios de los años noventa el país contaba con niveles de tratamiento inferiores al 5%, incrementando la cobertura de hogares a cerca del 80% (2005). La contaminación producida por la minería se ha reducido en casi un 50% (en emisiones de anhídrido sulfuroso) mientras que se ha triplicado la producción de cobre. Por otra parte, se ha logrado un cumplimiento cabal de las normas de emisión en las playas del litoral central.

En síntesis, de una situación pre-1990 en la cual prácticamente había desaparecido como función del Estado, el rol regulador del medio ambiente se ha formalizado y fortalecido, generando un evidente aumento de bienestar.

VI. SÍNTESIS

Reiterando los aspectos conceptuales más importantes de la revisión de la literatura reciente sobre la cuestión social y distributiva, desarrollo y crecimiento se infiere:

- La libertad es un anhelo mayor del desarrollo humano, en un sentido amplio y comprensivo, entendida como una posibilidad de realización y expansión de las capacidades de todas las personas. Esta libertad es consecuencia de un conjunto de acciones combinadas: la capacidad de comprender de las personas, el mercado y el crecimiento económico y la acción del Estado por medio de políticas sociales anticipatorias, proactivas y no solo reparadoras.
- En una sociedad en que existe desigualdad, para que todos

puedan tener cierto control sobre el presente, se requiere que el Estado implemente el principio de igualdad de oportunidades, especialmente en la partida, en los niños. La igualdad de oportunidades no es exclusivamente tarea del Estado; además, debe ser complementada con la responsabilidad a nivel individual. La existencia de derechos requiere como contraparte un aumento de las responsabilidades individuales.

- Para la derecha, la equidad es un subproducto del crecimiento. Luego, lo fundamental es maximizar el crecimiento para resolver los problemas sociales. Además, dentro de su lógica individualista, cada uno debiera resolver cómo se protege de los riesgos generados en un mundo globalizado. La acción del Estado debiera ser subsidiaria y complementaria con una política social con un marcado énfasis en programas asistenciales y distribución de ayudas.
- El Estado de Bienestar neutraliza y «humaniza» los efectos negativos del capitalismo. De esta manera se evitan las tensiones sociales que genera la «comoditización» del factor trabajo. Con la existencia del Estado de Bienestar, los excesos del «laissez-faire» son puestos bajo control social y esto proporciona una base más racional y equitativa para la preservación de un sistema económico basado en la propiedad privada.
- Pero, la protección social no puede limitarse al «rol de reparador de los desajustes que genera la acción del mercado. dejando de lado su rol anticipatorio, proactivo e igualador de oportunidades». La política «es también una poderosa palanca de construcción de sociedad y distribución de signos de pertenencia e integración a una comunidad sociopolítica».
- Respecto de las políticas de salud y educación, no basta con aumentar los recursos destinados a estos rubros. Existen serios problemas de calidad en estos servicios; además, es necesario incorporar y no antagonizar a los médicos y a los profesores. Ellos son la piedra angular del sistema; ninguna política da frutos si estos profesionales no participan activamente.
- Este problema es más general. Una sociedad y una economía en la que constantemente se están enfrentando grupos antagónicos no funciona eficientemente ni es socialmente viable. Es necesario aumentar los niveles de cooperación entre los diversos

NOTAS

- intereses involucrados. La estrategia de armonizar avances de los trabajadores con paz social y crecimiento económico ha producido resultados notables en términos económicos y sociales. Pero, existe el dilema no resuelto de aumentar la flexibilización laboral sin generar inestabilidad en los ingresos de las familias.
- Chile es un país con grandes desigualdades y poca movilidad social. En el largo plazo, para acortar las grandes brechas entre ricos y pobres, es crucial remediar las diferencias en todas las etapas de la formación del capital humano. En el corto plazo, la focalización del gasto social y un creciente porcentaje del PIB dedicado a su financiamiento, han incrementado su efectividad para reducir la desigualdad en los últimos años.
- Hay una obsolescencia de la dicotomía mercado o Estado. En efecto, lo que requiere un país en el mundo globalizado actual es «más mercado y más Estado»
- No existe una fórmula única, o bien «no existe un set único de políticas» que implemente principios generales económicos como por ej. estabilidad macroeconómica e integración a la economía mundial.
- Las buenas instituciones desempeñan un rol más importante que las buenas políticas económicas para inducir el crecimiento.
- La creación de instituciones requiere la acción discrecional y activa del gobierno con los partidos y coaliciones políticas para establecer los consensos requeridos. En consecuencia, una lección básica (para un país en desarrollo) sería que «no hay que buscar y aplicar las políticas óptimas (las que generalmente no existen), sino que aquellas que son las mejores y viables de acuerdo al consenso político y social existente».
- Para asegurar el perfecto funcionamiento de un mercado que sea dinámicamente competitivo, es una paradoja del capitalismo la necesidad de un Estado fuerte (y no un Estado minimalista).
- La cuestión central para un país en desarrollo es la creación de una estructura institucional y de mercado que se refuercen mutuamente, y que ayude a promover el desarrollo económico. La cuestión de fondo para estimular el desarrollo no radica en sacar al Estado, sino que en incorporar de manera activa al sector privado y a la sociedad civil.

- 1 El autor agradece los comentarios, críticas y discrepancias de Edgardo Boeninger, Rodrigo Egana, Alejandro Foxley, Ricardo Ffrench-Davis, Claudio Fuentes, Alfredo Joignant, Eugenio Lahera, Oscar Landreche, Antonio Martinez, Jorge Marshall, Carlos Montes y Andrés Velasco. Obviamente, solo algunos comentarios han sido incorporados; los más pertinentes. Como es tradicional, el autor es el único responsable por el contenido de este artículo.
- 2 Esta sección está basada en Beck (2000), Bauman (2001), Giddens (1999, 2000).
- 3 Isaiah Berlin critica un concepto positivo de libertad que es diferente al de Sen. Podría argumentarse que Berlin estaría de acuerdo con Sen, por cuanto al explicar las implicancias de la libertad negativa plantea textualmente «hablaré de esclavitud u opresión económica si creo que me encuentro en estado de necesidad por culpa de una organización particular que considero injusta» (Berlin, 2001, pag. 49)
- 4 Esta sección está basada en Pierson (1998), Esping-Andersen (1990, 2001), Barr (2004).
- 5 En esta sección se utilizan los artículos de las revistas *Journal of Economic Perspectives* (1990; *Symposia sobre «The State and Economic Development»*) y *World Bank Annual Conference on Development Economics* (1992) y artículos del libro Meier & Stiglitz, eds. (2001)
- 6 Esta sección está basada en World Bank (1988), Krueger (1990) y Fishlow (1990).
- 7 Las externalidades corresponden a situaciones en que los efectos de la acción de un agente sobre otro no está incorporada en el precio del mercado. Por ej. en el precio de los cigarrillos no está incluido el malestar que el humo le genera a los no fumadores.
- 8 Esta sección está basada en Krueger (1990).
- 9 Hay una hipótesis 3 - «Cuando se supone que los agentes económicos son optimizadores, tienen información perfecta y expectativas racionales, entonces éstos pueden neutralizar los efectos de las políticas aplicadas por el gobierno; en consecuencia, las políticas públicas pasan a ser innecesarias por cuanto van a tener un efecto nulo». Sin embargo, la evidencia proporciona numerosos casos en que las políticas fiscales, monetarias, cambiarias y comerciales tienen un efecto concreto sobre la evolución de la economía. Por algo, todos los países siguen nombrando Ministros de Hacienda y Presidentes del Banco Central.
- 10 Ver North (1990) y Eggertson (1990).
- 11 Esta sección está basada en Barthan (1990) y Datta-Chaudhuri (1990).
- 12 Esta sección está basada en Datta-Chaudhuri, (1990) y Fishlow (1990).
- 13 Esta sección está basada en World Bank (2005a, b, c), Meier & Stiglitz (2001), Bowles (2004) y CAF (2004).
- 14 Esto no es exactamente así por cuanto en el caso fiscal algunos países (muy pocos, Chile entre ellos) han definido una regla de superávit fiscal (estructural de 1%).

- 15 El problema de agencia en una empresa radica en el hecho de que los dueños (los principales), por ej. los accionistas, contratan a un gerente, que sería el agente que administraría la empresa. En muchos casos, las acciones del «agente» no son fácilmente observables. Luego, puede que el «agente» optimice una función objetivo que puede ser distinta a la de los dueños. Algo similar sucede entre la sociedad («los dueños») y las autoridades («los agentes») que elige.
- 16 Esta sección está basada en Hoff & Stiglitz (2001) y en Bowles (2004).
- 17 Un paradigma que está centrado en un presente estático, elimina el pasado y el futuro del análisis. El pasado es eliminado a través del expediente de suponer: (i) el efecto de los eventos históricamente acontecidos se erosiona totalmente a través del tiempo; o bien, (ii) los precios del presente contienen toda la información relevante del pasado. Por otra parte, las variables del futuro son representadas simplemente como las variables del presente multiplicadas por un factor (la tasa de descuento intertemporal). Dado esto último, no es extraño el fracaso observado a nivel teórico en la elaboración de modelos que logren explicar los factores determinantes del crecimiento económico.
- 18 Esto es similar al mundo de los niños recién nacidos de Rawls. Pero, podría ser aproximadamente válido para alguno de los «nuevos» países de Europa del Este.
- 19 Esta sección está basada en Esping-Andersen (1999).
- 20 Chile suscribe TLCs en los 90 con México (1991), Venezuela (1993), Colombia (1993), Ecuador (1994), MERCOSUR (1996), Canadá (1997) hasta firmar los recientes TLC con la Unión Europea y Estados Unidos.
- 21 Díaz y Rivas sugieren 3 criterios de evaluación: (i) Adicionalidad, la acción de los fondos debiera expandir la actividad de innovación y no reemplazar esfuerzos previos (*crowding-out*). (ii) Pertinencia: los fondos debieran haber logrado un involucramiento efectivo del sector privado en las actividades. (iii) Impacto: los recursos públicos canalizados a través de los fondos debieran tener una rentabilidad social positiva.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bardhan, Pranab (1990), «Symposium on the State and Economic Development», *Journal of Economic Perspectives*, Summer, V.4, N° 3, (3-8).
- Barr, Nicholas (2004), *Economics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Bauman, Zygmunt (2001), *En Busca de la Política*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Beck, Ulrich (2000), *Un Nuevo Mundo Feliz. La Precariedad del Trabajo en la Era de la Globalización*, Paidós, Buenos Aires.
- Berlin, Isaiah (2001), *Dos Conceptos de Libertad y Otros Escritos*, Alianza Editorial, Madrid; versión original *Two Concepts of Liberty* (1958).
- CAF (2004), *Reflexiones para Retomar el Crecimiento*, Corporación Andina de Fomento, Caracas.
- Datta-Chaudhuri, Mrinal (1990), «Market Failure and Government Failure», *Journal of Economic Perspectives*, Summer, V.4, N° 3, (25-40).
- Esping-Andersen, Gosta, ed. (2003), *Why we Need a Welfare State*, Oxford University Press, New York.
- Esping-Andersen, Gosta, (1999), *Social Foundations of Post-Industrial States*, Oxford University Press, Oxford.
- Esping-Andersen, Gosta, (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Fishlow, Albert (1990), «The Latin American States», *Journal of Economic Perspectives*, Summer, V.4, N° 3, (61-74).
- Foxley, Alejandro (2005) «Lessons from Chile's Development in the 90s», in *World Bank* (2005b), op. cit., (133-153).
- Giddens, Anthony (1999), *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, Polity Press, Cambridge.
- Giddens, Anthony (2000), *The Third Way and its Critics*, Polity Press, Cambridge.
- Krueger, Ann O. (1990), «Government Failures in Development», *Journal of Economic Perspectives*, Summer, V.4, N° 3, (9-24).
- Meier, Gerald, M. & Joseph E. Stiglitz, eds. (2002), *Frontiers of Economic Development. The Future in Perspective*, World Bank, Washington D.C.
- Meller, Patricio (1996), *Un Siglo de Economía Política Chilena (1890-1990)*, Andrés Bello, Santiago.
- Pierson, Christopher (1991), *Beyond the Welfare State*, Polity Press, Cambridge.
- Polanyi, Karl (1957), *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Beacon Press, Boston.
- Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, Knopf, New York.
- Westphal, Larry E. (1990), «Industrial Policy in an Export-Propelled Economy: Lesson from South Korea's Experience», *Journal of Economic Perspectives*, Summer, V.4, N° 3, (41-60).
- World Bank (2005a), *Economic Growth in the 1990s. Learning from a Decade of Reform*, World Bank, Washington D.C.

