

CHILE: DE LA CONCENTRACIÓN BASADA EN RECURSOS NATURALES A LA EQUIDAD BASADA EN LA ECONOMÍA DEL CONOCIMIENTO

Daniel Araneda | Estudiante Economía Universidad de Chile

Durante las últimas semanas hemos presenciado importantes movilizaciones estudiantiles exigiendo el retorno a la educación pública, financiamiento estatal y mejoras en la calidad de ésta. También dentro del acontecer noticioso, nos encontramos con las declaraciones del vicepresidente de la CORFO, Hernán Cheyre, quien señaló el fin de la política de *clusters*¹. Esto significa que el estado chileno renuncia a una política industrial que apoyaba a sectores específicos que poseían ventajas competitivas, con la intención de apoyar a todos los sectores por igual. Al renunciar a esta política industrial, Chile pierde capacidad para modificar su matriz productora y exportadora, manteniendo la primacía de las exportaciones de *commodities*, es decir, materias primas sin alto valor agregado, como el cobre.

A través del presente trabajo, se pretende contribuir a la comprensión de la evolución de la pobreza y la desigualdad en Chile, relacionándolas con las medidas propuestas por el Consejo de Innovación. Para ello, se establecen dos paralelos: primero, con las reformas del Consenso de Washington y la etapa de segundas reformas; y segundo, con la relación entre una economía basada en la explotación

(1) Se entiende por *cluster* a los complejos productivos que aprovechan la dinámica económica, es decir, la interacción entre demanda de insumos y perfeccionamiento del producto, que se da en torno a una actividad central. Podríamos pensar en la industria salmoneera, donde no sólo se encuentra el cultivo mismo del salmón, sino también la demanda por jaulas o profesionales capacitados, así como se genera también una industria que demanda salmónes para agregarles valor.

de recursos naturales y la consiguiente concentración del ingreso. Lo que se pretende mostrar de esta forma es que si Chile quiere sostener su crecimiento económico y reducir la desigualdad, requiere de una política industrial basada en la capacitación de sus trabajadores y en el avance en el conocimiento.

Durante la dictadura militar, la macroeconomía chilena dio un vuelco importante que se desarrolló posteriormente en toda Latinoamérica. Chile pasó de ser una economía cerrada, basada en la sustitución de importaciones, es decir, en la producción de manufacturas que antes eran importadas, a ser un país abierto al mercado y, por lo tanto, basado en el aprovechamiento de los recursos con mayor dotación en el país, sobre todo en el área de los recursos naturales.

Este nuevo modo de hacer economía, fue recogido en los noventa como una receta reproducible universalmente bajo el nombre de Consenso de Washington. Aquí se postulaba: i) la importancia de la apertura de los mercados, ya que según esta línea de pensamiento, sólo así se podría hacer buen uso de las ventajas comparativas. ii) Una baja intervención estatal, traducida en la disminución de los subsidios y protecciones a la industria nacional; desregulación y privatización de muchos servicios hasta entonces públicos. El objetivo de todo ello era mantener la respon-

sabilidad fiscal (que para el Consenso de Washington se expresaba en un bajo nivel de deuda pública), porque ésta sería una característica atractiva para las inversiones; y una industria nacional competitiva internacionalmente. Esto último bajo la noción de que las empresas privadas, dada la competencia a la que están sometidas, son más eficientes que las públicas. iii) Un último punto importante es el énfasis que se le otorgó al control de la inflación, idealmente cercana a cero. Ello respondía a la idea que señala que los costos de la inflación afectan especialmente a la población más pobre que no puede protegerse de ella, y también a la noción de que la inflación es distorsionadora de los precios que el mercado requiere para su eficiencia.

Chile fue bastante exitoso en la aplicación de estas medidas. Las cifras lo ilustran bien: la hiperinflación previa al golpe militar, era sobre el 700% anual, y aunque su reducción fue bastante costosa por la persistencia que tiene este fenómeno, finalmente se logró disminuir a un promedio anual cercano al 20% entre el '82 y el '89. También se pasó de un déficit del gobierno general de 11,5% en promedio durante la UP a un déficit promedio de 0,1% durante los ochenta. La apertura comercial se reflejó en el crecimiento anual de las exportaciones, que pasaron de un -4,1% en promedio en el gobierno de Allende a un 10,6% en promedio anual en el régimen militar. (Ffrench-Davis, 2004)

Estas medidas fueron continuadas por los gobiernos de la Concertación, aunque se puso un mayor énfasis en la protección social. Dentro de los mismos parámetros, la inflación siguió cayendo (como promedio en los tres primeros años del gobierno de Lagos fue un 2,8%), el déficit pasó a ser superávit cercano a 1% durante los gobiernos Aylwin y Frei, y las exportaciones siguieron creciendo sobre el 9% en estos mismos gobiernos (Ffrench-Davis, 2004).

Tal como señala Ffrench-Davis (2004), las políticas públicas implementadas después de la crisis del '82 se centraron

en una ideología neoliberal más pragmática², que tenía detrás la focalización del gasto en los sectores más vulnerables y la teoría del “chorreo”. La consecuencia fue una importante reducción de la pobreza.

Larraín (2008) señala que hacia 1982 alrededor de un 45% de la población vivía bajo la línea de la pobreza, es decir, con un ingreso que no alcanzaba para comprar dos veces una canasta básica de alimentos. En los siguientes veinte años este índice fue disminuyendo considerablemente; en 1992 era de un 33%, en 2000 llegaba a un 20% y seis años más tarde llegaría a la histórica cifra de 14%³.

Estas cifras pueden ser complementadas señalando, entre otros logros: i) la esperanza de vida pasó de 62 años en los setenta a 75 años el 2000; ii) en el mismo período el analfabetismo bajó de un 12% a un 4%; la cobertura de educación básica, de 75% a 98%; la de educación media de 29% a 84%; la de educación superior de un 9% a un 30%. iii) Por otro lado las redes de alcantarillado pasaron a cubrir un 93% de la población urbana (en 1970, 31%) y el agua potable alcanzó a un 99% de la población urbana (antes 67%); iv) se puede señalar que al año 2010 un 92% de las familias chilenas tenían refrigerador (solo un 49% en 1982); v) que el hacinamiento pasó de ser 56% en 1982 a 44% en 1992 y posteriormente 20% en 2010. (Ramos, 2005)

Bajo la evidencia anterior se puede decir con certeza que, sobre todo en los gobiernos de la Concertación, la pobreza se redujo considerablemente y las condiciones de vida de la población mejoraron. Estas mejoras se tradujeron no sólo en un aumento en el poder adquisitivo, sino también

(2) El autor señala dos tipos de política económica durante la dictadura; una primera fase entre 1973 y 1981 centrada en lo que él llama *neoliberalismo puro*, y una fase entre 1982 y 1989 caracterizada por un *mayor pragmatismo*.

(3) Esto considerando los datos oficiales donde la línea de la pobreza se fija en base a una canasta básica de alimentos. Actualizando con ella los nuevos patrones de consumo, como lo hace el actual ministro de hacienda Felipe Larraín (2008) en “Cuatro Millones de Pobre en Chile: actualizando la línea de la pobreza”, la pobreza sigue siendo bastante elevada: 29% de la población en 2006.

en ámbitos no económicos como la esperanza de vida o la cobertura en educación.

Para algunos el debate se agota aquí. En esta línea encontramos a John Rawls, pensador liberal norteamericano, quien plantea que la desigualdad entre el que tiene más y el que tiene menos, pierde importancia si es que el que tiene menos está mejor que antes, y cuenta con un cierto estándar mínimo para satisfacer sus necesidades básicas. Esta manera de plantear las cosas no parece ser suficiente para un país con el grado de desigualdades como el que presenta Chile. Así, el núcleo del problema parece ser que las desigualdades se van reproduciendo y el espíritu de un mínimo nivel de vida atenta directamente contra la igualdad de oportunidades⁴.

En esta línea las cifras son muy decidoras; Repetto (2005) muestra que la probabilidad de pasar del decil I al decil X es de un 0,06%, la probabilidad de mantenerse en el decil I es 35,22% y la de mantenerse en el X es 55,64%. Así, la correlación con la desigualdad total de Chile es evidente, al analizar la evolución del coeficiente de GINI, que desde los 90 se ha mantenido relativamente estancado. En 1987 éste era 56,3% y en 2003, 55,6%; recién en 2006 cae a 52,9%, pero no deja de ser de los países con peor distribución del ingreso en el mundo (Solimano & Torche, 2006). En el mismo sentido, el ex ministro de hacienda, Andrés Velasco, señala que el 10% de los hogares más ricos tiene un ingreso per cápita 78 veces superior al de los hogares del decil más pobre.

¿Cuál es la mejor estrategia para enfrentar esta situación? Las opiniones están divididas al respecto siendo la reforma tributaria una de las medidas propuestas. Pero los efectos de una reforma tributaria que aumente el impuesto a la

(4) En este aspecto, también se puede discutir la correlación existente entre crecimiento e igualdad; si más igualdad nos lleva a un mayor o menor crecimiento. Este debate no será abordado en esta ocasión porque planteamos que la igualdad es un valor en sí mismo, es decir que aunque mayor igualdad no tuviera una repercusión favorable en el ingreso, ello no dejaría de ser un motivo para buscarla.

renta en la distribución del ingreso son discutibles. Engel, Galetovic y Raddatz (1998) plantea que el mayor impacto se encontraría en el gasto social que se pueda hacer con la recaudación. Por ello, planteamos que el mejor avance que se puede hacer en esta dirección es aumentar el royalty a las empresas mineras y reducir la gran cantidad de exenciones que permite el actual sistema tributario⁵.

El consejo de innovación

En el año 2005 fue creado el Consejo Nacional para la Innovación y la Competitividad (CNIC). El objetivo de esta iniciativa era crear una visión a largo plazo de lo que debería hacer Chile para crecer en ingresos y también en equidad. La idea central del consejo de innovación es fomentar los complejos productivos en torno a los recursos naturales, pero no en base a una mayor extracción, sino en base a la economía del conocimiento. Así, lo que se espera es que el mayor valor agregado esté en productos donde se cree información nueva o exista una alta tasa de innovación, tanto en los mismos productos, como en los procesos. Los sectores escogidos fueron el resultado de un análisis realizado por consultorías externas (minimizando el problema de agencia en que cada sector busca ser priorizado), que ordenaron todos los sectores chilenos en cuanto a potencial productivo a nivel mundial y la dificultad o facilidad de poder llegar a ese nivel.

Dos puntos claves que el CNIC aborda son educación y avance en investigación y desarrollo (I+D). En este sentido, se puede pensar que Chile, luego de cumplir ciertos objetivos como estabilizar los macro fundamentos de la economía (inflación y déficit fiscal) y abrir sus mercados al mundo, debería buscar reformas más complejas que apunten a mejorar la calidad de vida de todos sus habitantes. En ese sentido Stiglitz (1998) y Williamson (2003), entre otros, hablan de una etapa de segundas reformas, buscando objetivos más amplios como la igualdad, un mejor nivel de

(5) Este tema da para una amplia discusión que, debido a su extensión, no será abordado en este trabajo.

educación, la protección del medio ambiente, etc.

Educación.

El CNIC detalla con evidencia internacional la pésima situación de Chile en este ámbito, no sólo la calidad de la educación de Chile es mala a nivel general, sino además profundamente desigual: los colegios municipales, donde va la población con menores ingresos, tienen resultados mucho peores que los particulares pagados.

Chile en la dictadura reformó su sistema de educación, y nuevamente con el objetivo de focalizar el gasto y asignar bien los recursos, dejó esta tarea al mercado. De aquí surgen dos graves problemas: el primero de orden moral y el segundo de orden práctico. Por el problema moral de la educación entendemos el hecho de que el mercado puede ser un muy buen asignador de recursos (en este caso no lo es y será revisado en el segundo punto), pero no es justo. Por un lado el mercado asigna recursos en base a criterios de ingreso, por otro, hay bienes que se deberían distribuir con criterios de ciudadanía, es decir, en base a los derechos universales. Dentro de éstos segundos está la educación. Entonces no es justo que bienes que debieran ser para todos, como la educación de calidad, sean repartidos con criterios de mercado, donde sólo algunos pueden pagar, y por ende sólo algunos pueden acceder a ella.

El segundo punto se refiere a que el mercado, en este caso, no es el mejor asignador de recursos. Mizzala y Romanguera (2005) profundizan en cómo las asimetrías de información, los problemas de agencia, la falta de accountability y de incentivos producen que el mercado no genere educación de calidad. Así, entendemos que el mercado no es el mejor asignador de recursos y no los distribuye de manera justa.

Investigación y Desarrollo

Frente a este diagnóstico, la idea del CNIC es hacerse cargo del conocimiento como un bien cuasi-público. Ello en

respuesta al hecho de que como no puede ser fácilmente apropiable, muchas veces desincentiva a los agentes a participar de su creación, porque otros compartirán sus resultados.

Lo que se plantea es que Chile, dada su ventaja competitiva en los recursos naturales, genere clusters o complejos productivos en torno a ellos. La idea de esto es agregar valor a la cadena productiva del recurso natural, más que aumentar su producción propiamente tal. Al mismo tiempo, se genera mayor estabilidad ya que los productos manufacturados o con mayor valor agregado, no tienen un precio tan fluctuante en el tiempo como los commodities. Para lograr lo anteriormente descrito, es posible agregar valor a los productos en dos etapas diferentes: desde los procesos previos en los insumos (encadenamiento hacia atrás) o en los mercados que utilizan el producto (encadenamiento hacia adelante). En el caso del cobre, por ejemplo, la propuesta indicaría que más que aumentar el volumen de las exportaciones de cobre, se debería incentivar la tecnología de exploración o de creación de maquinaria para su explotación, esto sería un encadenamiento hacia atrás. Vale la pena mencionar la experiencia de Finlandia, donde la industria forestal no sólo produjo encadenamientos hacia adelante (pasar de exportar troncos y madera terciada a pulpa y cartón), sino que también se produjeron encadenamientos hacia atrás (exportación de químicos utilizados en la producción) y el aumento en inversión en otros países (Ramos, 1998).

El consejo de innovación y la igualdad

La mayor ventaja de la economía basada en el conocimiento, como el mismo CNIC lo expresa, es que favorece la igualdad. Como se señalaba anteriormente, desde la dictadura se favoreció la exportación de recursos naturales, que generan rentas de las cuales sólo unos pocos pueden apropiarse debido a sus características monopsonicas (sólo un demandante de la fuerza de trabajo, que por lo mismo, tiene poder al fijar los precios⁶). Por la misma ra-

zón, no todos pueden acceder a mayores niveles de ingreso, sino sólo el propietario del recurso natural⁷.

Una economía donde el estado apoya a los sectores productivos basados en el conocimiento, produce mayor competencia y, por lo mismo, disipación de rentas y mayor igualdad. Análogamente, pensamos que las recomendaciones del CNIC apuntan a una mayor igualdad, a una mayor participación del estado en la educación, y a un mayor fomento estatal de la investigación; lo último, dada su condición de bien cuasi-público. Estas recomendaciones nos llevan a pensar en un estado bastante más comprometido en la distribución del ingreso del país que lo propuesto por el Consenso de Washington. Por lo mismo, vale la pena considerar las reformas propuestas por el CNIC como el siguiente paso a dar; ese que apunta a mejorar el bienestar de los ciudadanos y a una mejor distribución de la riqueza. En la misma línea, esto conduce a pasar de las rentas producidas por la exportación de recursos naturales, a la competencia y repartición equitativa producto de la economía del conocimiento.

Es evidente que todos estos cambios deben ir acompañados por reformas institucionales que los sustenten. En este sentido, planteamos que es imposible lograr mejoras profundas en la educación, tal como se espera, si es que no se elimina el lucro de ella. De lo contrario, lo único que se lograría es que el incremento en el gasto estatal fuera a parar a las manos de los empresarios de la educación. Lo mismo pasa con la salmonicultura: de nada sirve que el estado promueva firmas que produzcan jaulas de salmónes si no existe una regulación que impida el hacinamiento de

éstos y la consiguiente aparición de virus como el ISA.

Así, es posible concluir que la función que juega la institucionalidad es clave para todos los sectores productivos, y que el rol de ésta debe ser constantemente cuestionado y perfeccionado. En esta línea se podría incluso replantear el sentido del royalty minero que pagan las empresas cupríferas para aumentar los ingresos fiscales y con ello el gasto social.

Conclusión

A modo de conclusión y síntesis, es importante señalar que Chile ha avanzado bastante en la reducción de la pobreza, en la estabilidad de su economía y en la apertura a los mercados internacionales. En este proceso, la exportación de grandes volúmenes de recursos naturales ha sido un factor importante, pero todos estos avances son, sin duda, insuficientes. El gran camino que le queda a Chile por recorrer es el progreso hacia una sociedad más justa e igualitaria. Un buen paso en este sentido, lo sugirió el Consejo de Innovación, haciendo evidente el pésimo e injusto sistema educativo chileno, y privilegiando la economía del conocimiento.

A la luz de lo anterior vale la pena replantearse las noticias recientes sobre las movilizaciones estudiantiles exigiendo al estado una educación pública y de calidad, la poca disposición de diálogo de las autoridades y también las declaraciones del vicepresidente de CORFO, Hernán Cheyre. Ambas declaraciones del gobierno bien podrían interpretarse como una medida de dejar las cosas tal como están, con una educación de calidad sólo para quienes pueden pagar por ella o como el deseo de perdurar en un modelo donde sólo ganan quienes están sentados sobre los recursos naturales, que para misterio de nadie, en ambos casos, son los mismos de siempre.

(6) El concepto de monoposonio se parece bastante al de monopolio, en el último hay solo un vendedor, que por lo mismo, puede cobrar más; análogamente, cuando hay un solo comprador, este puede hacer que los precios, en algunos casos el salario, sea menor que bajo la existencia de competidores.

(7) Cabe señalar el proceso de privatización de los recursos naturales realizado en la dictadura, no fue del todo transparente, e incluso se favoreció directamente a algunos grupos económicos como el relacionado a la industria forestal donde el estado financiaba el 75% de cada árbol plantado.

Bibliografía

- Engel, E., Galetovic, A. y Raddatz, C. (1998). *Reforma tributaria y distribución del ingreso en Chile*. Estudios Económicos, Servicios de Impuestos Internos. (disponible en www.sii.cl)
- Ffrench-Davis, R. (2004). *Chile entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: reformas y políticas económicas desde 1973*. Buenos Aires: Ediciones Siglo Veintiuno.
- Miszala, A y Romanguera, P. (2005) Calidad de la Educación Chilena: El Desafío de la Próxima Década en Meller, P. *La Paradoja aparente: equidad y eficiencia, resolviendo el dilema*. Santiago: Taurus.
- Ramos, J. (2005). Los vulnerables. En *Cómo ha cambiado la vida de los chilenos*. Recuperado el 7 de julio de 2007, de: http://www.ine.cl/canales/sala_prensa/revistaseconomicas/24/josephramos24.pdf
- Ramos, J. (1998). *Una estrategia de desarrollo a partir de complejos productivos en torno a los recursos naturales (clusters)*. Revista de la CEPAL, 66, 105-125
- Repetto, A. (2005). Desigualdad de ingresos y oportunidades en Chile en Meller, P. *La Paradoja aparente: equidad y eficiencia, resolviendo el dilema*. Santiago: Taurus.
- Stiglitz, J. (1998) *More Instruments and broader goals: moving toward the post-Washington Consensus*. WIDER Annual Lectures 2. The United Nations University.
- Williamson, J. (2003) *After the Washington Consensus: Restarting Growth and reform in Latin America*. Washington: Institute for international economics.
- (2011, 14 de junio). *Chile: Hogares más ricos tienen ingreso promedio 78 veces mayor que los pobres*. Revisado en julio de 2011, en <http://www.emol.com/noticias/economia/2011/06/14/487283/chile-hogares-mas-ricos-tienen-ingreso-promedio-78-veces-mayor-que-los-pobres.html>