

Políticas Públicas

Revista Interdisciplinaria del Centro de Políticas para el Desarrollo
Magíster en Gerencia y Políticas Públicas
Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile

Howard Richards

Educación para la Integración Social

Manuel Riesco

La Gran Pregunta

Eduardo Titelman

Algunas Reflexiones para una Política Nacional del Litio

Mauricio Jélvez

La Crisis Económica Mundial: Lecciones y Desafíos para el Mercado del Trabajo en América Latina

Braulio Carimán

El Desarrollo de la Educación Técnica en el Contexto de la Industrialización (1927-1952)

Breves de Política Pública

Controversias sobre la Encuesta CASEN 2011

Alza de Costos Energéticos e Inversiones en Energías Renovables No Convencionales

Antecedentes sobre el Presupuesto 2013

2012, Volumen 5, N° 2

ISSN 0718-4611 versión impresa

ISSN 0718-462X versión en línea

Editor responsable: Gonzalo D. Martner.

Editor Digital: Rainer María Hauser

Editores adjuntos: Álvaro Ahumada, Andrés Palma.

Comité Editor Consultivo:

Luiz Carlos Bresser-Pereira, Fundação Getúlio Vargas, Brasil.

Hugo Calderón, Universidad Libre de Berlín.

Renée Fregosi, Université Paris III Sorbonne Nouvelle.

Edgardo Lander, Universidad Central de Venezuela.

Jorge Lanzaro, Universidad de la República, Uruguay.

Bernardo Kligesberg, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Oscar Oszlak, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Buenos Aires.

Propósitos: La Revista *Políticas Públicas* se propone llenar una brecha entre la prensa de interés general y las revistas académicas especializadas en economía, derecho o ciencias políticas. La Revista *Políticas Públicas* forma parte de la actividad interdisciplinaria del Magíster en Gerencia y Políticas Públicas de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile y de su Centro de Políticas para el Desarrollo. Tiene por vocación publicar artículos que sinteticen áreas de investigación académica con vínculo con la esfera pública, que provean análisis económico, sociológico o jurídico de políticas públicas, que estimulen la fertilización cruzada de ideas entre esas disciplinas, que ofrezcan una fuente accesible sobre el estado del arte en el pensamiento sobre las políticas públicas y sobre su aplicación en Chile y América Latina, y que sugieran nuevas orientaciones de investigación futura. Los artículos que aparecen en la revista son solicitados por los editores o los editores asociados y su publicación también puede ser solicitada a la dirección señalada para la correspondencia.

Correspondencia: Enviar correspondencia a Magíster de Gerencia y Políticas Públicas-Centro de Políticas para el Desarrollo, Departamento de Gestión y Políticas Públicas, Facultad de Administración y Economía, Universidad de Santiago de Chile,

Alameda Bernardo O'higgins 3363, Estación Central, Santiago de Chile y/o a
rosa.roco@usach.cl.

INDICE

Howard Richards
Educación para la Integración Social

Manuel Riesco
La Gran Pregunta

Eduardo Titelman
Algunas Reflexiones para una Política Nacional del Litio

Mauricio Jélvez
La Crisis Económica Mundial: Lecciones y Desafíos para el Mercado del Trabajo en
América Latina

Braulio Carimán
El Desarrollo de la Educación Técnica en el Contexto de la Industrialización (1927-1952)

Breves de Política Pública

Nº 20. Controversias sobre la Encuesta CASEN 2011

Nº 21. Alza de Costos Energéticos e Inversiones en Energías Renovables No
Convencionales

Nº 22. Antecedentes sobre el Presupuesto 2013

Educación para la Integración Social

Howard Richards

Profesor Doctorado en Ciencias de la Administración

Facultad de Administración y Economía

Universidad de Santiago de Chile

Correo electrónico: howardri00@yahoo.com

RESUMEN

El autor propone pensar la educación destacando como meta la integración social y su mejoramiento como un proceso de cambio cultural. Ello supone dejar de concebir la cultura como un sector de la vida subordinada a la economía y reanudar las discusiones en torno al concepto de cultura como totalidad compleja que incluye conocimiento, creencia, arte, moral, derecho, costumbre y otras capacidades y hábitos adquiridos por los seres humanos en tanto miembros de sociedades. Así se abre paso a reconstruir la economía, pensar en otros marcos normativos, otras relaciones sociales, otras modalidades de producción, otras prácticas de obligaciones recíprocas y de intercambio de bienes y servicios y, en fin, otras pautas culturales. Desde esta óptica culturalista, no solamente los problemas económicos sino todos los problemas humanos son problemas de educación. La educación suele definirse como la transmisión de la cultura. Transmitir la cultura es siempre recrearla. En el mejor de los casos es criticarla y mejorarla. Puesto que la cultura interviene en la búsqueda de soluciones a todos los problemas, las ciencias de la educación son fundamentales para la búsqueda de soluciones a todos los problemas.

Sugiero pensar la educación destacando como meta la integración social. Sugiero concebir el mejoramiento de ella como un proceso de cambio cultural. Ofrezco primero un bosquejo del trasfondo de mis sugerencias. Son cuatro premisas que asumo sin demostrar. Siguen, en segundo lugar, discusiones de mis dos conceptos recomendados, “integración social,” y “cultura,” y siguen, en tercer lugar, dos aplicaciones prácticas de mi abordaje teórico.

El trasfondo

Desde hace treinta años hay consenso o casi consenso en cuanto a las grandes metas de la educación chilena. Lo que faltan son metodologías eficaces para lograr las metas consensuadas. Sugiero que antes de desarrollar metodologías eficaces para lograrlas, hay que repensarlas.

Hay consenso, por ejemplo, en que la educación debe aportar a la superación de la pobreza (Cox, 2005)¹; disminuir la desigualdad; formar integralmente a las personas; ser educación permanente durante toda la vida. Todos quieren que la educación aporte a las soluciones de los problemas principales del país. Todos quieren una ciudadanía más responsable, más fraternal, y más solidaria. Todos están de acuerdo con San Alberto Hurtado en que la meta primordial de la educación es formar en los alumnos una actitud social (Hurtado, 1947).² Hay un elocuente listado de los valores oficiales de la educación en el preámbulo de la nueva Ley General de Educación.

Un segundo elemento del trasfondo de la propuesta de pensar una educación para la integración social es que hay un elevado nivel de frustración entre el profesorado. Les cuesta motivar a los alumnos. A menudo los alumnos les faltan el respeto; no cumplen normas elementales. En algunas clases que a nosotros y colegas de la Universidad de Talca nos tocó observar más de la mitad del tiempo se dedicaba a intentos de conseguir la atención de los alumnos, y menos de la mitad a la enseñanza. Más que otros profesionales, los profesores tienden a sufrir de problemas de salud mental como los son la ansiedad, depresión, y problemas de sueño; y a pedir licencia médica por enfermedades de bajo riesgo (OECD, 2002: 123-24). Sienten que los sistemas de evaluación vigentes captan poco sus esfuerzos para atender a alumnos determinados en contextos determinados. Miden sus esfuerzos en gran parte según instrumentos diseñados con criterios generales nacionales y hasta internacionales como los son el SIMCE y la PSU. Si hay un problema de motivación de los alumnos, hay también un problema de motivación de los profesores. En ambos casos sostengo que es útil pensar la educación de otra forma. Sugiero pensar en procesos de cambio cultural tendientes a la integración social.

Una tercera conclusión de mis observaciones de la educación chilena es que el currículo y las recomendaciones para la convivencia escolar oficiales asumen capacidades intelectuales y morales que en muchos casos no existen. Proponen enseñar materiales abstractos propios del razonamiento formal a alumnos todavía en una etapa de desarrollo sensorio-motriz o de operaciones concretas. Proponen enseñar la resolución pacífica de conflictos a alumnos cuyos padres les han enseñado a pelear porque la realidad del barrio es que hay que imponerse para sobrevivir. El currículo no distingue mayormente entre los alumnos que llegan a la escuela ya con la formación hogareña típica de los hijos de una familia sólida de clase media, y los alumnos que llegan a su primer año escolar efectivamente con cuatro años de atraso por falta de formación y/o por deformación (Cooper, 1994: 161 y sig.).

¹ En este libro, compilado de múltiples autores, la meta de “surgir y salir de la pobreza” (p. 323) es siempre implícita y a menudo explícita.

² En sus palabras: “...antes de entrar a estudiar los problemas y mucho antes de hablar de reformas y de realizaciones es necesario crear en el alma una actitud social, una actitud que sea la asimilación vital del gran principio del amor fraternal”, p.20.

A fin de cuentas, el actual sistema educativo, o quizás mejor dicho el actual mosaico de sistemas educativos, existe en función del actual sistema económico y social. No puede haber una nueva educación sin un nuevo entorno, ni un nuevo entorno sin una nueva educación. No me convencen los argumentos que pretenden mostrar la conveniencia de mejorar “el factor escuela” como si fuera esto una variable independiente del entorno. No lo estimo factible (ni en el fondo deseable) generalizar a todas las escuelas los esfuerzos heroicos para lograr educación de “calidad” a pesar de condiciones de pobreza.

La aspiración del profesor no debe ser simplemente mejorar lo que acontece en su aula considerada como recinto aislado. Su aspiración debe ser aportar desde su oficio a la transformación integral de la sociedad (Bazan, 2008).

La integración social

Las más altas autoridades del Estado han señalado que falta de integración social es el problema principal del país. Sería pues lógico que las escuelas otorgaran prioridad a la integración.

Antes de dilucidar un concepto de “integración” menciono nueve fenómenos típicos que se asocian con la desintegración social: la delincuencia, el desempleo, las enfermedades mentales, los suicidios, el alcoholismo, la drogadicción, la sub-cultura narco, el empleo precario, las madres solteras. Puesto que en Chile la matrícula en la escuela primaria ha llegado a ser virtualmente de cien por cien, se sigue que casi todos los delincuentes, los cesantes, los enfermos mentales, los suicidas, los alcohólicos, los drogadictos, los protagonistas de la sub-cultura narco, los con empleo precario, las madres solteras y los padres desertores han pasado por el sistema educativo. Lo más probable, pues, es que la educación vigente esté entre las causas de la desintegración; lo cierto es que la educación es un sector de una institucionalidad nacional que en su conjunto no la está superando.

“Desintegración social” no se refiere solamente a la clase baja. Entre las élites también encontramos egoísmo, irresponsabilidad, drogadicción, enfermedades mentales, etc. Hay autoridades que afirman que si encontramos deficiente la formación valórica en los colegios privados con los más altos puntajes en SIMCE y PSU, esto también se llama mala calidad de la educación.

Antes de ofrecer una interpretación contemporánea más amplia de “integración social,” conviene referirse a los orígenes históricos de este concepto en las obras de Emile Durkheim (1858-1917). Durkheim escribía de “solidarité sociale” como sinónimo de “integración social.” Anomia (falta de normas), egoísmo, falta de coordinación, y una división de trabajo que excluye y margina a una clase de personas, son citados por Durkheim como instancias de falta de integración social. Se puede extraer de Durkheim (principalmente de su estudio del suicidio y de su estudio de la división social del trabajo) la siguiente definición positiva de “integración social” (Durkheim, 1897, 1893):

A. Las pasiones de los individuos son regulados por símbolos culturales compartidos;

B. Los individuos son unidos a las instituciones por rituales y rutinas de la vida diaria en las cuales todos participan, y que dan fuerza a su normatividad;

C. Las acciones son reguladas y coordinadas por normas sociales y por estructuras políticas legítimas;

D. Las desigualdades existentes son consideradas legítimas. Corresponden a distintos aportes a la sociedad cuyos méritos son generalmente reconocidos (Turner, 1981).

Anthony Giddens ha observado que los principales conceptos de la sociología, sean de la tendencia Durkheimiana, sean de la tendencia Marxista, sean de la tendencia Weberiana, sean de otra tendencia, derivan de las distintas formas en las cuales los grandes pioneros de las ciencias sociales han dado cuenta del auge de la modernidad. (Giddens, 1971) El concepto de “integración social” de Durkheim calza con esta observación de Giddens.

El gran tema de *De la Division du Travail Social* de Emile Durkheim, es paralelo a *The Wealth of Nations* de Adam Smith, aunque Durkheim lo comentara más en dialogo con Herbert Spencer que con Smith. Se trata de la división del trabajo, junto con el intercambio mercantil que la división del trabajo supone. (Durkheim; 1893; Smith, 1776; Spencer, 1851). La modernización consiste en gran parte en una creciente división del trabajo, una creciente especialización de funciones sociales, una creciente dependencia de las personas para conseguir su pan diario de los mercados y de las relaciones entre las personas reguladas por contratos. Las sociedades pre-modernas, identificadas por Durkheim como arcaicas, tienden a ser, en cambio, *sociétés segmentées*, donde hay más artesanos relativamente auto-suficientes que trabajadores altamente especializados, y donde la familia extendida, el clan, las obligaciones reciprocas reguladas por normas gobiernan muchos aspectos de la cooperación necesaria para vivir. Ahora en la modernidad las necesidades de la vida se consiguen típicamente por los mercados y los contratos mercantiles. En este sentido, la pobreza urbana es más moderna y más dura que la pobreza campesina, lo que calza con el hecho observado en las escuelas chilenas en que el desacato de normas sociales elementales es más severo en la ciudad que en el campo.

Durkheim sacó la misma conclusión que ha sacado el sociólogo chileno Eugenio Tironi en su libro *El Sueño Chileno* (2005). Es la misma conclusión que sacó de sus estudios históricos Karl Polanyi (1944). La modernidad padece de una fuerte tendencia a la desintegración social (Cassasus, 2001: 341-2) Sus principios mercantiles rectores tienden a excluir a quienes no tienen nada que vender que sea apetecido en el mercado, y tienden a atomizar las relaciones sociales incluso en los casos de las personas exitosas en el mercado. Por lo tanto –esto es el tema de los últimos capítulos de *De la Division du Travail Social*– la integración social de una sociedad moderna comercial depende del cultivo de complementos necesarios del mercado. Depende del cultivo de una serie de instituciones que obedecen a otras lógicas. Depende de relaciones humanas solidarias que no sean mercantiles, o que sea una síntesis mercantil y solidaria a la vez...

Sugiero que donde haya un sistema social con tendencias fuertes a la desintegración, corresponde construir un sistema educativo que sistemáticamente y de manera expresa fomente la integración.

El más famoso de los libros de Durkheim es su estudio empírico de las tasas de suicidio en la Europa de su época (1897). Pudo mostrar que a altos niveles de integración social corresponden bajos niveles de suicidio. A altos niveles de desintegración social corresponden altos niveles de suicidio. Los suicidios son mayores entre los más pobres y los más ricos, por estar ambos, por razones distintas, fuera de la densa trama de normas sociales que suelen regular las vidas de las capas medias. Los suicidios son menores entre los sin fe, vale decir entre quienes no encuentran sentido en su vida. La religión (según los datos de Durkheim especialmente las religiones católicas y judías) disminuye la tasa de suicidio. Las familias unidas y extendidas corresponden a una menor tendencia a la auto-destrucción. Las personas solas frente a la vida tienen más tendencia a quitarse la vida.

Durkheim destaca que el suicidio es un fenómeno de la modernidad, que rara vez se encuentra en las comunidades arcaicas, menos en algunos casos excepcionales como los son las prácticas de tribus que usan el suicidio ritual como una forma de sacrificio ceremonial ante sus dioses. En *La Division du Travail Social* Durkheim hasta dibuja mapas de la Europa de su época, mostrando que en las regiones más modernizadas la tasa de suicidio era mayor, mientras en las regiones más tradicionales la tasa de suicidio era menor.

En general las investigaciones en sociología posteriores han confirmado las líneas generales de los hallazgos de Durkheim (por ejemplo Breault ,1986). Las ideas de integración social y desintegración social han servido para aclarar otros fenómenos sociales más allá del suicidio y de la marginalidad económica, como lo son el divorcio (Booth et al, 1991), la delincuencia (Hartjen, 1982), y el abuso de sustancias como el alcohol (Glassner y Berg, 1980). Se ha podido mostrar que las enfermedades mentales ocurren con mayor frecuencia entre las personas en situaciones precarias y solas. La enfermedad mental es menos frecuente entre quienes gozan de la seguridad económica y de una familia y comunidad unida (Nelson et al, 2001).

Ha resultado útil un análisis de cuatro tipos de integración social propuesto por Werner Landecker en 1951. Landecker distingue:

1. La integración funcional – o sea el papel (o en el caso de desintegración la falta de papel) en la vida económica y material de la sociedad.
2. La integración cultural – o sea ser parte de en un grupo social que comparte normas, símbolos, sentido de vida.
3. La integración normativa -o sea la existencia de sanciones e incentivos que hacen eficaces las normas culturales como reguladores de la vida.
4. La integración comunicacional – o sea, hay un fluido intercambio de significados entre las personas que comparten una integración cultural.

El análisis de Landecker se puede aplicar a la escuela. La escuela debe ser un núcleo de integración social que irradie su influencia integradora a la comunidad circundante. Sus graduados deben salir capacitados para aportar a la integración del país entero. Se puede aplicar los cuatro tipos de integración a la escuela de la siguiente manera.

1. Los alumnos y otros miembros de la comunidad escolar colaboran en tareas concretas, como por ejemplo pintar el inmueble, aseo de las aulas,

adornar la escuela para el 18 de septiembre, los alumnos avanzados ayudan a los atrasados con sus tareas, borrar el pizarrón entre una clase y otra, campamento de verano para construir viviendas sociales (integración funcional).

2. Los alumnos y otros miembros de la comunidad comparten normas (por ejemplo respeto, solidaridad) que son declaradas y reafirmadas en forma repetida, sea por discurso, por ritual, por imagen, por simbolismo, sea por los profesores en su calidad de adultos modelos para los jóvenes (integración cultural).
3. Hay un sistema eficaz de conseguir el cumplimiento de las normas propias de la cultura de la escuela (integración normativa). En este sentido la intervención educativa y sancionadora de Carabineros ha sido clave en una de las escuelas que me ha tocado estudiar (Valdebenito, 2010).
4. Todos participan en conversar los problemas que se presentan en la escuela (por ejemplo violencia, robo) y en torno a los temas que son de interés vital para los alumnos (por ejemplo amistad, familia, salida laboral) incorporando cada vez más las normas de dialogo típicas de la clase media y creando cada vez más un vocabulario común para entenderse (integración comunicacional).

Evidentemente, la integración social concebida como la corrección de los excesos de un modernismo desenfrenado corre el riesgo de fomentar los vicios típicos de las sociedades arcaicas, como son el patriarcado, la xenofobia, el control social sofocante del individuo, etc. Sugiero que estamos llamados a conjurar este riesgo. Estamos llamados a construir culturas a la vez solidarias y tolerantes, sintetizando en forma positiva lo mejor de la tradición y lo mejor de la modernidad. Cabe decir que Emile Durkheim no fue anti-moderno. Consideraba que la modernidad todavía no había realizado su pleno potencial positivo. No ha sabido realizar su propio ideal de fraternidad e igualdad en un marco de libertad.

La cultura

También recomiendo dar prelación en nuestro discurso y práctica a aquella palabra tan polisémica y tan indispensable que es “cultura.” Si “integración social” debe ser para la escuela lo que Aristóteles llamaría su causa final, “cultura” es su causa material. Propongo enfocar como formas culturales los fenómenos educacionales que observamos. “Cultura” nombra la sustancia, la cosa misma, la realidad que encontramos cuando entramos en una escuela.

A estas alturas difícilmente recordamos que esta palabra hoy en día tan controvertida, cuyas definiciones ya se cuentan por decenas, designaba hace un siglo un concepto consensuado entre antropólogos y entre los científicos en general. Hubo en aquella época aceptación general de los rasgos principales de la definición de cultura formulada por el antropólogo inglés E.B. Tylor en 1871: “La cultura es la totalidad compleja que incluye conocimiento, creencia, arte, moral, derecho, costumbre, y cualquier otra capacidad y hábito adquirido por los seres humanos en su

calidad de miembros de sociedades” (Tylor, 1871). Para Tylor, y por el consenso de aquel entonces, la cultura define la especie humana. Somos aquella especie que no vive tanto de sus instintos como de sus aprendizajes. Los aprendizajes son principalmente adquisiciones debidas a su participación con sus semejantes en la vida social (White, 1959). Todavía en 1920 Robert H. Lowie comenzó su libro *Primitive Society* citando lo que había llegado a ser una definición estándar de “cultura,” la de Tylor (Lowie, 1920).

No voy a tratar de trazar las complejas evoluciones ideológicas a escala mayor durante el siglo veinte ni sus intensas luchas académicas a escala menor, cuyo resultado ha sido que hoy en día en los comienzos del siglo veintiuno ya no haya concepto de “cultura” consensuado. Ya “cultura” es el nombre de un campo de batalla en donde se debate el destino de una serie de enfoques dispares que se compiten entre sí.

Lo que sí voy a hacer es tomar una posición en aquel campo de batalla a favor de lo que antaño fue una definición estándar. Me fundamento con tres razones, una puramente científica y dos pragmáticas.

Desde mi óptica científica, que es mi versión de lo que se llama hoy en día “realismo crítico,” es simplemente decir la verdad utilizar la palabra “cultura” para significar el hecho que la conducta humana se organiza principalmente por pautas socialmente aprendidas. De hecho la cultura es el nicho ecológico de la especie humana. La cultura nos da una flexibilidad frente a situaciones cambiantes, y una capacidad para comunicar y cooperar, que nos han permitido evolucionar y sobrevivir hasta hoy en la lucha competitiva con otras especies.

Mi propuesta científica es culturalista, causalista pero no positivista. Una ruta para llegar a mi propuesta pasa por considerar las biografías intelectuales del propio Emile Durkheim y su yerno, seguidor, y continuador de su obra Marcel Mauss (1872-1950). Durkheim partió (ver *Les Règles de la Méthode Sociologique*, 1894) siendo un discípulo del positivismo. La ciencia social, como la ciencia natural, debe descubrir las regularidades observables que constituyen las leyes según las cuales los fenómenos se producen. Hay entidades sociales, “religión,” “magia,” “división del trabajo” y otras. Los hechos sociales son estudiables, siempre y cuando podamos conceptualizar las unidades de nuestro análisis de una manera que las describa como efectivamente son. “Estudiables”, vale decir que por las observaciones empíricas podemos discernir las leyes que las rigen. Luego Durkheim se puso a practicar la metodología sociológica de la cual fue partidario. La investigación empírica misma, sobre todo la investigación reportada en su obra tardía, *Les Formes Élémentaires de la Vie Religieuse* (1912), mostró que aunque fuese un método científico positivista en algún sentido la forma correcta de pensar, no ha sido la forma real de pensar de la mayoría de los seres humanos a través de la historia y la pre-historia. Después de la muerte de Durkheim, Mauss profundizó el estudio de las instituciones humanas siempre fuertemente vinculadas al pensamiento humano tal como realmente han existido y funcionado en todo el mundo durante las épocas para las cuales existía documentación asequible. Llegó a pensar que no solamente el *homo economicus* típico del occidente, sino todo el aparato del pensamiento científico típico del occidente fueron productos de una distinta evolución cultural (Mauss, 1923, 1969). El positivismo, lejos de ser visto como la forma definitiva del pensar científico correcto, llegó a ser visto como una de muchas

mentalidades observables en la historia de la especie humana. Fue un producto de una determinada cultura situada y fechada.

Yo no saco de la relativación del positivismo (ni de los errores conceptuales, ver Bhaskar, 1986) la conclusión que no haya explicación posible de la conducta humana. Al contrario, una vez que se sabe la pauta cultural (aunque sea la pauta cultural socialmente construida) con ella se puede entender, y en alguna medida predecir y explicar, lo que los seres humanos organizados según dicha pauta han hecho y van a hacer. Se puede intervenir con conocimiento de causa. La ecología y la biología también aportan a la comprensión y explicación del comportamiento humano. Estas conclusiones epistemológicas tienen la mayor importancia práctica para la educación: una reforma educativa eficaz necesariamente será un cambio cultural con raíces en la ecología y la biología.

Hasta aquí mi breve defensa científica de un concepto estándar de la cultura. Ahora menciono dos razones para destacar el papel de la cultura en la educación que son más pragmáticas que científicas.

La primera de mis dos razones pragmáticas es que destacar la cultura como el fundamento conceptual de las ciencias sociales sirve para hacer la educación más humanista y menos tecnocrática. Por enfocar la persona humana como ser cultural, y por ende creador de cultura, un discurso culturalista se presta al respeto universal de todos los seres humanos. Se presta en particular al respeto hacia las normas vigentes, lo que no excluye la crítica constructiva, en cualquier lugar determinado situado y fechado. En forma semejante, Jean Piaget trata a los niños como pequeños filósofos construyendo sus propias concepciones del mundo, y a los grupos de niños como pequeñas tribus construyendo su propia normatividad (Piaget, 1932).³ Los niños estudiados por Piaget son agentes activos de su propio desarrollo intelectual y moral.

Cuando entra en nuestro discurso el agente humano autor de sus propios conceptos y sus propias acciones en un contexto socialmente construido, entra la ética, que es lo que más queremos.

El uso del concepto de “cultura” sirve para desnaturalizar los conceptos técnicos de la pedagogía. Las relativiza. Las contextualiza. Ahora son elementos de una cultura, en este caso la cultura de los profesionales de la educación. Ahora son vistos como discursos y prácticas de cierto grupo humano en cierto momento de la historia. Así “cultura” funciona como funciona “concientización” en la filosofía de Paulo Freire. Funciona por fomentar una conciencia crítica que ve toda institución humana como producto de una construcción histórica, (típicamente una construcción histórica conflictiva (ver Cavieres, 1989-90) y por lo tanto evaluable, revisable, mejorable, transformable.

³ Piaget concibió este estudio como una crítica a Durkheim, en la medida en que Durkheim destaca la instrucción moral proveniente de los mayores, mientras Piaget destaca la creatividad y la tendencia biológica a la sociabilidad de los niños. Encuentro los dos enfoques más complementarios que opuestos.

Cambio Cultural e Integración Económica

Planteo una segunda razón pragmática para destacar el concepto de “cultura” en nuestras labores educativas. Destacar la cultura como base y fundamento de la ciencia social es útil para aportar desde la educación a una necesaria transición económica. Me refiero a la transición desde una economía neoliberal que condena cierta proporción de la población a la marginalidad a una economía solidaria (Razeto, 2007) con cupo para todos. No me refiero solamente en sentido angosto a un determinado modelo o tendencia del pensamiento alternativo actual que se suele llamar “economía solidaria” (Coraggio, 2004).⁴ Me refiero más bien a toda una gama de medidas y opciones cuya tendencia sana es matizar y superar el exagerado individualismo moderno con el gran valor tradicional, clásicamente expresado en nuestra tradición en el *Nuevo Testamento* y generalizado por Durkheim y Mauss con datos de muchas tradiciones, cuyo nombre es “solidaridad” o “amor” o, en un lenguaje más científico, “integración.”

Para intentar aclarar en pocas palabras por qué un abordaje a la educación centrado en “cultura” fomenta la eventual integración económica de todos, o sea su integración funcional en una sociedad transformada, entraré en una discusión un poco técnica. Me referiré a un concepto propio de las ciencias económicas que se llama “régimen de acumulación.” “Régimen de acumulación” es una idea propia de la escuela de economistas llamada “regulacionistas franceses”. El origen histórico de la idea de “acumulación” se encuentra en Carlos Marx, aunque la misma idea sin la palabra se encontraba en Adam Smith y otros economistas anteriores.

En el segundo tomo de *El Capital* hay una serie de diagramas que se puede simplificar así:

D > M (FT y otros) >P > M' > D'

El diagrama ilustra que el capitalista comienza con D, dinero. Con el dinero compra las mercancías M necesarias para la producción, notablemente la fuerza del trabajo FT comprada a los trabajadores, la cual se considera una mercancía.

Acto seguido, el dueño echa a andar la producciónP.....

Al término de la producción el mismo dueño ahora es dueño de otra mercancía, esta vez con mayor valor M'.

⁴ Además de identificarse con “economía solidaria”, Coraggio usa también las frases “economía popular,” “economía de trabajo” y sobre todo “economía social.” Sen y otros hablan de “socio-economía.” Laville destaca “economía plural.”

Después viene la venta del producto, cuyo resultado es D' . Si toda va bien, vale decir si el negocio es rentable, la cantidad D' es mayor que la cantidad D inicialmente invertida.

La diferencia $D' - D$ Marx la llama la plusvalía (Mehrwert). Esta es su definición lata de plusvalía; es el excedente en general. En otras páginas de su obra, Marx identifica la plusvalía solamente con la explotación del trabajador, cuyo costo es menor que el valor de lo que él produce. Como destaca Joan Robinson, esta identificación es cuestionable. Mejor habría servido la causa del socialismo destacar que también las rentas de los recursos naturales son fuentes de rentabilidad, como también la son el aporte de maquinarias y técnicas históricamente legados (Robinson, 1942). Joseph Schumpeter (1912) destaca que la actividad organizativa del empresario es fuente de valor; otros han destacado los conocimientos como fuentes de rentabilidad.

En todo caso, tenemos aquí el germen de la idea de acumulación. La acumulación viene de repetir el ciclo. D' se puede invertir otra vez para producir D'' . Y así la acumulación sigue sin fin, motivando la producción y acumulando cada vez más riqueza.

Lo que destaca de la escuela regulacionista francesa es que ellos han extendido el concepto de acumulación encontrada en Marx y otros economistas clásicos más allá de la economía. Ellos se refieren a un “régimen” compuesto por todas las instituciones de la sociedad: la política, la cultura, la religión, las relaciones familiares etc.... Todo tiene que ser compatible con la acumulación. Si no, el sistema no funciona. Como dice Keynes (capítulo 12 de su *Teoría General*) la producción de la cual todo el mundo depende para conseguir su pan diario depende de la “confianza” de los inversores. El sistema no funciona sin su confianza; vale decir la confianza que D' va a exceder D . Los regulacionistas destacan que la cultura y todo elemento de la sociedad tienen que aportar a crear esta necesaria confianza (Aglietta, 1976).

Ahora bien, pensemos en superar la economía como es, vale decir la economía (o serie de economías, cada una con su régimen de acumulación) en la cual la producción y por ende el consumo están supeditados a la vigencia de uno u otro régimen de acumulación. Pensemos en “otro mundo posible.” En el otro mundo posible funcionan una serie de lógicas complementarias y por lo tanto es posible integrar a los marginados excluidos por la pura lógica de la acumulación. Para pensar este otro mundo posible tenemos que pensar la “cultura” de otra manera.

En la teoría regulacionista la economía es fundamental. Todo lo demás, e incluso la cultura, tiene que aportar a crear la confianza en la rentabilidad de las inversiones sin la cual la economía no funciona.

Sugiero que se puede volcar el enfoque, haciendo de la cultura el concepto fundamental, viendo la economía actual como un tipo determinado de cultura, y viendo en la educación el medio fundamental para transformar la cultura y por ende la economía y la sociedad. Para volcar el enfoque solamente hay que observar que el marco normativo que define, posibilita, y en fin de cuentas hace necesario el régimen de acumulación, es un marco normativo compuesto por pautas culturales (las normas que constituyen la propiedad, el contrato, la autonomía individual etc.). Se trata del marco normativo y pautas culturales que organizan la sociedad moderna mercantil que

tenemos. Para volcar el enfoque solamente hay que observar que para construir una economía solidaria falta un despliegue de creatividad cultural. Debe haber cada vez más alternativas para ganar el pan diario, incluso algunas que no se supeditan a la acumulación sin fin de capitales.

Desde el punto de vista economicista que recomiendo superar, una cultura de consumismo es un requisito para el funcionamiento de la economía. Desde el punto de vista culturalista que recomiendo adoptar, estamos en camino de construir otra economía por construir otra cultura. Las normas culturales (las prácticas de compra/venta, los contratos, las distintas formas de propiedad, las relaciones sociales de producción y de circulación....) constituyen la economía misma. Otras normas culturales que la educación puede fomentar, son capaces de constituir otra economía.

La integración económica, pues, o sea aquel aspecto de la integración social que es la integración funcional de todos en las actividades productivas, pasa por la cultura. La cultura solidaria construye la economía solidaria.

Aunque nos parezca natural y normal el tipo de sociedad que tenemos, no es ninguna novedad vivir en una sociedad sin régimen de acumulación alguno, ni menos en una sociedad con un régimen matizado que nos domina menos y excluye menos que el régimen actual. Los seres humanos vivieron por miles de años sin regímenes de acumulación. La construcción social de las pautas culturales del intercambio mercantil ha sido un proceso histórico largo (Maus, 1923; Polanyi, 1944; Dumont, 1982). Hubo en la historia otras culturas, otros aprendizajes adquiridos socialmente que organizaron otras formas de cooperación humana.

Hoy en día es imposible y además indeseable saltar a un modo de vida sin régimen de acumulación alguno. Pero es posible y además deseable matizar y estabilizar el régimen de acumulación vigente. Es posible complementarlo; es posible liberarnos de ser dominado por el imperativo de complacer siempre los mercados financieros cueste lo que cueste. Es posible construir socialmente una economía solidaria y plural. Es posible una economía que no tenga una sola lógica (o sea no solamente la lógica de la acumulación), sino diversas lógicas. Hay más. Una economía plural y en alguna medida solidaria existe. El investigador no cegado por la teoría económica dominante observa que de hecho funcionan diversas lógicas en la vida diaria, no todas organizadas y motivadas por la acumulación de rentas.

Propongo recuperar el sentido de "cultura" de Tylor, dejando de concebir la cultura como un sector de la vida subordinada a la economía. Propongo reanudar las discusiones en torno al concepto de cultura antaño estándar como "la totalidad compleja que incluye conocimiento, creencia, arte, moral, derecho, costumbre, y cualquier otra capacidad y hábito adquirido por los seres humanos en su calidad de miembros de sociedades." Así se abre paso a reconstruir la economía. Así se puede pensar en otros marcos normativos, otras relaciones sociales, otras modalidades de producción, otras prácticas de obligaciones reciprocas y de intercambio de bienes y servicios. En fin, otras pautas culturales. Pensemos en construir la integración social por la vía del cambio cultural.

Desde esta óptica culturalista, no solamente los problemas económicos sino todos los problemas humanos son problemas de educación. La educación suele definirse como la transmisión de la cultura. Transmitir la cultura es siempre recrearla. En el mejor de los casos es criticarla y mejorarla. Puesto que la cultura interviene en

la búsqueda de soluciones a todos los problemas, las ciencias de la educación son fundamentales para la búsqueda de soluciones a todos los problemas. Son fundamentales para la construcción de aquella meta tan anhelada por la humanidad que es la integración funcional de todos en los procesos materiales vitales.

Basta decir dos cosas solamente sobre “cambio cultural”. Primero, es básico el conocimiento exacto de la cultura que es el punto de partida (Richards y Swanger, 2008). No todo cambio cultural es posible. Las culturas como los alumnos tienen lo que Lev Vygotsky llamaría su “zona próxima de desarrollo.” Identificar el cambio cultural posible y deseable en un contexto determinado en un momento determinado es una responsabilidad profesional de cada educador. La zona próxima de desarrollo cultural aquí en esta escuela, ahora en este entorno, no puede ser identificada sobre la bases de datos recolectados a nivel del país, ni sin estudios etnográficos que captan las realidades e indican las posibles transformaciones de las culturas de la escuela y su entorno.

Por eso el actual sistema de realimentación de la gestión de la educación, en el cual el SIMCE tiene un peso excesivo y que casi carece de indicadores de desarrollo socio-emocional e integración social, se encuentra entre las causas de la baja calidad de la educación. Perjudica más que apoya al profesor o profesora con vocación de aportar al cambio cultural posible en su contexto.

Segundo, como han demostrado las investigaciones de Verónica Edwards, entre otros, la cultura escolar es fundamentalmente una construcción social construida por el alumnado (Edwards, 1990). Los alumnos y los protagonistas principales de su medio necesariamente tienen que ser los agentes de su propia transformación, siendo fundamental también el cambio cultural a nivel del profesorado. Los papeles de la gestión escolar y de los asesores externos necesariamente tienen que ser pensados y repensados a la luz del principio fundamental según el cual los principales constructores de la realidad social que se llama “escuela” son y tienen que ser en primer término los miembros de la comunidad escolar y, en segundo término, los actores que conforman el medio desde donde vienen los alumnos.

Aplicaciones prácticas del abordaje teórico propuesto

Falta sugerir, a modo de botones de muestra, dos aplicaciones prácticas del abordaje aquí propuesto. Ya hemos dado una aplicación práctica de lo que Landecker llama la integración funcional, que ha sido la reorientación de la educación hacia la construcción de una economía solidaria. En la práctica, en el aula, esto significa incorporar los atisbos de solidaridad económica que ya existen en la zona donde se ubica la escuela, como lo son por ejemplo los programas de micro crédito auspiciados por Fondo Esperanza, por FOSIS, y por otras agencias; como lo son los trabajadores asociados que trabajan sin patrones; como lo son COOPEUCH, ORIENCOOP y otras cooperativas, como lo son el Hogar de Cristo y otras obras del Padre Hurtado, como lo son los ex alumnos que se han dedicado a ser empresarios sociales fundando instituciones sin fines de lucro; como lo son los padres y apoderados que viven del auto-empleo o del trabajo en el sector público, como lo son los mismos jóvenes que se

asocian para armar micro-negocios de reparación de televisores, computadores o celulares, como lo son las empresas que practican la responsabilidad social empresarial, como lo son las ollas comunes y otras formas de solidaridad barrial organizados por las juntas de vecinos, etc. Se puede incluir también las organizaciones barriales cuyas funciones principales no son a primera vista económicos, sino la vigilancia nocturna, el concurso de cueca, el fútbol, el festival de folclor, celebrar las fiestas patrias, organizarse para cuidar mejor y en forma más mancomunada a los niños del barrio, superar el alcohol y la droga, o facilitar la comunicación con DIDECO y otras agencias a fin de que los vecinos saquen el mayor provecho posible de los programas públicos. Dicho sea de paso, dichos programas públicos deben ser completamente reformados, abandonando definitivamente el asistencialismo, insistiendo cada vez más que no hay derechos sin deberes, no hay almuerzo sin esfuerzo (Calame, 2009).

Como otro ejemplo práctico se puede citar todo lo que atrae el alumno a la escuela. Integrar es seducir. Es enganchar. Sabemos que los alumnos pobres suelen llegar a la escuela desde otra cultura, que no es la cultura de la escuela, no es la cultura de aprender, no es la cultura de superarse por la educación, no es el camino de la educación permanente. Nuestra primera tarea pues como educadores es dar al alumno vulnerable una bienvenida tan dulce a la cultura distinta que le ofrece la escuela que no la pueda resistir. Partamos con puentes. Sabemos que a los alumnos les gusta la música, les gusta el deporte, les gusta la escuela porque es un lugar para pasarlo bien con los amigos. Les gusta la cultura de paz de la escuela porque es un refugio de la violencia verbal cuando no física de sus hogares. Sabemos también que valoran a sus familias, aunque sean familias uniparentales, aunque sean familias que no estén en conformidad con el antiguo estereotipo de familia ideal. Sabemos también que el alumno quiere estudiar para ser alguien en la vida; quiere estudiar materias que desde su punto de vista le abran perspectivas de salida laboral (Richards, 2009).

La primera tarea pues es integrar al alumno a la cultura de la escuela. El alumno tiene que adquirir el gusto de gozar de la escuela y de gozar del aprendizaje. Lo que menos queremos hacer es humillar al alumno por asignarle tareas que no sea capaz de cumplir. Entre la humillación y la rebeldía, el alumno suele optar por la rebeldía. Buscamos sus fortalezas, lo que pueda hacer, y así conquistamos su alma. (Decía Gabriela Mistral que no hay sobre este mundo nada más bello que la conquista de un alma.)

Posterguemos si fuese necesario el castellano. Posterguemos si fuese necesario las matemáticas. Revisemos nuestro concepto de tiempo. Si el alumno entra al sistema escolar con cuatro años de atraso debido al medio en el cual ha vivido, no pensemos en prepararlo para rendir la PSU a los 18 años. Puede rendir la PSU a los 25 años. Estamos en la época de la educación permanente. Estamos en la época de la educación personalizada. Definimos la educación de calidad como aquella educación recetada por el educador profesional previo diagnóstico de un alumno determinado. La educación de calidad es la educación más apropiada para determinado alumno en su condición real en un determinado momento. Parte con educar al alumno al cooperar con su esfuerzo para conseguir donde dormir, como en el ejemplo del alumno echado por su madre y su amante (el padre había desaparecido años atrás),

echado por su abuela, y ahora echado por su tía, sin ninguna cama en ninguna casa. Parte con coordinar con el Servicio de Salud y el programa Chile Crece Contigo en el caso de la alumna de 14 años embarazada que necesita desesperadamente aprender a ser una mamá responsable.

Pensemos ahora en nuestro alumno de hoy que llega a la escuela primaria a los seis años desde una situación de pobreza. Pensemos que ya no tiene seis años sino cuarenta. Es el año 2044. Ha encontrado trabajo, pero lamentablemente la empresa que le ha contratado quebró. Queda cesante. En la economía solidaria que en 2044 ya hemos construido, nuestro ex alumno tiene la opción de regresar a la escuela becado. En 2044 uno puede aprender durante toda la vida, alternando escuela con trabajo, siempre adquiriendo nuevas destrezas y mayor capacidad para cooperar en organizaciones solidarias que matizan el poder económico del régimen de acumulación. Participar en la economía solidaria y la educación permanente es una opción que tiene nuestro cesante a la edad de cuarenta años. Otra opción es incorporarse a la cultura narco. La cultura narco le ofrece dinero fácil. Le ofrece placeres intensos, e incluso el placer del peligro y el placer de ser festejado por los compañeros del hampa por sus hazañas ilegales (Rojas, 2008).

¿Cuál opción va a elegir nuestro cesante a la edad de cuarenta años? Sugiero que ya comencemos a formar lo que será su respuesta, décadas antes, esforzándonos para integrar al niño a la cultura de la escuela. Si hemos conquistado su alma, él va a recordar la escuela como el lugar de su auto-realización, de las amistades con los compañeros, de los profesores que le comprendieron, del deporte, y de la música. Va a recordar el aprendizaje ameno de las primeras letras y los primeros números: va a recordar como el mismo cambió al incorporarse a una cultura de auto-estima, de respeto mutuo, de diálogo, de esfuerzos regulares para superarse un poco más y aprender un poco más cada día de la vida. Él o ella va a recordar la posterior enseñanza media como un lugar donde gozó de tareas concretas a su alcance, donde aprendió de desarrollo personal y de relaciones humanas lecciones que le servirán mucho para ser mamá, para ser papá, para ser miembro leal de una familia en las buenas y en las malas. Va a recordar las clases de literatura, de religión, y de filosofía, y los profesores mentores, donde y de quienes aprendió a ser una persona integral cuya vida tiene sentido, vocación, norte. Va a recordar que aprendió cosas concretas que le sirvieron en su vida cotidiana. Va a recordar las visitas a la escuela de ejemplos vivientes de economía solidaria, y por eso va a saber que la vida económica es más que titularse y esperar que alguna empresa con fines de lucro le ofrezca trabajo.

Si a los cuarenta años nuestro ex alumno, recibido por la escuela a los seis años, elige el camino de la educación permanente y rechaza el camino de la cultura narco, esto nos indicará que el sistema educativo aportó a su integración social.

Referencias

Aglietta, Michel. 1976. *Régulation et crises du capitalisme*. Paris: Calmann-Lévy.

Bazan Campos, Domingo. *El Oficio del Pedagogo*. Rosario: Editorial Homo Sapiens, 2008.

- Bhaskar, Roy.** 1986. *Scientific Realism and Human Emancipation*. London: Verso.
- Booth, Alan ; Edwards John N., Johnson, David R.** 1991. "Social Integration and Divorce". *Social Forces*. 70: 1, pp. 207-224.
- Breault, K.D.** "Suicide in America, an Empirical Test of Durkheim's Theory of Religious and Family Integration". 1986. *American Journal of Sociology*. 93: 2, pp. 628-656.
- Calame, Pierre.** 2009. *Hacia una revolución de la gobernanza*. Santiago: LOM Ediciones, 2009.
- Cassasus, Juan.** 2001. "Los sistemas de ideas, el poder, y la identidad", en Sergio Martinic y Marcela Prado (eds.), *Economía Política de las Reformas Educativas en América Latina*. Santiago: CIDE/OREAL.
- Cavieres, Eduardo.** 1989-90. "Educación y Sociedad en los Inicios de la Modernización en Chile 1840-1880". *Dimensión Histórica de Chile*. 6-7, pp. 33-49.
- Cooper Mayr , Doris.** 1994. *Delincuencia Común en Chile*. Santiago: LOM Ediciones.
- Coraggio, José Luis.** 2004. *De la Emergencia a la Estrategia*. Buenos Aires: Espacio Editores.
- Cox, Cristian.** 2005. *Políticas Educativas en el Cambio de Siglo*. Segunda Edición. Santiago: Editorial Universitaria.
- Dumont, Louis.** 1982. *Homo Aequalis, Génesis y Apogeo de la Ideología Económica*. Madrid: Taurus.
- Durkheim, Emile.** 1930 [1897]. *Le Suicide*. Paris: Felix Alcan.
- Durkheim, Emile.** 1988 [1894]. *Les Règles de la Méthode Sociologique ou l'Instauration du Raisonnement Expérimental en Sociologie*. Paris : Flammarion.
- Durkheim, Emile.** 1902 [1893]. *De la Division du Travail Social*. Paris: Felix Alcan.
- Durkheim, Emile.** 1912. *Les Formes Élémentaires de la Vie Religieuse. Le Système Totémique en Australie*. Paris: Felix Alcan.
- Edwards, Verónica.** 1990. *Los Sujetos y la Construcción Social del Conocimiento Escolar en Primaria: un Estudio Etnográfico*. Segunda edición. Santiago: Ediciones PIIIE.
- Giddens, Anthony.** 1971. *Capitalism and Modern Social Theory: An Analysis of the Writings of Marx, Durkheim and Max Weber*. Cambridge UK: Cambridge University Press.
- Barry Glassner y Bruce Berg.** 1980. "How Jews Avoid Alcohol Problems". *American Sociological Review*. 45: 4, pp. 647-664.
- Hartjen, Clayton A.** 1982. "Delinquency, Development, and Social Integration in India." *Social Problems*. 29: 5, pp. 464-473.

Hurtado, Alberto. 1984 [1947]. *Humanismo Social, Ensayo de Pedagogía Social Dedicado a Educadores y Padres de Familia*. Segunda Edición. Santiago: Editorial Salesiana.

Keynes, John Maynard . 1936. *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. London: Macmillan.

Landecker, Werner S. 1951. "Types of Integration and their Measurement". *American Journal of Sociology*. 56:4, pp. 332-340.

Lowie, Robert. 1920. *Primitive Societies*. London: Boni & Liveright, 1920. Traducción al castellano: 1977. *La Sociedad Primitiva*. Buenos Aires: Amorrortu.

Mauss, Marcel. 1950 [1923]. « Essai sur le Don, Forme et Raison de l'Échange dans les Sociétés Archaiques, », en Mauss, Marcel, *Sociologie et Anthropologie* Paris: Presses Universitaires de France.

Mauss, Marcel. 1969. *Représentations Collectives et Divisions des Civilisations*. Paris : Editions de Minuit.

Nelson, Geoffrey ; Lord, John ; Ochocka, Joanna. 2001. *Shifting the Paradigm in Community Mental Health: Towards. Empowerment and Community*. Toronto: University of Toronto Press.

OCDE.2002. "Evaluación de las Políticas Educativas en Chile". Paris y Santiago :OCDE..

Piaget, Jean. 1932. *Le Jugement Moral chez l'Enfant*. Paris : Presses Universitaires de France, 1932.

Polanyi, Karl. 2003 [1944]. *La Gran Transformación. Los Orígenes Políticos y Económicos de Nuestro Tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica.

Richards, Howard ; Swanger, Joanna. 2008. "Culture Change," en *Handbook for Building Cultures of Peace*. Joe de Rivera (ed.). New York: Springer, 2008.

Richards, Howard. 2009. Entrevistas, focus groups, y encuestas a alumnos de cuatro liceos prioritarios asesorados por el Instituto de Investigación y Desarrollo de la Educación de la Universidad de Talca. No publicados.

Razeto Migliaro, Luis. 2007. *¿Pueden Juntarse la Economía y la Solidaridad?* Salamanca: Acción Social Cristiana.

Robinson, Joan. 1969 [1942]. *Introducción a la Economía Marxista*. México: Siglo XXI.

Rojas Figueroa, Alfredo. 2008. "¿El Último Reducto? Las Escuelas Públicas en los Tiempos del Narco," documento de trabajo de OREALC/UNESCO, Santiago.

Schumpeter, Joseph. 1934 [1912]. *Theory of Economic Development*. Cambridge UK: Cambridge University Press.

Smith, Adam. 1976 [1759]. *Theory of Moral Sentiments*. Oxford: Clarendon Press.

Adam Smith. 1976 [1776]. *The Wealth of Nations*. Oxford: Clarendon Press.

Spencer, Herbert . 1851. *Social Statics*. London: John Chapman.

Tironi, Eugenio. 2005. *El Sueño Chileno. Comunidad, Familia y Nación en el Bicentenario*. Santiago: Editorial Taurus.

Turner, Jonathan H. 1981. "Durkheim's Theory of Integration in Differentiated Social Systems." *The Pacific Sociological Review*. 24: 4, pp. 379-391.

Tylor, Edward Burnett. 1964 [1871]. *Primitive Cultur: Researches into the Development of Mythology, Philosophy, Religion, Language, Art and Custom*. New York: Brentano's.

Valdebenito, Andrés. Director del Liceo Carlos Condell, Talca. Entrevista 2 de junio 2010.

White, Leslie. 1959. "The Concept of Culture". *American Anthropologist, New Series* . 61:2, pp. 227-251.

La Gran Pregunta

Manuel Riesco

Economista

Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo

Correo electrónico: mriesco@cendachile.cl

RESUMEN

Un fantasma viene recorriendo el mundo desde principios de los años 2000, que la prensa internacional ha bautizado “nacionalismo de recursos.” Desde Bolivia a Uzbekistán y desde Australia al Reino Unido, los gobiernos de los países ricos en recursos naturales han venido renacionalizando o al menos exigiendo una mayor participación en las rentas de sus recursos, que habían sido privatizados durante el período neoliberal. Este texto se ocupa del concepto de renta económica y del modelo de crecimiento basado en la industria extractiva aplicado en Chile y sus consecuencias.

¿Hasta qué punto, y bajo qué condiciones, un modelo de crecimiento económico basado en la industria extractiva es o puede volverse consistente con una apuesta por formas de inclusión democrática, calidad de vida y salud ambiental que sean sostenibles en el tiempo?

Lograrlo dejaría contentos a todos, pero lamentablemente no se puede. La teoría económica y las experiencias neoliberales recientes, han demostrado que los países ricos en recursos naturales deben optar: o viven de la renta de los mismos y peor aún, del “chorreo” de aquella, o la utilizan para impulsar las únicas economías que pueden resultar consistentes con dicha apuesta: aquellas basadas en el valor agregado por el trabajo de sus ciudadanas y ciudadanos.

Es una cosa o la otra. El modelo noruego es el opuesto del chileno: Bajo el primero, los recursos naturales son una bendición, que han permitido a su pueblo alcanzar el más elevado desarrollo humano del mundo, sin menoscabo de la producción interna de valor agregado. El segundo demuestra que pueden convertirse en una maldición, cuando caen en manos de grandes corporaciones rentistas privadas, cuya hegemonía puede distorsionar la economía y la sociedad, y depredar el medio ambiente.

Lamentablemente, al parecer, todavía no hay plena conciencia de ello entre las elites y autoridades de Chile y otros países de la región Andina. Un seminario en torno a esa pregunta tuvo lugar en Bogotá, en diciembre del 2012, en el marco de la celebración de los 50 años de la Fundación Ford en la región y reunió a dirigentes de movimientos sociales, con presencia de empresarios, junto a autoridades políticas locales y nacionales, incluyendo algunos ministros de Colombia y Perú y figuras como el expresidente chileno, Ricardo Lagos.

El debate giró principalmente en torno a cómo la industria extractiva puede aportar más a las comunidades, a los países y al cuidado del medioambiente, lo cual resultaría verdaderamente encantador. Sin embargo, la pregunta de fondo respecto del modelo de crecimiento basado en la industria extractiva, apenas fue insinuada. ¿Está sucediendo lo mismo en el debate programático de las candidaturas presidenciales en Chile?

Teoría

Como es bien sabido, uno de los descubrimientos fundacionales de la teoría económica moderna, es que no todos los productos ni todas las empresas son iguales: los bienes y servicios producidos en condiciones competitivas, son fundamentalmente diferentes a aquellos otros cuya producción está constreñida por algún recurso escaso, o es afectada por monopolios de otro tipo; asimismo, Apple y Exxon son las dos corporaciones más valiosas del mundo, sin embargo, una y otra son de muy distinto pelaje.

Los precios de los primeros tienden establemente a la baja, mientras los segundos fluctúan continuamente, a veces en forma enloquecida, según los vaivenes de la demanda. Los mercados de aquellos son el ambiente natural de las empresas auténticamente capitalistas, mientras los de éstos están dominados por grandes rentistas, que se han apropiado de recursos escasos o han logrado imponer monopolios de otro tipo.

Los precios competitivos tienden a igualarse con los costos de producción promedios, que incluyen la ganancia capitalista media. Es decir, se determinan exclusivamente desde el lado de la oferta, la que se acomoda con elasticidad a las permanentes fluctuaciones de la demanda. La única manera en que un grupo de capitalistas logran obtener una ganancia superior a la media, es mediante la innovación para mejorar sus diseños y bajar sus costos. Dicha ganancia extraordinaria proviene de una transferencia, de parte del valor agregado por los más lerdos entre sus competidores. Éstos no obtienen ganancia alguna o muy poca, puesto que el precio se establece al nivel de los costos de la mayoría de los productores, los que coinciden con el promedio de esa industria. Nadie allí puede clavar la rueda de la fortuna ni dormir sobre sus laureles. Los innovadores de hoy pueden estar mañana en el montón, quedar entre los rezagados o ser expulsados del mercado sin muchos miramientos.

La oferta de los segundos, en cambio, está constreñida por la escasez de los recursos de mejor calidad. Por lo tanto, para satisfacer los incrementos de la demanda, se hace necesario poner en producción los de calidad inferior. De este modo, los

precios se fijan al nivel de los productores con costos más elevados. En consecuencia, todos los demás obtienen un sobreprecio por encima de los suyos. Éste genera una sobreganancia, por sobre la que obtienen en promedio los capitalistas que operan en mercados competitivos, la que se transforma en renta de los recursos de mejor calidad relativa, cuyos propietarios lo exigen como una suerte de peaje para permitir el acceso a los mismos. Por este motivo fue denominada “renta diferencial” por David Ricardo (1817). Incluso los propietarios de los recursos con menos bendiciones, exigirán una renta para ponerlos en producción, la que Marx (1867) denominó “renta absoluta”. Si por añadidura, los recursos no son renovables, su escasez relativa resultará aún más restrictiva, puesto que siempre será conveniente guardar parte de ellos para el futuro, lo que da origen a lo que Hötelling (1929) denominó “renta ínter temporal.” Paul Samuelson (1948), demostró que los monopolios de cualquier tipo también se las arreglan para vender por encima de sus costos de producción y denominó “cuasi renta” a la que obtienen a partir de su control de mercados que no están limitados por factores escasos.

¿Quien paga la renta? La ley económica fundamental establece que, en la economía mundial en su conjunto, la suma de todos los precios no puede exceder a la suma de todos los costos de producción. De este modo, si algunos bienes o servicios se venden por encima del costo, necesariamente otros deben venderse por debajo de los suyos. La alternativa sería pagar el sobreprecio con ahorros, pero éstos se agotan. Tampoco se ha visto que las rentas se paguen con cargamentos de oro llegados de otros planetas.

Por otra parte, los costos son iguales a la suma de las compras netas de insumos y depreciaciones de bienes, producidos en períodos anteriores, más el valor agregado en todos los procesos de producción, en un período dado. Este último es el producto interno bruto (PIB) creado cada año, el que a su vez se distribuye en ingresos del trabajo, excedentes de explotación e impuestos menos subsidios estatales. Las rentas se sustraen de los excedentes de explotación, rebajando la ganancia media de los capitalistas y, consecuentemente, los precios de todas las mercancías producidas en condiciones competitivas. De este modo, las compras netas de insumos y depreciaciones que provienen de períodos anteriores, más los salarios, ganancias y rentas en que, según la fórmula trinitaria de Adam Smith (1776), se distribuye el PIB del período en curso, conforman la demanda solvente para los bienes y servicios producidos en un año determinado, en la economía mundial en su conjunto.

Todos los recursos escasos generan renta, tanto si prestan servicios, como ocurre con los profesionales afamados y la tierra urbana, como si se trata de factores de producción de bienes, como los minerales que yacen en sus depósitos, la tierra virgen, agrícola o forestal y el agua, así como la vías urbanas, pesquerías e incluso la atmósfera, cuando el acceso a los mismos es regulado. El “precio” de estos elementos no se origina en su costo de producción, puesto que no lo poseen por definición, sino en el flujo descontado de sus rentas futuras.

Sin embargo, lo que da origen a la clase social especial de los rentistas – que son muy diferentes a los capitalistas –, es la propiedad privada sobre trozos del planeta y sus recursos. Según Marx, en una sociedad más avanzada del futuro, ella “será considerada algo tan monstruoso como la propiedad de un ser humano sobre sus semejantes.” Si la clase de los rentistas logra imponer su hegemonía en países ricos en

recursos naturales, pueden generar enormes distorsiones en su estructura productiva y social.

Paul Samuelson advierte que si las rentas se privatizan, equivalen a un subsidio a las inversiones que se dirigen a esas industrias, puesto que si logran apropiarse de los recursos, las empresas que los explotan obtienen la ganancia capitalista media por las operaciones productivas que allí realicen, más la renta de los recursos de los cuales se han apoderado. La consecuencia es la sobreinversión en dichos sectores, con perjuicio de la producción interna de valor agregado en la economía en su conjunto. Como se ha visto, las rentas no constituyen creación, sino transferencias de valor agregado, desde las industrias competitivas a los rentistas, a costa de una reducción de la ganancia capitalista media.

Si dicha transferencia se origina dentro del mismo país, como ocurre en economías grandes con bajo peso del comercio exterior, el resultado es una reducción significativa de la ganancia capitalista media de la economía en cuestión, con la consecuente pérdida de dinamismo. Es lo que ocurre en el mundo en su conjunto, en períodos de altos precios de los recursos: una proporción creciente de la ganancia capitalista global se desvía como pago de rentistas, lo que bien puede conducir a una recesión global; es por eso que el alza en el precio del petróleo, por ejemplo, genera una desaceleración económica.

En caso que las rentas se originen en recursos exportados, como sucede generalmente en las economías relativamente pequeñas y ricas en recursos naturales, dichas transferencia provienen de los países que los consumen. En este caso, el resultado es la denominada “Enfermedad Holandesa.” Ésta no consiste solamente en una apreciación del tipo de cambio, como usualmente se piensa, sino en un peso desproporcionado de las rentas en la economía de ese país, que la hace vulnerable a las fluctuaciones en los precios de los recursos exportados. Puede haber asimismo superávit persistentes en el comercio exterior, en países que no exportan productos con renta, sino producidos en condiciones competitivas. A diferencia de aquellos, el precio de éstos se origina exclusivamente en el valor agregado en su proceso productivo interno, es decir, es igual a su costo de producción. En ambos casos habrá una apreciación del tipo de cambio y un excedente exportado, cuyo valor en dinero podrá ser atesorado o reexportado como capital. Sin embargo, no todos los superávit comerciales son iguales, ni todos los países exportadores son afectados por la “Enfermedad Holandesa.” En el caso de países como Alemania o Corea, por ejemplo, para enfrentar una contracción del mercado mundial, basta con que redirijan al mercado interno el excedente antes exportado. Existirá allí una demanda solvente para absorberlo, puesto que consiste exclusivamente en valor agregado internamente, y pagado íntegramente como costo de los factores de producción, incluyendo la ganancia capitalista media. De este modo esas economías podrán continuar produciendo al mismo nivel anterior, aunque probablemente deberán modificar la composición de su producción para adecuarla a la demanda interna; producir menos camiones y más automóviles, por ejemplo, pero con una suma de valor similar. Incluso puede beneficiar a la población, que ahora consumirá todo lo que produce.

En cambio, en los países que reciben elevadas transferencias de renta desde el exterior, ésta se desvanece en el aire al contraerse la demanda mundial. De este modo, se enfrentan a la triste realidad de rebajar su nivel de vida al valor agregado en

sus procesos productivos internos. Su economía se reduce exactamente en la magnitud de las rentas transferidas desde el exterior, es decir, en el sobreprecio de los recursos antes exportados, por encima de sus costos de producción; al desaparecer dicho sobreprecio, una parte del PIB del país en cuestión simplemente se esfuma. Muchos países exportadores de materias primas han corrido esta suerte en el pasado, entre ellos Chile, cuando la Gran Depresión desvaneció la renta del salitre.

Como señaló hace poco el diario británico Financial Times, la economía de los recursos es como la de los buscadores de tesoros: su precio no guarda relación con el costo de encontrarlos y extraerlos, sino que se determina exclusivamente por la demanda y, como bien sabía el arrendatario escocés James Anderson (1777), inventor del arado escocés y autor de la teoría de la renta, ésta equivale a un tributo que los capitalistas pagan a los terratenientes.

Por estas razones, los auténticos capitalistas y la teoría económica desde sus mismos inicios, han promovido la nacionalización de los recursos naturales, la legislación antimonopolios y/o la captura de las rentas por parte del Estado: De este modo se nivela el terreno a la competencia en todas las industrias por igual, logrando una distribución óptima de las inversiones productivas y un aprovechamiento de las rentas en beneficio del conjunto de la sociedad, en lugar de alimentar con ellas a una clase parasitaria.

Práctica

Los países han asimilado estas lecciones en buena medida, de una manera u otra. Casi todos ellos han establecido la propiedad del Estado sobre los recursos del subsuelo, el agua, los fondos marinos, así como su soberanía sobre la tierra en general; en los países emergentes, ésta es una de las principales herencias del desarrollismo estatal del siglo 20. Actualmente, las empresas estatales tienen acceso a más del 85 por ciento de las reservas mundiales de petróleo e incluso en países donde se permite un acceso limitado de empresas privadas a las mismas, como el Reino Unido o Noruega, su renta es capturada casi íntegramente por el Estado, mediante regalías y otros mecanismos.

Sin embargo, el auge neoliberal de las últimas décadas, representó un retroceso significativo en esta materia, permitiendo la privatización de vastas reservas de recursos naturales, de los cuales se han apropiado las grandes corporaciones rentistas transnacionales, las que se han fortalecido extraordinariamente en este período.

Ha sido más bien al revés. El renacer del neoliberalismo desde las cenizas a las que fue reducido tras la Gran Depresión, y su auge global en las últimas cuatro décadas, se explican principalmente por la hipertrofia del sector financiero durante el mismo período, que los apadrinó cariñosamente. Sin embargo, las grandes corporaciones rentistas no han sido ajenas a este fenómeno, ni mucho menos. Su tamaño e influencia también creció extraordinariamente en estos años, especialmente el de las grandes petroleras tras el alza del precio del crudo en los años 1970. Su influencia sobre el Reaganismo es bien conocida y éste, a su vez, fue determinante en

el renacimiento neoliberal, el cual ha sido auspiciado generosamente por las grandes corporaciones rentistas, en todo el mundo.

El rasgo anti Estado del neoliberalismo, anarquismo burgués como lo denomina Eric Hobsbawm, le viene como anillo al dedo no solo a los banqueros, que con su ayuda lograron imponer la globalización sin trabas del capital especulativo. Ello también resulta favorable para los grandes rentistas, los que por estos días se han vuelto librecambistas a ultranza: no requieren protección estatal alguna, puesto que están sentados encima de ella. Son partidarios de bajar los aranceles a cero, porque de ese modo abaratan sus insumos.

El neoliberalismo les ofrece un atractivo adicional: es la única escuela económica que considera irrelevante la teoría de la renta; no la niega pero dice que no es significativa puesto que, según ellos, en el largo plazo, no existirían recursos escasos. Nada puede ser más seductor para los grandes rentistas.

No se la pueden creer: por primera vez, una escuela de economistas reniega de lo que ha sido una piedra angular de esta ciencia desde hace doscientos cincuenta años.

Las grandes corporaciones rentistas constituyen una suerte de híbridos. Tal como ocurría con las que profitaban del vil tráfico antes de su abolición, sus acciones se transan en las principales bolsas mundiales, como si fuesen empresas capitalistas respetables. Operan asimismo en su interior, algunas actividades productivas y comerciales propiamente capitalistas. De hecho, subcontratan la mayor parte de sus actividades de exploración, extracción, refinación y transporte, así como parte de sus operaciones comerciales, con filiales o contratistas externos, propiamente capitalistas, en las cuales ocupan a algunas decenas de miles de trabajadores a nivel mundial. Sin embargo, el grueso de sus ingresos y utilidades no provienen del valor agregado por éstos, sino de la renta de los recursos de los cuales se han apropiado. Aunque la mona se vista de seda...

De las veinte mayores empresas globales en la actualidad, según su capitalización bursátil, seis son petroleras o mineras: Exxon, Shell, Chevron, BHP Billiton, Petrochina y Petrobras. Sin embargo, las dos últimas son estatales. Las cuatro primeras se cuentan a su vez entre las diez mayores corporaciones del mundo según sus ventas, seis de las cuales son rentistas, incluyendo a British Petroleum y la Estatal rusa Gazprom, además de las anteriores.

El nivel de apropiación de recursos por parte de estas corporaciones no tiene precedentes. En Chile, por ejemplo, a pesar que la Constitución establece la propiedad estatal “inalienable e intransferible” del subsuelo, un puñado de grandes empresas mineras han declarado “concesiones plenas” sobre poco menos de 28 millones de hectáreas, área que cubre más de un tercio del territorio nacional y es mayor que la superficie total del Reino Unido. Dichas concesiones son indefinidas, hereditarias y transferibles, fueron adquiridas sin pago alguno y el costo de mantenerlas es un dólar por hectárea al año. Si el Estado quiere recuperarlas, debe pagar el valor total de los minerales que eventualmente se encuentren en ellas. En Perú y Colombia, las mineras privadas se han adjudicado asimismo concesiones sobre más de veinte millones de hectáreas en cada caso, aunque las mismas son temporales y están sometidas por lo general a regalías.

Estas últimas no se aplican a la explotación de los minerales en Chile, que recién el 2003 estableció un tímido impuesto específico a las utilidades de las mineras, que el 2010 se incrementó al doble. Según el Servicio de Impuestos Internos, el Impuesto Específico a la Actividad Minera recaudó un promedio de 389 millones de dólares anuales, entre 2005 y 2010. La Estatal CODELCO representó un 60 por ciento de ese tributo, por lo que las privadas pagaron solo 233 millones de dólares anuales en promedio, lo que equivale aproximadamente a un 0,9 por ciento de sus ingresos de explotación, los que promediaron 25.703 millones de dólares por año, en ese período. Dicho impuesto representó el 1,45 por ciento de sus utilidades antes de impuestos, intereses, depreciación y amortización, que se conocen por su sigla en inglés, EBITDA. Estas últimas promediaron 16.127 millones de dólares anuales, cifra que equivale casi exactamente a la mitad de los ingresos tributarios totales promedio del Estado, en el mismo período. Es decir, los chilenos sostienen un Estado y medio: uno mediante sus impuestos y medio adicional con la renta que “conceden” a las mineras privadas.

Sus panegiristas gustan de embolinar la perdiz con los impuestos a la renta aportados por “la industria” al erario nacional. En Chile, por ejemplo, generalmente publican los aportes al Estado de “la minería,” sin detallar que CODELCO aporta dos tercios de estos recursos controlando sólo un tercio de la producción. La verdad es que aparte del impuesto específico antes referido, los propietarios de la “industria” minera pagan menos impuestos a la renta que los dueños de una modesta pastelería. En ambos casos, la empresa misma debe pagar el denominado impuesto de primera categoría, que actualmente es de 20 por ciento sobre las utilidades. En ambos casos, hacen uso de toda una batería de artilugios contables que les permiten postergar dicho pago, o eludirlo derechamente. Ciertamente, las mineras han demostrado en esta materia una creatividad y capacidad de innovación a toda prueba, que harían las delicias de los pasteleros.

Nadie como la minería ha utilizado tanto el sobre endeudamiento con filiales en paraísos fiscales, para remesar utilidades bajo la forma de intereses, eludiendo impuestos. Nadie ha usado y abusado como ellos de los beneficios de la depreciación acelerada. Principalmente mediante estos mecanismos, Exxon operó un mineral de cobre en Chile durante 23 años a pérdida, para luego venderlo a Anglo American ¡en 1.500 millones de dólares! Estudios publicados por NN.UU. han demostrado que, incluso mineras que posan de líderes en “responsabilidad social corporativa,” eludieron impuestos al subdeclarar el contenido de oro, plata, molibdeno y otros “subproductos,” en los concentrados que venden a sus filiales en el extranjero, a los cuales pagaron, además, cargos de refinación superiores al precio más alto del mercado y, finalmente, vendieron a las mismas empresas relacionadas el contenido de cobre de los mismos, sistemáticamente por debajo del precio promedio de la bolsa de metales de Londres.

Los mecanismos antes referidos, entre otros, rebajan las utilidades y consecuentemente el pago de impuestos a la renta por parte de las empresas. En Chile, sin embargo, estos últimos son considerados un crédito sobre los impuestos personales que posteriormente deben pagar sus dueños sobre aquella parte de las utilidades que retiren. Es decir, en este país, los impuestos a la renta que pagan las empresas no constituyen sino un anticipo sobre los que luego deben pagar sus dueños. Pues bien, resulta que los inversionistas extranjeros en Chile, están sujetos a una tasa

marginal de 35 por ciento sobre las utilidades repatriadas, mientras el dueño de nuestra pastelería queda sujeto a una tasa marginal ¡superior a 40 por ciento!

Lo anterior operaría en caso que efectivamente unos y otros reconocieran retirar utilidades, lo cual todos los propietarios de empresas disfrazan como re inversiones, sea en las mismas empresas que generan las utilidades en primer lugar -la mitad de las gigantescas inversiones de más de cien mil millones de dólares aprobadas por las mineras para los próximos cinco años, corresponden a reinversión de utilidades-, como en una cascada de “inversiones” en una serie de empresas de papel creadas exclusivamente con este objeto. Como resultado de todo ello, en Chile ningún empresario paga la tasa marginal de impuestos a las personas -que en teoría es el único impuesto que se paga-, la que queda en pie solamente para los asalariados de ingresos elevados, a quienes se les descuenta por planilla.

Ni siquiera pagan la tasa de 20 por ciento, que hasta el 2010 era de 17 por ciento, de impuestos anticipados por las empresas, puesto que la liquidación anual termina en una gigantesca devolución de estos anticipos a los dueños. El diario El Mercurio estimó recientemente que las tasa reales de impuestos a la renta que pagan en Chile los empresarios son de 0,7 por ciento para el tramo entre 12.000 y 25.000 dólares mensuales de ingresos y de 9,2 por ciento para los que resultan superiores a esta última cifra.

Pues bien, los propietarios de las mineras hacen uso y abuso de todos estos resquicios, con la ventaja que su tasa marginal es cinco puntos inferior a la de los empresarios chilenos, como se ha mencionado. Con sistemas tributarios tan permisivos en general -cuya corrección constituye otra de las grandes cuestiones pendientes-, la única manera efectiva de recuperar parte de la renta que se apropian las grandes corporaciones rentistas, consiste en someterlas al pago de regalías sobre los recursos extraídos, las cuales en Chile, como se ha mencionado, consisten en un tributo especial cuyo monto equivale a menos de uno por ciento de las ventas.

Resultados

La privatización sin cobro de los recursos ha introducido una distorsión muy grande en la economía chilena. La minería representa dos tercios de las exportaciones del país, cuyo valor equivale, por su parte, a la mitad del PIB. Ni siquiera en la época del salitre se alcanzó una dependencia de esta magnitud, puesto que en 1929 las exportaciones representaban un 29 por ciento del PIB. La minería ha absorbido un tercio de toda la inversión extranjera llegada al país entre 1974 y 2011 y dicha proporción sube de la mitad si se considera la parte proporcional de la inversión en energía, un tercio de la cual se genera para abastecer a la minería. Representa una cuarta parte de las ventas de las cien principales empresas del país y un quinto del PIB. Sin embargo, ocupa ¡sólo 1,5 (uno coma cinco) por ciento de la fuerza de trabajo asalariada nacional!

Si se consideran adicionalmente la agricultura, silvicultura, pesca y energía, es decir, todos los sectores basados en recursos naturales, las cifras anteriores ascienden al 90 por ciento de las exportaciones, el 60 por ciento de la inversión, el 50 por ciento de las ventas y un cuarto del PIB, respectivamente. El empleo total en estos sectores, en cambio, solo asciende al 9,3 por ciento del total de los asalariados.

El asunto va de mal en peor. Si se consideran los grandes proyectos aprobados para el quinquenio 2011-2015, la minería sola absorbe más de la mitad de la inversión, tanto

nacional como extranjera, pero dará ocupación permanente a solo un 0,8 por ciento adicional de la fuerza de trabajo asalariada.

Es decir, los grandes inversionistas no son auténticos capitalistas, que vienen a obtener ganancias a partir del valor agregado por sus trabajadores en la producción de bienes y servicios competitivos: los que han llegado vienen por los tesoros con que la naturaleza ha bendecido al territorio, de cuya renta se apropian casi por completo.

Como resultado de la hegemonía de los rentistas, el país ha abrazado el librecambio a ultranza, desmantelando la producción interna. Aparte de las ramas de recursos naturales, la producción se ha restringido solo a aquellas industrias que cuentan con protección natural, como la construcción, el transporte y algunos servicios. Mientras tanto, más de la mitad de la fuerza de trabajo, se encuentra ocupada de modo precario en el comercio, finanzas, servicios sociales y personales, todos ellos de bajo valor agregado. Uno de cada diez trabajadores han estado cesantes, en promedio, desde el golpe de Pinochet.

El poco interés de los grandes rentistas por el valor agregado por el trabajo, ha llevado a descuidar la educación, donde se ha desmantelado el sistema nacional, gratuito y de buena calidad que el país había construido a lo largo de medio siglo, que antes del golpe de 1973 tenía matriculado a uno de cada tres chilenos de todas las edades. Hoy estudian en el sistema público y privado, solo uno de cada cuatro habitantes, pagando elevados aranceles por un servicio deficiente, mientras el gasto público en educación es un tercio inferior al que el país desembolsaba hace cuatro décadas, como porcentaje del PIB.

Las ganancias de las grandes empresas mineras equivalen a un ocho por ciento del PIB y forman parte del excedente de explotación apropiado por el conjunto de las empresas, el que representa la mitad del PIB. De ese total, los dueños de los recursos y el capital, que representan menos del uno por ciento de la población, reinvierten un quinto del PIB y consumen un 30 por ciento del mismo. Mientras tanto, los ingresos del trabajo – que coinciden con los de las familias que responden la encuesta de ingresos de hogares, que en Chile se llama CASEN -, se han visto reducidos a sólo un 40 por ciento del PIB, todo ello según cifras oficiales. Las rentas de la minería resultan decisivas para la distribución del ingreso, así considerada. Ésta empeoró drásticamente entre 2009 y 2011, principalmente por el fuerte crecimiento de aquellas, debido al incremento del precio del cobre entre esos años: los ingresos sumados de todas las familias que responden la CASEN disminuyeron su participación en el PIB ¡desde 45 por ciento el 2009 a 40 por ciento el 2011!

Todo lo anterior sin abordar siquiera el enorme daño ambiental que la depredación de la industria extractiva ha representado para amplias regiones del país y las comunidades que las habitan.

Conclusión

Estos argumentos teóricos y prácticos parecen responder la gran pregunta: el modelo de crecimiento económico basado en la industria extractiva no es consistente con una apuesta por formas de inclusión democrática, calidad de vida y salud ambiental que sean sostenibles en el tiempo.

Un fantasma viene recorriendo el mundo desde principios de los años 2000, que la prensa internacional ha bautizado “nacionalismo de recursos.” Desde Bolivia a Uzbequistán y desde Australia al Reino Unido, los gobiernos de los países ricos en

recursos naturales han venido renacionalizando o al menos exigiendo una mayor participación en las rentas de sus recursos, que habían sido privatizados durante el período neoliberal.

Quizás el hito más significativo en América Latina y el mundo, por su magnitud, lo constituye la renacionalización en los hechos de Petrobras, bajo la forma de un aumento de capital en que el Estado aportó los recién descubiertos yacimientos submarinos. El Presidente Lula lo denominó “Segunda Independencia,” parafraseando al presidente chileno Salvador Allende y declaró que impulsaría una industria local de insumos de nivel mundial. La Presidenta Rousseff ha propuesto recientemente que todas las regalías se destinen a educación, ciencia y tecnología, lo que convertirá a Brasil en líder mundial en la materia, con un 10 por ciento del PIB destinado a ello. ¿Nos decidiremos los chilenos a reemprender ese camino, durante el próximo gobierno?

Algunas Reflexiones para una Política Nacional del Litio

Eduardo Titelman

Master en Economía y Administración Pública

Correo electrónico: etitelman@gmail.com

RESUMEN

El importante aumento en la demanda y precios del litio en los últimos años, bajo el impulso de su utilización en la producción de baterías plantea qué hacer con su explotación en Chile. El Salar de Atacama es el yacimiento globalmente más atractivo detectado para la explotación del litio y sus yacimientos generan grandes rentas. El artículo sostiene que, dada la debilidad de nuestras instituciones republicanas frente a intereses económicos poderosos, la vía más eficaz disponible para resguardar en manos fiscales la renta del litio consiste en la creación de una Empresa Nacional del Litio, responsable de la totalidad de las reservas nacionales del mineral.

En el Salar de Atacama yace un tesoro

La mayoría de los países ha dejado de atribuir un carácter estratégico militar al litio, debido a su abundancia relativa en distintos lugares del planeta, y debido al aparentemente lento avance científico-tecnológico en el intento de utilizarlo para la producción de energía sobre la base de la fusión nuclear. Asimismo, de ser viable económicamente, la fusión nuclear sería altamente eficiente, requiriendo pequeñas cantidades de litio para producir inmensas cantidades de energía.

Sin embargo, esto no ha impedido un importante aumento en la demanda y precios del litio en los últimos años —y proyecciones de un sólido incremento futuro— bajo el impulso, especialmente, de su utilización en la producción de baterías. Así, por ejemplo, entre 2002 y 2011, el precio promedio anual del carbonato de litio aumentó desde alrededor de 2.300 a cerca de 6.000 dólares la tonelada.

Ante estas tendencias, grupos económicos asociados a la explotación del litio vienen, desde hace algunos años, instando a la adopción de políticas públicas que liberalicen y privaticen su explotación y exportación, actualmente entregada al Estado por su definición como mineral estratégico. Destaca en ese intento SOQUIMICH, la principal productora mundial del mineral, cuya producción se basa en la extracción del

mineral del Salar de Atacama, en el marco de un contrato de arrendamiento con la estatal CORFO. Sin embargo, dicho contrato vence en 2030 y permite a SOQUIMICH sólo la extracción total de 181.000 toneladas del mineral, muy por debajo de la cuota de extracción óptima para la empresa en el contexto alcista del mercado, tal como lo demuestra la solicitud que presentó en 2008, para expandir la extracción, modificando el contrato con CORFO (la expansión solicitada entonces no fue acordada). Otro contrato de arrendamiento para extraer litio del Salar de Atacama posee la Sociedad Chilena del Litio (SCL), para un total de 200.000 toneladas de litio y con un período de vencimiento prorrogable hasta completar dicha cuota.

El Salar de Atacama es el yacimiento globalmente más atractivo detectado para la explotación del litio. No sólo posee las mayores reservas mundiales conocidas del litio, sino que además, su explotación se puede realizar a costos sustancialmente inferiores que en otros lugares del planeta, debido a ventajas tales como altas concentraciones, altas tasas de evaporación, baja presencia de magnesio y fácil acceso a puertos.

La extracción de litio desde el Salar de Atacama contractualmente autorizada a SOQUIMICH y SCL, está muy por debajo de las reservas del salar (menos del 10 %). Por consiguiente, la política nacional del litio debe, en primer lugar, definir las modalidades y ritmos para la plena explotación sustentable del recurso minero en el Salar de Atacama.

La renta del litio

Asimismo, para la definición de una adecuada política nacional del litio, es clave considerar la renta económica presente en su producción en Chile. En efecto, la particular calidad natural de los yacimientos de litio en el Salar de Atacama —y, eventualmente, de otros yacimientos chilenos de calidad que puedan incorporarse a la producción— permiten que su explotación y venta reditúe no sólo una rentabilidad normal sobre la inversión extractiva, sino además, pingües ingresos asociados a sus bondades naturales antes mencionadas. Esos ingresos que resultan de la calidad del recurso minero constituyen la denominada renta económica del recurso natural, o renta ricardiana, concepto desarrollado por los economistas clásicos hace más de 200 años y que es aceptado y validado por los economistas contemporáneos de todas las escuelas y paradigmas.

En una economía de mercado, el dueño del yacimiento no tendrá dificultades en capturar la totalidad de su renta, ya sea explotando directamente el recurso, o contratando a un tercero que gestione la explotación (y cobre por sus servicios de gestión), o arrendando el yacimiento y exigiendo el pago de un arriendo o royalty, equivalente a la renta del recurso.

En el caso del litio, el Estado actúa como representante de la comunidad entera, propietaria de los yacimientos, y su primera obligación al diseñar una política del litio es capturar dicha renta en su totalidad, evitando toda cesión parcial o total de ese patrimonio nacional, a intereses comerciales particulares.

La Empresa Nacional del Litio

La política nacional del litio debe también pronunciarse sobre la exploración y la explotación de yacimientos que no están ubicados en el Salar de Atacama. La existencia de algunos yacimientos ya se conoce, por ejemplo en el Salar de Maricunga y el Salar de Pedernales, pero éstos no han sido explorados en detalle y, en general, sólo una pequeña porción del territorio nacional ha sido explorada en búsqueda de litio.

Es sobre este aspecto que el actual gobierno se ha pronunciado, a través del fallido intento reciente de licitación, anulada por incumplimiento de las bases por parte de la empresa adjudicataria, SOQUIMICH. En ese intento, el gobierno buscaba entregar al mejor postor privado (la minera estatal CODELCO no se presentó), la explotación de yacimientos para la extracción de 100.000 toneladas de litio, bajo la figura jurídica de Contratos Especiales de Operación de Litio.

El propietario de un recurso puede, en principio, capturar la totalidad de su renta licitando competitivamente el derecho de explotarlo, siempre que se disponga de una acabada evaluación de la renta. En este caso no se dispone de tal conocimiento ya que se trata de yacimientos aún no descubiertos o en etapa inicial de evaluación, lo que explica el escaso número de postulantes (sólo 3) a pesar de un activo *roadshow* en Chile y el extranjero, así como los extremadamente dispares valores ofrecido por los contendores (pago inicial ofrecido por los 3 contendores: \$2,8; \$8,3 y \$19,3 miles de millones) y el hecho que el valor ofertado por la adjudicataria SOQUIMICH, haya resultado 8 veces superior al mínimo establecido por el gobierno para el pago inicial. Más aún, el carácter competitivo y transparente de la licitación queda en entredicho por su anulación luego de conocerse el incumplimiento de las bases por parte de la adjudicataria: en general, en cualquier licitación competitiva, la descalificación de uno o más de los postulantes por incumplimiento de las bases, es un hecho habitual que no conlleva la anulación de la licitación entera.

Intentar vender derechos de explotación de promisorios yacimientos sin realizar previamente una acabada investigación de su valor, y hacerlo además a través de una licitación que no garantiza competitividad, viene a sumarse al pésimo récord de los poderes Ejecutivo y Legislativo —durante la república post-dictadura—, en la defensa de los intereses nacionales respecto de la explotación de nuestros recursos naturales por privados. El caso emblemático es el cobre, donde varias decenas de miles de millones de dólares de renta del cobre han ido a parar a manos de grandes inversionistas privados, especialmente a partir del año 2005 y hasta el presente (la dimensión del mercado y la renta en el litio es, sin embargo, al menos por ahora, muy inferior que en el cobre). Este decepcionante desempeño de nuestra institucionalidad se debe, fundamentalmente, a la exitosa defensa de sus intereses comerciales por parte de poderosos grupos económicos mineros, nacionales y multinacionales, que ejercen un implacable y proactivo cabildeo sobre la clase política, tras densas cortinas de humo ideológicas generadas a través de los medios de comunicación.

Por consiguiente — dada la debilidad de nuestras instituciones republicanas frente a intereses económicos poderosos—, la vía más eficaz disponible para

resguardar en manos fiscales la renta del litio, consiste en la creación de una Empresa Nacional del Litio, responsable de la totalidad de las reservas nacionales del mineral. Dicha empresa explorará, evaluará y explotará yacimientos. Asimismo, buscará contribuir al desarrollo de un *cluster* de innovación y desarrollo industrial que incorpore al litio como uno de sus insumos, y deberá aplicar una adecuada política de protección ambiental de los salares y lagunas salinas, donde se encuentran los principales yacimientos de litio en Chile. Con estos propósitos, provista de la experiencia y las capacidades técnicas y comerciales adecuadas, podrá asociarse y realizar diversas transacciones con otros actores y empresas, pero siempre resguardando dentro del patrimonio nacional, la totalidad de la renta del litio.

A la propuesta de una Empresa Nacional del Litio, se objeta que el Estado no dispondría de los recursos necesarios para desarrollar sus operaciones, debiendo destinar aquéllos a su disposición, a usos más urgentes en el ámbito de la educación, la salud, etc. Sin embargo, esa objeción es falaz: proyectos mineros de alta rentabilidad y bajo riesgo encuentran financiamiento bancario, básicamente, con el sólo respaldo de sus ingresos futuros. En el digital mundo moderno, el financiamiento bancario siempre está disponible para recorrer rápidamente el planeta y acceder a un proyecto minero rentable, operado por quien posee la capacidad de gestión requerida para el éxito del proyecto. La constitución de una Empresa Nacional del Litio, no competiría por recursos con otras actividades del Estado, pero sí requeriría de la disponibilidad, en el Estado, de las capacidades de gestión adecuadas.

Se objeta entonces que el Estado no posee las capacidades empresariales requeridas, que el Estado es mal empresario.

CODELCO, la Corporación Nacional del Cobre, constituye la mejor prueba concreta de la debilidad de ese argumento. En esa empresa, el Estado chileno ha demostrado ser capaz de gestionar una empresa minera de gran envergadura, no sin fallas o debilidades, pero sin desmerecer respecto de proyectos privados similares, y cumpliendo con buena prácticas internacionales. Mucho puede aún mejorarse en CODELCO, pero una Empresa Nacional del Litio, gestionada según los estándares actuales de CODELCO, ya sería una exitosa empresa minera.

La política nacional del litio, como muchas otras políticas públicas que el país requiere, nos convoca a un perfeccionamiento sustancial de nuestra democracia, que fue diseñada por una dictadura, y a dejar atrás la ideología del estado acomplexado y subsidiario. Esto último, a través de una profunda reforma de la institucionalidad y la administración del Estado, para reconstruirlo más capaz y dispuesto a asumir los grandes desafíos que dicta el bien común; más la expresión realizadora y fecunda, democrática y solidaria, de la comunidad nacional entera, que el facilitador de buenos negocios para poderosos grupos económicos, y el garante de la estabilidad social, por el asistencialismo o por la fuerza.

El Desarrollo de la Educación Técnica en el Contexto de la Industrialización (1927-1952)

Braulio Carimán

Profesor Departamento Gestión y Políticas Públicas

Universidad de Santiago de Chile

Correo electrónico: Braulio.cariman@usach.cl

RESUMEN

Desde inicios del siglo XX diversos educadores, economistas y políticos abogaron por cambiar el carácter científico-humanista del sistema educacional, marcadamente elitista y orientado a la educación secundaria y universitaria, por una educación económica, práctica, técnica e industrial especialmente luego de que el país se embarcara, a contar de la década de 1930, en un proceso de industrialización endógena. Sin embargo diversos intereses y limitaciones impidieron o retrasaron el desarrollo de esta modalidad educativa, asociada a las necesidades laborales de los sectores bajos y medios de la sociedad, hasta la década de 1950 cuando el modelo de industrialización ya presentaba sus primeros signos de agotamiento. Basándose en las sesiones de la Cámara de Diputados como fuente principal de información, se analizan los debates y discusiones desarrolladas sobre la materia desde 1927, cuando se estableció la modalidad de educación técnico-vocacional (escuelas comerciales, industriales, agrícolas y técnicas femeninas) y la dictación del Estatuto de la Educación Industrial (1929), hasta la creación de la Universidad Técnica del Estado (1947) y la promulgación de su Estatuto Orgánico (1952), proyecto que sintetizó los anhelos nacionales de educación industrial.

Crisis económica y nacionalismo económico

En el Primer Congreso Nacional Pedagógico y la Obligatoriedad de la Enseñanza Primaria de 1889 el destacado educacionista Claudio Matte advirtió sobre el peligro de transformar la instrucción primaria en una enseñanza de oficios, argumentando que la escuela no tenía como misión formar obreros (Ponce de León, 2010). Veintitrés años más tarde, en 1912, en el Primer Congreso Nacional de Educación Secundaria se planteó, por el contrario, como principal propósito educacional “educar antes que instruir, preparar la juventud más para la vida que para las ciencias i las letras” (Ruiz, 2010: 64), cambio de opinión educacional que sólo reflejó en su momento la importancia social creciente dada a la educación económica, según la denominación de la época, cuando ya se denunciaba el agotamiento del modelo económico rentista y autores como Francisco Encina y Luis Galdames (“Nuestra inferioridad económica” y “Educación económica e intelectual”, respectivamente) ponían el acento en la

necesidad de vincular el sistema educacional con lo que vagamente se proclamaba como nacionalismo económico.

En este sentido, por años las críticas se dirigieron fundamentalmente al sistema educacional (de carácter científico-humanista) que no estaba vinculado a las necesidades económicas del país y sólo le brindaba a los estudiantes “cierto barniz de erudito en charlas de carácter intelectual, o en amable filosofía de salón, [pero] en cambio, no le ayudan en nada a resolver el problema de la existencia” (Diputado Fuenzalida, C.D, Ss. 11ª sesión ordinaria en 13/06/1933: 503); específicamente la educación secundaria, a entender de muchos, no hacía más que conducir a miles de estudiantes a las profesiones liberales “improductivas” o a depender del presupuesto fiscal llegándose a considerar como inaceptable que estos jóvenes “vegeten en las oficinas públicas, sin más horizontes que la asamblea política de donde vendrá el ascenso, sin más meta que una jubilación” (Diputado Contardo, C.D, Ss. 52ª sesión ordinaria en 05/09/1950: 2547).

El clamor por una educación económica se hizo más fuerte y perentorio luego de la crisis financiera internacional de 1929, crisis que tuvo efectos devastadores en la economía nacional que aún no había superado el golpe de la crisis del salitre, su principal producto de exportación por décadas, luego del término de la I Guerra Mundial. De acuerdo a Marfán (1984: 90), “las estimaciones disponibles muestran que la caída en el nivel de actividad entre 1929 y 1932 fue del orden del 25 al 55 por ciento” y el país cayó a mediados de 1931 en cesación de pagos. El año más crítico fue 1932 cuando el valor de las exportaciones y de las importaciones correspondieron a menos del 12% y a menos del 20% del valor de 1929, respectivamente; para el mismo período el presupuesto fiscal disminuyó aproximadamente un 50%; los precios de los productos agrícolas cayeron en un 50% y los salarios reales cayeron alrededor de 40%. Además, el valor de las exportaciones de cobre y salitre descendió en un 89% entre 1927-1929 y 1932 y fue necesario aplicar una fuerte devaluación (superior al 70%) y el control de cambios. Finalmente, en 1933 los empréstitos norteamericanos, principal fuente de financiamiento externo, llegaron a cero (Bethell, 2002).

En este contexto de crisis económica y creciente malestar social, el gobierno de Ibáñez del Campo creó, por decreto del Ministerio de Fomento, el Consejo de Economía Nacional (ya en 1925 José Santos Salas había incorporado esta idea en su programa de gobierno), cuyo propósito fue proponer medidas de planificación económica para aumentar la producción nacional y fomentar la industrialización (su primer secretario fue Pedro Aguirre Cerda); pero en julio de 1931 Ibáñez dimite, luego de lo cual se suceden una seguidilla de gobiernos hasta que en diciembre de 1932 asume en su segundo período presidencial Arturo Alessandri con dos prioridades principales: “normalizar” el escenario político nacional, luego del convulsionado período 1924-1932 y superar los efectos de la aguda crisis económica. El paquete de medidas del gobierno incluyó un alza general de impuestos, un aumento considerable del gasto público, aumentos de aranceles, control de cambios, controles de comercio exterior e incentivos tributarios (especialmente a la construcción y a la producción industrial), medidas que permitieron tener signos económicos positivos a contar de

1934 cuando se volvió a crear el Consejo de Economía Nacional y se fundó la Confederación Nacional de la Producción, asentando las bases de la industrialización bajo la égida del intervencionismo estatal y el nacionalismo económico, proceso que llegó a su cúspide con la creación de la Corporación de Fomento de la Producción, en 1939 (Ortega et. al., 1989).

El desarrollo de la Educación Técnica e Industrial

En 1887 se creó el Ministerio de Industria y Obras Públicas con la función de proteger y desarrollar las industrias agrícola, minera y fabril y organizar y sostener las escuelas de artes y oficios, agrícolas y mineras (Urzúa y García, 1971); la Ley de Organización y Atribuciones de las Municipalidades de 1891 establecía como obligación de estas corporaciones la creación y mantenimiento de establecimientos de educación primaria, industrial o especial; en 1910 se incorporaron los programas de agricultura y minería en la enseñanza y en 1916 se dictó un Estatuto de Enseñanza Industrial (Decreto N° 262, del 15 de mayo), que estableció un nivel primario a cargo de las Escuelas Industriales y un nivel secundario a cargo de la Escuela de Artes y Oficios, EAO). Sin embargo, de acuerdo a Darío Salas (2011), en 1917 estas enseñanzas se encontraban abandonadas o escasamente desarrolladas.

En 1920, con la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria, se dividió la enseñanza primaria en tres grados de dos años cada uno y se incluyó un cuarto grado de educacional vocacional (de uno a tres años). Pero es Carlos Ibáñez del Campo (1927-1931) quien puso un especial énfasis en el fomento de las industrias nacionales y el desarrollo de un sistema educacional ad hoc. En 1927, como Vicepresidente de la República, apoyó el plan de reforma integral de la educación de la Asociación Gremial de Profesores (la AGP fue la organización de profesores más activa en la década de 1920 que desde su creación, en 1923, trabajó en una propuesta de reformas) ofreciéndoles implementar su plan y ocupar los cargos superiores de la instrucción pública. Ya como Presidente de la República puso en marcha la famosa reforma educacional de 1927 con la creación del Ministerio de Educación Pública y con la promulgación del Decreto N° 7.500 en el que se definió que el propósito de la educación era “favorecer el desarrollo integral del individuo, de acuerdo con las vocaciones que manifieste, para su máxima capacidad productora, intelectual y manual” (art. 3) y que estableció la nueva organización de la educación pública dividiendo a la educación secundaria en dos ciclos de 2 años cada uno, el último subdividido en las secciones técnico-vocacional (escuelas comerciales, industriales, agrícolas y técnicas femeninas), científica y humanista.

No obstante, la situación financiera del Estado y las ideas reformistas avanzadas despertaron “el sentido de autoridad” del gobierno y el Presidente Ibáñez pasó de ser un entusiasta propulsor de la reforma a un enérgico enemigo: entre octubre de 1928 y febrero de 1929 se derogó el Decreto 7.500, se reprimió física y burocráticamente al profesorado reformista y se disolvió la AGP que había transitado de una entidad

mutualista y sindical reivindicativa a un movimiento sociocultural y educacional (Egaña, Núñez y Salinas, 2003). Luego de la reforma y la contrarreforma el gobierno de Ibañez dio un paso importante para fomentar y organizar la enseñanza técnica e industrial al dictar el Estatuto de Educación Industrial en 1929 (Decreto Ley N° 694, del 11 de marzo) con lo que la enseñanza industrial y minera pasó a depender del recientemente creado Ministerio de Educación Pública sentando las bases del desarrollo definitivo de esta modalidad educacional en el país.

Ampliación de cobertura y Programa de Acción de la Educación Industrial

Pero es durante el segundo gobierno de Arturo Alessandri (1932-1938) cuando se comenzaron a desarrollar acciones más concretas en la materia. Por ejemplo, se incorporaron al sistema escolar las primeras seis escuelas granjas (1932), las dos primeras escuelas de artesanos y la escuela de Pesca y Caza de San Antonio, establecimientos que reforzaron la escasa acción de las 3 escuelas de minas, 12 escuelas industriales y una escuela de artes y oficios existentes a 1933.

Este impulso de la educación técnica e industrial se desarrolló, como se mencionó anteriormente, en momentos en que el país ocupaba todos sus medios disponibles para salir del atolladero económico. En este contexto, diversos sectores nacionales demandaron avanzar definitivamente en la tan anhelada industrialización nacional, proyecto en el que la educación técnica e industrial debía jugar un papel articulador. En 1933 Pedro Aguirre Cerda publicó el libro “El problema industrial” donde expuso ideas señeras sobre desarrollo industrial y sistema educacional, mientras que en la Cámara de Diputados se presentó un proyecto para incorporar la enseñanza práctica en la educación primaria (50% teórica, 50% práctica). Un año más tarde, en 1934, en distintos eventos (Congreso Minero de Copiapó, Segunda Conferencia Interamericana de Educación y Congreso Industrial de Santiago) se solicitó al gobierno, entre otras asuntos, la puesta en vigencia del tercer grado de la enseñanza industrial y minera (grado de ingenieros industriales) contemplado en el Estatuto de la Educación Industrial de 1929, mientras que paralelamente se presentaba en la Cámara de Diputados una moción solicitando la creación de una Universidad Industrial en Antofagasta (Diputados González y Parodi) y el gobierno se comprometía a enviar un proyecto en el mismo sentido en la convocatoria del período extraordinario de sesiones.

En todo caso no se desarrolló ninguna acción más contundente sino hasta 1937, cuando el Presidente de la República, en el Mensaje Presidencial, señaló que el propósito del Gobierno era desarrollar la enseñanza técnica e industrial. Consecuentemente, meses después el Ministro de Educación presentó un “Programa de Acción para el futuro, en relación con la enseñanza industrial y minera” sosteniendo en su intervención en la Cámara de Diputados que “la educación del porvenir habrá de reemplazar cada vez más la enseñanza expositiva y de información por la auténtica escuela de trabajo” (Ministro Correa, C.D, Ss. 70ª sesión ordinaria en 08/09/1937: 3085) y que era necesaria una “campaña general” para crear una conciencia nacional

sobre la importancia de las “profesiones técnicas y manuales”; tarea en la que el Estado debía, a su juicio, reconocer los títulos otorgados por las Escuelas Industriales y de Minas, estimular la incorporación de los egresados de estas escuelas a las industrias fiscales y semi-fiscales, reformar los estatutos de las instituciones de crédito (Caja Nacional de Ahorros e Instituto de Crédito Industrial) y de la Dirección de Enseñanza Industrial y Minera para que pudieran conceder préstamos blandos a los egresados de estas escuelas e iniciar el tercer grado de la enseñanza industrial y minera (grado de ingenieros industriales especializados). Además, respecto de la educación agrícola, es decir, la educación del campo donde aún se concentraba la mayoría de la población analfabeta del país, el Ministro señaló que:

“La reforma indispensable de nuestro sistema educativo, de base marcadamente intelectual, por otro sistema realista, exige la instalación de planteles que, como las Escuelas-Granjas, se encarguen de formar individuos creadores y productores. La ausencia de una orientación educativa rural, definida y precisa, ha desviado hasta ahora, en nuestro país, la ley natural del cultivo de la tierra, contribuyendo a la empleomanía” (Ministro Correa, C.D, Ss. 70ª sesión ordinaria en 08/09/1937: 3091).

Gobernar es educar y también producir

Independientemente de los esfuerzos y avances anteriores, fue a contar del gobierno de Pedro Aguirre Cerda (1938-1941) cuando la enseñanza técnica e industrial tomó un impulso definitivo en nuestro país. Aguirre Cerda, profesor, abogado, ex Ministro de Justicia e Instrucción Pública y creador de la Escuela de Comercio y Economía Industrial de la Universidad de Chile, incluyó en su Programa de Gobierno (“Gobernar es educar”) como ejes centrales de su mandato la planificación económica y el incremento de la producción minera, industrial y agrícola, junto con el desarrollo de la educación industrial y técnica, por lo que dispuso de la creación de una verdadera red de escuelas industriales y de artesanos.

Una de las primeras medidas del gobierno en la materia fue la creación del grado de ingenieros industriales especializados, luego de diez años de promulgado el Estatuto de Educación Industrial de 1929, aunque como respuesta a una nueva embestida parlamentaria para crear una Universidad Industrial a contar de la Escuela de Minas y Salitres de Antofagasta (moción del Diputado Fuenzalida, 20/06/1939), que se basó en el mismo proyecto propuesto en 1934. Continuando con este derrotero, un año más tarde el gobierno creó la Escuela de Ingenieros Industriales (Decreto N° 3.959, de julio de 1940), cumpliendo con un antiguo anhelo de los estudiantes y egresados de los centros de enseñanza técnica e industrial que enfrentaban limitaciones y dificultades para continuar estudios terciarios en sus respectivos campos de especialización.

Ya en 1941 en la Cámara de Diputados se solicitó al gobierno designar una comisión para elaborar un proyecto de reforma de los servicios educacionales destinado a resolver los problemas más graves del sistema educacional pensando en el próximo centenario de la creación de la Universidad de Chile. Precisamente en 1942 se reflató con fuerza la discusión política en torno a la inconveniencia de seguir fomentando la educación de orientación académica en detrimento la educación técnica e industrial en momentos en que se discutía en la Cámara de Diputados un aporte extraordinario a la Universidad de Chile (destinado a construir nuevos edificios, cubrir déficits y los gastos de la celebración):

“Si en nuestro país, hace treinta o cuarenta años, se hubiera orientado la educación en el sentido de destinar una mayor parte de Presupuesto de Educación a las escuelas prácticas de agricultura, de artesanos e industriales, no se presentaría el espectáculo que estamos viendo en estos momentos: de que todos nuestros jóvenes, de 15 a 30 años, no hallan la manera de emplear su tiempo y sus energías, en alguna actividad verdaderamente útil y reproductiva” (Diputado Echavarri, C.D, Ss. 72ª sesión ordinaria, en 09/11/1942: 2102).

En este debate algunos parlamentarios fueron más osados al plantear no entregar nuevos recursos extraordinarios a la Universidad de Chile sin antes resolver el problema de la educación técnica e industrial: “¡Yo le quitaría el total para dárselo a las escuelas especializadas, sean agrícolas o industriales, por que hay necesidad absoluta de tener obreros preparados y al mismo tiempo, con ello haríamos un gran servicio a la clase trabajadora!” (Diputado del Canto, C.D, Ss. 72ª sesión ordinaria, en 09/11/1942: 2102).

A pesar del tenor de este “debate centenario” no resultó nada concreto y sólo en 1944 el gobierno envió al Parlamento el proyecto de Ley Orgánica de los Servicios Educacionales en el que se estableció que la educación técnica se impartiría en tres grados: primer grado (escuela de artesanos), sobre la base del quinto año de la educación primaria; segundo grado (artes y oficios), sobre la base de la educación básica completa (8 años) o del primer ciclo del Liceo (4 años); y tercer grado (Ingenieros Industriales) a contar del sexto año de educación media o de la escuela técnica de segundo grado.

En el Mensaje respectivo (C.D, Ss. sesión 62ª ordinaria en 04/09/1944: 2362-2372) se señalaba que con la nueva organización propuesta se pretendía terminar con la “independencia anárquica” de las diversas ramas de la enseñanza, argumentándose que en lo sucesivo todo el sistema estaría orientado a fomentar las profesiones de carácter práctico y económico ya que en cualquier etapa de la enseñanza se podría pasar de la rama científico-humanista a la técnica; mientras que para llegar a la Universidad sólo habrá una sola vía: cursar el Liceo Superior. Además, se dispuso que las empresas industriales situadas dentro de los límites urbanos, con capital de 2 millones de pesos o más, y que ocuparan 100 obreros o más, estarían obligadas a mantener cursos y talleres de aprendizaje y de perfeccionamiento para sus obreros y sus hijos, obligación que debía ser supervisada por la Dirección General de Educación

Profesional del Ministerio de Educación. Por otra parte, estipulaba que todo establecimiento o curso de carácter técnico no universitario que funcionara dependiendo de otro Ministerio o de otra rama de la educación pública, pasarán a formar parte de la Dirección General de Educación Profesional.

Finalmente, fue en 1945 cuando la demanda por una educación técnica e industrial que venían defendiendo pedagogos, intelectuales, economistas y políticos a lo menos desde la segunda década del siglo XX (Congreso de Educación Secundaria de 1912), tomó un impulso singular cuando los propios estudiantes industriales, que se sentían postergados y discriminados ya que las Universidades existentes no les reconocían sus estudios para ingresar a sus facultades de ingeniería, pasan a ser actores centrales del debate. El 27 de agosto de 1945 un grupo de estudiantes industriales se reunieron en la plaza del Congreso Nacional para exigir la creación de una Universidad Industrial del Estado (hay que recordar que el primer proyecto para crear una Universidad Industrial databa de 1934) y luego, en el Primer Congreso Nacional de Estudiantes Industriales y Mineros, efectuado en septiembre en Santiago, presentaron un anteproyecto específico y fundaron la Federación de Estudiantes Mineros e Industriales de Chile, FEMICH, cuyo primer Presidente fue Enrique Kirberg, ex miembro de la Federación de Estudiantes de la EAO y más tarde Rector de la Universidad Técnica del Estado (1968 y 1973).

Gracias a la intensa campaña que organizó el Comité Pro Universidad Industrial, creado y conducido por la FEMICH, se generó una importante base de apoyo político y gremial para la creación de esta institución de educación superior técnica, proyecto que se hizo realidad el 3 de abril de 1947, cuando se dictó el Decreto N° 1.831 que creó la Universidad Técnica del Estado (UTE), a contar de la Escuela de Artes y Oficios (EAO), la Escuela de Ingenieros Industriales, las Escuelas de Minas de Antofagasta, Copiapó y La Serena y las Escuelas Industriales de Concepción y Valdivia (en 1948 se incorporaron la Escuela Industrial de Temuco y el Instituto Pedagógico Técnico).

A pesar de que esta nueva institución de educación superior tenía como propósitos impulsar el desarrollo de la enseñanza industrial y realizar y fomentar los estudios científicos y técnicos para aprovechar los recursos humanos y naturales de cada región del país, la dictación de su Estatuto Orgánico de la UTE tuvo que esperar casi cinco años más (8 de febrero de 1952) luego de enfrentar las reticencias de políticos y académicos que sostuvieron, entre otras razones, que si se trataba de satisfacer las necesidades de la industrialización bastaba con ampliar algunas escuelas de la Universidad de Chile y no crear una “institución raquítica” compuesta por una serie de escuelas de provincia:

“Me parece que este proyecto es una agrupación de cursos de diferentes escuelas a las que se les ha dado el pomposo nombre de Universidad Técnica del Estado. En efecto, aunque la Universidad está creada en el papel, es probable que lo haya sido sólo para que se diga después que su creación se debe a este Gobierno” (Diputado Reyes, C,D, Ss. 52ª sesión ordinaria en 05/09/1950: 2541).

Mientras quienes defendieron la creación y la puesta en marcha de la Universidad Técnica del Estado adujeron que esta institución estaba destinada a ser la “luz y guía en el desplazamiento definitivo de nuestra democracia puramente política, hacia una democracia económica sostenida por sólidos cimientos de bienestar colectivo” (Diputado Bustos, C,D, Ss. 47ª sesión ordinaria en 30/08/1950: 2373) y sostuvieron que: “El progreso del país estaba reclamando, con urgencia, una inspiración de orden práctico, técnico y constructivo para una parte importante de nuestra Enseñanza con el objeto de obtener la formación de mentes creadoras y de elementos de trabajo constructivo y así ahuyentar esa tendencia de nuestros conciudadanos a vegetar en una burocracia hipertrofiada” (Diputado Amunátegui, C,D, Ss. 47ª sesión ordinaria en 30/08/1950: 2869).

Conclusiones

A pesar del temprano consenso de pedagogos, intelectuales, economistas y políticos que demandaron persistentemente el desarrollo de una educación práctica, técnica e industrial, el modelo educativo nacional, salvo cambios parciales introducidos por los múltiples intentos de reforma educacional que se sucedieron en el período analizado, no se terminó de alinear totalmente con las orientaciones del proceso de industrialización nacional. Si bien es cierto que ya a fines de la década de 1920 se creó la Enseñanza Técnico-Vocacional (1927) y se dictó el Estatuto de Educación Industrial (1929), no es sino hasta la década de 1940 y 1950, en pleno auge de la industrialización nacional, cuando la enseñanza técnico-industrial tuvo un impulso definitivo al crearse el grado de ingenieros industriales especializados (1939) y la Escuela de Ingenieros Industriales (1940) y, finalmente, la Universidad Técnica del Estado (1947) y su respectivo Estatuto Orgánico (1952).

A pesar de la importancia central que adquirió la planificación económica y la industrialización en el período post crisis de 1929, no hubo transformaciones sustantivas del modelo educacional debido a que los actores políticos y económicos propiciaron la defensa de los grandes intereses industriales, públicos y privados, y sólo de manera secundaria los intereses de las capas bajas y medias de la población que tuvieron en la educación técnica e industrial una real expectativa de inserción en el aparato productivo. Por el contrario, pese a la demanda constante por cambiar el sentido elitista de la educación, por razones políticas, económicas y culturales se postergó o trabó el desarrollo de la educación práctica e industrial, vinculada a la actividad manual y, por lo tanto, a los sectores bajos y medios bajos de la población.

Referencias

Bethell, Leslie. 2002. *Historia de América Latina. Volumen 15. El Cono Sur desde 1930.* Barcelona: Cambridge University Press-Crítica.

Cámara de Diputados. *Diario de Sesiones 1927-1952.* Santiago de Chile: Biblioteca del Senado.

Cifuentes, Luis. 1993. *Kirberg. Testigo y actor del siglo XX.* Santiago de Chile: Fundación Enrique Kirberg,

Egaña, M.L. ; Nuñez, I. y Salinas, C. 2003. La educación primaria en Chile: 1860-1930. Una historia de niñas y maestras. PIIE-LOM Ediciones, Santiago, Chile.

Marfán, Manuel. 1984. "Políticas reactivadas y recesión externa: Chile 1929-1938". *Colección de Estudios CIEPLAN*, N° 12, marzo 1984, pp. 89-119.

Ortega, Luis. 1989. *Corporación de Fomento de la Producción. Cincuenta años de realizaciones.* Santiago de Chile: Editorial Universidad de Santiago de Chile.

Ponce de León, Macarena. 2010. "La llegada de la escuela y la llegada a la escuela. La extensión de la educación primaria en Chile. 1840-1907". *Historia* N° 43, vol. II, 2010, pp. 449-486.

Ruiz, Carlos. 2010. *De la República al mercado. Ideas educativas y política en Chile.* Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Salas, Darío. 2011 [1917]. El Problema Nacional. Bases para la reconstrucción de nuestro sistema escolar primario.

Urzúa, Germán y García, Anamaría. 1971. *Diagnóstico de la burocracia chilena (1818-1969).* Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.

La Crisis Económica Mundial: Lecciones y Desafíos para el Mercado del Trabajo en América Latina

Mauricio Jélvez

Profesor Magíster de Gerencia y Políticas Públicas

Universidad de Santiago de Chile

Correo electrónico: mjelvezm@gmail.com

RESUMEN

El artículo destaca y valora el camino seguido en América Latina en el manejo de la última crisis, sin que ello suponga subestimar la importancia que todavía tienen algunas imperfecciones de nuestras políticas macroeconómicas. El análisis se sustenta en que en la reciente crisis económica mundial, se manifestaron las dos caras de una misma moneda. Por un lado, el círculo vicioso que origina la crisis resulta de una mala combinación entre una baja regulación del sistema financiero, con una forma inadecuada, de retribuir a los ejecutivos bancarios y una creación excesiva y artificiosa de liquidez en ese mercado (cara mala de la moneda). Por otro, el instrumental utilizado para afrontar la crisis comprendió la aplicación de políticas y medidas macroeconómicas contracíclicas, con la política fiscal como una herramienta esencial para mitigar sus efectos de la crisis y se aceptó la necesidad de un gasto público superior al crecimiento esperado (cara buena de la moneda). Una vez analizados los fundamentos previos que hicieron posible que la región resistiera, en mejores condiciones, el duro golpe de esta reciente turbulencia financiera global, el autor analiza los efectos de la crisis en el mercado laboral y traza algunos desafíos que deja - también como lecciones- la crisis de la economía. Entre ellas, la necesidad de asumir una visión integral que estimule la inversión, la productividad, la competitividad, la formación y capacitación continua de la fuerza de trabajo.

Introducción

Antes de adentrarnos en los contenidos de este artículo, se hace necesario precisar el alcance específico del mismo. Primero, la post crisis se refiere estrictamente al período de recuperación que se observa, durante el año 2010 y los primeros meses del 2011, en la mayoría de los países de la región. Por lo tanto, en absoluto se pretende dar por superada la crisis mundial incubada en los EE.UU. (*subprime*) y cuyos efectos en varios países desarrollados aún se dejan ver y, lo que es peor, existe una alta incertidumbre de que ésta haya quedado atrás. Todo ello, en un contexto de

convulsión como el observado en Libia con el consecuente *rally* del petróleo y las preocupaciones por el manejo de la deuda en algunos países europeos.

Segundo, el manejo de la crisis se refiere, principalmente, a las políticas contra cíclicas implementadas para contener la caída del empleo y la depresión social. Es decir, no se analizarán ni juzgarán las medidas de salvataje dirigidas a la banca a instancias de una fuerte intervención del Estado.

No cabe duda que esta última omisión excluye la posibilidad de analizar empíricamente las imperfecciones con que funcionan algunos mercados, particularmente el financiero en las economías desarrolladas, y cómo la ortodoxia de los economistas ultra liberales, queda superada cada vez que es Estado es el que tiene que actuar para evitar la debacle de esas economías.

En consecuencia, de lo que se trata este artículo es de distinguir y valorar el camino seguido en la región en el manejo de la última crisis, sin que ello suponga subestimar la importancia que todavía tienen algunas imperfecciones de nuestras políticas macroeconómicas, especialmente, por los efectos de éstas sobre dos variables: el acceso al crédito y el manejo del tipo de cambio. Está claro que aún en la región necesitamos resolver el problema de la ocurrencia de mercados incompletos, con segmentos débiles y en algunos países inexistentes, lo que afecta el acceso al financiamiento a las PYMES, los trabajadores por cuenta propia, la innovación y el emprendimiento de los agentes con escaso patrimonio. Así como también lo perjudicial que resulta la volatilidad del tipo de cambio que compromete la viabilidad de los emprendimientos productivos exportadores y su empleo. Ello, con el ánimo de citar sólo dos imperfecciones plenamente vigentes de nuestra macroeconomía.

La crisis financiera iniciada en los Estados Unidos a mediados del 2008, ramificada velozmente hacia los países del mundo desarrollado y que termina por contagiar a los pueblos de nuestra región, nos obliga a realizar una pausa para analizar las causas que la originaron y evaluar la capacidad de la región para enfrentarla, así como sus efectos en el mercado del trabajo y los desafíos que nos plantea hacia el futuro.

Ello resulta especialmente relevante, pues a diferencia de los anteriores episodios de turbulencia financiera global (1982, 1998 y 2001), esta vez América Latina muestra una insospechada capacidad para enfrentarla, evitando los típicos efectos de crisis cambiarias, de deuda y corridas bancarias que nos han acompañado en otros momentos de la historia económica de la región. Realidad que por cierto, esta lejos de explicarse por razones atribuibles a alguna circunstancia del azar, sino que muy por el contrario, su fundamento obedece a que precisamente en la región se venían aplicando políticas económicas y públicas significativamente distintas a las que precedieron los eventos de crisis anteriores. Desgraciadamente, nuestra región (y ninguna otra región del mundo) no puede ni podrá permanecer inmune al contagio de las grandes economías en un contexto de globalización como el que hoy vivimos.

Por ello, no debemos obviar lo inconveniente que resultan aquellos manejos macroeconómicos y financieros de parte de algunas economías desarrolladas que terminan dañando el ansiado desarrollo de nuestra región. Así, como tampoco resulta aconsejable omitir las ventajas que han traído los enfoques de políticas de mayor pragmatismo que nos han favorecido en los últimos años. Ella es una condición sine qua non para extraer las lecciones que nos deja el año 2009. Por lo mismo, en el marco de la reciente crisis económica mundial, es posible observar como se manifestaron las dos caras de una misma moneda.

Las causas de la crisis económica mundial

Los factores, que ayudan a entender el origen y los efectos de las crisis, se convierten en un agente necesario para que la comunidad internacional haga los aprendizajes adecuados e inicie el camino de la corrección de manera de evitar que en el futuro se vuelvan a repetir con sus consecuentes daños para el desarrollo productivo, la equidad y el empleo, particularmente en nuestra región.

Esta crisis incubada en los EE.UU., tuvo un origen financiero que prontamente derivó hacia una crisis de incertidumbre, para terminar expresándose como una crisis de la economía real. El círculo vicioso que la origina se puede identificar en la triada de una mala combinación entre una baja regulación del sistema financiero, con una forma inadecuada, por no decir perversa, de retribuir a los ejecutivos bancarios y una creación excesiva y artificiosa de liquidez en ese mercado. Es decir, se trata de una crisis que pudo ser evitada con políticas responsables que hubieran mantenido alejada a la economía real del mundo financiero especulativo.

Pero ello no ocurrió y todos los países desarrollados, emergentes y en vías de desarrollo, tuvimos que pagar el precio de la avaricia e irresponsabilidad de unos pocos. El efecto concadenado de este manejo del sistema financiero repercutió, generando entre otros resultados que: la elevación de los tipos de interés y la reducción de la liquidez del mercado crediticio hicieran que la inversión se detuviera; la pérdida de confianza de las personas y las empresas afectara el consumo y la creación de empleo y, la desaceleración del comercio y la reducción de las remesas extendiera el shock por todo el mundo. Esa es la cara mala de esta moneda.

Una nueva forma de enfrentar las crisis

Esta vez la historia se escribió, afortunadamente, de una manera distinta. A nivel mundial, los países reaccionaron con un stock de políticas públicas y económicas provistas de una dosis significativa de pragmatismo.

En el conjunto de acciones desplegadas para enfrentar esta crisis económica, se trasunta una visión de política económica que altera ciertos paradigmas

predominantes que marcaron por varias décadas la agenda de políticas en una buena parte del mundo y que en varios países de la región alcanzaron su expresión máxima. Esta crisis contribuyó a dejar atrás el primado del Consenso de Washington, con su batería de prescripciones de cuño neoliberal, como fue su recetario que propició la liberalización interna y externa de los países en vías de desarrollo por medio del instrumental ortodoxo que consistió en reducir el peso del Estado en la economía, para lo cual la intensificación de las privatizaciones era la fórmula deseada, y el fomento de la apertura comercial y financiera indiscriminada que aconsejaba una fuerte desregulación de todos los mercados.

Por el contrario, el nuevo el sentido común predominante indicaba que no se podía superar la crisis usando el mismo instrumental que la había originado y que era el momento de capitalizar los aprendizajes obtenidos de las crisis anteriores. Este enfoque llegó a ser caracterizado como el tránsito “hacia un neo keynesianismo”.

La coherencia de esta nueva visión se plasmó en una formulación de desafíos, que debían ser atendidos transversalmente por las políticas y programas que se aplicaran para superar la crisis mundial. Estos son, entre otros: i) garantizar que el apoyo financiero se traspase a las empresas y las personas; ii) identificar las intervenciones que tuvieran un impacto rápido y efectivo sobre la economía real; iii) evitar que la recesión económica se traduzca en una depresión social y laboral y, iv) incorporar la visión de largo plazo, atendiendo a los desafíos permanentes del desarrollo. Sobre este último punto volveremos más adelante.

Así, se fue configurando un cuadro -que con mayores o menores énfasis en los países afectados por la crisis- estructuraron un conjunto de intervenciones que perseguían objetivos concretos y provistos de una cuota sustantiva de pragmatismo. Primero, se aplicaron políticas macroeconómicas que suavizaran los efectos de la caída del crecimiento económico. Aquí el instrumental utilizado comprendió la aplicación de políticas y medidas macroeconómicas contracíclicas, en donde, se recurrió a la política fiscal como una herramienta esencial para mitigar los efectos de la crisis y se aceptó la necesidad de un gasto público superior al crecimiento esperado. Segundo, se instalaron políticas de mercado laboral que promovieron la creación y/o conservación de empleos por medio de programas especiales de empleo, dispositivos para reducir los despidos y programas de intensificación de la oferta de capacitación de la fuerza de trabajo. Tercero, se implementaron políticas de protección social para aumentar la cobertura y duración de los beneficios, así como aquellas dirigidas a asegurar un nivel social mínimo a la población afectada a través de la entrega de subsidios monetarios a los hogares más vulnerables y/o fortaleciendo los seguros de desempleo pre existentes. Cuarto, se impulsaron medidas tendientes a fortalecer los espacios de Diálogo Social como una herramienta para construir acuerdos específicos en torno a la protección del empleo y/o los salarios. Este balance, nos muestra la cara buena de esta moneda.

En síntesis, la crisis económica mundial nos arroja aprendizajes que perfectamente pueden ser catalogados de novedosos si se compara con otros

episodios de crisis mundial o regional. Las luces de esta reciente experiencia se remiten a las respuestas articuladas por la comunidad internacional y, las sombras, a las causas específicas que dieron origen en los Estados Unidos a esta turbulencia financiera. Por lo mismo, ¿cuáles son los fundamentos previos que hicieron posible que la región resistiera, en mejores condiciones, el duro golpe de esta reciente turbulencia financiera global?

Estos fundamentos más sólidos comprendían la existencia de una inflación baja, superávit tanto externos como fiscales, sistemas bancarios fortalecidos, niveles considerables de liquidez internacional y regímenes cambiarios más flexibles. Son estos mismos fundamentos los que no solo explican las mejores condiciones que ha mostrado la región para capear el temporal global, sino que también el periodo de bonanza previo a esta crisis.

América Latina y el Caribe, desde los inicios del 2003, experimentó uno de los periodos de mayor pujanza de los últimos años. Apoyados en la bonanza económica mundial, la región supo acoplarse para lograr un notable desempeño económico y financiero. Si tomamos como referencia las siete economías más grandes de la región, las que en conjunto representan el 91% del PIB regional, vemos que al final de ese periodo, año 2007, los precios de los mercados bursátiles se cuadruplicaron, los tipos de cambio reales se revalorizaron en casi 40% y el crecimiento del PIB entre el 2003-2007 rondó el 6% promedio. Asimismo, en el 2007 la región registró un superávit fiscal general de 1,9% del PIB, muy por encima del déficit de 0,9% que anotó en 1997, al inicio de la crisis de Asia/Rusia. La deuda pública como porcentaje del PIB cayó de una media de 52% en 2003 a 35% hacia finales de 2007. El sector bancario también mostró importantes mejorías, ya que los créditos en mora disminuyeron bruscamente, cayendo de casi 10% del total de préstamos en 2002 a 2,5% hacia fines de 2007. Complementariamente, la liquidez internacional se fortaleció considerablemente en ese periodo. Las reservas internacionales, que en 2002 eran de US\$ 140.000 millones, se triplicaron, llegando a US\$ 447.000 millones en junio de 2008. De hecho, estas reservas que apenas cubrían el vencimiento de la deuda externa y los pasivos de corto plazo de los bancos centrales en 2002, para 2008 ya representaban casi el doble del financiamiento necesario para cubrir estas obligaciones.

Además, la región experimentó un marcado proceso de desdolarización, a medida que se fue reduciendo tanto la proporción de la deuda denominada en moneda extranjera sobre el total de la deuda del sector público, como la dolarización de los pasivos de los sistemas bancarios. Este proceso de desdolarización les dio a los bancos centrales de estos países una mayor flexibilidad en la gestión cambiaria al disipar el 'miedo a flotar' y al reintroducir políticas monetarias independientes, principalmente por la vía de regímenes de metas de inflación.

En definitiva, se trata de un balance macizo en lo referente a los buenos resultados alcanzados, que incluso llevó a muchos a especular acerca de la posibilidad que la región experimentara, por primera vez, un proceso de desacoplamiento de los acontecimientos económicos en EE.UU., situación que efectivamente se dio hasta

mediados de 2008. Sin embargo, sabemos que en un contexto de globalización la vulnerabilidad de nuestra región aumenta, sobretodo, considerando que esta crisis terminó por afectar las economías reales, lo que hizo inevitable el contagio hacia nuestros países.

Todo ello, con la agravante de que esta crisis no sólo afectó el buen desempeño macroeconómico de la región, sino que también terminó por interrumpir el ciclo de buenos rendimientos, que veníamos experimentando en el quinquenio anterior a las crisis, en las materias relacionadas con el funcionamiento del mercado del trabajo en América Latina y el Caribe.

Los efectos en el mercado laboral

De acuerdo al *Panorama Laboral 2008* de la OIT, la región registraba un lustro de mejoras, aunque modestas, tenían el mérito de marcar una cierta tendencia que abrigada esperanzas de un “proceso de mejoramiento continuo” en nuestros indicadores de empleo y desempleo. Claro está, en un contexto de insuficiencias estructurales propias de economías en vías de desarrollo.

Un apretado resumen del mismo, nos señala un mejoramiento sostenido de la tasa de desempleo total de un *peak* de 11,4% en el periodo 2002-2003 a una tasa de 7,5% en 2008, acompañado de una disminución del desempleo tanto masculino como femenino. Asimismo, se observa un aumento de los salarios mínimos reales, desde una base 100 en el año 2000 hasta un promedio simple de 126,4 y ponderado de 142,9 en 2008.

Complementariamente, se registra un aumento de la cobertura de salud y/o pensiones desde un 55% en 1995 a 61% en 2007. Si bien se trata de un aumento moderado, lo cierto es que este indicador se asocia, precisamente, a aquellos factores más vinculados al déficit estructural que tiene el mercado laboral en la región y, por lo tanto, son más difíciles de modificar en el tiempo. En ese período también se verifica un mejor desempeño del empleo asalariado en el total del empleo urbano.

En un horizonte temporal más estrecho, como es la evolución registrada entre 2007 y 2008, también apreciamos una mejoría en estos indicadores. De hecho, la tasa de desempleo urbano disminuyó de un 8,3% a un 7,5%, registrándose mejoras significativas como ocurrió con Brasil, que pasó de un 9,5% a un 8%, y Argentina, que lo hizo desde un 8,8% a un 8,1% entre el 2007 y el 2008, respectivamente. Lo destacable aquí es que estas mejoras se anotaron aun cuando una buena parte del mundo ya sufría los efectos de la crisis económica producida en los EE.UU. Esto es lo que explica, entre otros factores, el optimismo inicial de una posibilidad de desacoplamiento de la región.

Lamentablemente, la "cruda realidad" se impuso y, si bien la región pudo evitar un cuadro recesivo severo como nos ha ocurrido en otros momentos de la historia, era inevitable sufrir los impactos de una crisis que terminó siendo de la economía real, con sus secuelas negativas sobre el empleo en nuestros

El *Panorama Laboral 2009* nos informa de un aumento del desempleo de casi un punto porcentual entre 2008 y 2009, pasando de una tasa de 7,5% a una de 8,4%, es decir, del orden de 2,2 millones más de desempleados. Todo lo cual, estuvo acompañado de un mayor desempleo en hombres que en mujeres, debido al impacto que ésta tuvo en el deterioro en la actividad de la Industria Manufacturera y la Construcción, con la notable excepción de Brasil que creció en Construcción. Asimismo, este deterioro se manifestó con más fuerza en los jóvenes y con un aumento del empleo en el sector informal de empresas, sumado en varios países a los trabajadores y trabajadoras menos educados.

En consecuencia, aun cuando la reciente crisis nos demostró que el manejo previo de nuestras economías fue una condición necesaria para contener los efectos demoledores que acostumbran a tener sobre el mercado laboral, éste no fue suficiente para evitar que nuestras vulnerabilidades económicas, sociales y laborales se develaran con la elocuencia que tiene toda constante histórica. Sin embargo, es importante destacar que la recuperación en la región llegó antes de lo previsto y en forma más vigorosa de lo esperado. Así, el crecimiento de la economía en la región se estima para el 2010 en torno al 6% con un descenso en el desempleo regional de 0,7 puntos porcentuales, pasando de un promedio de 8,1% en 2009 a un 7,4% en 2010, lo que representa una generación de empleos para 1,2 millones de personas. Todo ello, atribuible de manera muy significativa a la aplicación de políticas fiscales y monetarias contracíclicas en casi todos los países de la región.

Los desafíos post crisis

Debemos descartar cualquier intento de situarnos en la complacencia y, por el contrario, desafiarnos a mover la frontera de lo posible para iniciar el camino de la construcción de una Política de Empleo y Trabajo Decente, que conecte con una agenda del desarrollo para América Latina.

En una perspectiva histórica, es decir, aislando los efectos de la crisis 2009, la región se encuentra en un mejor pie para emprender este desafío, sin desconocer, por cierto, el carácter dual de nuestro proceso de modernización. Por un lado, la democracia se impone como régimen político, recuperación sostenida en las tasas de crecimiento económico, alcanzando en varios países niveles históricos, disminución en términos relativos en los niveles de pobreza, baja en las tasas promedio del desempleo, con algunos países con mejoramientos en su calidad y, por otro lado, persistencia de altos niveles de inequidad e importantes brechas con el mundo desarrollado. Las tasas promedio de desempleo presentan una distancia de más de dos

puntos porcentuales con los países de la OECD (8,6% v/s 6,3%), brechas significativas de participación laboral femenina (50,6% v/s 60,9%), alta informalidad en el empleo, altos niveles de desempleo juvenil, importantes brechas sociales de cobertura en educación superior (29,2% v/s 60%), alarmantes distancias en desigualdad (Gini de 0,57 v/s 0,33), etc.

Entonces, en este cuadro global, la conclusión obvia no puede ser otra que asumir la necesidad de una visión integral que combine políticas macro, meso y microeconómicas, sociales y laborales que estimulen la inversión, la productividad, la competitividad, la formación y capacitación continua de la fuerza de trabajo, la equidad y el desarrollo inclusivo.

En lo macro, un punto de partida es reconocer que lo que acabamos de vivir “es la crisis de un modelo de globalización que sobrevaloró la capacidad de los mercados para auto regularse, que subvaloró el rol del Estado y las políticas públicas y devaluó la dignidad del trabajo, la protección del medio ambiente y los servicios públicos” (Juan Somavía, 2009).

Se necesita de una macroeconomía para el desarrollo que se enfoque sobre los efectos que tienen las políticas económicas sobre el desarrollo productivo y su impacto sobre la equidad, superando -de una vez por todas- los resabios que quedan del Consenso de Washington con sus sesgos financierista y cortoplacista. Se trata de instalar una política macroeconómica que preste atención explícita a sus efectos diferenciados sobre las grandes y pequeñas empresas, sobre la inversión y el consumo, sobre los trabajadores y trabajadoras calificados y de baja calificación. Para lo cual, la gradualidad de las políticas, la coordinación entre los aspectos monetarios, cambiarios, financieros y fiscales hacen una diferencia sustancial para el crecimiento económico y sus efectos distributivos, en especial sobre el nivel y la calidad del empleo (Ffrench-Davis, 2010).

En lo meso y micro, aprovechando el impulso de reactivación observada en los países de la región, se sugiere aprovechar la oportunidad de instalar un dialogo social que permita construir una política de empleo que le de sustentabilidad al desarrollo de nuestras naciones, mas allá de un empuje circunstancial de la bonanza externa.

Una Política de Empleo y Trabajo Decente representa un espacio privilegiado para articular la agenda de desarrollo productivo con la agenda de equidad social. Se trata de mantener, simultáneamente, el esfuerzo de superación de la pobreza y corrección de la desigualdad, por la vía de seguir incrementando el gasto social, con la necesidad de corregir los factores determinantes de la inequidad que se produce desde la economía asociada a las brechas de productividad que, en la región, se manifiestan en tres grupos prioritarios para atender en materia de empleo y empleabilidad; los jóvenes, las mujeres y las MIPYMES.

Este diálogo debería, atendiendo a la realidad particular de cada país, apuntar al establecimiento de un pacto social de nuevo curio que incorpore no solo la

preocupación por el uso mas eficiente del gasto social, sino que también la dimensión de los ingresos fiscales para darle sustentabilidad a un esfuerzo que permita avanzar en la superación, gradual y sostenida, de la excesiva heterogeneidad estructural que caracteriza a las economías de la región y representen la edificación de un peldaño mas en el establecimiento de un piso social mínimo en nuestros sistemas de protección social.

Un salto en la densidad conceptual y programática de la agenda de empleo y desarrollo para la región en absoluto supone debilitar la aplicación, siempre necesaria de políticas contracíclicas y paliativas para enfrentar las urgencias como ocurrió en el manejo de la crisis durante 2009, sino mas bien constituyen una oportunidad para capitalizar el nuevo consenso sobre la pertinencia de las mismas, de manera de instalar una visión de largo plazo que posibilite la construcción de un mejor blindaje ante futuras crisis económicas, que de seguro nos amenazarán en un contexto de economías abiertas de mercado.

Los aspectos relevantes para la formulación de una Política de Empleo y Trabajo Decente para el Desarrollo incluyen la centralidad en la tarea de aumentar, en calidad y cantidad, la disponibilidad de capital humano para disminuir las brechas de productividad, lo que exige mejorar la articulación entre las políticas educativas, formativas y de capacitación con las necesidades y oportunidades de los sectores productivos. Asimismo, se requerirá de un esfuerzo para potenciar la coordinación entre las instituciones y los programas públicos tendientes a generar sinergias que potencien el esfuerzo público en torno a los programas de apoyo al empleo y la empleabilidad. Por último, esta política debe abordar las deficiencias que presentan nuestros sistemas de información, registro y seguimiento del funcionamiento y evolución del mercado laboral, evitando que las asimetrías de información impidan la aplicación de políticas públicas y programas que muchas veces tienden a desatender la especificidad de la población que se busca beneficiar y el territorio que se interviene.

En el ámbito más específico, nuestra región deberá incrementar sustantivamente el esfuerzo de inversión en capital humano. Respecto de los jóvenes, el reto consiste en garantizar una mayor escolarización, evitando su salida anticipada al mercado del trabajo en condiciones de precariedad, también es necesario mejorar la relación entre oferta educativa en el nivel técnico-profesional y universitario e incrementar las oportunidades de formación en oficios hacia aquellos jóvenes vulnerables que no concluyeron su ciclo educativo secundario. Para las mujeres, se deben aumentar y mejorar los programas que apunten hacia una mayor participación laboral; apoyo en apresto, incentivos monetarios para facilitar su contratación, perfeccionamientos normativos para eliminar factores de discriminación del mercado laboral son campos en donde hay mucho espacio para avanzar en la región. Para la población adulta en general, muchos de nuestros países requieren un esfuerzo permanente para aumentar la escolaridad a través de modalidades flexibles de nivelación de estudios, especialmente en personas mayores de 40 años. Adicionalmente, se necesita una intervención de política pública que se dirija

especialmente a responder a los requerimientos de capacitación de las MIPYMES, este sistema debe ser distinto y complementario al existente para las grandes empresas.

Los esfuerzos por mejorar la dotación de capital humano, deben ser complementados con la instalación de sistemas que ordenen y racionalicen la oferta pública. Instalar Sistemas Nacionales de Certificación de Competencias Laborales y de Cualificaciones son desafíos perfectamente abordables por los países de la región como lo ha hecho el mundo desarrollado.

Por último, se requiere seguir desarrollando los sistemas de estadísticas de nuestros mercados del trabajo y agregar más valor a la información que mide los niveles de empleabilidad y de calidad de empleo de la fuerza de trabajo. Lo que debe ser complementado con el fortalecimiento de la institucionalidad central y local para la tarea de intermediación e información laboral (Oficinas Locales de Empleo) e instrumentos para facilitar el *matching* de oferta y demanda de trabajo (Bolsa Nacional de Empleo). Estas y otras medidas, son parte de los desafíos que tenemos para poner en el centro de nuestras agendas públicas una política de empleo que garantice un conjunto de prestaciones y servicios para el desarrollo ascendente de una trayectoria formativa y laboral de trabajadores y trabajadoras de los países de la región. Esta política, perfectamente, se puede modelar en el contexto del fortalecimiento de los sistemas de protección social, asegurando mínimos no sólo sociales sino también laborales a la población.

En conclusión, la crisis económica reciente nos deja, tal vez como ninguna otra, una serie de aprendizajes que, de incorporarse adecuadamente al conocimiento político y técnico de los gobiernos de la región, podrían representar una oportunidad inédita para construir una agenda que nos abra el camino a una estrategia de desarrollo inclusivo que viabilice la meta del crecimiento económico con equidad, la convergencia productiva y derechos sociales y laborales garantizados.

Referencias

Somavía, Juan. 2009. "Discurso en la XVI Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo". Disponible en http://www.oit.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2335:discurso-del-director-general-de-la-oit-juan-somavia-en-la-xvi-conferencia-interamericana-de-ministros-del-trabajo&catid=336:director-general.

Ffrench-Davis. 2010. "Macroeconomía para el Desarrollo: desde el Financierismo al Desarrollo". *Revista de la CEPAL*, 102, pp. 7-27.

Breves de Política Pública

Los textos que se reproducen a continuación han sido publicados por el Centro de Políticas para el Desarrollo de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile con el propósito de promover el debate sobre diversos asuntos de interés público.

CONTROVERSIA SOBRE LA ENCUESTA CASEN 2011

Agosto 2012, N°20

El Ministerio de Desarrollo Social ha entregado en julio parte de la información que se obtiene de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2011 y dio a conocer índices de pobreza y desigualdad. Ambos registran una leve disminución en 2011 respecto de 2009 y poco o ningún progreso respecto de 2006. La pobreza monetaria absoluta bajó de 15,1% de los hogares a 14,4%, cifra sin embargo superior al 13,7% de 2006. La pobreza monetaria extrema se redujo de 3,7% a 2,8%, cifra algo inferior a la de 3,2% de 2006. El coeficiente de Gini, que mide el nivel de desigualdad en la distribución de los ingresos monetarios, mejoró ligeramente de 0,53 a 0,52 (1 es la máxima desigualdad, 0 es la máxima igualdad). El gobierno anunció además que el estudio que mide la pobreza en Chile comenzará a aplicarse cada año y no cada tres, y que la metodología con que se determina este índice será actualizada, luego de controversias en la materia sobre problemas metodológicos con la última encuesta.

La encuesta CASEN se viene realizando sistemáticamente desde el año 1990, aunque hay dos encuestas anteriores cuya información disponible es parcial. Al ser una encuesta de nivel nacional con representación regional y para las realidades urbanas y rurales en cada región, aunque en estos casos los márgenes de error aumentan significativamente, la información que de ella se obtiene es la mejor disponible para evaluar la evolución de las condiciones socioeconómicas de la población chilena. A la representatividad de la CASEN se le deben agregar dos méritos adicionales: la extensión del cuestionario, que permite evaluar la distribución del gasto público y una serie de otras variables, y su sistematicidad, que al repetir un conjunto de preguntas permite la comparación en el tiempo y evaluar el cambio en las condiciones socioeconómicas de la sociedad.

Las cifras sobre pobreza son discutidas desde dos enfoques principales: el primero por el reduccionismo que significa definir algo tan multidimensional como la pobreza por medio de un indicador que refleje solamente el ingreso monetario de los hogares o personas. La segunda por lo poco representativa que puede ser una línea de pobreza establecida con arbitrariedad estadística a partir de la indigencia medida como el costo de alimentarse.

Definir la pobreza sobre la base de los ingresos monetarios no significa renunciar a la comprensión multidimensional de la misma. Es la diferencia entre un concepto y un indicador: el indicador no es el concepto, pero ayuda a dimensionarlo. Son de gran

importancia los avances realizados por la División Social de MIDEPLAN en la década pasada sobre elaborar Indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), los trabajos realizados bajo el liderazgo de Comisión Económica para América Latina (CEPAL) para elaborar un indicador de Cohesión Social, y las propuestas de la Fundación Para la Superación de la Pobreza y de varias instituciones académicas para avanzar en indicadores de mayor calidad respecto a la comprensión multidimensional de la pobreza. En esta línea destaca también el aporte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD tanto en la discusión de la multidimensionalidad de la pobreza como en la elaboración del Índice de Desarrollo Humano (IDH) que agregadamente considera las dimensiones de ingreso, salud y educación para calificar las situaciones socioeconómicas de los países y comunidades.

Por otro lado, la OCDE ya mide la pobreza para Chile en base a la misma encuesta CASEN pero con su propia definición: mientras en 2009 para el gobierno chileno actual la pobreza afectaba a un 15,1% de la población, para la OCDE esta cifra subía a 25,1% de los chilenos (con el 60% de la mediana como criterio para fijar la línea de pobreza; ver Breves de Política Pública nº 18). En el caso de OCDE la línea de pobreza monetaria se mide como un porcentaje de la mediana de ingresos, es decir un indicador relativo y no absoluto, como el que se utiliza en Chile.

Estas nuevas líneas de pobreza reposan en una concepción según la cual el pobre es aquel cuyo consumo cae bajo normas sociales y estándares de consumo que evolucionan en función del ingreso de la familia típica del sector medio de la sociedad. Una tasa de pobreza relativa es un indicador de desigualdad concentrado en la parte inferior de la distribución: mientras más débil es el nivel de vida de los más desfavorecidos en relación al del resto de la población, la tasa de pobreza relativa será más elevada. Un aumento homogéneo de los ingresos permitiría un retroceso de la pobreza absoluta, pero mantendría una estabilidad de la pobreza relativa.

Lo importante es tener diversos y cada vez más amplios indicadores sobre un tema multidimensional. Esto no supone simplemente eliminar el que se viene usando desde que se estableció el sistema de medición, sino que ponerlo en perspectiva y compararlo con otros indicadores (ver cuadro).

El indicador convencional está definido a partir de una canasta de alimentos que en su composición nutricional (calorías y proteínas) permite que un adulto mantenga su condición al consumirla. El costo de esta canasta define la línea de indigencia, en tanto que dos veces ese monto define la línea de pobreza -lo que es una decisión estadística originalmente basada en el peso de los alimentos en el consumo total en un momento dado (en Estados Unidos se multiplica por tres veces, por ejemplo)- con un ajuste para la población rural dado el supuesto de autoproducción de una parte de los alimentos en ese sector, otra decisión estadística con fundamento precario y variable en el tiempo.

El costo mensual por persona de la canasta básica de alimentos fue de \$ 32.068 en 2009 y subió en términos reales a \$ 36.049 en 2011, es decir un 12,4%, mientras la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) fue de sólo un 6,5% en ese período. La línea de pobreza absoluta así medida varió, en consecuencia, de \$ 64.137 a \$ 72.098 en dos años.

La discusión sobre este indicador se refiere a la validez de definir la línea de pobreza en términos absolutos, en primer lugar, y como dos veces el valor de la canasta, en

segundo lugar, en circunstancias que tanto los perfiles de consumo de los más pobres como el sentido común indican que debiera ser más alto. Diversos estudios señalan la conveniencia de que la línea de pobreza se fije en tres y cuatro veces el valor de la canasta. El efecto obvio de dicho cambio sería un incremento significativo de los niveles de pobreza, tal como estimó un trabajo del actual ministro de Hacienda Felipe Larraín de 2008: “la canasta actualmente vigente se elaboró en base a los patrones de consumo de los hogares del Gran Santiago en los años 1987-1988, en circunstancias que desde entonces han ocurrido muchos cambios económicos, demográficos y sociales que hacen necesaria una actualización de la línea de pobreza (...) En base a ello, este artículo rehace los cálculos y determina que la pobreza afectaba todavía al 29% de la población en 2006, es decir, más del doble de la cifra oficial.”

Ahora bien, si se cambia la forma de medir, como ha ocurrido hace dos años con las cifras de ocupación y desocupación elaboradas por el INE, la comparación ya no es posible. De allí que no sea inútil -aunque incompleto- mantener la lógica de la línea de indigencia para analizar la evolución en el tiempo de la pobreza absoluta, lo que no excluye la necesidad de elaborar y analizar otros indicadores. No obstante, es indispensable mantener una uniformidad metodológica en la toma de la muestra.

Otra fuente de problemas es que la variable fundamental que se utiliza para los análisis de pobreza y de distribución del ingreso la constituye el ingreso autodeclarado por las familias. Cada persona entrega una información que responde a lo que estima o conoce son sus ingresos y los de su familia, lo que presenta diversas distorsiones. La información con que cuenta el grupo familiar respecto de sus ingresos, que normalmente es homogénea cuando la o las personas que perciben ingresos desempeñan un trabajo dependiente y formal o bien reciben una pensión, es más heterogénea cuando los ingresos corresponden a rentas del capital, que normalmente no se liquidan mensualmente, o a trabajos no dependientes o informales, cuyas rentas son variables. Esto es relevante debido a que la distribución funcional del Ingreso Nacional indica que los ingresos por rentas del trabajo constituyen una proporción inferior a la del resto de ingresos. Además, las personas de mayores ingresos son menos proclives a responder las encuestas, lo que genera un sesgo. Esto determina que el gobierno de Chile solicite a CEPAL que realice un ajuste de las cifras de ingresos de las familias a partir de información sobre el ingreso nacional que entrega el Banco Central.

Las cifras que ha entregado el gobierno reflejan una reducción de la pobreza y de la indigencia entre 2009 y 2011, luego de la importante recuperación que ha experimentado la economía chilena después de la severa crisis de 2009, que incluyó una caída de los ingresos y del empleo. Señala la encuesta que entre 2009 y 2011 bajó en 0,9 décimas la extrema pobreza monetaria y en 0,7 décimas la pobreza monetaria absoluta. Esto se explicaría por dos elementos principales: el incremento en el empleo luego de la severa crisis de 2009 (la mayor crisis mundial desde 1929) y el impacto de la Pensión Básica o Pilar Solidario de la reforma Previsional impulsada durante el gobierno de la Presidenta Bachelet.

Sin embargo, al comparar las cifras de 2011 con las de 2006, esa reducción es efectiva en el caso de la indigencia, que pasa de 3,2% a 2,8% de la población, pero ya no existe en el caso de la pobreza monetaria absoluta, la que aumenta de 13,7% en 2006 a 14,4% de la población en 2011.

En definitiva no cabe cantar victoria en relación a la pobreza en Chile. En el caso de una familia cuyo único ingreso sea el Ingreso Mínimo fijado recientemente, está en una condición de pobreza muy cercana a la indigencia si se considera los últimos datos de la encuesta CASEN. En este caso, el ingreso monetario disponible ronda los \$160.000, lo que da un valor cercano a \$40.000 por persona, dado que el grupo familiar lo componen en promedio cuatro personas, a contrastar con la línea de indigencia que, como se mencionó, alcanzó en 2011 poco más de \$36 mil.

Desde el punto de vista del proceso de más largo plazo, emergen diversas preocupaciones. Podemos distinguir tres fases en la disminución de la pobreza e indigencia monetaria absoluta desde 1990. Entre 1990 y 1996 ambos indicadores cayeron aceleradamente, a un ritmo de 6,7% y 9,4% cada año respectivamente. Luego, entre 1996 y 2003 la pobreza monetaria disminuyó más lentamente, mientras la indigencia monetaria prácticamente se mantuvo hasta el año 2000. Sólo vuelve a caer después de 2003.

La mantención de la indigencia y la menor baja de la pobreza monetaria absoluta llevaron a los gobiernos de Frei y Lagos a impulsar programas para enfrentar este estancamiento, como Chile Barrio, Chile Solidario y AUGE, entre otros. El cambio habido entre los años 2003 y 2006 es el mejor resultado obtenido hasta hora en esta materia, con una reducción anual de la pobreza monetaria absoluta de un 8,9% y de la indigencia de un 10,6%. Pero desde entonces los resultados son poco satisfactorios, incluso con un incremento de la indigencia en 2009, lo que ocurrió por primera vez desde 1990.

Por otro lado, se ha experimentado una progresiva relajación entre el ritmo de crecimiento y el de disminución de la pobreza. Entre 1987 y 1996, por cada punto de crecimiento del PIB la pobreza se redujo en 0,7 puntos y la indigencia en 0,9 puntos porcentuales. Entre 1996 y 2003 la reducción de la pobreza fue de 0,5 puntos y de la indigencia de 0,2 puntos porcentuales por cada punto de crecimiento de la economía. Estas mismas cifras fueron de 0,7 y 0,5 para el trienio 2003-2006.

Finalmente, para el período 2006-2011 la pobreza aumentó en 0,2 por ciento por cada punto de crecimiento del producto, en tanto que la indigencia disminuyó solo en 0,01 puntos por cada punto de incremento del producto.

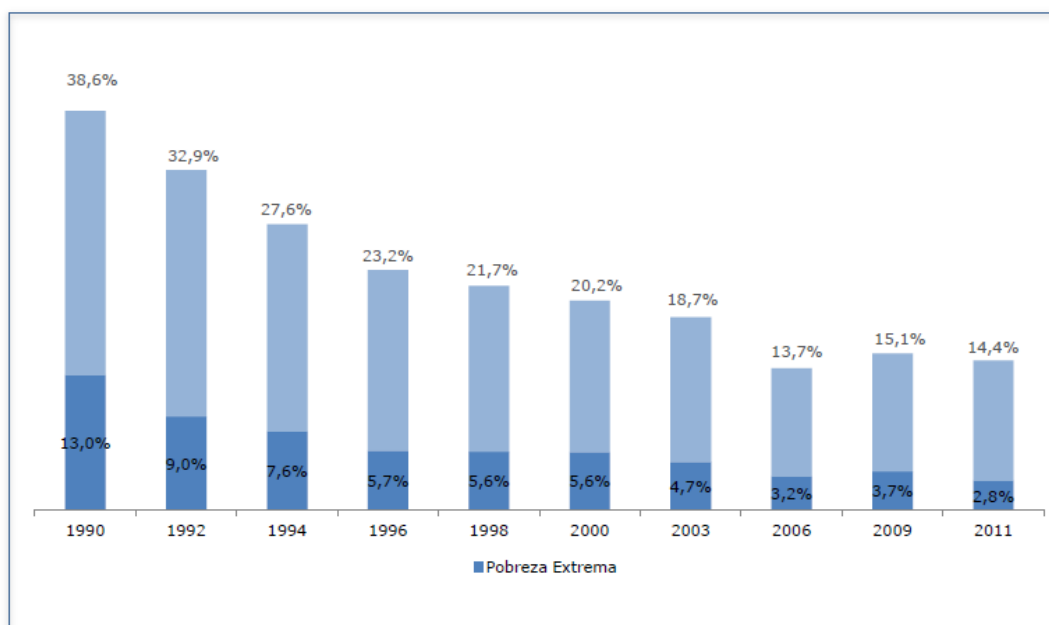
Además, las cifras empezaron a perder credibilidad, especialmente luego de la controversia respecto a la pobreza monetaria, que el gobierno consideró que había aumentado entre 2006 y 2009 y la CEPAL que había disminuido, dada una diferente imputación del precio de los alimentos, que se desalineó respecto del IPC. La medición de 2011 ha suscitado ahora nuevas controversias. La encuesta CASEN se aplica normalmente en el mes de noviembre del año respectivo, y su trabajo en terreno se prolonga habitualmente hasta diciembre. Sin embargo, ello no siempre ha sido así, lo que afecta en parte la comparabilidad. En el año 2011, en particular, se tomaron dos muestras (primero entre el 17 de octubre y el 22 de noviembre y luego entre esta última fecha y el 22 de enero), lo que permitió considerar la incidencia de un bono monetario entregado por el gobierno en diciembre, sin promediarlo con el resto de los meses del año, con lo que se sobrestimó el ingreso de los más pobres. Funcionarios de gobierno reconocieron estos hechos, pero evaluaron que tenían un bajo impacto en el resultado.

La encuesta CASEN también se usa para analizar la distribución de los ingresos. Los datos ajustados por la CEPAL entregados por el Ministerio de Desarrollo Social señalan que el indicador sintético que mide la desigualdad del conjunto de la distribución (coeficiente de Gini) presenta solo una muy leve mejoría. El gobierno ha insistido, en cambio, en que los ocho primeros deciles de ingreso, es decir el 80% más pobre de los hogares, aumentó de manera absoluta sus ingresos entre 2009 y 2011, y que el noveno y décimo deciles, es decir los más ricos, disminuyeron de manera absoluta sus ingresos. Esto resulta bastante sorprendente si se considera que en el mismo período se constatan incrementos en el PIB de 5,8% y del Ingreso Nacional Disponible de 8,4%, de acuerdo a la información de Cuentas Nacionales publicada por el Banco Central de Chile.

Es explicable que ante la universalización de la Pensión Básica e incrementos en el empleo se constata una mejora en los indicadores distributivos que comparan los extremos de los ingresos (10% más rico/10% más pobre, principalmente), ya que un pequeño cambio en los ingresos de los más pobres hace crecer el denominador del indicador, mostrando una reducción en la desigualdad. Pero las mejoras que presentan los indicadores que se han publicado se explican más por la reducción absoluta del ingreso de los más ricos que por los mayores ingresos de los más pobres, lo que va a necesitar de explicaciones más amplias.

EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y LA EXTREMA POBREZA 1990 - 2011

(porcentaje de la población)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, CASEN años respectivos

INDICADORES COMPARADOS DE POBREZA RELATIVA Y ABSOLUTA, 1996-2009
(porcentaje de la población)

Índices de pobreza	1996	2006	2009
Tasa de pobreza OCDE (bajo 60% mediana) después de impuestos y transferencias	26,8	26,0	25,1
Tasa de pobreza OCDE (bajo 50% mediana) después de impuestos y transferencias	20,2	18,9	18,4
Tasa de pobreza OCDE (bajo 40% mediana) después de impuestos y transferencias	13,6	12,1	11,2
Índice de Pobreza Mideplan	23,2	13,7	15,1
Índice de Extrema Pobreza Mideplan	5,7	3,2	3,7
Índice de Pobreza CEPAL	23,2	13,7	11,5
Tasa de extrema pobreza Banco Mundial, \$1,25 por día (PPA) (% de la población)	2,2	1,1	1,4
Tasa de pobreza Banco Mundial, \$ 2 por día (PPA) (% de la población)	6,5	3,2	2,7

Fuentes: Encuestas CASEN procesadas por OCDE, Ministerio de Desarrollo Social-Chile, CEPAL y Banco Mundial.

ALZA DE COSTOS ENERGÉTICOS E INVERSIONES EN ENERGÍAS RENOVABLES NO CONVENCIONALES

Septiembre 2012, N°21

Chile incrementó en un 72% el consumo de hidrocarburos en las últimas dos décadas. Este crecimiento del consumo de combustibles fósiles se ha traducido en que la matriz energética primaria en Chile esté compuesta en un 75% por petróleo, gas natural y carbón. Además, en 2010 importó el 79% del petróleo crudo, el 68% del gas natural y el 89% del carbón que se consumieron en el país.

Chile tiene una tarea pendiente en materia de incorporación de energías renovables convencionales y no convencionales en la matriz energética. A 2010, éstas energías sólo representaron un 25% del suministro del país (17,6% la leña, 7,4% la hidroelectricidad y 0,1% la energía eólica), con las no convencionales en una posición marginal. A nivel regional, la matriz chilena es más limpia que la mexicana o la argentina, donde las fuentes no renovables representan cerca de un 92% y 88% del total, respectivamente. Sin embargo, Chile exhibe una brecha frente a países como Brasil y Colombia. En estos dos últimos casos, la matriz energética primaria está compuesta solo en un 57% y 66% por combustibles fósiles, respectivamente. En el caso de Brasil, fuentes como la hidroelectricidad y la caña de azúcar tienen un peso importante, mientras que en Colombia son relevantes la hidroelectricidad, el alcohol carburante y el biodiesel.

El potencial de las Energías Renovables No Convencionales en Chile es considerable y alcanza, a comparar con los 18,2 GW de capacidad instalada eléctrica de 2011, entre 380 y 510 GW según las diversas estimaciones. Se trata de un potencial dimensionado entre 2 y 21 GW de energía proveniente de la pequeña hidroelectricidad; entre 3 y 16 GW de la geotermia y entre 2 y 14 GW de la biomasa, según el Centro de Energía de la Universidad de Chile; de 40 GW de la energía eólica; de 200 GW de la energía solar, según Ernst and Young, dado que la radiación solar en el desierto de Atacama es la más intensa y estable del mundo; y, finalmente, de 164 GW de la energía mareomotriz en seis zonas de mar chilenas según el BID o de 240 GW según la consultora Baird.

Pero no existe una política específica de desarrollo a largo plazo de estas energías que contribuya a la disminución de sus costos y por ahora solo está vigente la ley 20.257, de 2008, que obliga a las empresas generadoras eléctricas, con capacidad instalada superior a 200 megawatts (MW), a comercializar un 10% de su energía desde fuentes renovables no convencionales, sean propios o contratados, obligación que rige para las generadoras que suministran energía al Sistema Eléctrico Interconectado Central e Interconectado del Norte Grande. Entre los años 2010 y 2014 se debe alcanzar un 5%, incrementándose en un 0,5% anual a partir del 2015, hasta alcanzar el 10% el año 2024.

El presidente Piñera anunció en su programa de gobierno la intención de acelerar esta meta a un 20% al 2020. Senadores de todos los colores políticos presentaron en 2010 la propuesta conocida como Ley 20/20, que además de proponer que el 20% de la

matriz al 2020 corresponda a ERNC, establece mecanismos de licitaciones públicas bianuales para inyectar energía de este tipo. Nada de esto ha aún sido aprobado.

No obstante, y a pesar de que las autoridades y los expertos vinculados a las grandes empresas del sector han favorecido otras opciones más baratas, especialmente las centrales a carbón, y sin mediar ningún esquema de subsidio estatal, actualmente ya existen nuevas pequeñas centrales hidroeléctricas o que usan biomasa, biogás, energía eólica terrestre o geotérmica, mientras se instalan las primeras plantas solares fotovoltaicas industriales.

A inicios de 2013, las plantas de generación eléctrica con energías no convencionales ya tendrán una capacidad instalada de 1.066 MW, del orden de un 5% del total, el que en 2011 alcanzó a 18,2 GW de capacidad instalada total en el país, con 12,5 GW en el Sistema Interconectado Central de Taltal a Chiloé; 4,3 GW en el Norte Grande y 1,4 GW en el extremo sur. Esto será el fruto de la incorporación durante el año en curso de 12 iniciativas en construcción, que sumarán 334 MW a los 732 MW que ya existen en funcionamiento.

Según el Centro de Energías Renovables (CER) -dependiente del Ministerio de Energía- las centrales generadoras que estarán en funcionamiento a comienzos del próximo año lo harán en un 41,3% con biomasa, seguidas por las que utilizarán hidroelectricidad en mini centrales de pasada (30,4%), las eólicas (28,2%) y las solares (0,1%), todavía marginales. De acuerdo a la FAO, la expansión de cultivos energéticos -como jatropha, jojoba, atriplex, microalgas y materiales lignocelulósicos- en áreas marginales podría aumentar la participación de la biomasa en la matriz energética de Chile, pero los costos son no competitivos o bien las tecnologías no están aún disponibles en escala industrial. También es el caso de la energía mareomotriz y en menor medida la energía geotérmica. Junto a la energía eólica, es sobre todo la energía solar la que en el corto plazo parece ser la llamada a experimentar una expansión rápida.

¿Qué explica esta tendencia?

En primer lugar, una regulación sin planificación basada en costos marginales que ha derivado en un alto costo de la electricidad, empujada por una sequía de dos años que ha disminuido el suministro más barato de hidroelectricidad y puesto en funcionamiento plantas alimentadas por diesel, el combustible más caro y más contaminante.

Además, los precios en las licitaciones de oferta eléctrica que se realizaron en los últimos años, y que rigen a contar de 2010 y hasta 2025, han ido subiendo. La regulación deficiente ha llevado al peor de los mundos: a una energía cara y sucia. Hoy un proyecto minero en Perú puede acceder, por ejemplo, a energía con un precio la mitad más barato que en Chile.

En segundo lugar, las dificultades encontradas en la tramitación ambiental de las nuevas centrales hidroeléctricas y a carbón de gran magnitud que debían suplir la demanda adicional de electricidad, especialmente la proveniente de la expansión minera del norte de Chile. A fines de agosto, la Corte Suprema revirtió las decisiones previas de las autoridades ambientales y judiciales de segunda instancia en el caso de la central a carbón Castilla en la región de Atacama -que habían cambiado el proyecto de contaminante a solo molesto- y obligó a la empresa a realizar una evaluación ambiental del proyecto en su conjunto, lo que ha provocado declaraciones alarmistas

del gobierno y de los representantes del sector. Estos abogan por la disminución de costos en el sistema que provendría de las grandes inversiones hidroeléctricas y de las centrales a carbón, descalificando las energías no convencionales y no dándole ninguna importancia a la necesaria política pública de disminución de la huella de carbono para enfrentar el cambio climático. Desde hace ya una década, la creación de un clima alarmista se ha traducido en la “carbonización” de la matriz eléctrica chilena. Paradojalmente, a pesar de la resistencia de las autoridades a priorizar las ERNC, el encarecimiento eléctrico, que beneficia sobre todo en el sistema chileno a las hidroeléctricas, dado que producen a menores costos, ha hecho más competitivas las alternativas no convencionales.

Las generadoras de electricidad que utilizan motores diésel tienen costos que superan los US\$ 200/MWh, las centrales de ciclo combinado en base a gas natural licuado presentan costos del orden de US\$ 120/MWh, mientras las plantas a carbón tienen costos cercanos a los US\$ 100/MWh.

Lo nuevo en el panorama energético es que la energía solar, que en todo caso necesita energía térmica de respaldo, la que no podrá ser sustituida en el corto plazo, parece poder empezar a operar con costos mucho más bajos, como señalan los ejecutivos de First Solar, una de las mayores desarrolladoras de plantas solares fotovoltaicas de América del Norte, que esperan construir en Chile al menos dos plantas de entre 50 y 100 MW en 2013: “Chile es un país prioritario porque además de tener abundante sol, tiene una fuerte necesidad de energía, por lo que nosotros podemos proveerla a bajo costo. Estamos viendo precios de US\$ 100 MW/h”. El mayor potencial para construir plantas solares está en la zona minera, desde la primera a la tercera región. “Esta zona está creciendo mucho y necesita energía para sus operaciones. Y nosotros podemos proveer de energía solar sin utilizar agua”.

Se estima que Chile va a necesitar del orden de entre 6 y 8 GW adicionales en los próximos 10 años y deberá enfrentar la subinversión en líneas de transmisión hasta el 2018.

Nuevas inversiones de energía solar en la minería

Esta situación abre una ventana de oportunidad para el desarrollo de inversiones en energías renovables. El alto precio de la electricidad, la disminución de más del 50 por cien de los costos y la mayor eficiencia de las tecnologías están generando un nuevo escenario viable para financiar y construir proyectos competitivos de energía solar en Chile.

La industria de paneles solares fotovoltaicos, que a nivel mundial representa US\$ 4,5 billones anuales, se ha desarrollado lentamente en la región, en donde hoy alcanza sólo los 100 MW, menos del 0,01% del mercado total. La paradoja es que el recurso solar en América Latina es mucho mayor que en grandes mercados como Alemania e Italia. La baja en los costos permitirá que los paneles solares fotovoltaicos comiencen a competir con los hidrocarburos, fuertemente generadores de huella de carbono. Una tendencia en este sentido parece acelerarse.

De acuerdo a Thomas Keller, presidente-ejecutivo de Codelco, “el costo de la energía para Codelco ha subido en promedio 40% en los últimos cinco años, y ahora representa el 14% de los costos operacionales de la empresa, lo que nos hace perder competitividad frente a otros países de la región. Sin energía segura y a precios

competitivos, es muy difícil que podamos mantener nuestro liderazgo en la industria minera mundial y dificulta el desarrollo de nuevos proyectos". Y añade "el alto precio de la energía impacta directamente sobre otro gran problema de la industria minera, que es la falta de agua. Como prácticamente ya no existen nuevas fuentes de agua disponibles en la cordillera, distintos proyectos están considerando usar agua de mar desalinizada, pero su costo final es muy alto debido en gran parte a la energía necesaria para impulsar el agua desde el nivel del mar hasta la precordillera."

En este contexto, Codelco inauguró en junio de 2012 Calama Solar 3, la primera Planta Fotovoltaica Industrial del país. La iniciativa consideró una inversión de US\$ 3,5 millones y permitirá inyectar 1 MW de potencia a las zonas industriales de la División Chuquibambilla. Keller precisó que si bien la generación que aporta esta planta es modesta dentro del consumo de la empresa, "se trata del primer paso trascendental, que esperamos siga evolucionando para que esta energía sea una alternativa que sustente la producción limpia y la competitividad de Codelco y de la industria minera". Calama Solar 3 emplea nuevas tecnologías que hasta ahora habían mostrado resultados sólo en laboratorios. Javier Arellano, gerente general de Solarpac Chile, empresa española, explicó que con esta planta la energía fotovoltaica comienza a ser competitiva en la matriz de Energías Renovables No Convencionales y en la matriz energética de Chile. "Esta es la primera de una serie de plantas que están en licitación y planificación", informó. Arellano también destacó que "esta es la zona del mundo con mejor radiación y temperatura por lo que hacía muy ventajoso el desarrollo de la energía solar. El proyecto se sustentaba en un ambiente favorable para la inversión de largo plazo, la necesidad de energía limpia y el desarrollo de inversiones".

En la misma línea, en julio la Minera Doña Inés de Collahuasi, un de las privadas más grandes de Chile (perteneciente a AngloAmerican, Xstrata y Mitsui) situada a 4 400 metros de altura en el extremo norte, dio a conocer en agosto el resultado de una licitación para energía solar adjudicada a la española Solarpac. El contrato de largo plazo, resultante de la licitación iniciada por la minera a mediados de 2011, duplicó la energía cotizada inicialmente, quedando finalmente por un suministro de 60.000 MWh/año a contar del cuarto trimestre de 2013. A su vez, Solarpac construirá dos plantas de energía solar fotovoltaica en la comuna de Pozo Almonte. Collahuasi obtiene un derecho preferente para la compra de energía de otro proyecto que Solarpac tiene en carpeta en la Región de Tarapacá. Asimismo, ambas compañías han acordado en colaborar para la instalación de una central para Investigación y Desarrollo (I + D) en terrenos del Puerto de Collahuasi, con el fin de probar diferentes tecnologías fotovoltaicas de punta en condiciones reales de uso.

En el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) actualmente existen al primer semestre de 2012 unos 21 proyectos de energía solar con aprobación ambiental, que sumarán alrededor de 700 mega watts de capacidad instalada. Los proyectos de ERNC que tienen la Resolución de Calificación Ambiental aprobada suman una capacidad de generación por 3.796 MW, y siguen en el proceso de calificación iniciativas por otros 3.307 MW.

En agosto de 2012, cuatro proyectos fotovoltaicos fueron aprobados por la Comisión de Evaluación Ambiental (CEA), los que consideran una inversión de US\$ 1.210 millones y sumarían 327 MW de potencia al Sistema Integrado del Norte Grande. Dos de las plantas fotovoltaicas, Laberinto Este y Oeste, de la empresa Helio Atacama,

estarán ubicadas en Sierra Gorda, las que aportarán 77 y 70 MW de potencia. En tanto, los proyectos de la empresa Fotonos Chile, Encuentro Solar y Crucero Solar, estarán ubicados en María Elena y proporcionarán una potencia de 180 MW.

Por su parte, en junio, en el marco de la visita oficial a Chile del primer ministro de China, Wen Jiabao, la compañía de energías renovables Sky Solar, junto con Sigdo Koppers y el Banco de Desarrollo de China, firmaron un acuerdo marco de inversión y construcción en Chile de 300 MW en proyectos de energía fotovoltaica. Estos proyectos serán desarrollados durante los próximos tres años e implican una inversión de US\$ 900 millones.

Problemas en el financiamiento

Sin embargo, muchos proyectos "en verde" presentan problemas de financiamiento. El gerente general de la Asociación Gremial de Generadoras de Chile, René Muga, señaló que entre las razones existentes para esta falta de inversionistas se debe considerar "un factor de incertidumbre que lamentablemente es alta en ese mercado. Esto afecta a todos los proyectos, pero en especial a los eólicos y los solares", pues "como son tecnologías que tienen características de volatilidad intermitente, eso las obliga más bien a vender su energía en el mercado spot que a tener contratos de suministro que le den seguridad al cliente de que va a contar con energía cuando la necesite". No obstante, Muga asegura que el problema de financiamiento cada vez es menor: "las tecnologías están siendo cada vez más competitivas y, con un mercado energético más robusto, cada vez será menos complicado conseguirlo".

De confirmarse un mayor acceso al financiamiento de proyectos de energía renovable no convencional y la disminución progresiva de los costos de generación, se empezaría a cerrar con más intensidad la brecha entre los recursos naturales energéticos disponibles - y la oferta efectiva de ERNC existente en Chile, sin que una menor participación progresiva de los hidrocarburos, sobre todo los más contaminantes, signifique ninguna catástrofe.

Interconexión y carretera eléctrica

Contribuirá a mejorar el abastecimiento la interconexión eléctrica anunciada a fines de agosto por el gobierno. En el primer semestre de 2013 la Comisión Nacional de Energía (CNE) abrirá el proceso de licitación para unir el Sistema Interconectado Central (SIC) y el Sistema Interconectado del Norte Grande (SING). La iniciativa contempla una línea de 1.500 MW de capacidad de una extensión de 610 kilómetros. Dicho tendido unirá a la subestación Cardones (III Región) con un nuevo punto que se ubicará cercano a la subestación Encuentro (II Región). La construcción de la línea requerirá unos US\$ 700 millones. El proyecto -que se concretaría en 2018- fue bien recibido por la industria eléctrica. "Con la concreción de la interconexión, como país, estaríamos haciendo más eficiente el sistema de transmisión y contribuyendo a terminar con los cuellos de botella que hoy no permiten transferir energía eficiente y competitiva entre ambos sistemas. Con la interconexión, este escenario cambiaría y podrían, incluso, disminuir los precios de la energía", según el gerente general de Pacific Hydro Chile, José Antonio Valdés.

En tanto, el gobierno anunció que la carretera eléctrica pública, que tiene como objetivo agilizar la construcción de líneas de transmisión en el país, será materia de una nueva legislación. Los defensores de la inversión energética tradicional ven ahora la necesidad de un rol activo del Estado, en coordinación con el sector privado, y según Alejandro Jadresic, “de un acuerdo político que permita impulsar un plan de emergencia que asegure los sitios, permisos ambientales, las compensaciones, el acceso al combustible y la certidumbre jurídica que se necesitan para que los interesados concreten la inversión requerida en un marco competitivo. Dicho acuerdo podría lograrse al tramitar el proyecto de carretera eléctrica e involucrar metas respecto de la participación de las distintas fuentes en la matriz”.

El Congreso Nacional tendrá la oportunidad de insistir en su proyecto “20/20” y en generar un marco regulatorio que no siga estando al servicio de los intereses de las grandes empresas que privilegian solo su rentabilidad y carecen de la visión de largo plazo y de capacidad de arbitraje entre costos y calidad ambiental de la matriz energética chilena. La política energética futura debe ahora ser definida por los órganos del Estado en consulta con las organizaciones ciudadanas, y no por las presiones de grupos de interés económico.

ANTECEDENTES SOBRE EL PRESUPUESTO 2013

Octubre 2012, N°22

Las economías modernas son inestables y sufren contracciones (cuando la producción crece a un ritmo más lento que la tendencia), recesiones (cuando la producción cae durante un período) e incluso depresiones (recesiones especialmente graves o prolongadas), así como expansiones (cuando la producción crece a un ritmo más rápido que la tendencia) y auges (cuando las expansiones son fuertes y prolongadas).

El PIB potencial es el máximo nivel de producción posible dadas las capacidades productivas disponibles. La diferencia que puede producirse entre el PIB potencial y el efectivo genera una brecha de producción, que la política económica debe procurar aminorar, ya sea que se esté produciendo menos de lo posible o se esté produciendo más de lo sostenible en el tiempo. Las variaciones del gasto agregado (en consumo, inversión, gasto de gobierno y exportaciones menos importaciones) son la causa principal de la aparición de brechas de producción. Son con frecuencia impredecibles e incluyen desde aumentos del ahorro no canalizados a la inversión hasta incrementos bruscos de precios de bienes de uso difundido, pasando por cambios en las expectativas de ingresos futuros de los consumidores y los productores.

En economías como la chilena, los factores externos inciden con fuerza, con canales de transmisión como el comercial (impactos en las exportaciones) y el financiero (niveles de las tasas de interés y de disponibilidad crediticia) con efectos en los precios relativos (vía tipo de cambio) y en el nivel de actividad y empleo.

En el corto plazo, la política fiscal debe actuar para cerrar las eventuales brechas productivas. Cuando la producción es inferior a la potencial cabe ampliar los programas de compras, gastos y transferencias gubernamentales a los consumidores o a las empresas y/o reducir impuestos, cuya recaudación en todo caso suele disminuir en períodos de menor actividad, generando un efecto de “estabilización automática” en el ciclo económico. La política fiscal expansiva tiene un efecto multiplicador que es mayor si la propensión a ahorrar es baja. A la inversa, si se está produciendo más de lo sostenible en el tiempo, sobreutilizando las capacidades existentes (lo que termina por provocar inflación por desequilibrio entre la oferta y la demanda agregada), el cierre de la brecha debe ser inducido mediante una política restrictiva en el sentido inverso al mencionado.

En el mediano y largo plazo, la política fiscal debe actuar para aumentar el PIB potencial. Este depende de: a) la cantidad de capital físico disponible (infraestructura y equipos), b) la fuerza de trabajo disponible, ajustada por el nivel de formación, c) los recursos naturales disponibles y d) el nivel de avance tecnológico y de capacidad de organización de la producción, junto a las características del funcionamiento social e institucional, factores que determinan la eficiencia del trabajo. Para incrementar la capacidad productiva, el gasto público debe permitir realizar programas de inversión en infraestructura, de expansión de las capacidades del trabajo humano mediante la educación y la formación en el trabajo, de fomento de la investigación y desarrollo para aumentar la productividad y sostener las instituciones que hacen posible la cooperación social y la estabilidad.

En la evaluación de la política fiscal de los gobiernos hay que distinguir entre el nivel de ingresos y gastos públicos (en proporción al PIB) y el equilibrio entre ambos en el ciclo económico. Para el enfoque liberal, los impuestos deben ser los menos posibles, con la calificada excepción de los que se requieren para financiar las funciones del Estado gendarme (policía, justicia, defensa) y las infraestructuras económicas esenciales. Se entiende que la aplicación de impuestos (a las ventas, a los ingresos, a la propiedad) cambia los precios para consumidores y productores, lo que modifica su conducta y provoca una “pérdida irrecuperable de eficiencia”, además de tener costos administrativos. La regla general que se deduce de este razonamiento es que el sistema tributario debe minimizar la ineficiencia (disminución de oportunidades de intercambio) que implicaría para la sociedad la aplicación de impuestos. Y en todo caso preferir los impuestos que provocarían menos distorsiones, es decir los impuestos al consumo en vez de los progresivos al ingreso, siempre cuestionados pues desincentivarían el ahorro y el trabajo.

El gráfico 1 ilustra que esta visión no se verifica en la práctica: los países de más altos ingresos son los que cobran más altos impuestos (aunque hay situaciones muy diversas). Los países más prósperos tienden además a cobrar más impuestos a los ingresos de las personas y a las utilidades de las empresas que a las ventas (que contrariamente a la teoría liberal en definitiva no disminuyen ni el ahorro ni el trabajo), y tienen la virtud de ser más progresivos y contribuyen a disminuir las desigualdades de ingreso.

Este no es el caso de Chile, donde los impuestos agravan la desigualdad de ingresos por el alto peso del IVA en la tributación total. La aplicación de impuestos inhibe menos de lo que supone la teoría liberal el funcionamiento económico, mientras el gasto público en educación, salud e investigación y desarrollo estimula el crecimiento, como también lo hacen los gastos que disminuyen los riesgos sociales en pensiones y desempleo y favorecen la toma de riesgos y la innovación. Los países que gastan poco en estas áreas tienden a ser menos prósperos y más desiguales.

En el corto plazo, la recomendación ortodoxa es la de mantener los ingresos y gastos públicos en equilibrio, incluso si la coyuntura económica se deteriora, desatendiendo el enfoque keynesiano de reactivación de la demanda efectiva en períodos de recesión, por estimar que no tiene efectos reales sino solo nominales y que las políticas expansivas terminan por provocar inflación. En este caso prevalece la visión de que las recesiones son episodios dolorosos pero necesarios para restablecer los equilibrios perdidos. Las crisis, como la de 2008-2009, llevan en la práctica a los gobiernos a poner en marcha planes de estímulo fiscal, junto a políticas monetarias expansivas, para evitar las depresiones, con resultados razonables.

El nivel de gasto público en Chile es inferior al de 1987

El gasto público y los ingresos totales (impuestos, ingresos de Codelco, cotizaciones laborales, rentas, privatizaciones) del gobierno general (gobierno central más municipalidades) alcanzaban en Chile en 1987 un 27% del PIB. Al iniciarse la transición democrática en 1990, el gasto público había sido disminuido por el régimen militar a solo el 22 % del PIB y la carga tributaria (sin cobre) había descendido de 19% en 1987 a 15% del PIB en 1990.

Esto llevó al gobierno de Aylwin a realizar una reforma tributaria, pero esta logró restituir sólo del orden de 2% del PIB de la carga tributaria, la que se ha mantenido hasta hoy en alrededor de 17% del PIB (ver el gráfico 2) –incluyendo ahora la tributación minera privada- y muy lejos del nivel de ingresos públicos de cualquier país desarrollado de la OCDE. En Corea, EE.UU y Dinamarca los ingresos públicos son mayores a los de Chile en 4%, 13% y 25% del PIB respectivamente, según datos de la OCDE para 2008. Recordemos que la reforma tributaria aprobada en octubre de 2012 representa sólo un 0,3% del PIB, por lo que apenas cambia la situación fiscal del país.

La inestabilidad de los ingresos dada la oscilación periódica del precio del cobre, junto a las secuelas de la crisis asiática, llevaron al gobierno de Lagos a establecer a partir de 2001 el mecanismo de balance estructural para hacer contracíclica la política fiscal y sustentar un moderado déficit hasta que el crecimiento de la economía se acercase otra vez a su nivel potencial. Entre 1999 y 2003, el presupuesto público dejó de estar en superávit, como ocurrió en toda la década anterior, y experimentó déficits efectivos moderados, pero presentó un superávit estructural (aquel que compara los gastos ya no con los ingresos efectivos sino con los ingresos de tendencia) de 1% del PIB. Para que esto ocurriera debió bajar el gasto público como proporción del PIB, en ausencia de nuevos ingresos tributarios permanentes. Recordemos que las fuerzas políticas actualmente gobernantes se han negado desde 1991 a aumentar la tributación neta sobre el PIB, aprobando eventuales incrementos de algunos impuestos solo a cambio de rebajas de otros impuestos, como volvió a ocurrir en 2012.

El gasto público se recuperó en el gobierno de Bachelet, al aumentar los ingresos estructurales (especialmente los provenientes del cobre, cuyo precio de largo plazo aumentó sustancialmente). Incluso se expandió (con algo de retraso frente a la evidencia del derrumbe mundial) en 17% en el año 2009 para enfrentar la gran recesión externa, la peor desde 1929. Se evitó así una depresión, como las de 1975 y 1983, bajo el reino de la ortodoxia friedmaniana. El déficit fiscal efectivo alcanzó excepcionalmente en 2009 un 4% y el estructural un 3% según el gobierno actual y un 1% según el anterior, dado el uso de metodologías diferentes de imputación de las modificaciones tributarias transitorias.

Esta situación de déficit se revirtió en 2011, como consecuencia de la notable recuperación de la economía doméstica y del mejor precio internacional del cobre y otros bienes de exportación. Pero en 2012 y 2013 se estima que se presentará un ligero déficit fiscal efectivo, mientras el déficit estructural, que considera los ingresos de tendencia en vez de los efectivos, alcanza un nivel negativo más amplio, del orden de - 1% del PIB.

El actual gobierno no se ha propuesto volver a una situación de balance estructural antes de terminar su mandato, pues estima probablemente que no es prudente políticamente realizar un ajuste a la baja del gasto público, en circunstancias en que los déficits efectivos a los que está dando lugar el déficit estructural a ese nivel no presenta problemas de financiamiento y permite mantener un gasto público superior al que resultaría de un balance estructural.

Una visión de más largo plazo permite afirmar, además, que un nivel de gasto público que incrementa el gasto en educación e infraestructura incrementa el crecimiento de largo plazo, lo que a su vez genera más ingresos futuros para el Estado, y por tanto no compromete su estabilidad fiscal.

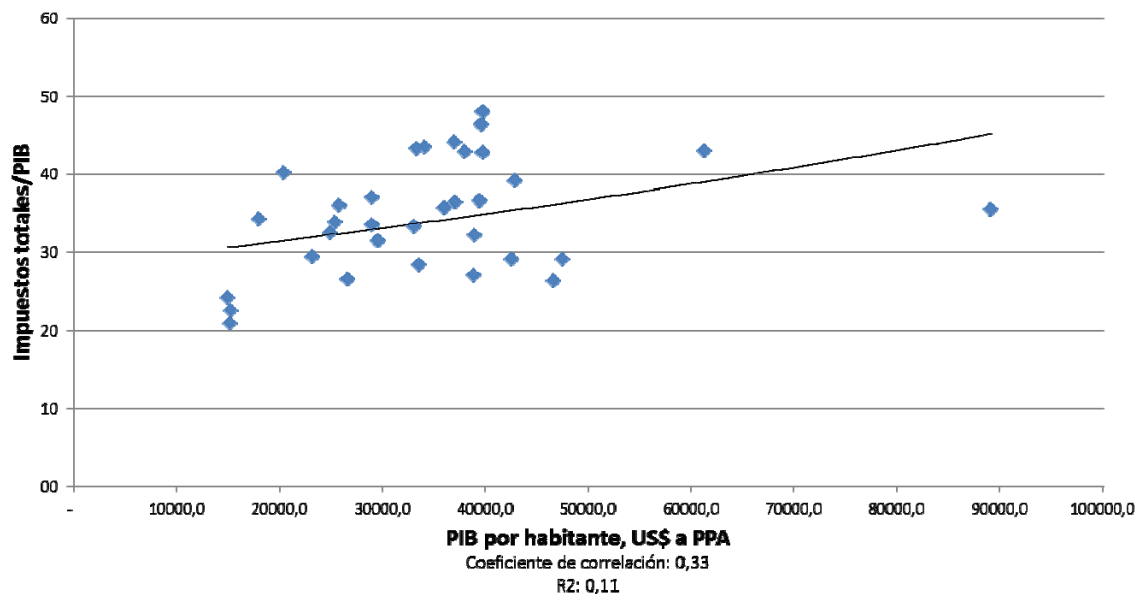
El cuadro 1 recoge los parámetros con los que se formula el presupuesto de cada año. Los gastos presupuestados resultan desde 2001 de un cálculo de ingresos estructurales y no de ingresos efectivos, desvinculando este indicador de la coyuntura inmediata y permitiéndole jugar un rol acíclico al gasto público y estabilizador de la economía. No obstante, con frecuencia los gastos efectivamente realizados difieren de los presupuestados, lo que pone en duda el sentido del proceso presupuestario en el parlamento. Lo aprobado es una cosa, la ejecución es otra. El ejecutivo dispone de autorización para ampliar la inversión y existen algunos gastos automáticamente excedibles, mientras puede presentarse simplemente una sub ejecución del gasto. La divergencia constatada periódicamente debiera llevar al parlamento a acentuar su capacidad de control sobre el gasto público efectivo en el curso del año, y dotarse de una Oficina de Presupuesto independiente y altamente profesional para disminuir la discrecionalidad del ejecutivo en materia presupuestaria.

Cuadro 1: Indicadores Presupuestarios, Chile 2000-2013

Año	PIB Tendencial Próximos Cinco Años	PIB Proyectado en Presupuesto	PIB Efectivo	Aumento Gastos Gobierno Central Presupuestados	Aumento Gastos Gobierno Central Efectivos	Balance Efectivo Gobierno Central	Balance Estructural
2000	4,3	5,0	4,5	3,3	4,2	-0,7	-
2001	4,1	6,2	3,4	5,2	3,6	-0,5	1,1
2002	3,9	4,5	2,2	5,2	4,1	-1,2	0,8
2003	4,0	4,0	3,9	4,3	1,5	-0,5	0,8
2004	4,2	4,4	6,0	4,3	6,3	2,1	1,0
2005	4,9	5,2	5,6	5,5	6,6	4,6	1,1
2006	5,0	5,5	4,6	6,0	6,8	7,7	1,4
2007	5,3	5,7	4,6	8,9	9,2	8,2	1,1
2008	5,0	5,3	3,7	8,9	8,2	4,3	-0,8
2009	4,9	4,0	-1,0	5,7	16,9	-4,2	-3,0
2010	4,2	5,0	6,1	4,3	7,2	-0,4	-2,0
2011	4,8	6,1	6,0	5,5	3,3	1,3	-1,1
2012	4,9	5,0	-	5,0	6,3 e	-0,2 e	- 1,0 e
2013	5,0	4,8	-	5,0	-	-0,7 e	- 1,0 e

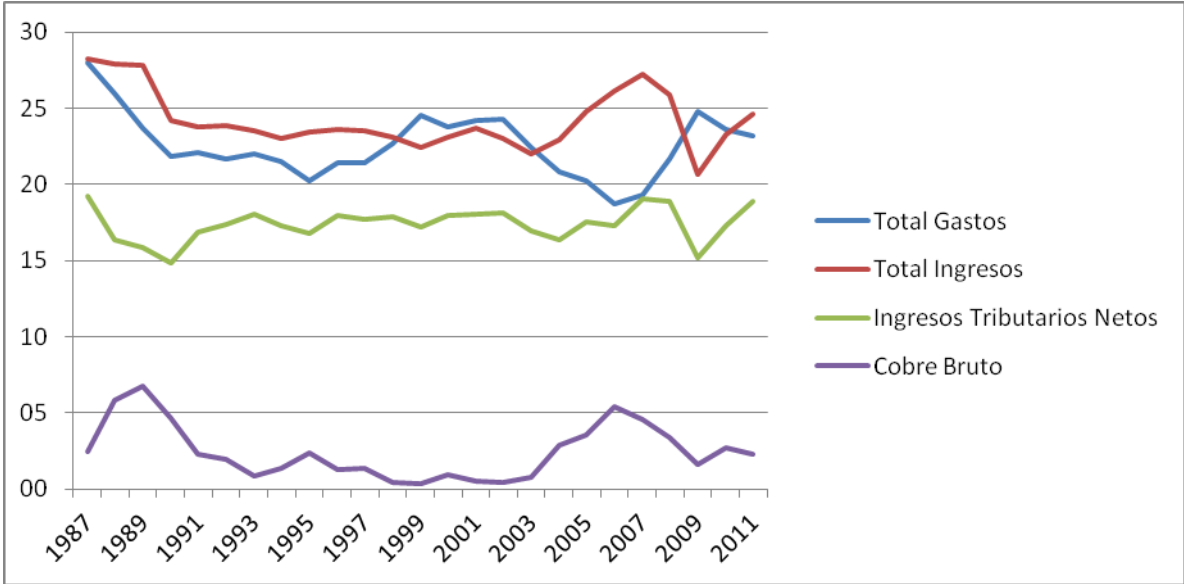
Fuente: Dirección de Presupuestos y Ministerio de Hacienda. e: estimado.

Gráfico 1: Carga Tributaria y PIB, 33 países OCDE, 2008.



Fuente: Centro de Políticas para el Desarrollo, USACH, a partir de OCDE.

Gráfico 2: Ingresos y gastos del gobierno general, Chile 1987-2011.



Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

Instrucciones para los autores

La Revista “Políticas Públicas” es una publicación académica del Centro de Políticas para el Desarrollo del Departamento de Gestión y Políticas Públicas de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile orientada al análisis en el marco de las materias de Estado, Gobierno, Políticas y Gestión Pública.

Los artículos que aparecen en la revista son solicitados por los editores o los editores asociados. Sin embargo, se invita a académicos, investigadores y profesionales interesados en los temas vinculados con las políticas públicas y la administración del Estado a remitir sus artículos a la dirección señalada para la correspondencia para su inclusión en la misma.

Con este propósito, para facilitar la presentación, consideración y publicación de los trabajos, se ha preparado la información y orientaciones siguientes que deben entenderse como guía a los futuros colaboradores que envíen artículos.

1. La extensión máxima de los artículos debe ser de 30 páginas (13.000 palabras, aproximadamente).
2. Toda colaboración deberá venir precedida de una página en la que aparezca, además del título del trabajo, el nombre del autor, una breve reseña biográfica (200 palabras, aprox.), su afiliación institucional y su dirección postal, electrónica y página web. Se solicita acompañar un resumen.
3. Las citas o referencias a trabajos de otros autores, deben consignarse según los formatos siguientes, dependiendo del caso:
 - Apellido del autor (año de publicación: página de la cita). Ejemplo: Miranda (2004: 458)
 - Apellido del autor (año de publicación). Ejemplo: Miranda (2004)
4. Las notas al pie de página deben restringirse a lo estrictamente necesario, reservándose únicamente para hacer aclaraciones o ampliaciones sobre alguna idea contenida en el texto.
5. Las referencias bibliográficas deben contener con exactitud toda la información de los trabajos consultados y citados (nombre del o de los autores, título completo incluido subtítulo cuando corresponda, editor, ciudad, mes y año de publicación; si se trata de una serie, indicar el título y el número del volumen o la parte correspondiente).

Se sugiere la siguiente presentación (en orden alfabético de apellido):

- i) Artículo de un libro (el título del libro va en cursiva):

Aquina, Herman; Bekke, Hans. 1993. "Governance in Interaction: Public Tasks and Private Organisations." En *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Jan Kooiman, editor. London: Sage Publications, pp. 59-88.

- ii) Artículo de una revista (el título de la revista va en cursiva):

Avritzer, Leonardo. 1993. "Além da Dicotomia Estado/Mercado." *Novos Estudos CEBRAP*. 36, pp. 277-93.

Booth, Alan ; Edwards John N., Johnson, David R. 1991. "Social Integration and Divorce". *Social Forces*. 70: 1, pp. 207-224.

- iii) Documento no publicado (no se coloca el título en cursiva y se indica "documento no publicado"):

Amaro, Nelson. Diciembre 1997. "Hacia una Cultura de Participación". Documento no publicado, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Tegucigalpa.

- iv) Ponencias presentadas a eventos (deben especificarse también los siguientes datos: nombre del evento, instituciones patrocinadoras, ciudad y fecha en que se llevó a cabo)

- v) Documento de trabajo (no se coloca el título en cursiva y se indica "documento de trabajo"):

Cameron, Stephen V. 1998b. "The Dynamics of Educational Attainment for Blacks, Hispanics, and Whites." Documento de Trabajo, Columbia University Department of Economics, Septiembre.

- vi) Documentos, fuentes o bases de datos publicados en Internet (deben indicar el URL respectivo y, de ser posible, la fecha de la consulta, día-mes-año):

Congress of the United States. Congressional Budget Office. 2006. The Long Term Budget Outlook. Disponible en: <http://www.cbo.gov/ftpdocs/69xx/doc6982/12-15-LongTermOutlook.pdf>. Consultado el 5-5-2007.

6. Los cuadros y gráficos que sean indispensables para la comprensión del texto deben consignarse en blanco y negro, sin tramas ni sombreados.