

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y COMUNICACIÓN
CONVOCATORIA 2010-2012**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN RELACIONES
INTERNACIONALES CON MENCIÓN EN NEGOCIACIÓN Y
COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

**EL DRAGÓN Y EL ORO ROJO: CRECIMIENTO SIN EQUIDAD DE CHILE.
*Impacto de China en el Sector Cuprífero Chileno del 2003-2010 y sus Implicaciones
para la Inequidad Chilena.***

SUSANA CAROLINA MERIZALDE RHEA

OCTUBRE 2013

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y COMUNICACIÓN
CONVOCATORIA 2010-2012**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN RELACIONES
INTERNACIONALES CON MENCIÓN EN NEGOCIACIÓN Y
COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

**EL DRAGÓN Y EL ORO ROJO: CRECIMIENTO SIN EQUIDAD DE CHILE.
*Impacto de China en el Sector Cuprífero Chileno del 2003-2010 y sus Implicaciones
para la Inequidad Chilena.***

**ASESOR DE TESIS: DR. ERNESTO VIVARES
LECTORES: JUAN FERNANDO TERÁN
CÉSAR CARRANZA**

OCTUBRE 2013

DEDICATORIA

A mis padres, César y Rocio,
mis prototipos de fortaleza, responsabilidad y superación personal.

A mi tita, Susana,
fiel promotora de mi avidez de conocimientos.

A mi esposo Guillermo y mi hija Romina,
fuentes de inspiración, regocijo y refugio.

*Porque los únicos límites del ser inquisitivo
son aquellos que éste se ha impuesto a sí mismo.*

AGRADECIMIENTOS

Quisiera expresar mi agradecimiento sentido a Ernesto Vivares, mi profesor y director de tesis, por su asesoramiento certero, críticas oportunas e incansable guía. Sus invaluable consejos y conocimiento han sido herramientas cruciales en el proceso de construcción de este trabajo investigativo.

A Juan Fernando Terán y César Carranza, lectores de esta tesis, por su acertada colaboración para mejorar el producto de este largo proceso de investigación.

A mis profesores en general, un profundo agradecimiento por el tiempo y el conocimiento que me han permitido adquirir a través de sus experiencias y enseñanzas. En particular, me gustaría reconocer la labor de Carlos Espinosa, Manuel Chiriboga y Liisa North por siempre fomentar un análisis crítico y exponer alternativas a las concepciones tradicionales, enriqueciendo nuestro aprendizaje e impulsándonos a ampliar nuestros horizontes. Además, les agradezco inmensamente por sus copiosas lecturas, las cuales sembraron la semilla para varios de los argumentos que he desarrollado en este estudio.

Agradezco de manera especial a mi familia, quienes han facilitado el cumplimiento de mis metas académicas y me han impulsado a traducir esos logros en una vida profesional dedicada al bien común. En la práctica, su inmenso amor e incondicional apoyo los ha convertido en coautores anónimos de esta investigación.

ÍNDICE

Contenido	Páginas
RESUMEN	10
INTRODUCCIÓN.....	11
CAPÍTULO I.....	17
ANTECEDENTES ECONÓMICOS.....	17
1.1 Política Exterior orientada al Crecimiento Económico	17
1.1.1. <i>Relaciones entre Chile y China: Creciente Apertura Comercial</i>	17
1.2 Modelo de Desarrollo Chileno: Rol del Cobre en la Economía Chilena.....	22
1.2.1 <i>Régimen Tributario a favor de Empresas Transnacionales</i>	27
1.3 Política de Balance Estructural	33
Conclusiones.....	36
CAPÍTULO II.....	38
CHILE EN EL UMBRAL DEL CRECIMIENTO CON EQUIDAD	38
2.1 Campaña Estatal Contra la Pobreza.....	39
2.2 Equidad: Más allá de la Pobreza. Distribución del Ingreso y Educación.....	41
2.2.1 <i>Distribución del Ingreso</i>	41
2.2.2 <i>Gasto Público en Educación</i>	42
2.2.3 <i>Equidad en el Acceso a la Educación</i>	44
2.2.3.1 Desafío de la Calidad	45
2.2.3.1 Acceso a Educación Superior	47
2.2.3.1 Sistema de Meritocracia.....	48
Conclusiones.....	50
CAPÍTULO III	52
MARCO TEÓRICO	52
3.1 Economía Política Internacional Neorrealista	52
3.1.1 Gobernanza del Desarrollo	55

3.1.1.1	Perspectiva Ortodoxa del Desarrollo	57
	<i>Gobernanza del Desarrollo: Modelo Ortodoxo</i>	60
3.1.1.2	Visión Heterodoxa del Desarrollo	61
	<i>Gobernanza del Desarrollo: Modelo Heterodoxo</i>	69
3.1.1.3	Modelo de Crecimiento Empobrecedor.....	72
3.2	Triangulación Teórica de Apertura Comercial, Crecimiento y Pobreza.	74
3.2.1	Vía Indirecta y Directa: Reducción de la Pobreza y Desigualdad.....	75
	Conclusiones.....	79
CAPÍTULO IV		81
CHILE: ENTRE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EL BIENESTAR SOCIAL		81
4.1	Apertura Comercial: Fuente de Crecimiento Económico.....	81
4.1.1	<i>Tratado de Libre Comercio entre Chile y China</i>	82
4.1.2	<i>Análisis de Exportaciones Cupríferas de Chile con destino a China</i>	85
4.1.3	<i>Inversiones chinas en el Sector Minero Chileno</i>	87
4.2	La Vía Indirecta: Auge Económico de Chile a partir del Boom Cuprífero.....	89
4.2.1	<i>Impacto de China en el Precio del Cobre</i>	90
4.2.2	<i>Ingresos Estatales de Chile provenientes de Tribuciones Mineras</i>	92
4.2.3	<i>Incrementos en el PIB y PIB per cápita de Chile</i>	95
4.3	La Vía Directa: Dualidad del Bienestar Social en Chile	98
4.3.1	<i>Reducción de la Pobreza</i>	98
4.3.2	<i>Reino de la Desigualdad</i>	104
	4.3.2.1 <i>Distribución del Ingreso: Crecimiento sin Equidad</i>	104
	4.3.2.2 <i>Educación como Medio de Movilidad Social</i>	107
	4.3.2.3 <i>Gasto Público en Educación</i>	109
	<i>Implicaciones para la Calidad de la Educación Pública</i>	111
	<i>Implicaciones para el Acceso a Educación Superior</i>	115
	Conclusiones	117
CAPÍTULO V.....		121
CONCLUSIONES: Transición del Milagro Económico al Malestar Chileno		121
5.1	Trinidad Negra del Desarrollo Empobrecedor y Limitación de Vía Indirecta ...	122

5.2 Vía Directa: Crecimiento con Reproducción de Desigualdad Social.....	126
5.3 Reflexiones Finales.....	129
BIBLIOGRAFIA	132
ANEXOS	142

Índice de Gráficos

Gráfico N.º 1: Exportaciones de Cobre Chileno a China (Millones de US\$)	87
Gráfico N.º 2: Precio de Cobre Refinado 2000-2010 (cUS\$/lb).....	91
Gráfico N.º 3: PIB de Chile y PIB de China 2003-2010 (Miles de Millones US\$) ...	96
Gráfico N.º 4: PIB per cápita de Chile 2003-2010 (US\$)	97
Gráfico N.º 5: Población Chilena bajo la Línea de la Pobreza (%).....	99
Gráfico N.º 6: Índice de GINI de Chile 2000-2009	105
Gráfico N.º 7: Distribución del Ingreso de Chile por Quintiles 2000-2009.....	106
Gráfico N.º 8: Gasto Público en Educación (% PIB) y (% Gasto del Gobierno).....	110

Índice de Cuadros

Cuadro N.º 1: Aporte de CODELCO y Empresas Privadas 2003-2010 (% de la Recaudación Tributaria Total).....	93
Cuadro N.º 2: Resultados Pruebas SIMCE 2003-2010	113
Cuadro N.º 3: Resultados Promedio PSU 2004-2010	116

Principales Siglas Usadas

APPI: Acuerdo para la Protección y Promoción de las Inversiones

CASEN: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional

CEPAL: Comisión Económica para América Latina

CHCC: Chile Crece Contigo

CIEPLAN: Corporación de Estudios para Latinoamérica

COCHILCO: Comisión Chilena del Cobre

CODELCO: Corporación Nacional del Cobre

DIRECON: Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales

ENAMI: Empresa Nacional de la Minería

EPI: Economía Política Internacional

EPF: Encuesta sobre Presupuesto Familiar

GMP: Gran Minería Privada

IEM: Impuesto Específico a la Minería

INE: Instituto Nacional de Estadísticas

ISI: Industrialización mediante Sustitución de Importaciones

IVA: Impuesto al Valor Agregado

LOCE: Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza

MIDEPLAN: Ministerio de Planificación y Política Económica

MINMETALS: Chinese Minerals and Metals Trading Company

MINREL: Ministerio de Relaciones Exteriores

OCDE: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico

OMC: Organización Mundial del Comercio

PEA: Población Económicamente Activa

PIB: Producto Interno Bruto

PIB per cápita: Producto Interno Bruto per Cápita

PSU: Prueba de Selección Universitaria

SIMCE: Sistema de Medición de la Calidad de la Educación

SONAMI: Sociedad Nacional de la Minería

TLC: Tratado de Libre Comercio

RESUMEN

La presente investigación se desarrolla en torno al análisis del impacto de una mayor apertura comercial entre Chile y China en el modelo de desarrollo chileno, a la luz del auge cuprífero de Chile del 2003 al 2010. Para los fines consiguientes, el objetivo central consiste en analizar las razones detrás de que el impacto positivo en el PIB e ingresos estales chilenos de esta mayor apertura comercial no se esté reflejando en un avance equivalente del nivel de equidad de la nación. Si se analiza los sectores chilenos que se ven beneficiados por el surgimiento de China, se puede establecer que ello no tiene vinculación directa con el bienestar y la equidad del pueblo chileno (Claro, 2006:164). Por consiguiente, los ejes temáticos para el análisis empírico consisten en apertura comercial, crecimiento económico y bienestar (pobreza y desigualdad).

A su vez, estos ejes temáticos se enmarcan dentro de la relación entre Estado, mercado y sociedad mediante un análisis del rol estatal en la formulación de políticas económicas y política públicas de Chile. Así, el fundamento teórico del estudio procederá del concepto de gobernanza del desarrollo, anclado en la Economía Política Internacional y el Neorrealismo de las Relaciones Internacionales. Al analizar la problemática dentro de estos parámetros, se confirma una relación positiva entre apertura y crecimiento. Sin embargo, el vínculo de esta relación con el bienestar social presenta resultados contradictorios ya que se ha logrado una disminución de la pobreza, pero el fantasma de la desigualdad se mantiene latente.

La investigación concluirá afirmando que efectivamente el Estado chileno ha sido el catalizador y promotor de un ‘Crecimiento *sin* Equidad’ en Chile dado que ha encaminado su política exterior, política fiscal y política social en línea con los preceptos neoliberales de su modelo de desarrollo, lo cual favorece a las élites socio-económicas y excluye a los estratos de medianos y menores ingresos de los beneficios del comercio en la era de la globalización.

INTRODUCCIÓN

Los efectos de la globalización han contribuido, en gran medida, a un reposicionamiento y realineamiento de los Estados en el escenario internacional en las últimas décadas, principalmente ocasionados por el surgimiento de nuevas potencias emergentes y el declive relativo de las potencias hegemónicas tradicionales. En este contexto, se presencia el posicionamiento de la República Popular China como uno de los jugadores y estrategias más eficientes del nuevo milenio en el concierto internacional. Dado el crecimiento sin precedentes de China en las últimas décadas, su impacto en las economías mundiales se ha convertido en uno de los ejes centrales de los debates de las Relaciones Internacionales. Después de la crisis asiática de finales de la década de 1990, China emerge como uno de los principales socios comerciales en el Pacífico Asiático y a nivel mundial (Gutiérrez, 2001:90) y, para el 2005, se posiciona como la tercera mayor potencia importadora y exportadora de mercancías de todo el mundo (Rosales y Kuwayama, 2007:17). Por ende, en los últimos años, los posibles impactos del auge de China en la economía mundial han propiciado intensos debates académicos, políticos y económicos.

En el caso de los países de América Latina, las economías emergentes del Asia Pacífico ofrecen un nuevo abanico de posibilidades y oportunidades que, sin duda, podrían convertirse en fuente de crecimiento económico y desarrollo para las economías latinoamericanas. De hecho, gracias al rápido crecimiento de China, se ha dado un alza substancial en los precios mundiales de materias primas durante la primera década del siglo XXI; productos que son mayormente exportados por países latinoamericanos, como el petróleo, el cobre, la plata y los frutos. En el caso particular de Chile, el sector minero es el área de mayor relevancia ya que China es el mayor consumidor de cobre a nivel mundial y Chile es el mayor exportador mundial de dicho producto; por lo cual, China se ha convertido en el principal socio comercial de Chile, desplazando a Estados Unidos, y también constituye el pilar del boom chileno de exportaciones de cobre (Sachs, 2010). En los albores del nuevo milenio, el incremento de importaciones chinas de cobre chileno y su aumento derivado en inversión extranjera han generado un impacto económico favorable para Chile. De esta manera, el Estado chileno, al igual que otras naciones latinoamericanas,

ha ido priorizando dentro de su política exterior un re-direccionamiento hacia el Asia Pacífico, como alternativa a las relaciones con socios tradicionales de Occidente.

Bajo este esquema, Chile ha apuntado a una mayor apertura comercial con China en miras de promover su principal interés económico nacional, crecimiento económico; mientras China ha afianzado sus lazos comerciales con Chile para asegurar un libre acceso a los abundantes recursos naturales y energéticos del país. A partir de estos intereses convergentes, Chile fue el primer país de la región latinoamericana en firmar un Tratado de Libre Comercio (TLC) con China en el 2005 que entró en vigencia un año más tarde. Consecuentemente, el análisis empírico de esta tesis toma como punto de partida el año 2003, tres años antes del TLC, para establecer una referencia previa al tratado y compararla con el efecto que ha tenido una mayor apertura comercial en la economía y la sociedad chilena.

No obstante, más allá de un análisis estrictamente comercial, la presente investigación busca entrelazar el impacto de China en el sector cuprífero chileno con la posibilidad de un crecimiento económico que viabilice, mediante gestión e intervención estatal, un desarrollo con equidad en Chile. El problema de investigación emana al reflexionar que si bien los períodos de boom minero en Chile validan una expansión económica, éstos no han incidido en una mejora de la distribución del ingreso.

En el transcurso de la última década, el PIB de Chile creció de \$151 miles de millones en el 2003 a \$260 miles de millones en el 2010. Este crecimiento estuvo respaldado por un incremento de las exportaciones mineras de cobre de \$7,815 millones en el 2003 a \$40,257 millones en el 2010, más que cuadruplicándose. No obstante, el índice de GINI se ha mantenido alrededor del 0,53 (Banco Central de Chile, 2011).

Además, de acuerdo al informe del 2011 de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), Chile es el país de la OCDE con mayor desigualdad de ingresos y el 38% de los chilenos reporta que le es difícil o muy difícil vivir de sus ingresos actuales, lo cual es clara consecuencia de la distribución de la riqueza en Chile ya que el 10% más rico de la población gana 27 veces el sueldo del décil de menores ingresos (OCDE, 2011:1). Estas cifras revelan que a pesar del crecimiento del PIB, impulsado por el

auge cuprífero, el problema de desigualdad social permanece vigente e inalterado para la vasta mayoría de la población chilena. Tal como lo expone el investigador del CIEPLAN, Patricio Meller, “para ser un país desarrollado no basta con alcanzar un alto ingreso per cápita: se requiere un mayor nivel de equidad” (Meller et al, 2008:14). Por ende, el eje central de este proyecto de tesis consiste en establecer que el crecimiento económico de Chile no necesariamente implica un verdadero desarrollo a largo plazo dado que se trata de un modelo de crecimiento sin equidad.

La problemática expuesta impulsa una indagación acerca de por qué los beneficios económicos de una mayor vinculación con China no se estén reflejando en un mayor bienestar social en Chile. Es así que la hipótesis para esta investigación plantea que el propio Estado chileno, en el proceso de materializar su principal interés económico nacional, ha menoscabado el componente social de su modelo de desarrollo, la equidad.

La literatura existente celebra la labor de los gobiernos de la Concertación (1990-presente) para estabilizar, dinamizar y diversificar la economía chilena, insertarla exitosamente en la economía internacional y, al mismo tiempo, auspiciar programas sociales y redistributivos. Diversas publicaciones de investigadores de la CEPAL y académicos chilenos, como Patricio Meller y Ricardo Ffrench-Davis, confirman estos avances de la era de la Concertación con datos y análisis empíricos.

Aunque estos autores también han abordado las limitaciones de los gobiernos democráticos respecto a la reducción de la inequidad, Meller en su obra del 2005 *La Paradoja Aparente, Eficiencia y Equidad: Resolviendo el Dilema* y Ffrench-Davis en el 2001 con su reconocida publicación *Entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con Equidad: Tres Décadas de Política Económica*. Asimismo, existen numerosas publicaciones acerca del modelo de desarrollo chileno. Entre éstas, se destaca el libro del 2005 del sociólogo español Manuel Castells, *Globalización, Desarrollo y Democracia: Chile en el Contexto Mundial*, en el cual Castells expone los grandes éxitos de la política pública chilena en materia de crecimiento económico e inserción internacional, a pesar de que señala también los elementos ausentes en el modelo chileno para alcanzar un desarrollo permanente, como reformas educacionales para mejorar el capital humano en la era de la informática. Desde una óptica más crítica, el sociólogo y politólogo chileno, Manuel Antonio Garretón, resalta

las falencias del modelo neoliberal chileno en su obra del 2010, *Neoliberalismo Corregido y Progresismo Limitado: Los Gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*. En síntesis, los aciertos de Chile han predominado en la literatura referente al modelo democrático inclusivo chileno propugnado por los gobiernos de la Concertación.

Considerando la centralidad del cobre en la economía chilena, estos autores e investigadores han vinculado el boom minero con mayores posibilidades de crecimiento económico y estabilidad para Chile, citando con frecuencia políticas públicas exitosas del Estado chileno apoyadas en la bonanza cuprífera. Recogiendo la evidencia en la literatura existente, la presente investigación ofrece un análisis multidimensional de los factores exógenos y endógenos que han limitado un crecimiento con equidad en Chile en el periodo 2003-2010. Con este propósito, se establecerán las condiciones estructurales del modelo de desarrollo chileno que han conducido a una transición del ‘milagro chileno’ de la época de la dictadura y los primeros gobiernos de la Concertación al ‘malestar chileno’ de fines de los noventa e inicios del nuevo milenio, plasmado en las crecientes protestas sociales desde el año 2006.

A causa de los objetivos de investigación planteados, este estudio es de carácter explicativo y metodológicamente mixto, combinando métodos cualitativos y cuantitativos. Se trata de una triangulación de lógicas inductivas y deductivas para producir un análisis holístico que fusiona elementos históricos y conceptuales. El estudio se fundamenta en el análisis de documentos e investigaciones lideradas por representantes del Banco Central de Chile, Senado de Chile y escolásticos prominentes de la Universidad de Chile. Del mismo modo, el estudio supone el levantamiento de datos e indicadores socioeconómicos de fuentes fiables, incluyendo al Banco Mundial, Banco Central de Chile, CEPAL y PNUD.

En el primer capítulo, se presenta los antecedentes económicos a modo de revisión histórica de las relaciones sino-chilenas desde inicios del siglo XX, el surgimiento del cobre como “motor de crecimiento” en la economía chilena desde la década de 1930 y la introducción de políticas de estabilización económica a partir de las ganancias cupríferas en las últimas décadas, como la *Política de Balance Estructural*. De este modo, se cubren tres aristas claves del modelo de desarrollo chileno: una política exterior promotora de liberalización económica y apertura comercial, un aparato legal y tributario conducente a la

inversión extranjera en el sector cuprífero, y políticas públicas previsivas para garantizar la estabilidad fiscal.

El segundo capítulo abarca los antecedentes sociales con el objetivo de enmarcar la campaña de los gobiernos de la Concertación para reducir la pobreza y la desigualdad en la década de 1990. Se especifican los cambios orientados hacia la promoción de un ‘Crecimiento con Equidad’ desde el retorno a la democracia en 1990, poniendo en relieve las implicaciones e impacto en la distribución del ingreso y la educación en el período mencionado. Así, se pretende esclarecer la nueva misión estatal chilena en el ámbito social y la relación entre Estado y sociedad en la era de la post-dictadura.

En el tercer capítulo, se incorpora la discusión teórica sobre el concepto de desarrollo, contraponiendo la perspectiva ortodoxa y la visión heterodoxa del desarrollo desde la Economía Política Internacional Neorrealista. En primer lugar, se analiza la dinámica entre Estado y mercado y el rol del comercio en el modelo de desarrollo propuesto por cada corriente teórica. En segundo lugar, se propone la Teoría del Crecimiento Empobrecedor, como alternativa a estas concepciones tradicionales del desarrollo, para explicar la situación actual de Chile. En este proceso, se triangulan los tres conceptos centrales de dicha teoría que servirán como directrices articuladoras entre el sustento teórico y datos empíricos de esta investigación: apertura comercial, crecimiento económico y pobreza.

Partiendo de los antecedentes económicos, sociales y teóricos previamente expuestos, el cuarto capítulo demuestra cómo la gestión del Estado chileno ha fomentado un mayor grado de apertura comercial con China entre 2003 y 2010, consolidando así una fuente de crecimiento económico pero creando simultáneamente condiciones que corroen el bienestar social. Por un lado, se delinea cómo el buen manejo del mercado por parte del Estado chileno ha implantado una fuente estable de crecimiento económico que de *forma indirecta* tiene el potencial de mejorar los ingresos de los estratos de menores recursos y, con el tiempo, puede mejorar su calidad de vida. Por otro lado, se profundiza en cómo el Estado chileno ha tratado de canalizar los beneficios económicos del auge cuprífero de *manera directa* mediante programas sociales, aunque el saldo final proyecta una sociedad donde aún persiste una marcada desigualdad social. Finalmente, se colige que esta desigualdad continuará reproduciéndose hasta que el Estado chileno no democratice el acceso a

educación de calidad y amplíe las oportunidades de acceder a una educación superior para los estudiantes de los estratos más bajos dado que la educación constituye el medio de movilidad social por excelencia en Chile.

Por último, el capítulo de conclusiones y reflexiones enlaza los capítulos precedentes para proveer un mejor entendimiento de la problemática abordada en esta investigación. Además, se plantean líneas de investigación que podrían derivarse del presente trabajo y contribuir a la gestación de modelos de desarrollo más convenientes no sólo para Chile, sino para economías latinoamericanas en condiciones similares; recordemos que Chile, pese a su rol protagónico, no es la única economía minera de la región.

Cabe destacar que la elaboración de esta tesis se ha realizado en medio de un proceso de contestación social al modelo neoliberal imperante en Chile. A mediados de la década del 2000, el Senador chileno Jorge Lavandero presidió la creación de una *Comisión Especial del Senado sobre Tributación Minera* para investigar el escaso aporte al Estado chileno por parte de las empresas transnacionales de la Gran Minería Privada (GMP). Desde entonces, se ha reavivado con mayor intensidad el debate acerca de la apropiación extranjera de un recurso nacional que le pertenece a los chilenos. Estas preocupaciones se han visibilizado en las críticas al gobierno de la mayoría de chilenos y han culminado en la reciente protesta popular “El Cobre para Chile,” realizada el 11 de julio de 2013. De igual manera, el Estado chileno enfrenta incesantes protestas estudiantiles que comenzaron con la *Revolución Pingüina del 2006* y continúan vigentes con la *Movilización Estudiantil del 2011*, claras manifestaciones de rechazo a la privatización y segregación socio-económica dentro del sistema educacional chileno. Estos acontecimientos revalidan la relevancia de la problemática desarrollada en esta investigación y reafirman los cuestionamientos planteados a lo largo de la misma acerca de la sostenibilidad del modelo neoliberal de desarrollo de Chile.

CAPÍTULO I ANTECEDENTES ECONOMICOS

El presente capítulo enmarcará las condiciones respecto al sector minero de Chile previas a la firma del TLC con China en el año 2005, realizando un rastreo histórico que data a inicios del siglo XX, con la finalidad de trazar la trayectoria institucional y visión del desarrollo promovidas por el Estado chileno a favor de la exportación e inversión minera. Esta contextualización permitirá delinear las condiciones bajo las cuales China entra en escena no sólo como un avasallante importador de cobre, sino también como creciente inversionista en el sector minero chileno.

1.1 Política Exterior orientada al Crecimiento Económico

1.1.1 Relaciones entre Chile y China: Creciente Apertura Comercial

Chile y la República Popular China establecieron relaciones diplomáticas formales en 1970; sin embargo, ambas naciones promovieron acercamientos económicos y políticos desde la década de 1950. Considerando los cambios en las tendencias ideológicas del Estado chileno en el transcurso del siglo XX, cabe dividir este análisis por períodos acorde a la orientación política chilena: Época del Frente Popular & Unidad Popular (1938-1973), Régimen Militar (1973-1990) y Gobiernos de la Concertación (1990-presente).

Desde el ascenso de los gobiernos del Frente Popular en 1938, Chile captó la atención de la República Popular China por la inclinación socialista de su política estatal. Tal como Isabel Rodríguez Aranda, historiadora y politóloga chilena, destaca:

El frente político e ideológico representado por la Unidad Popular generó la atención y el interés por parte del Partido Comunista chino, quién siguió de cerca el proceso político del país. El Gobierno de Santiago había favorecido una política revolucionaria y antiimperialista coincidente con los planteamientos de Beijing en el Tercer Mundo: plasmadas en afinidades políticas y comerciales (Rodríguez Aranda, 2011:168).

Partiendo de esta afinidad política¹, Chile y China impulsaron intercambios comerciales y económicos de forma significativa en las décadas posteriores, instituyendo un patrón de ‘beneficio mutuo’ a seguir en las relaciones sino-latinoamericanas.

Tras una serie de visitas amistosas, Chile se convirtió en el primer país de la región en suscribir un acuerdo comercial con la República Popular China en octubre de 1952. Este acuerdo mejoraba las condiciones de exportación de cobre y salitre a China, dejando en claro desde esta época el interés de China por mejorar su acceso a fuentes de abastecimiento de recursos energéticos chilenos. Desafortunadamente, el acuerdo quedó sin efecto por la intervención de Estados Unidos (Shixue, 2001:16). En respuesta, Chile firmó un contrato con la Corporación de Importación y Exportación de China para el intercambio de salitre y té y ayudó a crear la Oficina de Información Comercial de la Corporación China de Importación y Exportación² en 1961 (Rodríguez Aranda, 2011:170). Estos crecientes vínculos económicos sumados al apoyo de China a la Tesis chilena de la Zona Económica Exclusiva de 200 millas y el reconocimiento de China y rechazo al representante de Taiwán por parte de Chile en las Naciones Unidas, conjuntamente, inspiraron el establecimiento de relaciones diplomáticas formales en 1970.

La formalización de las relaciones diplomáticas entre Chile y China constituyó la primera gestión en materia de política exterior del Gobierno de la Unidad Popular, liderado por Salvador Allende. Chile marcó un precedente para el resto de países de América Latina ya que fue el primer país sudamericano y el segundo país latinoamericano, después de Cuba, en establecer relaciones formales con China el 15 de diciembre de 1970. Octavio Errázuriz asevera que el Comunicado Conjunto de 1970 “fue un imperativo político, una realidad histórica y un deber internacional [dado que] la República Popular China contaba a la sazón con todos los atributos de un Estado, era un interlocutor válido y adelantaba un proceso político que no se podía desconocer” (Errázuriz, 2006:171). Los resultados

¹ Cabe señalar que se trata de una afinidad política, mas no ideológica. Rodríguez Aranda plantea la distinción dado que “Chile seguía el socialismo soviético y China construía su propio socialismo [...] China acusó a la URSS de revisionista y se autodesignó la responsabilidad de implementar y desarrollar el verdadero socialismo en China” (Rodríguez, 168-169).

² En 1965, cambió su denominación a *Oficina de Comercio del Consejo Chino de Promoción del Comercio Internacional*.

fructíferos de esta manifestación chilena de apoyo hacia China no tardaron en reflejarse en el ámbito comercial. En el gobierno de Allende, entre 1971 y 1972, Chile llegó a acaparar 30% de las importaciones chinas provenientes de países latinoamericanos, al mismo tiempo que China se convirtió en el tercer consumidor más grande de cobre chileno (Fernández Jilberto, 2010:78-79). El reconocimiento formal de China representó para Chile un paso emblemático en la proyección de su política exterior al permitirle reafirmar su prioridad y compromiso con el fortalecimiento de esta relación bilateral.

Durante el Gobierno de la Junta Militar (1973-1990), Chile enfrentó rechazo internacional por el carácter autoritario y represivo del régimen del general Augusto Pinochet; no obstante, China y Chile estrecharon relaciones por intereses geoeconómicos a largo plazo. Rodríguez resalta que “de manera precavida, sin dar muestra de apoyo a lo que aconteció en Chile y al nuevo Gobierno representado por la Junta Militar y sin dar mayores explicaciones, China, en la práctica, conservó y con el tiempo profundizó sus relaciones diplomáticas con Chile” (Rodríguez Aranda, 2011:177). Pese a la divergencia en su visión política e ideológica, las relaciones sino-chilenas se desarrollaron bajo el pragmatismo de ambos gobiernos. Los dirigentes chilenos y chinos “entendieron que, como países en desarrollo, debían buscar la cooperación sin que ello implicara aprobación o identidad política alguna” (Errázuriz, 2006:171). Por lo mismo, China honró el principio de ‘no intervención’ de su política exterior y respetó la situación interna de Chile, evitando que ésta interfiriese en su vinculación económica.

Aunque los primeros años de esta nueva interacción entre Chile y China se caracterizaron por relaciones frías, la reforma aperturista de 1978 encaminó a la economía china en una dirección análoga al aperturismo chileno. Bajo el neoliberalismo de la Dictadura Militar de Chile, se “impulsó un cambio [de la] política exterior sobre la base de transformaciones aperturistas al sistema económico. Esto significó, que el Asia-Pacífico comenzó a tomar cada vez mayor importancia económica y política, incluyendo así una nueva área geográfica para los intereses chilenos” (Rodríguez Aranda, 2011:181-182). Paralelamente, en la República Popular China, el ascenso al poder de Deng Xiaoping en 1978, después de la muerte del líder Mao Zedong, dio inicio a un proceso progresivo de reforma y apertura económica que condujo a una “desideologización en la RPCh, un mayor

pragmatismo y, por tanto, una mayor sintonía con Chile y su sistema económico” (Rodríguez Aranda, 2011:182). Es así que la adopción de políticas de libre mercado en China facilitó una aproximación de visiones e intereses económicos con Chile, dinamizando el intercambio bilateral desde 1978.

Las asociaciones potenciales con la China Reformada de Xiaoping proyectaron nuevas oportunidades de crecimiento para Chile. Por lo cual, “en los años ochenta se firmaron diversos acuerdos de cooperación económica-comercial, científico-tecnológico y cultural y se intentaron con timidez inversiones recíprocas, si bien el peso de la vinculación estuvo en el comercio: cobre, salitre y yodo” (Errázuriz, 2006:172). Chile fue el primer país de América Latina en emprender un *joint venture* con China al crear Santiago-Beijing Copper Tube Company en 1987 (Valdivieso y Gálvez, 1989:224). Esta sociedad mixta, entre la empresa chilena “Elaboradora de Cobre Chilena Limitada”³ y la compañía china “Beijing No.1 Copper Tube Factory”, ha tenido por objeto la producción y comercialización de tubos y otros productos de cobre (Valdivieso y Gálvez, 1989:222), promoviendo el desarrollo colaborativo entre chinos y chilenos de productos derivados de cobre. Asimismo, los vínculos comerciales crecieron dramáticamente durante el gobierno de la Dictadura Militar: el comercio entre Chile y China alcanzaba los US\$30 millones en 1977, mientras que para 1984 fue de US\$137 millones, más que cuadruplicándose (Rodríguez Aranda, 2011:183). De esta forma, el Gobierno Militar asentó bases sólidas para el modelo económico neoliberal aún vigente en Chile en la actualidad, fomentando la consolidación de las relaciones de cooperación entre el Estado chileno y empresas chinas.

Desde el retorno a la democracia en 1990, los gobiernos de la Concertación han profundizado aceleradamente sus relaciones comerciales con China. Los gobiernos de Patricio Aylwin (1990-1994), Eduardo Frei (1994-2000) y Ricardo Lagos (2000-2006) reorientaron la política exterior chilena hacia un ‘regionalismo abierto’ coincidente con la estrategia de China. Sin embargo, más allá de una estrategia de inserción internacional compartida, “la evidente proyección de China como una potencia económica y comercial

³ También conocida como “Chilean Wrought Copper Limited,” sociedad comercial limitada que pertenece en partes iguales a la Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO) y a Manufacturas del Cobre S.A. (MADECO) (Valdivieso & Gálvez, 1989:222).

global la convierte en un socio comercial prioritario y fundamental para Chile” (Errázuriz, 2006:174). En consecuencia, el dinamismo comercial en las relaciones sino-chilenas se ha envigorizado substancialmente en la época de la Concertación. De acuerdo a las cifras expuestas por Errázuriz,

Entre 1995 y 1998 el comercio prácticamente se duplicó, pasando de US\$678 millones a US\$1.212 millones. Fenómeno que vuelve a ocurrir entre 1998 y el año 2001, pues ese año se elevó a US\$2.126 millones. Y ocurre por tercera vez entre ese año y el 2004 en el que el comercio llegó a US\$5.200 millones. En el año 2005, [previo a la implementación del TLC], el incremento del comercio en relación con el año anterior fue de 36%, alcanzando los US\$6.929 millones (Errázuriz, 2006:173).

En apenas diez años, el comercio bilateral se multiplicó más de diez veces por medio del impulso comercial de los presidentes de la Concertación.

A partir de esta profundización del vínculo comercial, China adoptó una actitud más proactiva para asegurar su acceso a los recursos minerales chilenos en la primera década del siglo XXI. CODELCO, la Compañía Nacional del Cobre de Chile, y el consorcio chino MINMETALS suscribieron un acuerdo en el 2005 para destinar una parte considerable de la producción cuprífera chilena a su contraparte china, garantizándole a MINMETALS la venta de un promedio anual de más de 50.000 toneladas de cobre por un plazo de quince años. Alex Fernández Jilberto proporciona los siguientes detalles en referencia al acuerdo,

In 2005, CODELCO established a deal with the Chinese consort MINMETALS to annually sell it 57.750 tons of copper during 15 years. In return, CODELCO received a total of \$550 million, of which \$110 million was to create a joint venture to operate as an intermediate between CODELCO’s sales and the operation by MINMETALS: the Copper Partners Investment Company LTD. MINMETALS has invested another \$100 million in this company. Through these and other agreements, MINMETALS clearly aims to guarantee Chinese access to Chilean copper in the long run (Fernández Jilberto, 2010:79-80).

Esta alianza estratégica marca la determinación de China y Chile de maximizar los beneficios de la alineación económica resultante de una estrategia de inserción internacional en común.

A nivel inter-estatal, la República Popular China negoció las condiciones del Tratado de Libre Comercio con Chile en el transcurso del año 2005. China y Chile han mantenido un crecimiento sostenido basado en un intercambio de carácter complementario, dentro del que la canasta exportadora chilena ha consistido en la oferta de productos primarios - principalmente cobre- a cambio de productos industriales provenientes de China (Gutiérrez, 2001:88). Es así que los fundamentos del TLC “se encuentran en la complementariedad de las economías, las estrategias compartidas de desarrollo y el dinamismo del comercio” (Errázuriz, 2006:173), anteriormente detallados.

1.2 Modelo de Desarrollo Chileno: Rol del Cobre en la Economía Chilena

En América Latina, las riquezas minerales y los productos agrícolas se convirtieron en los principales productos de exportación de la periferia a los países desarrollados desde la época colonial. Sin ser la excepción, Chile ha mantenido un modelo de desarrollo cifrado en la exportación de minerales, primero salitre y luego cobre, desde mediados del siglo XIX. A continuación, se describirá la secuencia de eventos que ha llevado a que el sector cuprífero se posicione como ‘motor de crecimiento’ de la economía chilena, enmarcando, a la vez, el rol del Estado chileno en generar condiciones favorables para la inversión de compañías extranjeras como componente clave de su estrategia de desarrollo.

El auge del salitre en Chile inició en 1884 mediante la inyección de capital extranjero, principalmente capitales ingleses y estadounidenses, en la minería chilena. El salitre se convirtió en la base del proceso de desarrollo de Chile al darle “un nuevo impulso al comercio exterior, restableciendo el dinamismo de la economía chilena a partir de la demanda externa” (Claude, 1999:156). Sin embargo, el declive económico del sector salitrero comienza con la introducción del nitrato sintético en la década de 1920.

El impacto de la crisis del salitre afectó a la economía chilena a tal grado que indujo una transformación de la base del modelo de desarrollo. El economista Marcel Claude, profesor de la Universidad de Chile, lo sintetiza de la siguiente manera:

Con la desaparición del salitre como sustento del proceso de desarrollo chileno, el país no sólo experimentó una de las más cruentas recesiones económicas de su historia, cuando en 1932 el Producto Interno Bruto

(PIB) cayó en un 45% respecto al año 1929, sino también, se puso término a un período histórico caracterizado por el rol preponderante asignado a la demanda externa, como motor del proceso de expansión y desarrollo económico: llegaba a su término el modelo de desarrollo ‘hacia afuera,’ el cual se sustentaba en la tesis ricardiana de las ventajas comparativas a nivel internacional (Claude, 1999:156).

Como resultado, el modelo de desarrollo chileno se alejó de una estrategia basada en la exportación de productos primarios y, a finales de la década de 1930, se concentró en un proyecto de industrialización mediante la sustitución de importaciones (ISI).

Durante esta ruptura con el ‘Modelo hacia Afuera,’ la búsqueda de nuevas bases económicas llevó a un enfrentamiento político en Chile que solo fue resuelto con el posicionamiento presidencial del Frente Popular en 1938. Los gobiernos del Frente Popular entre 1938 y 1947 representaron la evolución hacia un sistema político democrático e inclusivo. Se trató de “un proceso, dirigido desde el estado, de progresiva inclusión democrática de los sectores populares, urbanos y rurales en la vida política y económica del país. [Este] proyecto democrático popular se contraponía a la política de elites tradicionales que, en las distintas coyunturas históricas, hicieron uso de la represión para perseguir un proyecto de democracia centrada en la gobernabilidad y caracterizada por la exclusión de las clases populares del ejercicio del poder” (Banchini, 2007:2). Por ello, los gobiernos del Frente Popular apuntaron a una estabilización de la economía chilena enfocándose en el estudio de clases sociales y las contradicciones entre ellas, un análisis de estructuras, con el objetivo de formular políticas más efectivas en el camino hacia el desarrollo.

En teoría, ISI permitiría intensificar la exportación de productos con mayor valor agregado; pero, para hacerlo, Chile dependía de la importación de insumos y equipos para la producción del sector industrial. Esta dependencia “repercutió de manera explosiva sobre la demanda de divisas, aumentando la dependencia del proceso de desarrollo respecto de las exportaciones” (Claude, 1999:157). En otras palabras, la economía chilena continuó dependiendo de las exportaciones, particularmente cupríferas, como sostén de su programa

de desarrollo⁴. La combinación de presiones sociales y económicas, sumadas a esta permanente dependencia de las importaciones de los países desarrollados y la exportación de materias primas, precipitó el fracaso de ISI.

Los años sesenta y setenta [fueron] las décadas de decadencia y extinción de la estrategia ISI, no sólo por su incapacidad de independizar la economía de la exportación de materias primas, sino también porque no pudo satisfacer las demandas sociales y políticas que inspiró. A principios de los setenta era evidente que este modelo de desarrollo no podía satisfacer las crecientes demandas de justicia social y bienestar material que habían alimentado sus promotores políticos e intelectuales. Obviamente, esto ayudó a incrementar los conflictos sociales y políticos que emergieron en esa época, cuyo desenlace fue el golpe militar de 1973 (Claude, 1999:157).

Bajo estas circunstancias, se propicia una transición del modelo ‘hacia adentro’ del periodo de ISI al modelo ‘hacia afuera’ de la época neoliberal.

El nuevo modelo de desarrollo neoliberal, auspiciado por la Dictadura Militar de Pinochet, restauró el sesgo hacia la promoción de exportaciones, limitó el rol del Estado y designó a los mercados la asignación de recursos. El patrón neoliberal se implementó progresivamente mediante “una fuerte presencia del capital extranjero en el sector exportador de la economía chilena, un dinamismo centrado fundamentalmente en los mercados externos, una alta concentración de las exportaciones en recursos naturales y [la promoción de la lógica ricardiana de] las ventajas comparativas” (Claude, 1999:157). A pesar de los argumentos a favor de la restitución del modelo de ventajas comparativas, la adopción de estas políticas neoliberales impidió reducir la dependencia de productos primarios para el desarrollo chileno.

De hecho, el gobierno militar dirigió sus esfuerzos hacia la privatización de la industria cuprífera y la institución de un marco jurídico que agilice el ingreso de inversión extranjera privada destinada a la minería, con el fin de promover sus exportaciones y receptor mayor capital extranjero. En primera instancia, se creó CODELCO para administrar los

⁴ “Chile se alzaba nuevamente como uno de los principales productores mundiales de cobre, pasando a depender de sus exportaciones y suministro de divisas extranjeras del mineral rojo que representó entre 1930 y 1970 el 70% de [las] exportaciones [chilenas]” (Nazer Ahumada, 2004:3).

yacimientos cupríferos que habían sido nacionalizados en el gobierno de Salvador Allende. Acto seguido, el gobierno neoliberal de Pinochet “se encaminó a preparar un conjunto de mecanismos legales que permitieran el retorno de la inversión extranjera [ya que] el país poseía las mayores reservas mundiales de cobre [y] había que privatizarlas para impedir la expansión de CODELCO” (Nazer Ahumada, 2004:4). En 1974, se declara el Decreto Ley 600, *Estatuto de Inversión Extranjera*:

En líneas generales, entregaba garantías sobre la remesa de utilidades y la repatriación del capital, la primera a realizarse sin restricciones y la segunda condicionada solamente por un plazo previo de tres años a contar del ingreso del capital. Por otra parte, las empresas extranjeras podían acogerse a un sistema tributario similar al que afectaba a las empresas nacionales o a una tasa única de impuesto de 49,5%, la que se mantendría fija por diez años. A estas franquicias se agregaban tasas de depreciación acelerada y traspaso de pérdidas de balances anteriores, hasta por cinco años consecutivos (Nazer Ahumada, 2004:4).

El objetivo central de este decreto ha consistido en establecer una institucionalidad que facilite que la inversión extranjera se desarrolle en Chile sin mayores trabas ni contrapesos, mediante beneficios y garantías para las empresas extranjeras.

Para 1982, el gobierno de Pinochet introduce la *Ley Orgánica Constitucional de Concesiones Mineras*, Ley 18.097, otorgando aún más derechos a la inversión privada. De acuerdo a su autor intelectual, el entonces ministro de Minería, José Piñera E.,

La Constitución de 1980 mantuvo el postulado de que el Estado tenía el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, [...pero] el legislador ha aprobado un derecho de concesión vigoroso –que se ha llamado la concesión plena- [...] Esta ley sobre concesiones mineras hace posible que la minería se convierta en el polo del desarrollo de mayor dinamismo de la economía nacional, contribuyendo así decisivamente al gigantesco esfuerzo nacional para sacar a Chile del subdesarrollo y eliminar la extrema pobreza (BCN, 2003:23).

Detrás de esta retórica de desarrollo se oculta un traspaso de la riqueza nacional a empresas extranjeras. Especialmente, si se consideran las siguientes garantías entregadas a los inversionistas extranjeros bajo la *Ley de Concesiones Mineras*:

- 1) No depender del poder político, al estar entregando su nacimiento, subsistencia y extinción del Poder Judicial;
- 2) Un derecho amplio para la explotación de la mina;
- 3) Un derecho de duración indefinida, ya que su conservación sólo dependía del cumplimiento de la obligación del amparo, consistente en el pago de una patente;
- 4) Estar protegida por el derecho de propiedad, sujeto solamente a las normas que garantizan el dominio privado;
- 5) Exigir una indemnización completa en caso de expropiación, comprendiendo en dicho concepto el valor total del daño patrimonial efectivamente causado, medido, tratándose de una concesión de explotación, según el valor presente de los flujos futuros de caja que ella pudiese generar, o lo que al efecto determinasen los Tribunales de Justicia (Nazer Ahumada, 2004:8).

El ministro Piñera moldeó la concesión minera dentro de los términos del derecho de propiedad y dotó a las empresas foráneas de mecanismos eficientes para defenderse de la expropiación. En la práctica, al entrar en vigor en 1983, la *Ley de Concesiones Mineras* dictaminó que el dominio patrimonial de los yacimientos mineros se mantiene bajo el poder estatal sólo hasta que se realice la concesión a una empresa extranjera, entonces ésta asume pleno control sobre estos recursos naturales.

Esta nueva institucionalidad legal, revalidada en el Código Minero de 1983 y acompañada de un sistema tributario laxo, atrajo exitosamente grandes cantidades de capital extranjero. El especialista en historia económica, Ricardo Nazer Ahumada, describe que “el nuevo marco legal, sumado a los amplios beneficios tributarios, despertó el interés de las grandes corporaciones mineras mundiales, las que entre 1985 y 1989 prestaron proyectos de inversión por más de 6 mil millones de dólares, comenzando al mismo tiempo un proceso de exploración minera en el norte de Chile” (Nazer Ahumada, 2003:10). Además, “con el término de la dictadura, se produjo una caudalosa afluencia de capitales extranjeros [dado que las empresas extranjeras] habían recibido seguridades que el modelo se mantendría y que la Concertación no introduciría mayores cambios en el trato a las multinacionales” (BCN, 2003:28). Curiosamente, la incorporación del marco jurídico e institucional del neoliberalismo durante el Régimen Militar se legitimó con los gobiernos democráticos de la Concertación en la década de 1990.

Incentivados por el ingreso masivo de inversión extranjera privada, los gobiernos de la Concertación han completado el proyecto de desnacionalización del cobre de Pinochet. Considerando que el incremento en inversión extranjera ha conllevado a un mayor nivel de crecimiento económico, los gobiernos de la Concertación han avanzado con la privatización del sector minero al concebir a la inversión extranjera como una herramienta esencial para el modelo de desarrollo chileno.

En una década más de 13 mil millones de dólares se invirtieron en la minería cuprífera, aumentando la producción nacional a 4,4 millones de toneladas anuales, en los que el país [alcanzó] el rango de primer productor mundial con el 35% del mercado. Empero ya no era la empresa estatal, CODELCO, el principal productor nacional: en 1999 aportaba sólo el 34,5%, mientras que la empresa privada, mayoritariamente de capitales foráneos, el 65,5% de la producción. Así en forma ‘discreta,’ ‘sin dolor,’ el cobre, principal riqueza nacional, fue desnacionalizado y privatizado (Nazer Ahumada, 2003:10).

Por consiguiente, la desnacionalización del cobre ha transformado al ‘sueldo de Chile’ en el ‘tesoro de las multinacionales.’

1.2.1 Régimen Tributario a favor de las Empresas Transnacionales

En el transcurso de la Dictadura Militar, se aplicó la Doctrina Pinochet-Piñera al sector minero con el propósito de imponer condiciones legales y tributarias a favor de la inversión extranjera. En la sección anterior se abordó el aspecto jurídico-institucional, cubriendo dos de los pilares de esta doctrina: la Ley Minera y el Estatuto de Inversión Extranjera. El tercer eje de esta doctrina radica en la Ley Tributaria, la misma que ha sido adaptada por el Estado chileno para acomodarse a las preferencias de los inversionistas extranjeros. El economista Hugo Fazio circunscribe a estos tres pilares bajo su concepto de la ‘trinidad negra del desarrollo empobrecedor’⁵ dado que la implementación conjunta de estas leyes ha estimulado un crecimiento económico sin una redistribución equitativa de las ganancias. CODELCO producía el 90% del cobre en Chile en 1990, para el 2010 tan sólo produce el

⁵ “La Ley Minera, el Estatuto de Inversión Extranjera y la Ley Tributaria constituyen en esencia los tres pilares básicos sobre los que se sustenta la Doctrina Pinochet-Piñera respecto de la minería y que el economista Hugo Fazio define como ‘la trinidad negra del desarrollo empobrecedor’” (BCN, 2003:29).

30%, dejando el 70% de producción cuprífera chilena a cargo de empresas privadas y extranjeras; pero el aporte fiscal de las mineras privadas sólo representa un 8% mientras CODELCO continua contribuyendo con un 13% a los ingresos estatales.

La empresa estatal aporta una cifra superior a la que aporta el total de las empresas extranjeras. Entre 1991 y 2001, CODELCO entregó al Estado, por concepto de utilidades y tributación, alrededor de 8.700 millones de dólares mientras las compañías extranjeras sólo aportaron unos 1.900 millones de dólares, al aplicar los beneficios tributarios disponibles en la legislación minera (Nazer Ahumada, 2003:12-13).

Y si a esto se suma que “la Gran Minería Privada (GMP) obtuvo entre 2005-2009 ganancias por \$76.000 millones, triplicando su inversión total [desde 1990]” (Riesco, 2010:13), la situación tributaria y distributiva en Chile se torna aún más alarmante. A continuación, se discutirá la forma en que el modelo impositivo chileno produce un crecimiento económico desequilibrado y premia el emprendimiento de la extracción de recursos primarios por transnacionales mineras eximiéndoles de tributos esenciales para el presupuesto fiscal.

La Dictadura Militar dictó el Decreto Legal 824, reformulando la *Ley sobre el Impuesto a la Renta* con el objetivo de incrementar los beneficios tributarios para las empresas mineras extranjeras y atraerlas a que invirtiesen en la minería chilena. Si bien la reforma tributaria dio resultados positivos, la mayoría del cobre seguía en manos del Estado hasta 1989. “Al término del gobierno dictatorial, CODELCO extraía poco más de un millón de toneladas y aportaba al Estado 2.200 millones de dólares. En total, el cobre le entregaba al país el triple de los impuestos de las empresas privadas, lo que significaba cerca del 30% del presupuesto” (Fariás, 2002:5). Sin embargo, como se argumentará en esta sección, los bajos impuestos para las inversiones mineras y los altos niveles de ganancia estimularon la inversión masiva en este tipo de actividad desde la era militar y a lo largo de los siguientes tres gobiernos de la Concertación.

El primer gobierno de la Concertación, bajo la presidencia de Patricio Aylwin, modificó el régimen tributario mediante la ley 18.985 en 1990. Desde el primer momento, “el gobierno del presidente Patricio Aylwin creó las condiciones para afianzar y ampliar lo que había hecho la dictadura a favor de las transnacionales mineras” (Alcayaga, 2005:67). La

Reforma Tributaria de Aylwin facilitó la evasión y elusión de tributos mineros para las empresas extranjeras de la minería por medio de tres disposiciones encapsuladas en la ley 18.985:

- (1) Se exime del impuesto a la renta las utilidades obtenidas en la venta de pertenencias mineras;
- (2) Se cambia la tributación minera, *de Renta Presunta a Renta Efectiva*;
- (3) Se contempla el *costo de pertenencia* dentro de los costos de las empresas extranjeras (Alcayaga, 2005:68-71).

La primera disposición permitiría que los chilenos vendan sus pertenencias mineras a las multinacionales al precio que mejor les pareciese sin tener que pagar impuestos sobre las ganancias percibidas en esta transacción, lógicamente creando un incentivo para la venta a inversionistas extranjeros.

En segundo lugar, la ley 18.985 modifica el art. 34 de la *Ley de la Renta* al determinar que el impuesto a la renta se pagaría en base a *rentas efectivas* para empresas mineras que produzcan más de 36.000 toneladas de mineral al año, lo que implica que el pago se realiza a partir de las utilidades declaradas. Julián Alcayaga puntualiza que mientras “el impuesto de *renta presunta* [antes] operaba como si fuera un ‘royalty’ o regalía por el recurso extraído, y ninguna empresa minera podía escapar al pago del impuesto a la renta porque se pagaba en base a las ventas y utilidades [...] El resultado del [cambio a rentas efectivas ha sido que], desde 1990, ninguna empresa minera de la gran minería ha pagado impuestos a la renta, salvo La Escondida y Mantos Blancos” (Alcayaga, 2005:69-70).

En tercer lugar, el *costo de pertenencia* creó un mecanismo para “traspasar la pérdida patrimonial del Estado a los costos de las empresas mineras extranjeras, las que, de esta forma, ocultan sus utilidades y no pagan impuestos a la renta” (Alcayaga, 2005:71). En conjunto, las disposiciones de la ley 18.985 ofrecieron mayores beneficios tributarios y posibilidades de lucro para las transnacionales mineras.

Ante este panorama tributario favorable para las inversiones, el incremento en inversión extranjera en la minera chilena no se hizo esperar. El periodista Roberto Farías precisa que “las transnacionales mineras desde entonces han invertido 13.000 millones de dólares en infraestructura [...] de inmediato, con una voracidad desmesurada y sin ningún límite de la autoridad concertacionista, empezaron a extraer anualmente tres millones de toneladas de

metal, más del doble que todas las divisiones de CODELCO juntas” (Farías, 2002:7-8). En su momento, la hábil gestión del Estado chileno permitió desviar la atención del público lejos de este proceso de privatización del cobre. Dada la envergadura de la Reforma Tributaria, el gobierno de Aylwin se concentró en ahondar el debate público sobre el incremento del IVA y del impuesto de primera categoría incluidos en la misma reforma. Alcayaga sugiere cierto grado de conspiración entre el Estado chileno y las transnacionales mineras a este respecto,

Todo indica que estos cambios a las leyes tributarias estaban en la carpeta de las transnacionales mineras desde hacía mucho tiempo, pero que, al no conseguir que la Junta Militar dictara una ley ad hoc, actuaron en el seno del nuevo gobierno concertacionista para que éste las pasara de contrabando, camufladas en un proyecto de aumento del IVA (Alcayaga, 2005:72).

En cualquier caso, el fin último del Estado chileno se realizó al haber inducido un mayor crecimiento económico por medio de esta creciente inversión extranjera.

Paradójicamente, el gobierno sucesor de Eduardo Frei enfrentó los efectos perversos de una sobreproducción mundial de cobre desde mediados de la década de 1990, en gran medida provocada por las propias transnacionales mineras instaladas en territorio chileno. Alcayaga indica que “el 82% de esta sobreoferta, esto es 2,7 millones de toneladas, fueron aportadas exclusivamente por las empresas mineras extranjeras que operan en Chile” (Alcayaga, 2005:24). Esta sobreproducción de las transnacionales mineras deprimió el precio del metal rojo y, aunque su proceder parezca contradictorio a sus intereses como productores de cobre, en realidad les benefició enormemente en la elaboración de sus productos derivados de cobre y con mayor valor agregado. “A diferencia de CODELCO, el verdadero negocio de [las empresas mineras extranjeras] no es extraer cobre, sino fundirlo y refinarlo en sus refinerías para venderlo en tres veces su valor de mina” (Farías, 2002:11); por lo que mientras más bajo sea el precio del insumo, mayor margen de ganancia obtienen. Valga aclarar que “las empresas extranjeras que invierten en Chile son, en su mayoría, gigantescos conglomerados minero metalúrgicos que poseen minas, fundiciones, refinerías, empresas manufactureras e industrializadoras del cobre y de otros minerales[...] su

objetivo primordial no es obtener utilidades en [Chile], sino controlar y asegurar el abastecimiento de cobre [para sus filiales]” (Alcayaga, 2005:54). Por ende, mientras la reducción del precio del cobre incurrió en una disminución significativa de los ingresos estatales chilenos, las transnacionales aprovecharon un mejor margen de ganancia para sus productos derivados del cobre.

La caída de los precios del cobre a nivel internacional incidió en un menor aporte al Estado chileno proveniente de la recaudación de impuestos de CODELCO y las transnacionales mineras. Tal como lo pronosticó el economista Orlando Caputo en su publicación de 1995, “La Sobreproducción del Cobre Creada por Chile: Su impacto en la Economía Nacional”, la sobreoferta del cobre desencadenó la desaparición de pequeñas empresas productoras y la quiebra de algunas medianas empresas, los excedentes de CODELCO decrecieron drásticamente y su aporte al presupuesto nacional bajó en forma violenta (Farías, 2002:10). Farías añade que esta reducción en el aporte de CODELCO “no se vio compensado con mayores ingresos de impuestos provenientes de las mineras privadas” (Farías, 2002:11); no por una reducción en los ingresos de estas compañías, como fue el caso de CODELCO, sino por su habilidad para eludir impuestos.

CODELCO, desde 1971 hasta 1999, generó para el fisco más de 25 mil millones de dólares produciendo 27,1 millones de toneladas. Es decir, aportaba al Fisco 925 dólares por tonelada extraída [...] En cambio, [en la década de 1990], el sector minero privado extrajo 20,6 millones de toneladas pero aportó al erario sólo mil 300 millones de dólares. Sólo 65 dólares por tonelada. ¿Tan poco rentable era? No, la respuesta es que las empresas mineras autorizadas en los 90, usando intrincadas fórmulas de administración y el amparo de instituciones fiscalizadoras, declaran constantes pérdidas en sus balances y eluden el pago de impuestos (Farías, 2002:11).

Las transnacionales mineras extrajeron en tan sólo 10 años más de tres cuartas partes lo que CODELCO extrajo en 28 años, pero han aportado tan sólo un 7% de lo que CODELCO ha generado al fisco por tonelada extraída. Esta dinámica ha sido posible gracias al cambio del régimen de tributación en el gobierno de Aylwin dado que una imposición tributaria en base a *rentas efectivas* permite que las transnacionales eludan impuestos al simular que no

retiran utilidades. De hecho, “el ministerio de Minería ha reconocido que de 47 compañías sólo 2 pagan tributos sobre las utilidades, puesto que el resto arroja pérdidas en sus balances” (BCN, 2003:34). Las mineras extranjeras disminuyen artificialmente sus ingresos y aumenten sus costos para mostrar pérdidas contables y, así, aducir un balance sin utilidades sobre las cuales se pueda imponer impuestos.

El debate acerca del ‘escaso aporte’ al Estado de la minería vía impuestos a las transnacionales mineras se desató en 1997 con el respaldo del propio presidente Frei y, su ministro de Secretaria General, Juan Villarzú. Frente a una movilización estatal en contra de la elusión de impuestos por las empresas mineras extranjeras, se acordó una reunión informal entre Eduardo Frei y los empresarios extranjeros de la minería en junio de 1997⁶. Aunque “los argumentos precisos quedaron en secreto, deben haber sido lo suficientemente convincentes para que un mes después, Eduardo Frei diera garantías de que no se hablaría más de la propuesta de su ministro, sacándolo del cargo inclusive. La solución fue salomónica e interesante: por un lado el Gobierno sumergía el tema del royalty y la nula tributación, pero a cambio los consorcios se separaban de la derecha y se aliaban claramente a la Concertación ayudándola a repuntar” (Farías, 2002:13). Una vez más el Estado chileno optó por alinearse con las transnacionales mineras y entierra el polémico debate sobre el escaso aporte al Estado. Con esta resolución estatal, “al acabar el gobierno de Frei el Estado percibe de todo el cobre (estatal y privado) sólo un 10% de lo que aportaba cuando asumió [su predecesor] Aylwin, apenas 300 millones de dólares [y], sin embargo, se extrae 3 veces más cobre” (Farías, 2002:14). A pesar de las tensiones entre el gobierno de Aylwin y las empresas mineras extranjeras ocasionadas por el pronunciamiento estatal en contra de su escaso aporte, la negociación privada de ambos frentes llevó a que se mantuviesen inalteradas las condiciones tributarias en beneficio de las transnacionales mineras.

Con el triunfo electoral de Ricardo Lagos en el 2000, se reanudan relaciones de cercanía entre el Estado chileno y el sector minero privado, aunque, simultáneamente,

⁶ Roberto Farías explica que “a uno de los famosos almuerzos mensuales a los que invitaban parlamentarios, ejecutivos de CODELCO y ministros, los empresarios extranjeros en pleno invitaron al presidente Frei en junio de 1997, por mediación del diputado DC Ignacio Walker. Ahí se trató y se solucionó el tema Villarzú” (Farías, 2002:13).

resurgen las presiones por el establecimiento de un *royalty* a la minería extranjera. Al asumir la presidencia, Lagos “retoma la buena relación con el poder minero nacional y vuelven a la palestra los lobistas [a favor de la minería]” (Farías, 2002:14). En contraposición, el consenso opositor a la minería transnacional también hizo lobby para que el gobierno de Lagos adopte un *royalty* y se deje de entregar los recursos para que los exploten de forma gratuita las empresas mineras extranjeras. Este argumento se sustenta en la condición de capital natural de los recursos minerales:

En el caso de la minería, el gobierno tiene un doble rol de recaudador de impuestos y de dueño de los recursos, condición dada al Estado por la Constitución. Como propietario de los recursos naturales, el gobierno debe cargar a los productores mineros un precio o cobro por el uso del recurso. Visto de otra forma, los recursos naturales son parte del capital de la sociedad y el gobierno tiene la responsabilidad de recaudar retornos competitivos por este capital natural, de un modo distinto que otras recaudaciones tributarias (BCN, 2003:35).

La presión de la oposición terminó influyendo en la decisión del gobierno de Lagos de decretar la Ley No. 20.026, obligando el pago de un impuesto específico a la actividad minera (IEM). La legislación en cuestión establece el pago ascendente a un 5% de las utilidades operacionales de las empresas mineras que produzcan más de 50 mil toneladas de cobre fino anuales (D.O.16.06.2005) y entró en vigencia en el año 2006.

1.3 Política de Balance Estructural

La *Política de Balance Estructural* se instaura dentro del régimen fiscal chileno en el año 2001. Su principal objetivo consiste en incentivar la acumulación de activos para que el Estado chileno pueda hacer frente de mejor manera a cualquier tipo de adversidad futura y, a la vez, garantice estabilidad y responsabilidad fiscal. Esta política surge como una respuesta gubernamental a los déficits estructurales de las décadas anteriores, ocasionados por el rescate de la banca en los ochenta y la política cambiaria en los noventa; al igual que busca disminuir la vulnerabilidad externa del país.

Considerada compromiso voluntario por parte del Estado chileno, la *Política de Balance Estructural* fija como meta un superávit del 1% del PIB y plantea una perspectiva

de mediano plazo de la situación fiscal en vez del enfoque coyuntural del balance efectivo. De esta manera, el Estado puede planificar el gasto público de forma consecuente con estimaciones y proyecciones modestas, sin estar sujeto a las fluctuaciones cíclicas del crecimiento económico y/o precios del cobre y molibdeno. Se trata de un balance ajustado por efectos cíclicos, este concepto “implica estimar los ingresos fiscales que se obtendrían de manera aislada del ciclo económico y autorizar un gasto público coherente con dichos ingresos” (Rodríguez, Tokman y Vega, 2006:5). Este ajuste fiscal permite imponer un fondo de ahorro en épocas de bonanza, generando activos para el Fisco que permitan resguardar a la economía chilena en períodos de crisis y déficit. Por consiguiente, la *Política de Balance Estructural* facilita contrarrestar la volatilidad de las principales fuentes de ingresos estatales: tributaciones, actividad económica y precios del cobre y molibdeno.

Tras seis años de su aplicación en Chile, un estudio dirigido por del Ministerio de Hacienda revela los siguientes resultados positivos de la *Política de Balance Estructural*:

Primero, ha permitido efectuar una política contracíclica, atenuando los altos y bajos de la economía y reduciendo la incertidumbre respecto de su trayectoria de mediano plazo.

Segundo, ha aumentado el ahorro público en tiempos de auge, resguardando la competitividad del sector exportador al ayudar a sostener un tipo de cambio real más alto.

Tercero, ha reducido la volatilidad de la tasa de interés.

Cuarto, ha aumentado la credibilidad del Fisco chileno como emisor de deuda internacional, reduciendo el premio soberano que debe pagar al emitir, mejorando el acceso al financiamiento externo en períodos de shocks externos negativos y minimizando el efecto de contagio de crisis internacionales.

Quinto, ha reducido la necesidad de la economía de contar con financiamiento externo.

Y *sexto*, ha asegurado sostenibilidad del financiamiento de las políticas sociales, facilitando su planificación de largo plazo (Rodríguez, Tokman y Vega, 2006:20).

De estos resultados favorables para la economía chilena, tres aspectos se destacan por su relevancia para el desarrollo de la presente investigación: ahorro público, reducción del endeudamiento y continuidad de programas sociales.

El ahorro público en tiempos de auge económico respalda la competitividad del sector exportador, beneficiando directamente al sector minero por su liderazgo en la canasta exportadora chilena. La *Política de Balance Estructural* también permite disminuir el nivel de endeudamiento y desincentiva recurrir a préstamos durante ciclos económicos adversos, apoyando una menor dependencia en financiamiento externo para enfrentar shocks nacionales e internacionales. Menos endeudamiento permite que el Estado perciba ingresos adicionales y los invierta estratégicamente en áreas sociales.

El efecto de la política de balance estructural en la sustentabilidad del financiamiento de las políticas públicas no sólo se debe a que ancla el gasto público a la evolución de los ingresos fiscales estructurales, variable más estable y sostenible que los ingresos efectivos, y a que protege de las crisis externas. Se debe además a que posibilita la liberación de recursos antes destinados al servicio de la deuda pública y a la generación de ingresos adicionales surgidos de la rentabilidad del ahorro público. Así tanto los menores gastos por concepto de pago de intereses de deuda pública, como las mayores ganancias por concepto de las inversiones realizadas con ahorro público, pueden destinarse a financiar programas sociales e inversiones que favorecen el crecimiento (Rodríguez, Tokman y Vega, 2006: 33).

La combinación de estos cambios a raíz de la implementación de la *Política de Balance Estructural* han permitido darle continuidad a los programas sociales emprendidos desde 2001, previniendo lapsos de congelamiento del gasto público por desbalances fiscales.

Sin embargo, la política fiscal no opera de forma aislada, ésta depende del funcionamiento adecuado del sistema tributario. En el marco de la *Política de Balance Estructural*, los ingresos tributarios juegan un rol fundamental, por ser el principal componente de ingresos estructurales del Gobierno Central y, por tanto, la principal fuente de financiamiento del gasto público sustentable en el largo plazo (Rodríguez, Escobar y Jorratt, 2009:27). Esta relación demanda consistencia entre política tributaria y política fiscal, incluyendo control de la evasión de impuestos y mantenimiento de aportes tributarios regulares.

CONCLUSIONES

El presente capítulo ha proporcionado tres secciones de análisis histórico-económico con el fin de contextualizar el esquema comercial, legal-tributario y fiscal de Chile bajo el que se firma el TLC con China en el 2005.

La primera sección consiste en una revisión de las relaciones comerciales entre Chile y China a lo largo del siglo XX e inicios del siglo XXI, enfatizando su continua proclividad a una mayor vinculación comercial. Se ha descrito la forma en que el Estado chileno ha orientado su política exterior hacia un acercamiento económico y comercial con China desde la década de 1950. Chile ha sido el pionero de América Latina en estrechar sus lazos con China: fue el primer país en suscribir un acuerdo comercial en 1952, el primero en emprender un *joint venture* en 1987 y el segundo, después de Cuba, en formalizar sus relaciones diplomáticas con China en 1970. Las relaciones sino-chilenas han tenido tanto éxito, en gran medida, porque se han caracterizado por el pragmatismo de sus dirigentes, previniendo que las posibles discrepancias ideológicas de sus gobiernos interfieran en su vinculación económica. Además, las reformas aperturistas de Xiaoping en 1978 facilitaron una mayor aproximación y sintonía con los intereses económicos chilenos. La combinación de estos factores ha creado un contexto de dinámico intercambio bilateral. A tal nivel que en el transcurso de los primeros tres gobiernos de la Concertación, el comercio bilateral creció diez veces y, para el 2005, Chile y China sellaron su acercamiento comercial con la firma del Tratado de Libre Comercio.

En la segunda sección, se detalló el surgimiento del cobre como “motor de crecimiento” en la economía chilena durante la década de 1930, instando desde entonces su centralidad en el modelo de desarrollo de Chile. Adicionalmente, se ha enmarcado las reformas legislativas impulsadas por el Estado chileno para promover las exportaciones y la inversión extranjera mediante una desnacionalización y privatización del cobre. Así, se ha planteado la conexión entre un limitado aporte tributario de las transnacionales mineras con las facilidades y seguridades tributarias otorgadas por el Estado chileno, dejando entrever la misión estatal de fomentar la inversión extranjera a toda costa para cumplir con su principal objetivo de desarrollo, crecimiento económico.

En el último apartado del capítulo, se ha constatado que el sistema tributario también tiene una importante incidencia en la *Política de Balance Estructural* dado que, a pesar del éxito de esta política, el Estado depende decididamente de los ingresos tributarios para sustentar sus programas sociales.

Considerando lo expuesto, cabe concluir que el neoliberalismo heredado de la Dictadura Militar ha acertado en el establecimiento de un vínculo entre comercio y crecimiento económico y en la posibilidad de una mejor asignación de los recursos basada en ventajas comparativas. Empero, enrumbarse hacia un desarrollo duradero exige una estructura política y tributaria eficiente para distribuir los beneficios de una mayor integración comercial y económica. Los estudios empíricos de Goldberg y Pavcnik (2007) sobre el impacto de la globalización en la distribución de ingresos de siete países latinoamericanos, incluyendo a Chile, revelan que existe evidencia de que la apertura comercial en la región ha estado acompañada por un mantenimiento o mínima reducción en el nivel de inequidad. Joseph Stiglitz corrobora que “la desigualdad incrementó en Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay después de que se liberalizaran comercialmente” (Stiglitz, 2005:197). Este escenario acentúa las limitaciones de Chile en efectos redistributivos a partir de los beneficios de una mayor liberalización económica, lo cual se debe a la conjugación de un modelo de desarrollo y un régimen tributario inclinados a proteger a la inversión extranjera por todos los medios posibles.

Si bien la liberalización comercial de Chile, con su sesgo a favor de los inversionistas extranjeros, ha fomentado altos niveles de crecimiento económico; la redistribución equitativa de estas ganancias sigue pendiente.

CAPITULO II

CHILE EN EL UMBRAL DEL CRECIMIENTO CON EQUIDAD

El modelo neoliberal marcó la transición de una fuerte presencia del Estado en el ámbito social a una libre asignación de servicios básicos por parte de un Estado subsidiario. De esta manera, se alteró la distribución de ingresos y el bienestar poblacional, privilegiando a minorías y produciendo una concentración de la riqueza en detrimento de la mayoría de chilenos. Es así que las reformas de la década de los ochenta crearon mecanismos de reproducción intergeneracional de inequidades históricas (Ffrench Davis, 2003:20). Por estas razones, en la década de 1990, los gobiernos de la Concertación emprendieron un plan de *'reformas a las reformas,'* buscando reorganizar el gasto público para que más recursos sean asignados a las necesidades básicas de todos los chilenos desprotegidos y excluidos bajo el modelo neoliberal. El economista Ricardo Ffrench Davis resalta que “el retorno a la democracia trajo de vuelta una preocupación mayor, de parte del Estado, por los temas de equidad y pobreza, entendiéndose que, junto con los esfuerzos para conseguir equilibrios macroeconómicos reales, era necesario perseguir equilibrios macrosociales” (Ffrench Davis, 2003:9). Con la necesidad de estos equilibrios macrosociales en mente, los gobiernos de Aylwin y Frei no tardaron en ajustar sus políticas económicas, sociales y tributarias para acumular más recursos que les permitiesen corregir las desigualdades agudizadas por el neoliberalismo.

La década de los noventa en Chile se transforma en un emblemático proyecto de Crecimiento con Equidad, una búsqueda incesante del modo de darle un rostro humano al acelerado crecimiento económico del país. A fines de la década, el índice de gasto social supone un adelanto sin precedentes.

Mientras para el promedio de países de América Latina, el gasto social per cápita se elevó un 60%, en Chile este creció 130% entre 1990 y 2001. Esta mayor disponibilidad de recursos obedece tanto al aumento del PIB per cápita como la mayor proporción de PIB destinado a recursos públicos y asignados a programas sociales. En Chile esa proporción del PIB creció en 4,8 puntos porcentuales mientras para el promedio de países lo hizo en 3,2” (Arellano, 2004:40).

Las cifras, por más alentadoras que parezcan, encubren particularidades propias de cada una de las dimensiones que conforman el gasto social. Con la finalidad de presentar un

impacto sectorial de los gobiernos democráticos, en los siguientes apartados, se descompondrá el gasto social en tres variables claves para el desarrollo: pobreza, distribución del ingreso y educación.

2.1 Campaña Estatal contra la Pobreza

A finales de la década de 1980, cerca de la mitad de la población chilena se encontraba en condiciones de pobreza. Por lo cual, los gobiernos democráticos lanzaron una campaña estatal contra la pobreza, caracterizada por la coordinación de un manejo fiscal responsable, mayor oferta laboral y mejores salarios y un amplio gasto social financiado por medio de mayores ingresos tributarios al Fisco.

La responsabilidad fiscal de los gobiernos de la Concertación permitió una estabilidad macroeconómica constante en el transcurso de los años noventa, promoviendo crecimiento económico y mayores ingresos fiscales para el auspicio y mantenimiento de programas sociales. Ffrench Davis elucida,

Los gobiernos de la Concertación impulsaron políticas de largo plazo de ‘inversión en la gente,’ e introdujeron profundos cambios a la manera de hacer macroeconomía⁷ [...Cabe señalar que] los equilibrios macroeconómicos tienen una importancia crucial para el éxito de cualquier estrategia de desarrollo. El costo de perder este equilibrio es muy elevado. [Los desequilibrios] producen la reversión de los éxitos iniciales que se puedan lograr en crecimiento y equidad (Ffrench Davis, 2003:27).

De este modo, la rigurosidad de la disciplina fiscal de los gobiernos democráticos facilitó un crecimiento conducente a mayores oportunidades económicas para los estratos de menores ingresos.

La estabilidad de la macroeconomía chilena tuvo un efecto positivo sobre los empleos e ingresos. Tal como acota el economista e investigador José Pablo Arellano, “pese a los aumentos en los subsidios monetarios, el 90% del aumento de ingresos de los que salieron de la pobreza obedeció al aumento de ingresos por el crecimiento del

⁷ Generar una mayor tasa de crecimiento económico requería incrementar inversión, lograr equilibrios sostenibles, reducir la vulnerabilidad ante shocks externos y dar respuesta a las demandas sociales más urgentes, permitiendo así que un mayor sector de la población se beneficiara del proceso de modernización económica (Ffrench Davis, 2001:78). Para detalles específicos sobre la gestión macroeconómica del Estado durante el gobierno de Patricio Aylwin y Eduardo Frei Ruiz, referirse al artículo de Ffrench Davis (2001).

país el cual les dio más oportunidades de empleo y mejores ingresos por su trabajo” (Arellano, 2004:3). Para 2002, las remuneraciones reales medias superaban en 39% el nivel de 1970 y en 52% el deprimido monto de 1989; además, la tasa de desempleo promedió un 7,8% en los noventa, en comparación a 18,1% en 1974-1989 (Ffrench Davis, 2003:9). Se distinguen tres sub-períodos en la década de 1990:

Los primeros años (1990-95), con mejoras de remuneraciones, salario mínimo, empleo y gasto social; es un esfuerzo de recuperación de lo perdido en los decenios anteriores; cubre el gobierno de Aylwin y parte del de Frei. En el segundo (1996-98), los salarios crecieron más lentamente y la reducción de la pobreza se moderó, pero diversos indicadores socio-económicos siguieron progresando. En el tercero (desde 1999), la situación se revirtió en cuanto al empleo, con un alza drástica de la desocupación y un aumento del número de indigentes (Ffrench Davis, 2003:8-9).

A la vez, los gobiernos democráticos cambiaron las prioridades de la disciplina fiscal para adjudicar más fondos al gasto social. Esta focalización del gasto en áreas sociales fue sustentada por la reforma tributaria de 1990⁸.

Como parte de la nueva política de crecimiento con equidad los tributos se elevaron a partir del segundo semestre de 1990 para financiar la política social. Como resultado de esta reforma tributaria y posteriores cambios para asegurar la continuidad de la recaudación tributaria, el nivel promedio de impuestos alcanzó al 16,4% del PIB entre 1992 y el 2002. El resultado final fue un significativo aumento en los recursos destinados a programas sociales, los que se multiplicaron por 2,4 entre 1990 y 2002 (Arellano, 2004:7).

Antes de 1990, la recaudación tributaria giraba en torno a un 14% del PIB; con sólo una diferencia promedio de 2,4%, incremento experimentado durante el decenio democrático, el financiamiento de programas sociales pudo más que duplicarse.

La combinación de estos factores ofreció un contexto propicio para la reducción de la pobreza. De hecho, “en 1987, los chilenos en condición de pobreza representaban 45,1% de la población; [mientras que] las sucesivas mediciones de la encuesta CASEN dan cuenta del constate progreso de esta área, llegando en 2000 a 20,6%” (Ffrench Davis, 2003:10). El ritmo de disminución de la pobreza experimentó una desaceleración

⁸ Elevó tasa del IVA y tributación progresiva

desde 1998, inducida por una contracción en el crecimiento económica a raíz de la crisis asiática.

Entre 1990 y 1998 la pobreza se redujo en 21.6 puntos porcentuales, equivalente a una tasa promedio de 2.0 puntos por año. En cambio, entre 1998 y 2003, la reducción de la pobreza equivale a 4.4 puntos porcentuales, un promedio de 0.9 puntos por año. El ritmo de la reducción de la pobreza está muy relacionado con la tasa de crecimiento del ingreso per cápita de la economía, que alcanza un 5.9% en el primer período, para luego descender a un 1.3% en el segundo período (Moreno y Rosenbluth, 2005:20).

Así, durante los primeros gobiernos de la Concertación, se confirma una estrecha relación inversa entre pobreza y crecimiento: mientras mayor sea el crecimiento, la pobreza tiende a disminuir más rápidamente.

2.2 Equidad: Más allá de la Pobreza. Distribución del Ingreso y Educación

En cierta medida, el índice de pobreza es un termómetro para medir el avance social; pero no refleja el grado de bienestar o equidad de una sociedad. Por lo tanto, en este apartado se incluye una revisión de las tendencias en distribución del ingreso y educación en la década de los noventa, como registros más fidedignos de la satisfacción o malestar social ante las secuelas sociales del crecimiento económico de Chile.

2.2.1 *Distribución del Ingreso*

A pesar de que no se observa un deterioro en la distribución del ingreso, se nota un evidente estancamiento durante los primeros gobiernos de la Concertación. Los autores Solimano y Torche (2008) demuestran que la concentración del ingreso en Chile, medida por el índice de Gini, se mantuvo alta y constante para el período 1987-2003. El coeficiente de Gini se estancó alrededor del 0.56 entre 1990 y 2003, un índice bastante alto y que se encuentra entre los más altos de la región latinoamericana; dato inquietante ya que América Latina es una de las regiones más desiguales del mundo (véase anexo A).

Inclusive si se comparan los índices de los noventa con los de décadas anteriores, se verifica una mejora respecto a los ochenta pero de carácter más regresivo frente a los años sesenta y setenta.

El coeficiente quintil V/quintil I de los ingresos indica una mejoría estadísticamente significativa en los noventa (promedio de 15,6 en 1990-98; y de 17,5 en 1999-2001) respecto de los ochenta (promedio de 19,9 en 1982-1989). Sin embargo, a pesar de la mejoría en los noventa, la distribución del ingreso es algo peor que en los setenta (14,9 en 1974-81) y es significativamente más concentrada que en los sesenta (12,9). Con cautela, se puede afirmar que en los años noventa se habría recuperado una parte del deterioro de los ochenta, acercándose a la distribución registrada a finales de los setenta (Ffrench Davis, 2002:205).

En definitiva, los gobiernos democráticos sobrepasaron los indicadores de la distribución del ingreso de la década de 1980, pero se quedaron cortos frente a los índices de las décadas anteriores a los ochenta, dejando vigente el retroceso experimentado en los setenta.

La distribución de ingreso no sólo ha regresado al nivel promedio de la década de 1970, sino que ha mantenido una posición prácticamente constante en el curso de la década de los noventa e inicios del nuevo milenio. Moreno y Rosenbluth detallan que “entre 1987 y 2003 la desigualdad medida como la razón de quintiles 5 a 1 del ingreso per cápita de los hogares, arrojó que el ingreso del quinto quintil fue 16 a 18 veces más elevado que aquel registrado en el primero, sin presentar tendencias sistemáticas a la disminución o al aumento” (Moreno y Rosenbluth, 2005:17). Esto significa que el quintil V, el más rico, percibió entre 16 y 18 veces lo que el quintil I para el período mencionado. Por ello, se discierne una concentración de los beneficios del crecimiento en una minoría, el sector con mayores recursos económicos, solventando el mantenimiento de una inequitativa distribución del ingreso en Chile pese a la expansión económica de fines del siglo XX.

2.2.2 Gasto Público en Educación

Bajo el neoliberalismo del Régimen Militar, las políticas de privatización presidieron una importante disminución del gasto público. La caída del gasto social dejó a los servicios básicos, como salud y educación, a cargo de consorcios privados nacionales e internacionales. De esta forma, el modelo neoliberal “implicó la puesta en marcha de una serie de políticas públicas destinadas a cambiar de un Estado de compromiso benefactor a uno subsidiario-minoritario, donde el mercado se transforma en el principal elemento regulador de la sociedad chilena” (Pinedo Henríquez, 2011:58). El mercado

pasa a controlar la oferta y demanda educacional; es decir, define instituciones y carreras, al mismo tiempo que asigna a los posibles estudiantes. En conjunto, el mercado comienza a regular la asignación de oportunidades educativas y económicas.

Ante la reducción en el gasto público durante la era de la Dictadura Militar, las habilidades básicas de la población se vieron afectadas directamente. Por esto, “las manifestaciones del proceso vivido por la educación chilena en la década del ’80 llevó a la necesidad de implementar, a partir de 1990, medidas que detenían el mayor deterioro del sistema educacional e iniciar un proceso de reforma” (Marcel y Tokman, 2005:13). Con el ascenso de gobiernos democráticos, el Estado mantiene su rol subsidiario aunque apuntando a garantizar una mayor igualdad de oportunidades para la vasta mayoría de chilenos.

El gasto social general y el gasto público en educación mostraron una mejora continua entre 1990 y 2002. Se debe destacar que para el año 2003, la operación y regulación del sector educativo que atiende a más de 4,5 millones de personas significó recursos equivalentes al 7,1% del PIB, de los cuales el sector público financió el 54% (Marcel y Tokman, 2005:19). El Estado chileno ha podido costear esta proporción del gasto en educación gracias a los avances obtenidos desde 1990. Arellano recalca que el “gasto social pasó de representar un 61% del gasto total del gobierno al 69% el 2000” (Arellano, 2004:9). De igual manera, el gasto público en Educación como porcentaje del PIB correspondió a 2,4% en 1990 y ascendió progresivamente hasta 4,3% en 2002 (Arellano, 2004:16). Un incremento de esta magnitud en el gasto público destinado a la educación tiene el potencial de mejorar el capital humano de Chile a largo plazo, siempre y cuando esté acompañado de una mejora en la calidad de la cobertura educacional.

Si se examina el gasto por niveles, la educación primaria y media mejoró en su cobertura y calidad mientras que el gasto público en educación terciaria fue más limitado y orientado solamente hacia la ampliación de la cobertura⁹. Mario Marcel y

⁹ “Un 42%, 24% y 23% del gasto total en educación es destinado a la educación básica, media y terciaria respectivamente” (Marcel & Tokman, 2005:32). Esta distribución del gasto público otorga mayor importancia a la educación básica; lo mismo que se verá reflejado en las diferencias del rendimiento de los estudiantes entre las pruebas SIMCE de 4to de básica y II Medio y las pruebas PSU, analizadas en la evidencia empírica del cap. IV.

Carla Tokman, en un informe para el Gobierno de Chile, destacan los siguientes puntos para el período 1990-2003:

En la cobertura educacional por estrato socioeconómico, se puede apreciar que la alta cobertura exhibida en los niveles de educación básica y media se ha logrado de manera igualitaria. Sin embargo, este sesgo igualitario ha estado presente en menor medida en el crecimiento de la cobertura preescolar y la educación terciaria, donde existen importantes brechas entre los distintos quintiles del ingreso de la población. En efecto, uno de cada tres niños del 20% más pobre accede a la educación preescolar mientras uno de cada dos niños del 20% más rico lo hace. Esta diferencia es aún más dramática en la educación superior, donde la brecha entre el quintil más pobre y el quintil más rico de la población es de 59.2 puntos, siendo la cobertura del 20% más rico cinco veces superior a la del 20% más pobre (Marcel y Tokman, 2005:15).

Por un lado, la educación básica y media casi alcanza una cobertura universal, “los niños provenientes del 40% de hogares más pobres del país elevan en casi 10% su acceso a ambos niveles educativos y en el caso de la educación media, su participación se acerca al 90%” (Arellano, 2004:16). Por otro lado, “en la educación superior, en cambio, el aumento [en cobertura] fue más marcado en los dos quintiles de ingresos más altos” (Arellano, 2004:19). Estas relaciones cuantitativas revelan que el alza del gasto público en educación tuvo una alta incidencia en la cobertura de la educación primaria y media; mientras la educación terciaria se mantiene más desigual, concentrando aún su cobertura en los quintiles de mayores ingresos.

2.2.3 Equidad en el Acceso a la Educación

El sistema educacional de la era de la Dictadura Militar, “vinculado a la lógica del mercado, nos presenta al final de la década de los ochenta el siguiente diagnóstico: crisis de calidad que se refleja en los resultados, inequidad que se observa en la cobertura educacional, y segmentación social a nivel educacional que se verán agudizados con la *Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE)* de 1990” (Pinedo Henríquez, 2011:59). En su último día de mandato, el Régimen Militar dicta la LOCE, ley que emana del derecho a la educación y la libertad de enseñanza. Sujeto a estos preceptos, el Estado asumió un rol asistencial hacia los nuevos intermediarios privados que se encargarían de administrar los fondos del sistema educativo. Además,

se dio un proceso de municipalización de escuelas y colegios estatales, ahora dependientes de fondos municipales.

Los gobiernos de la Concertación impulsaron *dos reformas en una*¹⁰, conservando la LOCE e implementando la Reforma Educacional de 1990. Con el objetivo de una mejora en la calidad de la educación vía mayor financiamiento, se creó un sistema compartido entre sector público y privado, dando origen a las instituciones particulares subvencionadas. Asimismo, se expandió matrículas y años de escolaridad obligatoria. Al respecto, el PhD en Educación y académico de la Universidad de Chile, Ernesto Águila, expresa lo siguiente:

En materia de equidad, el balance es complejo porque la expansión de la matrícula en educación media, pero también parvularia o en educación de adulto, y la simbólica reforma constitucional que estableció doce años de escolaridad obligatoria, constituyen avances netos en equidad. Sin embargo, se fue haciendo más patente la desigualdad de distribución de la calidad educativa, unido a un proceso de segregación social creciente derivado, en buena parte, del financiamiento compartido. El debilitamiento de la Educación Pública coincide, de esta manera, con el traslado a la Educación Particular Subvencionada de sectores medios y medios bajos, y la consiguiente configuración de un sistema educativo piramidal que tiende a agrupar a los alumnos según grupos socioeconómicos en un mismo establecimiento educativo (Águila, 2010:222).

El propósito del Estado chileno al decretar la Reforma Educacional de 1990 consistía en poner a la educación al servicio del desarrollo económico del país, teniendo en cuenta que la educación es la locomotora del desarrollo al conducir de forma directa a la mejora del capital humano y el avance subsecuente de la productividad. Desafortunadamente, la segregación social y efecto piramidal resultante de dicha reforma ha permitido un progreso parcial en la equidad del sector educativo.

2.2.3.1 Desafío de la Calidad

Pese a los esfuerzos de los gobiernos democráticos, el problema de la calidad de la educación se encuentra latente en Chile. Si bien se ha logrado cobertura prácticamente universal en educación básica y media entre 1990 y 2003, la calidad de los servicios

¹⁰ “En el sentido de que impuso, por un lado, un mayor rol del nivel central en materia de inversión y políticas de mejoramiento y, por otro, se mantuvo algunas de las lógicas e instituciones heredadas de la reforma de los 80” (Águila, 2010:232).

provistos no cumple los niveles anhelados por el Estado y necesitados por los estudiantes de estratos inferiores para ingresar a la universidad y/o conseguir trabajos mejor remunerados.

A esto se suma los limitantes inherentes a la procedencia de estudiantes de escasos recursos. Marcel y Tokman lo ilustran:

La menor disponibilidad de recursos para la educación de los alumnos de los estratos socio económicos más bajos tiene implicancias sobre la equidad que prevalece en el sistema. Los niños y niñas de menores recursos requieren de un mayor esfuerzo por parte de los establecimientos para compensar las desventajas de aprendizaje que se origina en que, por lo general, las familias pertenecientes a estos estratos, tienen menos educación. Esto es especialmente importante en los primeros años donde estudios han definido como los más importantes para el desarrollo futuro de las personas (Marcel y Tokman, 2005:47).

Desde su primera etapa de vida, los niños chilenos de los quintiles de menores ingresos ya se encuentran en desventaja. Al provenir de hogares con recursos limitados, sus padres, por lo general, exhiben un menor nivel educacional que restringe su contribución a la formación pre-escolar de los niños y cuentan con menos recursos económicos para su educación posterior.

A pesar de las políticas enfocadas en equidad y calidad de la década de 1990, la deficiencia en la calidad de la educación pública se visibiliza en los resultados del aprendizaje de los estudiantes.

Los recursos públicos fueron asignados con un claro criterio de progresividad, favoreciendo principalmente a los niños de hogares de menores ingresos. Esto se tradujo en aumentos de cobertura, en menor repitencia y deserción y en mayor permanencia en la escuela durante una jornada extendida. Como resultado de este esfuerzo el acceso y condiciones han mejorado decididamente, [pero] los resultados en términos de aprendizaje de los estudiantes [seguían siendo] todavía insatisfactorios [en 2003] (Arellano, 2004:23).

Gajardo Ibáñez añade que “la reforma [educacional] significó al Estado Chileno más de 5000 millones de dólares en inversión, no obstante, los resultados muestran que la situación en términos de calidad no se ha modificado sustancialmente como lo deja en evidencia el SIMCE” (Gajardo Ibáñez, 2006:13). El SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación) es una evaluación anual dirigida por el Ministerio de

Educación de Chile y aplicada a los estudiantes de 4to de Básica y II Medio para medir su desempeño y contribuir al análisis de la calidad y equidad en la educación chilena. Estas mediciones han puesto de manifiesto que los mejores rendimientos los obtienen los alumnos de colegios particulares pagados, luego los de particulares con subvención del Estado y, por último colegios gratuitos bajo el ala municipal, advirtiendo una injusticia y deficiencia en la calidad de la educación (Gajardo Ibáñez, 2006:13). Parafraseando a José Pablo Arellano, el desafío de la calidad sigue pendiente en un contexto educativo que exige más educación y más de la educación y en un contexto social que necesita más intervención estatal y más del Estado.

2.2.3.2 Acceso a Educación Superior

La liberalización comercial de Chile ha acentuado la rentabilidad de la educación terciaria desde fines de los ochenta. Ffrench Davis hilvana la conexión entre apertura, demanda laboral y educación. Desde la década de 1980, “con la apertura comercial, se ha registrado un marcado aumento de la rentabilidad de la educación superior que afectó la distribución de los ingresos salariales premiando a la mano de obra calificada” (Ffrench Davis, 2003:20). La creciente demanda de mano de obra calificada y las elevadas remuneraciones para estos empleos inspiró presiones sociales para que más estudiantes tengan acceso a carreras universitarias.

No obstante, el acceso a la educación superior está condicionado por la calidad de la educación básica y media que los estudiantes traen consigo al momento de aplicar a la universidad. Pero al tomar en cuenta la discusión previa acerca del gasto público y de calidad de la educación en los ‘90, se prevé un limitado acceso a educación superior para los estudiantes de instituciones sustentadas y subvencionadas por el Estado. A mediados de los noventa, “de cada 300 mil niños que ingresaron a 1º de básico aproximadamente cada año, solo terminaron la enseñanza media alrededor de 200 mil jóvenes, de los cuales solo 30 mil se matricularon en las universidades, lo que equivale al 10% de la matrícula de 1º de básico” (Espinoza y González, 2010:258). La deserción de educación básica o media imposibilita por completo el acceso a la universidad, al igual que una baja calidad de la educación dificulta significativamente alcanzar el promedio mínimo en la PSU (Prueba de Selección Universitaria). Y siendo los estudiantes de los estratos de menores ingresos quienes recaen en estos escenarios, su

acceso a la educación superior se torna cada vez más complicado. Para 2003, sólo un 14,5% del quintil I accedía a educación superior, versus el 73,7% del quintil V; la flagrante inequidad se plasmaba en que por cada estudiante de bajos recursos que con esfuerzos excepcionales lograba ingresar en la universidad, cinco estudiantes de los sectores más acomodados ingresaban sin mayor problema (CESCC OPECH, 2009:3).

Esta situación se proyecta claramente en el registro de matrículas universitarias acorde al establecimiento en el que los estudiantes se han graduado.

En el registro, predominan los estudiantes provenientes de colegios particulares subvencionados (43%), seguidos por los estudiantes que cursaron sus estudios secundarios en establecimientos municipalizados (35%). Empero, cabe relevar que los estudiantes provenientes de colegios particulares pagados que ingresaron a la universidad en el proceso de admisión 2005-2006 (22% del total) están claramente sobrerrepresentados en relación al peso que tiene la matrícula de este segmento en el nivel secundario (8%), mientras que los estudiantes que egresa del sector municipal estarían subrepresentados en la matrícula observada en las universidades (Espinoza y González, 2010:258).

A simple vista, la distribución de matrículas, observada por porcentajes, sugeriría una participación mayor por parte de los graduados de colegios particulares subvencionados y municipales; pero se debe considerar la cantidad de estudiantes admitidos a la universidad en proporción de la cantidad de candidatos egresados y es entonces que se comprueba una concentración de la educación terciaria en estudiantes provenientes de colegios particulares pagados.

2.2.3.3 Sistema de Meritocracia

En teoría, el sistema de meritocracia permitiría y contribuiría a la compensación de méritos académicos en el nivel secundario con una educación universitaria, por medio de becas y créditos, para aquellos estudiantes con un récord de excelencia académica. En este modelo de sociedad, “por muy grandes que sean las desigualdades entre las distintas clases, estas son completamente legítimas para la mayoría debido a que son resultado de las responsabilidades individuales de los distintos sujetos que la componen” (CESCC OPECH, 2009:7). En este sentido, los estudiantes de bajos recursos con alto rendimiento académico y un puntaje alto en la PSU deberían acceder a

educación superior de inmediato ya que no tendrían el limitante económico en su acceso.

En la práctica, los estudiantes con medios económicos para asistir a la universidad terminan siendo quienes reciben una compensación por sus méritos. La ironía radica en que “la política pública orienta su accionar al apoyo de jóvenes que poseen mayores méritos académicos y que paradójicamente son lo que menos necesitan ya que sus talentos y habilidades les permitirá enfrentar el futuro en mejor forma que aquellos que carecen de dichos talentos” (Gajardo Ibáñez, 2006:27). Una serie de factores se conjugan a favor de los estudiantes de estratos más altos para desarrollar a plenitud estos talentos y habilidades, poniendo en desventaja inmediata a sus contrapartes de los quintiles más pobres. Primero, cuentan con mayor capital cultural y económico para alcanzar mayores logros académicos. Segundo, ese capital económico permite que se inscriban en programas de preparación universitaria para optimizar su rendimiento en la PSU. Tercero, tiene un incentivo permanente en su entorno para la consecución de sus estudios universitarios y de post-grado. Al final, se constata que las barreras de ingreso se relacionan directamente con las características de origen de los estudiantes, produciéndose de esta manera un ingreso segmentado –estratificado– en las universidades (CESCC OPECH, 2009:10-11). La meritocracia se vuelve una utopía en la sociedad chilena, se supone como la base de la educación superior pero, en realidad, solo refuerza la estructura social establecida.

Asimismo, en la determinación de ingresos en Chile, el sistema de meritocracia se relativiza frente al origen socioeconómico de los profesionales. Un estudio sobre el origen socioeconómico en el mercado laboral realizado por el profesor de economía de la Universidad de Chile, Javier Núñez, plantea una prevalencia del origen socioeconómico por encima de los méritos académicos en el establecimiento de los ingresos.

En promedio, lo que tenemos es que un individuo flojo, pero de estrato socioeconómico alto, va a tener un ingreso un 25% mayor al de un individuo brillante, de los mejores de su generación, pero que proviene de un estrato socioeconómico bajo[...] Dicho de otro modo, un alumno de estrato bajo que hace su mejor esfuerzo para obtener buenas credenciales académicas, va a lograr cerrar parcialmente esta brecha respecto de sus pares de nivel socioeconómico alto, pero en promedio, esa brecha va a persistir (Núñez, 2004: 9).

En conjunto, el mérito en todas sus formas acaba legitimando la desigualdad social e inequidad educacional de Chile.

CONCLUSIONES

La estrategia de desarrollo de la primera década de los gobiernos de la Concertación se consolidó en una administración macroeconómica y fiscal prudente para propiciar un alto crecimiento económico y una rápida reducción de la pobreza. En estos índices, Chile se destacó por una tasa promedio de crecimiento de 7,6% entre 1990-2000 y una caída radical de la pobreza de 45,1% en 1987 a 20,6% en 2000; sin embargo, el coeficiente de Gini, índice de desigualdad, se estancó en 0.56. Pese a que se detectó una mejora de la distribución del ingreso entre el quinto quintil y el primer quintil en relación al deterioro de los ochenta, este relativo progreso implicó un retroceso en comparación a este mismo indicador socioeconómico en los años sesenta. El saldo para la década de los noventa abarca una economía en expansión, una pobreza decreciente y una desigualdad del ingreso imperante.

También se ha abordado las reformas tributarias y legislativas canalizadas hacia una mayor cobertura de las necesidades sociales básicas, en particular la educación. Los gobiernos democráticos enfrentaron la ardua labor de contrarrestar los malestares sociales inducidos por la libre asignación del mercado. El mercado asumió la regulación de asuntos sociales que usualmente le competen al Estado, mientras éste adoptó un rol subsidiario y asistencialista. A causa de esta nueva dinámica, los esfuerzos de la Concertación no fueron suficientes para elevar la calidad de la educación básica y media al nivel esperado, restringiendo el acceso universitario de los contingentes de menores ingresos (egresados del sistema público y subvencionado). Igualmente, la meritocracia del sistema educativo acabó convirtiéndose en otro instrumento de apoyo para los estudiantes y profesionales de mejor procedencia socioeconómica, en lugar de verdaderamente premiar los méritos de estudiantes de bajos recursos.

Más allá del debate entre el rol intervencionista o asistencialista del Estado, éste debe enfocarse en proveer servicios básicos eficientes que permitan que la población tenga acceso a adquirir herramientas permanentes para obtener mejores empleos y salarios. Después de todo, “el nivel de ingresos está relacionado muy positivamente con los años de escolaridad” (French Davis, 2002:14). Por ende, una inversión focalizada y

eficaz en educación abriría la puerta a una disminución de la desigualdad mediante la posibilidad de una mayor movilidad social.

CAPÍTULO III MARCO TEÓRICO

A continuación, se asentarán las bases teóricas para la discusión empírica del cuarto capítulo. Primero, se presentará una macro-visión de la Economía Política Internacional Neorrealista para luego introducir un micro-análisis del modelo de Gobernanza del Desarrollo. Este micro-análisis se dividirá en tres apartados que comienzan con una breve descripción del concepto de desarrollo desde cada una de las perspectivas abordadas: perspectiva ortodoxa, visión heterodoxa y modelo del crecimiento empobrecedor. Asimismo, se planteará en qué medida cada una de estas alternativas se ajusta al modelo de desarrollo chileno y si su relevancia les permite explicar la situación actual del caso de estudio en cuestión. En la última sección, se proporcionará conclusiones que entrelacen a las primeras secciones y sintetizen los elementos teóricos esenciales para la defensa de la hipótesis planteada en esta investigación.

3.1 Economía Política Internacional Neorrealista

La Economía Política Internacional (EPI) renace dentro del contexto de la Crisis del Petróleo de 1973¹¹ y el colapso del Sistema de Bretton Woods¹² ante la necesidad de responder a las debilidades de los fundamentos económicos del orden mundial existente. Estos acontecimientos develaron la vulnerabilidad de potencias occidentales altamente dependientes del petróleo de Medio Oriente y marcaron el inicio del declive progresivo de Estados Unidos. Por ende, esta nueva disciplina se centra en la conjugación de la política y la economía a nivel nacional y la delineación de sus implicaciones para el sistema internacional, enfatizando la importancia de las relaciones de poder.

Cualquier derivación de la EPI se erige en las siguientes tres presunciones conceptuales:

¹¹ La *Crisis del Petróleo de 1973* se desata cuando los países miembros de la OPEP –Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleo- deciden imponer un embargo petrolero a los países que habían apoyado a Israel durante la Guerra de Yom Kippur, lo cual afectaba directamente a Estados Unidos y sus aliados europeos.

¹² Se considera que el sistema de Bretton Woods finalizó cuando el gobierno de Richard Nixon abandonó el Patrón Oro en agosto de 1971. Nixon enfrentaba un modelo económico extralimitado, crecimiento económico reducido y presiones inflacionarias que llevaron a una demanda pública de intervención, por lo que Nixon optó por abandonar el patrón oro para causar una caída del precio del oro en los mercados internacionales.

- (i) The political and economic domains cannot be separated in any real sense, and even in doing so for analytical purposes has its perils;
- (ii) Political interaction is one of the principal means through which the economic structures of the market are established and in turn transformed; and
- (iii) There is an intimate connection between the domestic and international levels of analysis, and that the two cannot meaningfully be separated off from one another (Underhill, Geoffrey 2000:806, citado en Payne, 2005:69).

Se establece una relación ineludible entre las esfera económica y política y entre los niveles de análisis doméstico e internacional, relación que supedita las estructuras económicas del mercado a la interacción política.

Por su parte, la teoría Neorrealista de las Relaciones Internacionales se asienta en el *realismo político* al mantener el paradigma estado-céntrico y la maximización de intereses nacionales como ejes centrales de su esquema teórico. Sin embargo, a diferencia del Realismo Clásico, el Neorrealismo reconoce la existencia e influencia de otros actores no-estatales y tiende a poner mayor énfasis en la prosperidad económica para la obtención de poder y seguridad estatal dentro del sistema internacional. Además, el Neorrealismo promueve la optimización de regímenes internacionales para avanzar con los objetivos de la agenda de política exterior de cada país.

De acuerdo al Neorrealismo, el sistema internacional constituye una organización anárquica de Estados soberanos donde éstos continúan siendo los actores principales (Gilpin, 1987:16-17). Si bien el Neorrealismo admite el surgimiento de múltiples actores no-estatales, éstos sólo pueden ser entendidos dentro de una estructura más amplia que se basa en el poder y los intereses de los estados (Krasner, 1976:41). A pesar de la influencia de las fuerzas transnacionales de la globalización económica de finales del siglo XX, “la nación-estado continúa siendo el principal actor tanto de los asuntos internos como internacionales” (Gilpin, 2000:349). Por consiguiente, el Neorrealismo no niega la trascendencia de actores no-estatales o del fenómeno del transnacionalismo, pero estipula que éstos sólo pueden entenderse dentro del contexto de un sistema presidido por los Estados.

A su vez, el Neorrealismo asume que los Estados interactúan, colaboran y proceden únicamente en miras del cumplimiento de sus propios intereses. Como mínimo, los Estados buscan su propia preservación, mientras que su interés máximo comprende la dominación universal; teniendo en cuenta que solo están restringidos por su interacción

con otros Estados dentro del sistema internacional (Waltz, 1979:118 en Krasner, 1982:7). Asimismo, la tendencia neorrealista puntualiza que para que un Estado pueda mantener su poderío y seguridad, intereses vitales del Estado, debe garantizar ante todo su prosperidad económica. En consecuencia, “los Estados han sido asignados las tareas de promover la estabilidad económica nacional y dirigir sus economías [por medio de las políticas macroeconómicas]” (Gilpin, 2000:353-354). La política macroeconómica abarca políticas fiscales y políticas monetarias, aunque para el propósito de la presente el aspecto fiscal se profundizará en el capítulo empírico (IV), prestando particular atención a la recaudación de impuestos mineros y el gasto estatal a partir de los mismos.

Desde la perspectiva neorrealista, los regímenes internacionales juegan un rol vinculante entre el equilibrio del poder y la expresión de los intereses nacionales. Stephen Krasner define que los regímenes internacionales son “sets de principios, normas, reglas y procedimientos implícitos o explícitos bajo los cuales las expectativas de los actores convergen en una área específica de las relaciones internacionales” (Krasner, 1982:3). A esto, Robert Gilpin añade que estas “reglas, normas, y otros factores de los regímenes generalmente reflejan el poder y los intereses de la o las potencias dominantes en el sistema internacional” (Gilpin, 2001:88). La interdependencia económica genera relaciones de poder jerárquicas que lleva a que los Estados se enfoquen en reducir su dependencia y aumentar la de los otros Estados y, al mismo tiempo, ambicionan controlar o influir en las reglas que gobiernan a los regímenes económicos (Gilpin, 1987:24). Consiguientemente, la función principal de los regímenes en un sistema neorrealista de Estados soberanos consiste en la coordinación del comportamiento estatal para alcanzar los resultados esperados.

La fusión de la EPI y la teoría Neorrealista resulta en un modelo estado-céntrico orientado al cumplimiento de prioridades estatales que está sujeto a la estructura internacional existente y dentro del cual la esfera política forja la senda económica a seguir partiendo de los principales intereses nacionales. La EPI Neorrealista destaca que la dinámica entre Estados y mercados se define en la forma en que la estructura internacional del comercio está supeditada a los intereses de los Estados, los cuales se orientan a maximizar su ingreso nacional, estabilidad social, poder político y crecimiento económico. En las palabras de Krasner,

Una mayor apertura comercial en el sistema internacional permite mayores niveles de ingreso nacional, los países pequeños obtienen mayores beneficios relativos de bienestar y los países grandes están dotados con el potencial de ser economías nacionales a escala. [...] Por el contrario], la estabilidad social disminuye con una mayor apertura, no obstante, las consecuencias adversas del sistema comercial internacional se mitigan con estados más grandes y de mayor desarrollo económico. [...] Una nación grande y desarrollada puede acrecentar su poder político con un sistema aperturista ya que tiene la posibilidad de recurrir a la amenaza de alterar el sistema para conseguir sus objetivos. [...] Finalmente], la apertura comercial de las naciones exhorta el crecimiento de países pequeños y grandes siempre y cuando mantengan su ventaja tecnológica (Krasner, 1976:25-26).

Desde la EPI Neorrealista, una mayor apertura en el sistema comercial internacional tiene el potencial de materializar los intereses tanto de naciones pequeñas como naciones grandes y, de esta manera, el crecimiento e intercambio económico reafirma el poder estatal. Es así que de acuerdo a Krasner, el poder y las políticas de los Estados son los que crean el orden a través del manejo adecuado de los mercados nacionales.

Por su parte, Gilpin expone que aunque la lógica del mercado puede advertir una preferencia por actividades con altos niveles de producción y ganancia, el Estado indiscutiblemente apuntará a controlar las fuerzas del mercado y el desarrollo económico de la nación. Gilpin asevera que “mientras poderosas fuerzas de mercado tienden a sobrepasar las fronteras nacionales, a escapar el control político; la tendencia del gobierno es restringir, canalizar, y realizar actividades económicas que cumplan los intereses del estado y de [sus] grupos de poder” (Gilpin, 1987:11). Por lo cual, la EPI Neorrealista plantea que el eje político regula a las fuerzas económicas dado que el poder de las relaciones políticas tiene la facultad de encausar a los sistemas económicos conforme a los intereses estatales.

3.1.1 Gobernanza del Desarrollo

La naturaleza cambiante del Estado está inmersa en el proceso de globalización. El autor Anthony Payne denota que se mantiene una relación simbiótica entre Estado y proceso de globalización dado que tienen la facultad de reestructurarse mutuamente, “the processes of global restructuring are largely imbedded within state structures and institutions, politically contingent on state policies and actions, and primarily about the reorganization of the state” (Amoore et al. 1997:186, citado en Payne, 2004:13).

Asimismo, el Estado tiene que reorganizarse conforme el contexto internacional adopta nuevas tendencias con el transcurso del tiempo.

A la luz de lo propuesto por la EPI Neorrealista, los Estados ajustan sus estrategias y encaminan a los mercados acorde a los cambios determinados por esta dinámica entre Estado y globalización. Arraigado en fundamentos de la EPI Neorrealista, el concepto de *gobernanza del desarrollo* surge como la manera de gobernar del Estado, proponiéndose como objetivo central el desarrollo económico, social e institucional duradero y promoviendo un equilibrio entre Estado, mercado y sociedad civil. Al fin y al cabo, la gobernanza, inclusive dentro de una economía política globalizada, se deriva fundamentalmente de lo que los Estados hacen (Payne, 2005:75). Mientras que el concepto de desarrollo se entiende dentro de una estrategia de desarrollo. Al respecto Payne define a la estrategia como producto de una economía nacional o sociedad dentro de un contexto global: “development strategy, principally as still pursued by a national economy, society and/or polity, albeit within a global/regional environment” (Payne, 2004:23). En este sentido, la gobernanza del desarrollo se delimita al *modus operandis* de los gobiernos que tienen como fin promover su desarrollo nacional en el marco de una economía política internacional cambiante ante la influencia del proceso de la globalización.

El concepto de gobernanza del desarrollo empieza con el Consenso de Washington en América Latina a finales de los años setenta. En esta época, la gobernanza del desarrollo se caracteriza por programas de ajuste estructural, incluyendo políticas de restricción del gasto público, mínima intervención estatal y políticas a favor del mercado. En su segunda fase, la gobernanza del desarrollo se ajusta al modelo heterodoxo. Éste apuntó a corregir los problemas ocasionados por el modelo neoliberal del Consenso de Washington, específicamente las inequidades sociales que había inducido la libre asignación del mercado. Este cambio se plasmó en estrategias de lucha contra la pobreza. Para los propósitos de esta tesis, se inscribe una tercera fase a la gobernanza del desarrollo, el Modelo del Crecimiento Empobrecedor, cuya estructura se aplica a algunos casos de la región latinoamericana. Este esquema propone una manera de gobernar enfocada en el crecimiento económico y reducción de la pobreza, pero mantiene una latente desigualdad que socava paulatinamente el bienestar social.

3.1.1.1 PERSPECTIVA ORTODOXA DEL DESARROLLO

La perspectiva ortodoxa del desarrollo se ha constituido en base a los fundamentos de la economía neoclásica. En general, el pensamiento neoclásico de los autores abordados en este apartado se orienta al predominio de la razón económica sobre la razón; ante lo cual, los agentes económicos se deben enfocar en la maximización de utilidades y minimización de costos. “Esta tautología permite desechar las consecuencias sociales y políticas del funcionamiento del mercado y al eliminar el tema del valor pierden pertinencia temas como la distribución del ingreso, la concentración y el desarrollo” (Parra, 1986:19). Esta perspectiva economicista del desarrollo no da cabida a consideraciones políticas o sociales, más aún si se considera que el bienestar y el crecimiento se conciben en función del ingreso. En síntesis, la teoría ortodoxa, en sus inicios, define al desarrollo solamente en términos de crecimiento económico.

En el transcurso del siglo XVIII e inicios del siglo XIX, los economistas clásicos centraron su interés en el crecimiento económico a largo plazo, reflejado en la herencia teórica de Adam Smith, David Ricardo y Karl Marx. Sin embargo, durante los años del “paréntesis neoclásico” (1870-1936), el foco de análisis se desplaza hacia el equilibrio económico a corto plazo de las economías desarrolladas (Bustelo, 1991). Después de la Segunda Guerra Mundial, este enfoque se ve reemplazado por la teoría keynesiana dado que los hechos prueban que las fuerzas del mercado por sí solas no conducen a un empleo pleno y se necesita un espacio para mayor regulación estatal.

Entre 1940 y 1960, la *Teoría de la Modernización* emerge dentro de la ortodoxia económica como la nueva propuesta que reduciría la brecha entre retraso y modernidad para los países en vías de desarrollo y subdesarrollados. Los pioneros del desarrollo y líderes de este paradigma organizaron sus teorías en torno al objetivo de impulsar el crecimiento económico y combatir la pobreza agudizada por las guerras mundiales. Por lo cual, la Teoría de la Modernización “defendía que los países del Tercer Mundo deberían seguir la misma senda que los estados capitalistas desarrollados [... Al igual que] contemplaba la penetración económica, social y cultural del norte moderno en el sur tradicional como un fenómeno que favorecía la modernización: los países ricos desarrollados difundirían conocimiento, capacidades, tecnología, organización, y capital entre las naciones pobres, hasta que, con el tiempo, su cultura y su sociedad se convirtieran en variantes de los países del Norte” (Kay, 2001:341). Para este período, se

destacan la Teoría del Gran Empuje de Rosenstein-Rodan (1943), la Teoría del Crecimiento Equilibrado y el círculo vicioso de la pobreza propuesto por Nurske (1953), las Etapas de Crecimiento de Rostow (1955) y el Modelo de Crecimiento de Solow (1956). Este último reaviva el pensamiento neoclásico al combinarlo con las consideraciones keynesianas acerca del empleo pleno.

De acuerdo al Modelo de Solow (1956), el crecimiento económico se divide entre *inputs* (capital y trabajo) y progreso técnico. El modelo determina que mayor progreso técnico y productividad permiten un incremento en la renta per cápita de una nación ya que el output obtenido resulta de una aplicación determinada de capital y trabajo (*inputs*). Al mantener una tasa de expansión de empleo pleno, el crecimiento puede alcanzar una estabilidad a largo plazo. La contribución práctica de este modelo ha sido la posibilidad de contabilizar el crecimiento económico a través de las horas trabajadas, el incremento del stock de capital productivo y la tasa de progreso técnico (Hahn y Matthews, 1970). Así, el Modelo de Solow propuso una innovación teórica, la combinación de la tradición microeconómica neoclásica con la macroeconomía keynesiana, generalmente asociada con la ‘síntesis neoclásica-keynesiana.’

La actualización de los preceptos neoclásicos realizada por Solow propició el establecimiento de una visión ortodoxa del desarrollo. Los autores Peter Thomas Bauer, Harry Johnson y Hla Myint replantearon fundamentos neoclásicos en la concepción del desarrollo entre 1950 y 1970. Estos autores acusaban al proteccionismo de oprimir al campesinado, limitar los incentivos para productores y comerciantes y fomentar una mala asignación de los recursos por medio de una industrialización auspiciada por el estado y basada en el control de las importaciones (Jolly, 2004:147). En respuesta al proteccionismo y la planificación centralizada, los ortodoxos Bauer (1957), Johnson (1958) y Myint (1954-55)¹³ reivindicaron la importancia de los mecanismos del mercado y el comercio internacional abierto para el desarrollo económico.

Siguiendo con el estudio ortodoxo del desarrollo, se gesta una ‘contrarrevolución neoclásica’ ante el surgimiento y adopción de políticas heterodoxas a lo largo de los años sesenta y setenta. En la década de 1980, las *Teorías Neoliberales del Desarrollo*

¹³ Véase Bauer, Peter & Basil Yamey (1957), *The Economics of Underdeveloped Countries*, Cambridge University Press; Johnson, Harry (1958), *International Trade and Economic Growth: Studies in Pure Theory*, Harvard University Press; Myint, Hla (1954-55), "The Gains from International Trade and the Backward Countries," *Review of Economic Studies*, 22:140.

surgen en directo rechazo de la estrategia de desarrollo ISI (industrialización mediante sustitución de importaciones), critican la excesiva intervención estatal de las décadas anteriores y sugieren la necesidad de un análisis costo-beneficio para cualquier decisión gubernamental. Referente al rol del Estado frente a los mercados, se distinguieron dos corrientes de pensamiento dentro del Neoliberalismo: (i) *Laissez-faire* (Deepak Lal y David Little) y (ii) los economistas del bienestar (Belá Balassa y Anne Krueger).

Los defensores del *Laissez-faire* argüían que el Estado no debía interferir en las distorsiones exógenas ni endógenas (propias del mercado).

Entre las propuestas de liberalización interna destacan las aportaciones de [Deepak] Lal sobre las distorsiones del mercado y de [David] Little sobre el análisis social coste-beneficio. Para estos autores el mercado proporciona una asignación más eficiente de los recursos que el Estado, y cuando éste interviene en las economías para corregir las imperfecciones del mercado, lo que realmente hace es introducir nuevas distorsiones e impedir que dicho mercado pueda alcanzar el equilibrio hacia el que tiende. Por tanto, lo mejor que puede hacer el Estado es no intervenir en la economía y, cuando sea imprescindible, hacerlo utilizando técnicas de coste-beneficio que garanticen que los resultados de dicha intervención realmente mejoran la asignación de los recursos (Hidalgo, 1996:9).

El *Laissez-faire* propone una eliminación de las distorsiones exógenas ocasionadas por la intervención estatal y la no interferencia en las distorsiones endógenas para evitar resultados contraproducentes. Esta corriente teórica del Neoliberalismo adquirió mayor relevancia al haberse plasmado en las políticas económicas de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial a fines de los ochenta e inicios de los años noventa. En la práctica, “la política económica aplicada en Chile durante el gobierno de Pinochet [es] buen ejemplo de estas recomendaciones neoliberales. Dichas políticas pueden considerarse exitosas desde un punto de vista económico, pero cuando se introducen criterios de valoración de carácter social los resultados no son tan positivos, ya que el coste social de dichas políticas fue altísimo a corto y mediano plazo” (Hidalgo, 1996:9). Sin embargo, la disciplina del *Laissez faire* predominó durante la década de 1990 y aún se encuentra latente en varias economías a nivel mundial.

Alternativamente, *Economistas del Bienestar*, como Belá Balassa y Anne Krueger, han abogado por la intervención del Estado cuando fuese necesaria para regular

desequilibrios propios del mercado (distorsiones endógenas). Estos autores defendían que los patrones de producción no tienen necesariamente que estar sujetos a una libre operación del mercado. Los Estados pueden y deben proteger sus industrias nacientes pero deben también orientarse a una estrategia de promoción de exportaciones. Para Balassa, la evidencia ha demostrado que los países que aplican una estrategia de desarrollo hacia afuera tienen mejores resultados en términos de exportaciones, crecimiento económico y empleo ante países que mantienen una estrategia cerrada al comercio internacional (Balassa, 1981:16-17).

Estos autores pusieron de manifiesto de una forma sistemática los motivos del fracaso de la política de sustitución de importaciones, argumentado que el principal error fue el ignorar el principio de la ventaja comparativa y de la industrialización productiva. Con la alternativa presentan un modelo basado en la sustitución de las tradicionales exportaciones de carácter primario por unas nuevas exportaciones de manufacturas basadas en productos de tecnología intermedia con una gran intensidad de mano de obra barata. El modelo de los llamados cuatro dragones del sudeste asiático supone el más destacado ejemplo del éxito de esta estrategia de desarrollo (Hidalgo, 1996:9).

No obstante, la industrialización mediante sustitución de exportaciones apunta a un mercado finito, la demanda mundial de productos de tecnología intermedia tiene sus límites y la producción existente es ya bastante alta.

GOBERNANZA DEL DESARROLLO: MODELO ORTODOXO

El modelo neoliberal en América Latina tuvo mayor acogida durante la década de los años noventa, tras el fallido intento de la Industrialización mediante Substitución de Importaciones de los años setenta y la crisis de la ‘década perdida’ de los ochenta. Ante el fin de la Guerra Fría y el impacto de la globalización, la doctrina neoliberal del Occidente Triunfador se propagó por la región latinoamericana, induciendo a que las naciones latinoamericanas buscaran insertarse en la economía internacional siguiendo el modelo de desarrollo Reagan-Thatcher: ‘libre funcionamiento del mercado sin injerencia del Estado’. Se trataba de una integración rápida y completa, especialmente a través de la penetración de capital transnacional; por lo que las naciones se vieron inmersas en una adopción sistemática de políticas de liberalización, privatización y desregulación complementada con exigencias de austeridad y equilibrio

macroeconómico a nivel nacional, en conjunto se les denominó el Consenso de Washington (Fortin, 2009:137-138). Para finales de la década de los noventa, el Consenso de Washington había probado ser otro desacierto para los países latinoamericanos dado que empleaba una única receta para todos los casos.

A juicio de sus detractores, el defecto clave del neoliberalismo ha sido concebir los “procesos económicos como regidos por leyes naturales, independientes de la voluntad humana y neutros en términos de sus consecuencias; [... cuando en realidad] todo proceso económico es influido por las luchas de intereses y de poder y tiene efectos diferentes sobre los actores en juego” (Fortin, 2009:145). El mismo conjunto de políticas no puede tener el mismo efecto positivo en cada país, siempre habrá perdedores y ganadores y se trata de encontrar la alternativa que mejor encaje con las condiciones específicas de cada caso. El neoliberalismo falló en priorizar las necesidades y especificidades de los países latinoamericanos y simplemente emitió un paquete de regulaciones generales.

En Chile, a diferencia de la mayoría de países de la región, el modelo de desarrollo neoliberal se adoptó durante la dictadura militar en 1974 y en 1984 se lo encaminó hacia una estrategia exportadora que buscaba el desarrollo económico del país. Desde los setenta, la dictadura se acogió a un largo proceso de apertura unilateral y un conjunto de reformas neoliberales en el sistema económico chileno que facilitaron su proceso de inserción internacional; y luego de la crisis de inicios de los ochenta, el modelo se orientó al desarrollo exportador (Silva, 2000:305-306). No obstante, a partir de los años noventa, los gobiernos de la Concertación redefinieron su propósito básico de desarrollo en la búsqueda de un crecimiento que no se limite al beneficio económico sino que también incluya el componente social, se apuntó hacia un ‘Crecimiento con Equidad.’

3.1.1.2 VISION HETERODOXA DEL DESARROLLO

La formulación de una visión heterodoxa del desarrollo se concibe a partir de la limitación del comercio para resolver los problemas del subdesarrollo. A mediados de la década de 1950, un grupo de economistas líderes de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), encabezado por el director de la institución, el economista argentino Raúl Prebisch, propugnaron una nueva teoría sobre el capitalismo periférico. Desafiando la teoría neoclásica, Prebisch y sus colegas cepalinos atacaron el patrón de

comercio internacional vigente y censuraron particularmente las prescripciones neoclásicas por sus efectos negativos sobre los patrones de crecimiento, la distribución de ingresos y el empleo (Kay, 2001:345). De este modo, Prebisch fundó una nueva corriente de pensamiento teórico, el Estructuralismo Cepalino, una visión asentada en los legados sociales y políticos que caracterizan a la región latinoamericana y que no pueden ser excluidos del análisis del desarrollo.

Asimismo, la Teoría de la Dependencia se deriva de este rechazo a los postulados del paradigma neoclásico. La economía neoclásica, de acuerdo al paradigma de la Dependencia, tan sólo había creado las condiciones para que los países ricos se desarrollen a costa de la explotación de los países más atrasados sin generar simultáneamente los medios para que éstos puedan alcanzar a los países desarrollados. Por ende, los dependentistas defendieron una estrategia de desarrollo de desconexión,

Una estrategia de desarrollo que fortalecería la autonomía nacional y el control sobre sus propios procesos de desarrollo. La meta era poner en marcha un patrón de desarrollo autocentrado que redujera la dependencia. Semejante política era contraria a las estrategias neoclásicas que abogaban por una mayor apertura de los países subdesarrollados y por su mayor integración en la economía capitalista mundial (Kay, 2001:364).

Ambos paradigmas, estructuralista y teoría de la dependencia, negaron la posibilidad de que los países latinoamericanos pudiesen desarrollarse a plenitud bajo el modelo neoclásico imperante y demarcaron la necesidad de una ruptura con las condiciones estructurales de dependencia existentes en América Latina.

Paradigma Estructuralista

Entre las contribuciones teóricas más importantes de Prebisch, se encuentra su concepto de *periferia-centro*, siendo los países periféricos los menos desarrollados o en vías de desarrollo mientras que los países desarrollados pertenecen al centro. Esta dicotomía se originó en que la especialización en el sector primario limitó las posibilidades de crecimiento de la periferia (Kay, 2001:345-346). Prebisch determinó que la división internacional del trabajo engendró condiciones que permitieron un aprovechamiento desigual del progreso técnico entre los países periféricos y los del centro.

El razonamiento acerca de las ventajas económicas de la división internacional del trabajo es de una validez inobjetable. Pero suele olvidarse que se basa sobre una premisa terminantemente contradicha por los hechos. Según esta premisa, el fruto del progreso técnico tiende a repartirse parejamente entre toda la colectividad [...] Si por colectividad sólo se entiende el conjunto de los grandes países industriales, es bien cierto que el fruto del progreso técnico se distribuye gradualmente entre todos los grupos y clases sociales. Pero si el concepto de colectividad también se extiende a la periferia de la economía mundial, aquella generalización lleva en sí un grave error. Las ingentes ventajas del desarrollo de la productividad no han llegado a la periferia, en medida comparable a la que ha logrado disfrutar la población de esos grandes países (Prebisch, 1949:5-6).

La anterior cita engloba la crítica clave del Estructuralismo al modelo ricardiano de ventajas comparativas del comercio internacional, piedra angular de la doctrina neoclásica.

En América Latina, las riquezas minerales y los productos agrícolas se convirtieron en los principales productos de exportación de la periferia a los países del centro desde la época colonial. Al estar confinados a la producción y exportación de materias primas, los países periféricos enfrentaban la amenaza de un constante deterioro de los términos de intercambio que favorecía a los países del centro y promovían un crecimiento sustentado por la demanda externa en la periferia, generando mayor dependencia en el sistema capitalista internacional. Prebisch lo enmarca de la siguiente manera,

Las ventajas del progreso técnico se han concentrado principalmente en los centros industriales, sin traspasarse a los países que forman la periferia del sistema económico mundial [...] Desde los años setenta del siglo XIX, hasta antes de la Segunda Guerra Mundial, la relación de precios se ha movido constantemente en contra de la producción primaria [...] La relación de precios se ha movido, pues, en forma adversa a la periferia (Prebisch, 1949:13-14).

Desde fines del siglo XIX, los países del centro aumentaron su productividad a un paso acelerado, lo cual les permitió incrementar los ingresos percibidos por sus factores productivos y, a la larga, incidió en un precio más elevado para sus bienes industriales. De esta manera, la creciente productividad de los países del centro marcó una disparidad de precios en relación a los productos primarios de la periferia, dificultando la acumulación de capital y mejores salarios en los países periféricos. La combinación de estas condiciones estructurales de dependencia demostró la ausencia de una repartición

equitativa de los beneficios del comercio internacional bajo una estructura económica neoclásica.

El paradigma estructuralista no proponía una desvinculación absoluta con el comercio internacional, sino una optimización de los resultados de la exportación mediante un proceso de sustitución de importaciones que fomente el desarrollo industrial ‘desde adentro’ de los países de la periferia. Los estructuralistas sostenían que se requería reemplazar el modelo de desarrollo colonial cifrado en las exportaciones por una estrategia de desarrollo que apunte a la expansión del sector industrial, inclusive si esto implicase un deterioro de los términos de intercambio para el sector agrícola (Kay, 2001:346). Este sesgo contra el campo suponía dinamizar el desarrollo de industrias internas para mitigar los altos niveles de dependencia de los países periféricos en la exportación de materias primas y la importación de bienes industriales.

Sin embargo, Prebisch insistía en que las ganancias derivadas de la exportación de materias primas generaría una fuente de ingresos para impulsar el proyecto industrial; en sus palabras, “la solución no está en crecer a expensas del comercio exterior, sino de saber extraer, de un comercio exterior cada vez más grande, los elementos propulsores del desarrollo económico” (Prebisch, 1949:7). Su lógica radicaba en que para mejorar el nivel de vida de la periferia, se necesitaba importar bienes de capital y exportar productos primarios para conseguirlos, solo así se podría tener acceso al progreso tecnológico del centro. Arturo Guillén acota que “para Prebisch, la exportación de manufacturas era una necesidad de la estrategia de desarrollo, pero no tenía que implicar el abandono de la sustitución de importaciones, si de lo que se trataba era de construir un sistema productivo más integrado y coherente” (Guillén, 2006:128). Acorde a la teoría estructuralista, el proceso de industrialización mediante sustitución de importaciones (ISI) permitiría intensificar la exportación de productos con mayor valor agregado e iría acompañado eventualmente de una diversificación y modernización de las economías periféricas.

En el caso de Chile, se confirman rasgos estructuralistas a causa de la dependencia de su economía en la exportación de productos minerales. A raíz de la crisis del salitre en 1929, la economía chilena, siendo una de las economías latinoamericanas más integradas al sistema de división internacional del trabajo, demostró la extrema vulnerabilidad de una economía exportadora de productos primarios (Furtado, 1976:75).

En calidad de país periférico y altamente dependiente de la demanda internacional de salitre, su producto de exportación estrella, Chile experimentó serias complicaciones económicas con el repentino colapso de dicha demanda después de la Primera Guerra Mundial, reflejando la relevancia de la relación de dependencia entre centro y periferia propuesta por los estructuralistas.

El Estructuralismo también resulta de gran utilidad al abordar el desarrollo dualista de las economías latinoamericanas en su proceso de inserción internacional. Dentro del análisis estructuralista del autor Celso Furtado, Chile se sitúa entre las economías latinoamericanas más dependientes de la exportación de productos minerales; aunque los grandes volúmenes de su producción se encuentran controlados por capital de inversionistas extranjeros. Además, Furtado advierte que pese a la tecnología avanzada que este modelo puede ofrecer, ésta no es relevante para otros sectores de la economía; al mismo tiempo que recalca que el sector minero tan sólo genera una demanda limitada de mano de obra indígena. La tecnología no es compartida con los países de la periferia y los insumos tienden a ser importados del centro, por lo cual, el crecimiento en el sector moderno no tiene un impacto substancial en el empleo local. En palabras de Furtado,

El avance de la industria minera de exportación se hizo con la implantación de un sector productivo que tendió a aislarse y a comportarse como un sistema económico separado [...] El control extranjero de una actividad altamente capitalizada y que utiliza poca mano de obra significó desvincular del sistema económico interno la parte principal del flujo de ingreso originado en esa actividad. En tales condiciones, su valor como factor de transformación directa de las estructuras internas se reduce a casi nada (Furtado, 1976:66-67).

De este modo, se explica cómo el sector moderno, el enclave minero de Chile, no canaliza su acumulación de capital al sector atrasado ni tampoco provee empleo para toda la economía; sino más bien mantiene la explotación de minerales chilenos y la apropiación de las ganancias derivadas bajo el control de empresas extranjeras.

Teoría de la Dependencia

Después de la Segunda Guerra Mundial, la agudización de los niveles de pobreza y atraso llevó a la necesidad de un mejor entendimiento de las relaciones sociales internas. Así, en una búsqueda de explicaciones a este estancamiento socio-económico, la Teoría

de la Dependencia surge de la teorización de científicos sociales latinoamericanos en la década de 1950. Esta teoría coincide con el Estructuralismo en la necesidad de la industrialización mediante sustitución de importaciones y el rol regulador del Estado, aunque presenta una posición más radical que el paradigma estructuralista respecto al capitalismo.

El Estructuralismo y la Teoría de la Dependencia plantean su alternativa a los paradigmas tradicionales en base a un desarrollo industrial interno y una mayor intervención del Estado. Inspirado en esta tendencia reformista del pensamiento acerca del desarrollo, se conforma una vertiente estructuralista dentro del paradigma de la dependencia. Entre las figuras más representativas de esta vertiente se encuentra Osvaldo Sunkel, Celso Furtado, Enzo Faletto y Fernando Henrique Cardoso. Así, los dependentistas-estructuralistas Cardoso y Faletto aluden a dos consecuencias cruciales de la crisis del salitre en Chile: la creación de una industria de sustitución y la necesidad de que el Estado intervenga en el encaminamiento de la economía (Cardoso y Faletto, 2002:127). En Chile, el primer gobierno del Frente Popular adoptó la estrategia de ISI en la década de 1930, una de las incursiones más tempranas de la región. Y al desatarse la Segunda Guerra Mundial, se dio un mayor impulso a este proceso de sustitución de importaciones por la interrupción del comercio internacional.

No obstante, cabe resaltar que la Teoría de la Dependencia difiere del Estructuralismo al encapsular al proceso de ISI dentro de un contexto de ‘política de clases.’ Durante esta ruptura con el ‘Modelo hacia Afuera,’ la búsqueda de nuevas bases económicas llevó a un enfrentamiento político en Chile que solo fue resuelto con la formación del Frente Popular en 1937. Cardoso y Faletto postulan que “la industrialización la impulsa el Estado no sólo porque los sectores que lo controlan necesitaban crear un mecanismo de acumulación rápida de capitales, sino también porque dichos sectores estaban constituidos por una alianza entre sectores populares y grupos medios” (Cardoso y Faletto, 2002:123). Por ello, los gobiernos del Frente Popular (1938-1952) apuntaron a una estabilización de la economía chilena enfocándose en el estudio de clases sociales y las contradicciones entre ellas, un análisis de estructuras, con el objetivo de formular políticas más efectivas en el camino hacia la industrialización.

Durante el período de ISI, la intervención activa del Estado en América Latina se plasmó en políticas dirigidas a controlar la economía y los mercados mediante planificación, protección arancelaria de la industria, control de precios y establecimiento de empresas conjuntas con capital extranjero (Kay, 2001:347-348). En Chile, el Frente Popular promulgó una industrialización con planificación nacional a gran escala; sin embargo, la labor se orientó más hacia la creación de nuevas actividades, facilitando el reemplazo del salitre por el cobre como principal producto de exportación, lo cual contribuyó al surgimiento de una burguesía industrial (Cardoso y Faletto, 2002:127). A su vez, esta burguesía promovió la inversión en industria y en el sector comercial, impulsando a que el Estado provea créditos y condiciones favorables para la inversión extranjera. Tal como lo señalan Cardoso y Faletto, “muchas industrias, aún de origen extranjero, pudieron instalarse y operar gracias a las facilidades y garantías otorgadas por políticas estatales” (Cardoso y Faletto, 2002:128). De este modo, los ingresos terminaban en manos de empresas extranjeras y los excedentes retenidos en la periferia les correspondían a las elites locales.

Partiendo del concepto estructuralista de centro-periferia, la vertiente Marxista de Teoría de la Dependencia añade que los países de la periferia mantienen y continuarán manteniendo su nivel de subdesarrollo bajo el modelo neoclásico dado que el propio sistema capitalista es el que ha creado las condiciones históricas que sustentan al subdesarrollo. Esta alternativa marxista enfatiza “[la] unidad dialéctica y [la] síntesis entre factores internos y externos de la dependencia” (Kay, 2001:371), ampliando el concepto respecto a la contraparte estructuralista del paradigma. André Gunder Frank, uno de los fundadores de esta vertiente, asevera que “las naciones desarrolladas de hoy nunca fueron subdesarrolladas (...) El subdesarrollo contemporáneo es sobre todo el producto histórico de relaciones económicas y de otro tipo, que, tanto en el pasado como en el presente, han vinculado las metrópolis desarrolladas de la actualidad con sus satélites subdesarrollados” (Frank, 1966:18; citado en Kay, 2001:364). En este sentido, el sistema capitalista internacional genera condiciones de dependencia, por lo que se torna inviable una estrategia de desarrollo independiente y autónoma ya que ésta siempre se encuentra sujeta a un marco de política internacional y comercio exterior.

De igual manera, los pensadores de la dependencia propusieron que las fuerzas capitalistas también restringían las posibilidades de desarrollo al interior de los países

periféricos a causa de un colonialismo interno. Acorde a la lógica dependientista, la dependencia era posible siempre y cuando estuviese respaldada por sectores nacionales que se benefician de ella. Cristóbal Kay elucida que la dependencia era una condición interna de las sociedades periféricas y sus burguesías dominantes ya que reflejaban las relaciones del sistema internacional por medio de un colonialismo interno (Kay, 2001:366-367). Esta estructura social interna, latente en Chile, truncó el intento de ISI. Por un lado, se importaba en grandes proporciones los bienes esenciales, se producían bienes de lujo a altos costos y las empresas percibían enormes rentas si tenían los contactos precisos, tornando a la estrategia de ISI en una búsqueda de rentas y no de niveles altos de eficiencia y competitividad. Por otro lado, la falta de redistribución de ingreso obligó a las industrias nacientes de Chile a dirigirse a un segmento específico del mercado doméstico con capacidad de consumo: elites y clase media. Por estas razones, la Teoría de la Dependencia rechazaba las relaciones sociales existentes en el seno del capitalismo y abogaba por la adopción de un patrón de desarrollo auto-centrado de corte socialista como única vía al desarrollo.

En consecuencia, la Teoría de la Dependencia ofrece una propuesta más radical que el estructuralismo: una ruptura con el capitalismo. Mientras la corriente estructuralista busca reformar el capitalismo a nivel nacional e internacional, la Teoría de la Dependencia establece la necesidad de derrocar al capitalismo dado que el socialismo es el único sistema capaz de solucionar los problemas del subdesarrollo.

Los partidarios del paradigma de la dependencia argumentaban que Latinoamérica no tenía que esperar a la revolución burguesa para acceder al socialismo, dado que el modo de producción dominante ya era capitalista. De hecho, creían que, debido a la naturaleza dependiente de sus burguesías, era poco probable que, en los países subdesarrollados, se dieran revoluciones burguesas propiamente dichas. Por lo tanto, recaía en la revolución socialista la responsabilidad de acometer o completar las transformaciones progresistas que la burguesía dependiente no quería o no podía llevar a cabo, y la alianza entre obreros y campesinos sería su cabeza de lanza (Kay, 2001:366).

En el caso chileno, el gobierno de Salvador Allende (1970-1973) propuso esta desvinculación con los preceptos capitalistas por medio de su campaña de 'la vía chilena hacia el socialismo.' Dentro de los ejes centrales de esta campaña socialista se encontraban la nacionalización del cobre y la aceleración de la Reforma Agraria. La

nacionalización del cobre recobraría el dominio de la principal fuente de ingresos estatales chilenos mientras que la reforma agraria incorporaría a los campesinos a la propiedad de tierra y los insertaría en la vida social y política del país. Pese a estos intentos de desarrollo alternativo, el ascenso del Régimen Militar al poder en 1973 marcó el inicio de una nueva etapa y visión de desarrollo centrada en el Neoliberalismo, transfiriendo la tenencia de la tierra a los capitalistas, privatizando el cobre y promoviendo una estrategia de promoción de exportaciones y liberalización económica.

En respuesta al Neoliberalismo, el paradigma del Neoestructuralismo Cepalino se constituye en una fuerza dominante del pensamiento sobre desarrollo en América Latina a finales de la década de los ochenta e inicios de los noventa. Esta nueva corriente teórica buscaba “acomodarse a la nueva realidad modelada por la globalización y por el neoliberalismo [...Y] pese a que reconoce la necesidad de integrar las economías latinoamericanas en el mercado mundial, continúa insistiendo en que el estado debe representar un papel decisivo en la promoción del desarrollo” (Kay, 2001:398, 400). Por ende, el paradigma neoestructuralista ha terminado marcando e influyendo decisivamente en la formulación de políticas estatales de Chile a lo largo de la era de la Concertación.

GOBERNANZA DEL DESARROLLO: MODELO HETERODOXO

Para la década de 1990, los críticos heterodoxos del Consenso de Washington y del modelo neoliberal, encabezados por Joseph Stiglitz, Dani Rodrik y Paul Krugman, asentaron la necesidad de establecer la relación intrínseca entre la eficiencia y la equidad dentro del debate del desarrollo. Desde su perspectiva, “en muchos sentidos, el Consenso de Washington fue un consenso para la liberalización y la globalización más que un consenso para un crecimiento con equidad y para un desarrollo sustentable” (Serra, Spiegel y Stiglitz, 2008). Es así que esta teoría alternativa de la economía y el desarrollo centra sus planteamientos teóricos en el bienestar social.

El modelo heterodoxo plantea que la liberalización económica por sí sola no dará resultados óptimos si se ambiciona un desarrollo a largo plazo. Tal como Rodrik y Rodríguez aseveran,

Los efectos de la liberalización comercial pueden ser en última instancia beneficiosos en razón de las ventajas comparativas

habituales: la evidencia no proporciona ninguna razón poderosa para rechazar esto. Lo que rechazamos es la visión, crecientemente extendida, que la integración en la economía mundial es una fuerza tan potente para el crecimiento económico que puede efectivamente ser un sustituto de la estrategia de desarrollo (Fortin, 2009:153).

Abordándolo desde la economía política, los heterodoxos concluyen que los mercados pueden generar crecimiento económico pero el Estado debe tener un rol más activo en regular sus fallas y redistribuir sus beneficios al resto de la población por medio de una estrategia de desarrollo más efectiva.

Con el ascenso de los gobiernos de la Concertación en 1990, Chile reformuló su modelo e incorporó este componente heterodoxo de bienestar social a su estrategia de desarrollo. La Concertación “asumió en gran medida el sistema económico instaurado por la dictadura, para posteriormente comenzar a reformarlo y ajustarlo de forma gradual, con un particular énfasis en las políticas sociales para reducir la pobreza y en la creciente inserción internacional del país” (Molina, 2009:175-176). Desde 1990 hasta la actualidad, los gobiernos chilenos han propuesto un sistema híbrido que preserva elementos ortodoxos y los combina con protección social para moderar las inequidades inherentes del modelo inicial.

En el escenario político contemporáneo de Chile, el Estado prevalece como principal formulador y ejecutor de la política exterior pese al surgimiento y empoderamiento de otros actores. La visión chilena respalda que la “política exterior es la suma de herramientas con las que cuentan los Estados para proteger y promover sus intereses en el mundo” (Fuentes, 2009:147). Consecuentemente, el Estado chileno es el que, en definitiva, determina su política comercial y establece las prioridades dentro de su agenda de política exterior acorde a sus intereses nacionales.

Después de diecisiete años de dictadura y aislamiento, Chile enfrentó el desafío de re-insertarse en la economía mundial al volver a la democracia en 1990. Por esta razón, el primer gobierno democrático de la Concertación delineó una política exterior basada en defender de forma bilateral y multilateral sus nuevos propósitos: paz y seguridad, respeto a los derechos humanos y valores democráticos, progreso en las relaciones económicas y la cooperación internacional (Fuentes, 2009:126). En el transcurso de la primera década del siglo XXI, los gobiernos chilenos prestaron cada vez más atención al tema comercial dentro de sus relaciones internacionales dado que vieron al comercio

como una verdadera palanca para su desarrollo nacional. Por lo mismo, el gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) se alejó de la estrategia de la Concertación para enfocarse en “la globalización, el comercio, los vínculos con el Asia-Pacífico y los países afines” (Fuentes, 2009:140) con la finalidad de impulsar el principal interés de su política exterior: *promover los intereses económicos de Chile y la asociación comercial con otros países*¹⁴.

Como resultado, en los albores del nuevo milenio, la política comercial de Chile fortaleció su propuesta de Modelo hacia Afuera/Modelo Abierto, reafirmando su compromiso con las normas de comercio acordadas internacionalmente bajo el marco de la OMC. La evaluación de la política comercial de Chile publicada por la OMC en el 2009 evidenció lo siguiente:

En el sexenio 2003-2009, la política comercial chilena [mantuvo] su objetivo de mejorar y asegurar el acceso a sus bienes y servicios a todos los mercados, así como incentivar la inversión nacional y extranjera [...Igualmente] el régimen abierto ha sido consolidado en los acuerdos de libre comercio firmados por Chile y en los compromisos adquiridos bajo el GATS (OMC, 2009).

Este comportamiento gobernado por el régimen internacional de comercio de la OMC, demuestra que Chile no se basa únicamente en cálculos de interés a corto plazo sino que busca maximizar la utilidad del régimen internacional al inscribirse en sus principios y reglas por un sentido de obligación hacia los mismos (Krasner, 1982:4).

El Estado chileno ha aplicado una mayor apertura comercial como medio para concretar sus intereses económicos, manteniendo el control sobre las fuerzas del mercado. La transición entre el régimen militar y los gobiernos de la Concertación en 1990 marcó el cambio de un Estado sujeto a “una apertura unilateral de la economía con resultados parciales, a [un jugador] dinámico en el capitalismo globalizado gracias a una extensa red de acuerdos de libre comercio” (Fuentes, 2009:125). De este modo, la apertura puede haber dificultado y hasta problematizado el ejercicio de la política estatal, pero no ha implicado que el gobierno nacional no pueda gobernar la esfera

¹⁴ El Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile detalla sus ‘Intereses de Política Exterior’ en el siguiente enlace, (con la *promoción de intereses económicos y comerciales* encabezando la lista) http://www.minrel.gob.cl/prontus_minrel/site/artic/20080802/pags/20080802193244.php

económica (Gilpin, 2000:358) y, como se constata en el caso chileno, no ha impedido que el Estado alcance sus metas de crecimiento económico.

Sin embargo, el fantasma de la inequidad chilena ha sido un efecto colateral de la consecución de estos intereses económicos. Al crear condiciones favorables para la inversión extranjera en el sector cuprífero, Chile ha captado la inversión de un sinnúmero de empresas transnacionales y mineras mundiales. El problema yace en que estas condiciones han sido demasiado favorables para estos actores foráneos, y actualmente “las empresas privadas, y particularmente las grandes mineras mundiales, controlan cerca del 70% de la producción chilena de cobre y también se han apropiado del 60% de las reservas de cobre del país” (Caputo, 2006:118). En consecuencia, la estrategia de apertura comercial en el seno de la política exterior chilena ha promovido, sin lugar a dudas, el objetivo de crecimiento económico, pero ha creado simultáneamente condiciones que no permiten que estos beneficios filtren a la población chilena (especialmente a los más necesitados), relegando al componente de equidad e inclusión de su modelo de desarrollo.

3.1.1.3 MODELO DE CRECIMIENTO EMPOBRECEDOR

El Neoliberalismo explica con claridad el modelo de desarrollo chileno durante el régimen militar, mientras que los objetivos del modelo de la Concertación reflejan las preocupaciones encapsuladas en el modelo heterodoxo. A pesar de estas coincidencias, ninguno de estos modelos de desarrollo exhibe la realidad actual de Chile: un ‘Crecimiento *sin* Equidad.’ Por lo tanto, el análisis de esta tesis se adhiere a la Teoría del Crecimiento Empobrecedor, propugnada por el renombrado economista Jagdish Bhagwati, para proveer un mejor entendimiento de la conexión entre apertura, crecimiento y equidad en Chile a lo largo del último decenio.

El economista chileno, Orlando Caputo, colinda los siguientes aspectos que caracterizan al modelo de Crecimiento Empobrecedor y que se encuentran presentes en el caso chileno:

Existencia de un país que tiene un recurso natural en abundancia y que es de mejor calidad que en otros países [...], que la producción de este recurso natural en ese país constituya un porcentaje importante de la producción mundial de ese recurso [...], que la producción y los

ingresos de ese recurso sean importantes en la economía nacional (Caputo: 2000, 151).

El cobre representa la principal riqueza natural de Chile, es producto líder en la canasta exportadora chilena y está reconocido internacionalmente por su calidad. De igual forma, la producción estatal y privada de cobre en Chile equivale a más de la tercera parte de la producción de este recurso a nivel mundial y desde la época de Salvador Allende se lo bautizó como el “Sueldo de Chile” por su gran contribución a los ingresos estatales (Caputo, 2006:118). En síntesis, el caso chileno cubre los pre-requisitos del modelo en cuestión.

El Crecimiento Empobrecedor vincula a una mayor apertura comercial con la posibilidad de un mayor crecimiento económico, aunque este crecimiento puede crear simultáneamente condiciones que menoscaben el bienestar social. Bhagwati revela que diversos análisis empíricos han subrayado el vínculo entre la liberalización comercial y el mejor desempeño de las exportaciones y, por ende, el mejor desempeño económico de una nación (Bhagwati, 1988:25). A pesar de esto,

Una economía abierta puede experimentar una expansión en su capacidad productiva y resultar afectada o empeorar en otros aspectos por algún tipo de distorsión, contrarrestando los efectos positivos del crecimiento económico. Puede ocurrir inclusive en la presencia de estabilidad de mercados e inclusive si el país en crecimiento tiene una oferta externa elástica (Bhagwati, Panagariya y Srinivasan 1998: 371-373).

Chile ha experimentado un próspero crecimiento económico en la última década, apoyado en los beneficios de su política de apertura comercial, particularmente en el sector clave (minería), con socios del calibre de China; empero, las ganancias de este crecimiento no se han están quedando en manos del Estado sino desviándose a empresas transnacionales, lo cual representaría la *distorsión*¹⁵ a la que se refiere Bhagwati.

Adicionalmente, el crecimiento económico constituye el canal indirecto hacia una reducción de la pobreza y una mejora de la equidad, pero la política distributiva es el canal directo. De acuerdo a Bhagwati, el crecimiento es la principal estrategia para un

¹⁵ “If distortions are present in the economy, trade liberalization need not lead to “static” gains [...] When it comes to the beneficial effects of growth, Bhagwati showed equally that in the presence of distortions, growth under free trade could be immiserizing” (Bhagwati & Srinivasan, 1999: 16)

desarrollo inclusivo; sin embargo, el Estado debe asegurarse de que este crecimiento esté incluyendo a los miembros más pobres de la sociedad (Bhagwati, 2011). Por ello, cabe investigar si es sólo un desvío de las ganancias tributarias del Estado a partir de la minería a empresas transnacionales, si se trata de una falencia en la política distributiva o si es una combinación de ambos factores que ha llevado a que se mantenga la inequidad chilena pese a su crecimiento económico sostenido. En cualquier caso, la *Teoría del Crecimiento Empobrecedor* permitirá acercarse a una mejor interpretación de por qué el crecimiento económico de Chile permanece bajo la condición de un ‘Crecimiento sin Equidad.’

3.2 Triangulación Teórica de Apertura Comercial, Crecimiento y Pobreza

La relación entre liberalización comercial, crecimiento económico y pobreza ha propiciado un gran debate en el medio académico e intelectual en las últimas dos décadas a causa de la experiencia de inserción al comercio internacional de varias economías pobres y en vías de desarrollo.

Sachs y Warner (1995) realizaron un estudio basado en regresiones comparativas entre países que se habían liberalizado desde la década de 1980 y algunos que mantuvieron sus economías cerradas y llegaron a la conclusión de que la apertura por sí sola no es suficiente para generar crecimiento económico. Desde una perspectiva intermedia, Rodríguez y Rodrik (1999) mantienen una postura escéptica ya que han encontrado poca evidencia de que políticas de apertura comercial estén significativamente asociadas con el crecimiento económico. De igual manera, estos autores no encuentran una relación entre crecimiento y bienestar, aducen que las políticas comerciales pueden tener un efecto positivo en el bienestar sin afectar la tasa de crecimiento económico y viceversa (Rodríguez y Rodrik, 1999:4).

En contraposición, los defensores del libre comercio han demostrado un fuerte nexo entre liberalización comercial y crecimiento económico para los países en vías de desarrollo. El estudio de Dollar y Kraay (2001) determina que si se clasifica a los países entre globalizadores y no-globalizadores con referencia a su desempeño económico entre 1977 y 1997, el primer grupo tiene las tasas de crecimiento más altas. Asimismo, Krueger (1997) y Bhagwati y Srinivasan (1999) sostienen que una mayor apertura comercial permite que una economía aproveche sus ventajas comparativas y, así,

incremente la eficiencia en asignar sus recursos. Además, Wacziarg y Horn (2003) determinaron que los hallazgos del estudio de Sachs y Warner (1995) eran sensibles al período de tiempo analizado y concluyeron que, en directa oposición a lo definido por Sachs y Warner, la liberalización tiene efectos sumamente positivos en el crecimiento económico. Todos estos autores coinciden en que no se trata necesariamente de una relación causal dado que consideran a la apertura y al crecimiento como variables endógenas.

Al sumar la variable de pobreza a la ecuación, Bhagwati y Srinivasan amplían el nexo anteriormente establecido. Bhagwati y Srinivasan (2002) defienden que el comercio promueve el crecimiento económico y éste, a su vez, reduce la pobreza. Sin embargo, Bhagwati y Srinivasan también advierten la necesidad de que una estrategia de promoción de exportaciones esté acompañada de políticas conducentes a la estabilidad macroeconómica.

If a country wishes to maintain an export-promoting, as distinct from an import-substituting strategy, so that it is generally speaking opting for freer trade, then it will have to maintain macroeconomic stability. Thus, such macroeconomic stability must be regarded as endogenous the policy choice in favor of freer trade. Therefore, commitment to an outward oriented trade policy indirectly assists the poor since they are vulnerable to inflation (Bhagwati y Srinivasan, 2002:3).

De acuerdo a su lógica, al mantener una macroeconomía estable, se reduce la vulnerabilidad a subidas inflacionarias y los pobres se benefician indirectamente de esta correlación. Bhagwati añade que el crecimiento del PNB/PIB se debe observar como una variable instrumental, la cual permite tener un impacto en el objetivo último de reducir la pobreza (Bhagwati, 2011a:155). Es decir, el crecimiento económico debe ser entendido como un instrumento, en lugar de un objetivo en sí mismo.

3.2.1 Vía Indirecta y Directa: Reducción de la Pobreza y Desigualdad

A lo largo de su carrera, Jagdish Bhagwati ha defendido que la reducción de la pobreza solo puede alcanzarse mediante la combinación de un estímulo de forma *indirecta* y una inversión de forma *directa*. Bhagwati proporciona la siguiente definición:

(1) The indirect route, i.e. the use of resources to accelerate growth and thereby impact on the incomes and hence the living standards of the poor, and (2) the direct route, i.e. public provision of minimum-need-oriented education, housing, nutritional supplements and health (Bhagwati, 2011a: 152).

La vía indirecta se enfoca en la gestión del Estado para acelerar el crecimiento y, así, mejorar indirectamente la situación de los más pobres por un incremento en los ingresos; mientras que la vía directa se materializa en un mayor gasto estatal para el consumo público (ej. salud y educación) y depende de un sistema distributivo eficiente.

A diferencia de la noción neoliberal del *trickle-down* o goteo, Bhagwati propone una estrategia de levantamiento o *pull-up*¹⁶ que exige un una activa gestión e intervención estatal para promover políticas a favor de los pobres que contrarresten los efectos negativos de las fuerzas del mercado.

The pull-up effect on poverty would improve if the opportunities provided by a growing economy were enhanced through preferential schemes. Policy-induced pro-poor bias was thus to be introduced into the growth process, to offset and outweigh and bias in the opposite direction that the market, interacting with inherited political and social forces, may imply. The concern therefore, [is] not with sustained immiserising outcomes and how to cope with them but rather with the devising of policy instruments to bias the growth process towards greater efficacy of the pull-up effects (Bhagwati, 2011a:160-161).

El fundamento conceptual detrás de esta estrategia consiste en que si se incorpora políticas pro-reducción de la pobreza en el proceso de crecimiento de un país, los efectos empobrecedores inherentes a este mismo proceso pueden ser mitigados y los efectos de levantamiento resultan más efectivos.

El impacto es indirecto dado que el Estado respalda políticas económicas que mejoran *indirectamente* la situación de los pobres. Como arguye Bhagwati, “government [has] to be critically involved in raising internal and external savings, in guiding if not allocating investment, in growing faster so that [it] could bring gainful employment and increased incomes to the poor” (Bhagwati, 2011a:158). Los beneficios del crecimiento económico no filtran por sí solos a los estratos de menores ingresos, pero si el Estado promueve políticas que estimulen el ahorro, la inversión y el

¹⁶ “Active pull-up strategy requiring extensive savings mobilization, with the state playing a major (interventionist) role in that effort (Bhagwati, 2011b:196).

crecimiento, los niveles de empleo y los salarios tienden a mejorar y se puede aminorar los altos niveles de pobreza.

Sin embargo, para trazar un desarrollo a largo plazo, la estrategia debe incluir también una reducción de la desigualdad. Parafraseando a François Bourguignon, ex-vicepresidente del Banco Mundial, el verdadero reto a la hora de establecer una estrategia de desarrollo para reducir la pobreza radica en la interacción del crecimiento y la distribución (Bourguignon, 2004:2).

Growth modifies the structure of the economy and therefore may potentially affect the distribution of income and welfare [...] Redistribution alongside the development process may help modify potentially adverse primary distributional effects of growth (Bourguignon, 2004:12, 16).

El crecimiento genera condiciones que permiten una modificación de la distribución del ingreso. Esto puede llevar a que el bienestar aumente o disminuya en la sociedad, dependiendo de si el Estado ha implantado una redistribución eficiente de los beneficios del auge económico.

El estímulo directo para la reducción de la pobreza se asienta en la promoción estatal de programas y políticas sociales que busquen abrir un nuevo campo de oportunidades para los diferentes estratos sociales de una manera más equitativa e inclusiva. Bhagwati aclara que una agenda social dirigida a los pobres y las minorías debe ir de la mano del proceso de crecimiento (Bhagwati, 2011b: 203). Para lo cual, “supplementary programmes are needed to accompany growth, so that it can act more effectively as a locomotive lifting people out of poverty” (Bhagwati, 2011b:197). El crecimiento económico no se traduce inmediatamente en un avance social, por lo que el Estado debe tener una intervención firme en búsqueda de condiciones de equidad para la población.

Para alcanzar mayor eficiencia y crecimiento, la redistribución debe concentrarse en una mejor distribución de la riqueza, no solo en la distribución de los ingresos (Bourguignon, 2004:22). Al lograr una distribución más equitativa, se evita que los altos niveles de desigualdad social afecten el ritmo de crecimiento económico en el largo plazo. La redistribución de la riqueza comprende transferencias directas de los fondos

estatales a las personas de menores ingresos en la sociedad con el fin de proveerles lo mínimo indispensable para su subsistencia.

A pesar de que el gasto social por medio de transferencias y bonos directos ha sido asociado con un efecto negativo en la eficiencia, algunos países latinoamericanos han implementado exitosamente programas de ‘*smart transfers*’ o transferencias condicionales¹⁷.

These are essentially means-tested income transfer programs, with some additional conditionality built in. Benefits are conditional on children attending school and visiting a medical center regularly [...] They effectively contribute to human capital accumulation for the families – provided, of course, that the supply of education and health services matches the induced increase in demand (Bourguignon, 2004:24).

En vez de propiciar un desinterés por involucrarse en actividades productivas, este tipo de programas han establecido condicionalidades que potencian el mejoramiento del capital humano a futuro. Los bonos bajo condicionalidades determinan que para poder acceder a ellos, los interesados han de calificar acorde a sus ingresos y deben comprometerse a cumplir condiciones como enviar a sus hijos a la escuela desde una edad temprana o asistir a centros de salud regularmente para chequeos periódicos; de este modo, el Estado sabe que esa inversión que realiza está asegurando, simultáneamente, una mejor cobertura de salud y educación para los pobres.

En Chile, el Programa Social *Chile Solidario* incluye un bono de esta índole, el *Aporte Solidario* o *Bono de Protección a la Familia*. Se trata de “conditional cash transfer that lasts as long as the family support and is paid to females heading families or the female partner of the head” (Soares et al., 2007:5). Se lo aplica con el objetivo de cubrir los costos de la canasta básica y otros servicios/necesidades que se consideran

¹⁷ *Bolsa Escola* en Brasil, *Progresas/Oportunidades* en México y *Chile Solidario* en Chile. Para más detalles respecto al impacto de estos otros proyectos véase, Bourguignon, Francois, Francisco Ferreira and P. Leite (2003), “Conditional cash transfers, schooling and child labor: micro-simulating Brazil’s Bolsa Escola program”; Glewwe, Paul & Kassouf, Ana Lucía (2010) “The Impact of the Bolsa Escola/Familia Conditional Cash Transfer Program on Enrollment, Drop Out Rates and Grade Promotion in Brazil;” Skoufias, Emmanuel (2005), “PROGRESA and its impacts on the Welfare of Rural Household in Mexico” y Soares et al. (2007). “Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts upon Inequality.”

como mínimas indispensables para que una familia subsista y se pueda combatir la exclusión social.

Dentro de la combinación del *canal indirecto* y *canal directo*, se distinguen dos formas en las que el crecimiento económico contribuye a la reducción de la pobreza y fomenta avances sociales para la mayoría de población. En primer lugar, la prosperidad económica incrementa los ingresos fiscales por medio del pago de más impuestos, estas crecientes ganancias pueden financiar más programas en contra de la pobreza.

Growth attacks poverty in yet another way: economic prosperity alone increases tax revenues, in turn, can be used to finance conventional anti-poverty programmes. Without revenues, these expenditures cannot be sustained, let alone expanded. But this requires that these agendas be on the radar screen of governments: the availability of funds is no guarantee that they will be used for the right purposes (Bhagwati, 2011b:193-194).

La existencia de estas ganancias por sí solas no refleja un avance en la agenda social ya que el Estado debe garantizar la canalización de estos fondos hacia programas sociales eficaces.

En segundo lugar, el crecimiento crea nuevas plazas de trabajo para los estratos más bajos de la población y, al tener mayores ingresos, éstos pueden incrementar su gasto en educación y salud. Mejor acceso a educación incurre en un nuevo abanico de posibilidades laborales y aún mejores ingresos, estableciendo un medio de movilidad social. Bhagwati asevera, “higher income will come only when growth provides economic opportunities that allow increasing numbers of children to travel down the educational road” (Bhagwati, 2011b: 203). En conclusión, los pobres necesitan mayor y mejor acceso a la educación para tener más oportunidades de ascenso socioeconómico.

CONCLUSIONES

El presente capítulo se ha estructurado en base a la relación entre Estado y mercado. En el apartado sobre la perspectiva ortodoxa del desarrollo, se establece la preferencia de sus partidarios por una intervención estatal mínima, mayor asignación de recursos por parte del mercado y liberalización comercial como la receta indicada para los países subdesarrollados y en vías de desarrollo. Empero, la visión heterodoxa contiene que el capitalismo occidental no puede ser simplemente trasladado a la región latinoamericana

ya que el desarrollo sólo se puede alcanzar al conocer y considerar las estructuras históricas y sociales pre-existentes. El Enfoque Estructuralista y la Teoría de la Dependencia proponen una explicación alterna a la teoría económica ortodoxa que permite entender de mejor manera el retraso de los países periféricos ante el crecimiento de los países del centro. Además, la economía heterodoxa exige una mayor intervención del Estado y una estrategia de sustitución de importaciones para lograr el desarrollo de las economías latinoamericanas/periféricas. Esta sección no sólo ha trazado una trayectoria del concepto del desarrollo dentro de la teoría económica; sino que también ha proporcionado ejemplos de teorías alternativas a la propuesta para esta tesis, aunque ninguna explica la realidad actual de la economía chilena.

Se han enmarcado estas visiones del desarrollo dentro del concepto de la gobernanza del desarrollo, perteneciente a la Economía Política Internacional Neorrealista. Desde esta óptica, el modelo neoliberal tradicional y el modelo heterodoxo tampoco presentan todas las facetas del modelo chileno. Por ello, a pesar de que la Teoría del Crecimiento Empobrecedor de Jagdish Bhagwati emane de una concepción ortodoxa del comercio, resulta ser la más acertada dado que no circunscribe al bienestar en función de los ingresos sino en términos de acceso a mejores servicios sociales que deben ser promovidos por el Estado.

CAPÍTULO IV CAPITULO EMPIRICO

CHILE: ENTRE EL CRECIMIENTO ECONOMICO Y EL BIENESTAR SOCIAL

A pesar de que Chile aparece en el exterior como un modelo de consistencia económica y administración fiscal prudente, hay un profundo descontento con el modelo neoliberal y sus consecuencias económicas para aquellos que no forman parte de la élite económica
(Alexei Barrionuevo, 2011)

Desde el año 2000, Chile ha experimentado con mayor intensidad el ‘doble efecto chino,’ es decir, un incremento en los volúmenes de importaciones chinas de cobre chileno junto al gran aumento de los precios de cobre en los mercados internacionales que resulta de esta creciente demanda china. Un cálculo aproximado arroja como resultado que “un aumento de US\$0,10 en el precio del cobre genera un incremento de US\$1.100 millones en los ingresos chilenos” (Claro, 2006:173). Acorde a esta lógica, una expansión positiva de las exportaciones del cobre acelera el nivel de la actividad económica, la cual se ve reforzada por un aumento del flujo de capital extranjero y genera un estímulo para las inversiones (Meller, 2003:25). La combinación de estos factores, a su vez, pueden acrecentar los ingresos fiscales chilenos y, en teoría, el Estado chileno contaría con mayores recursos económicos para combatir los males que se interponen en su modelo de desarrollo nacional, pobreza y desigualdad. Por ende, se utilizará el modelo de Crecimiento Empobrecedor para explicar cómo, en el caso chileno, se vincula una mayor apertura comercial con un mayor nivel de crecimiento que inclusive ha conllevado a una reducción de la pobreza; pero ha creado, paralelamente, condiciones que corroen el bienestar social.

4.1 Apertura Comercial: Fuente del Crecimiento

El modelo de crecimiento chileno se erige en un régimen abierto, caracterizado por una política comercial orientada a la suscripción de acuerdos de libre comercio. A partir del año 2003, Chile se enfoca en una búsqueda de mayor liberalización comercial con los países de la región de Asia-Pacífico. Este interés se debe al beneficio que Chile percibe podría alcanzar al asociarse comercialmente con países que han mantenido altos niveles de crecimiento económico en las últimas décadas. Por consiguiente, Chile ha suscrito acuerdos de preferencia comercial con China en 2005, Japón en 2007 y un acuerdo

parcial con India en 2006. Como lo detalla el resultado del Examen de Política Comercial de Chile de 2009, presidido por la OMC,

Hasta el año 2003 ya se contaba con acuerdos con América y Europa, por lo que el desafío que se presentaba para Chile en 2003 era promover un mayor acercamiento con las economías de la región Asia Pacífico. Esta estrategia de apertura bilateral, compatible con las normas multilaterales, es la manifestación de una estrategia de desarrollo que se sustenta en una economía abierta al exterior. Ello ha permitido reducir vulnerabilidad externa de la economía, consolidar y ampliar el acceso de bienes y servicios a los principales mercados mundiales de exportación, aumentar la captación de inversión extranjera, todo ello con base en reglas claras que garantizan previsibilidad en las relaciones comerciales y construido al amparo de la normativa de la OMC (OMC, 2009).

Bajo este esquema, el apartado 4.1 de este capítulo sugiere que la mayor apertura comercial con China ha constituido uno de los pilares del crecimiento económico chileno para el septenio 2003-2010.

4.1.1 TLC entre Chile y China

El Tratado de Libre Comercio entre Chile y China, suscrito en el año 2005, selló una larga trayectoria de vinculación comercial y diplomática e instituyó una institucionalidad permanente que facilita y dinamiza el comercio bilateral. Más allá de una simple oportunidad de crecimiento, “el TLC busca promover el desarrollo económico y social mediante el comercio y la cooperación” (TLC, 2005:59). Por medio del TLC, China apunta a asegurar un abastecedor confiable de cobre y establecer una plataforma de negocios y servicios para el resto de América Latina (Witker, 2007:578). Para Chile, el TLC representa la posibilidad de ampliar oportunidades de negocios, promover exportaciones y estimular inversiones chinas en sectores claves de la economía chilena; desde una perspectiva global, el TLC ha planteado la oportunidad de fortalecer el posicionamiento de Chile en los mercados asiáticos y, así, crear fuentes adicionales de ingresos que permitan llevar a cabo políticas de desarrollo nacional. A continuación, se detallan los capítulos del TLC pertinentes para el sector minero con el fin de sintetizar las condiciones favorables para ambas partes respecto al comercio de mercancías e inversiones encapsuladas en dicho acuerdo.

La estructura del TLC sigue, en general, los contenidos y disciplinas de la OMC, aunque suscrito principalmente al universo de las mercancías (Witker, 2007:572), exhibiendo una cobertura más limitada acerca de inversiones. Chile y China convinieron las condiciones para el comercio de mercancías en varios capítulos de su TLC, enfatizando en particular las Reglas de Origen, el Acceso a Mercados, la Facilitación del Comercio y la Cooperación Técnica.

Los capítulos IV y V del TLC tratan exclusivamente sobre *Reglas de Origen*, cubriendo tres artículos claves para el comercio de mercancías del sector minero. El artículo 16 –*Mercancías Totalmente Obtenidas*- literal (a) detalla que “los productos minerales extraídos del suelo o fondos marinos de Chile son productos totalmente obtenidos en el territorio chileno” (TLC, 2005:10). El artículo 30 –*Certificado de Origen*-, párrafo 1 y 2 requieren que para que las mercancías califiquen al tratamiento arancelario especial, se [envíe] el Certificado de Origen y [que éste sea] emitido por autoridades gubernamentales competentes de acuerdo a la solicitud escrita presentada por el exportador (TLC, 2005:18). Conforme a los procedimientos establecidos, se debe presentar el Certificado de Origen original a las autoridades aduaneras de China para completar la transacción. El artículo 34, párrafo 1 describe las *Obligaciones respecto a las Importaciones* haciendo hincapié en la necesidad de un Certificado de Origen válido para entregar a las autoridades aduaneras y el mismo que debe presentarse a la hora de declarar las importaciones (TLC, 2005:20).

El capítulo III sobre *Trato Nacional y Acceso de Mercancías al Mercado* enmarca el tipo de trato y preferencias que se le otorga a las mercancías de las partes contratantes bajo este Tratado de Libre Comercio. De acuerdo al artículo 7 –*Trato Nacional*-, “cada Parte otorgará trato nacional a las mercancías de la otra Parte de conformidad con el Artículo III del GATT 1994” (TLC, 2005:6). Asimismo, el artículo 8 –*Eliminación Arancelaria*- en sus párrafos 1 y 2 instituye la prohibición de adoptar un nuevo arancel o incrementar un arancel aduanero de importación existente sobre una mercancía de la otra Parte y exige que cada Parte elimine progresivamente sus aranceles aduaneros de importación sobre mercancías originarias (TLC, 2005:6).

El capítulo VIII sobre *Barreras Técnicas al Comercio* introduce, en el artículo 64, los medios para promover una *Facilitación de Comercio* entre las partes contratantes y, en el artículo 68, la vía hacia una mayor *Cooperación Técnica*. Conforme al párrafo 1 del

artículo 64 “las Partes intensificarán su trabajo conjunto en el campo de las normas, los reglamentos técnicos y los procedimientos de evaluación de la conformidad con miras a facilitar el acceso a sus respectivos mercados” (TLC, 2005:35), velando ante todo por mantener la transparencia (Capítulo IX) y recurrir a la solución pacífica de controversias (Capítulo X) cuando sea necesario.

A su vez, la facilitación de comercio debe ser integrada con un mayor grado de cooperación técnica para optimizar los resultados. Tal como lo establece el artículo 68 sobre *Cooperación Técnica*, párrafo 1 se debe promover un intercambio de conocimiento por medio de “la asistencia técnica, información y ayuda en los términos y condiciones mutuamente acordados con el fin de mejorar las normas, reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad [...] vinculados a áreas específicas de interés” (TLC, 2005:37-38). Como resultado, la cooperación técnica no solo tiene el potencial de impulsar el comercio de mercancías entre Chile y China sino también de activar el sector de las inversiones ya que “incentiva la presencia de las Partes y de sus mercancías y servicios en los mercados del Asia Pacífico y de América Latina respectivamente” (TLC, 2005:59), al crear normas y procedimientos compatibles entre las partes.

El TLC inclusive contiene un artículo específico acerca de la cooperación minera e industrial -artículo 113-, exhortando:

Incentivar a las agendas de gobiernos, instituciones de investigación, universidades y empresas privadas de cada país para celebrar convenios directos de apoyo de actividades de cooperación, programas, proyectos o empresas de riesgo compartido; enfocándose en sectores de interés mutuo y complementario y basándose en convenios y acuerdos existentes entre compañías y corporaciones cupríferas (TLC, 2005:66).

De esta manera, el TLC aplica los postulados de la OMC respecto a la facilitación del comercio y la cooperación directamente al sector minero.

En el ámbito de las inversiones, la cooperación constituye el nexo entre mayor comercio de mercancías y creación de incentivos para una mayor inversión extranjera. Por lo tanto, el artículo 112 sobre *Promoción de Inversiones* determina, en el párrafo 1, que el “objetivo de la cooperación será ayudar a las Partes a promover, dentro de los límites de sus propias competencias, un clima atractivo y estable para las inversiones

recíprocas”, proporcionando, conforme al párrafo 2 - literal c, “información nacional para los inversionistas potenciales y sobre las entidades cooperativas de inversión” (TLC, 2005:66). Al afianzar relaciones comerciales y fomentar un ambiente de estabilidad mediante la cooperación, las Partes tienden a aumentar su presencia e inversiones en los mercados de la contraparte.

Antes de la firma del TLC, Chile y China ya habían suscrito un *Acuerdo para la Protección y Promoción de las Inversiones* (APPI) en 1995. Este convenio se pactó basándose en los preceptos de igualdad y ganancias mutuas para inducir abiertamente una mayor inversión de China en Chile y viceversa. Los artículos 2 y 3 del APPI promulgan una promoción de inversiones en el territorio de la contraparte acorde a sus leyes y regulaciones, pero otorgándole un trato justo y equitativo al igual que garantizando su protección (APPI, 1995:2). A partir del APPI, se iniciaron las negociaciones para un *Acuerdo Suplementario de Inversiones* que complementaría al TLC del 2005 y fue firmado el 9 de septiembre del 2012 en el marco de la Cumbre de líderes de la APEC.

Las negociaciones progresivas del TLC entre China y Chile han incluido tres etapas: primero se negoció el TLC de Bienes, segundo el Acuerdo Suplementario de Comercio de Servicios y tercero el Protocolo/Acuerdo Suplementario de Inversiones. Partiendo del APPI de 1995, el nuevo Protocolo de Inversiones amplía las posibilidades de arbitraje a todo tipo de controversias relativas al Acuerdo y se incluyen nuevas disciplinas como ‘Requisito al Desempeño’ e ‘Introducción de Reglas Procesales’ (MINREL, 2012:1). El Canciller de Chile, Alfredo Moreno, explicó que como consecuencia de esta firma “solo [para el 2012] Chile [tendría] en inversiones provenientes de China un equivalente a mil millones” (MINREL, 2012:1), siendo apenas el inicio de una relación fructífera orientada a mayores inversiones chinas a mediano y largo plazo.

4.1.2 Análisis de Exportaciones Cupríferas de Chile con destino a China

EL TLC entre Chile y China ha implementado normas formales que propician un mayor dinamismo en el comercio bilateral, teniendo un impacto positivo particularmente en el sector minero dada su preponderancia en las relaciones

comerciales preexistentes de estas naciones. Por lo tanto, se abordará brevemente el impacto sectorial del TLC para luego proveer un análisis de la incidencia de una mayor apertura comercial en las exportaciones de cobre chileno enviadas a China.

En la práctica, el TLC del 2005 ha facilitado exitosamente el comercio y acceso a mercados entre Chile y China al establecer una desgravación arancelaria inmediata para Chile del 92% de sus exportaciones, teniendo al cobre y otros minerales dentro de los principales productos que gozaron acceso inmediato (Witker, 2007:573). La evaluación de las relaciones comerciales entre Chile y China revela,

Luego de la entrada en vigencia del TLC, las exportaciones hacia China se aceleraron fuertemente, el año 2007 superaron 6,3 veces el crecimiento de las exportaciones totales de Chile, en gran parte debido al aumento del precio de cobre. El elevado aumento en la participación de las exportaciones hacia China en el total de los envíos, transformó a ese país desde el año 2007 en el principal destino exportador [de Chile]. Es más, dado que la disminución de los envíos fue mayor en el total que hacia China, siguió aumentando su relevancia, superando el 20% del total exportado por Chile (DIRECON, 2009:7).

Las exportaciones mineras chilenas correspondieron a \$8,773 millones en el 2003 y ascendieron a \$48,865 millones para el 2011 (SONAMI, 2012), casi seis veces más altas en tan solo ocho años. Si añadimos estas cifras al dato de que 23% de las exportaciones chilenas tienen como destino a China y 85% de las mismas corresponden a exportaciones mineras, cabe destacar que, desde que el TLC entró en vigencia en el 2006, la demanda china ha tenido un impacto substancialmente positivo en la exportación de productos mineros chilenos.

La alta dependencia en exportaciones de cobre hacia China se ha mantenido inclusive después del TLC del 2005. Los principales productos chilenos exportados a China son los cátodos de cobre refinado con 47,6% y minerales de cobre con 29,6%, acaparando un 77% del total de exportaciones enviadas a China en 2009 (DIRECON, 2009:10). Si bien un 85% de las exportaciones con destino a China se concentran en el sector minero, la mayor parte se concentra solamente en productos cupríferos; reafirmando la centralidad del cobre dentro del sector exportador chileno.

Gráfico N.º 1
Exportaciones de Cobre Chileno a China (Millones de US\$)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de DIRECON (2011)

En el Gráfico N.º 1, se puede apreciar el sustancial incremento en exportaciones cupríferas chilenas con destino a China desde el año 2003 hasta 2010, multiplicándose más de diez veces en sólo siete años. Se bordean 1.300 millones de dólares en exportaciones para 2003; mientras que se concluye la década con más de 14.000 millones de dólares, registrando solo del 2009 al 2010 una variación del 46%. Al analizar la información con mayor escrutinio se verifica que el incremento anual en exportaciones cupríferas corresponde aproximadamente a 1.200 millones de dólares entre 2003 y 2005. Sin embargo, las exportaciones cupríferas hacia China experimentan un acelerado despegue entre el 2006 y 2007, después de que el TLC entra en vigor, duplicándose de 4.104 millones de dólares a 8.406 millones de dólares. Las exportaciones de cobre han crecido a una tasa anual de 31% desde el 2005, representando el 82% del total enviado durante el 2010, mientras el 2006 representaba el 80% (DIRECON, 2011:6). A la luz de estas cifras, se valida un efecto positivo del TLC sobre los niveles de exportación cuprífera destinada a China.

4.1.3 Inversiones Chinas en Sector Minero Chileno

El eje principal del Acuerdo MIC¹⁸ de la OMC se centra en “promover la expansión y la liberalización progresiva del comercio internacional y facilitar las inversiones a través de las fronteras internacionales para fomentar el crecimiento económico de todos los

¹⁸ MIC se refiere a Medidas en materia de Inversiones relacionadas al Comercio.

interlocutores comerciales, en particular de los países en desarrollo, asegurando al mismo tiempo la libre competencia” (OMC, 2012). Acatándose a este acuerdo de la OMC, Chile y China han promovido sus inversiones por medio del *Acuerdo para la Protección y Promoción de las Inversiones* (APPI) de 1995 y el actual *Acuerdo Suplementario de Inversiones* del TLC de 2005. Ambos acuerdos disponen que no puede existir discriminación entre inversores/mercancías nacionales y extranjeras una vez ingresados en el país, reafirman la limitación de restricciones cuantitativas, buscan fomentar un ambiente de estabilidad que atraiga las inversiones de su contraparte y promover la libre competencia en sus mercados.

Pese a estas estipulaciones contractuales a favor de la inversión extranjera, se observa una disparidad entre el incremento del comercio de cobre y la inversión de China en el sector cuprífero de Chile. En términos comerciales, Chile y China mantienen un intercambio sólido, particularmente en el sector cuprífero, que les ha permitido superar los estragos de una contracción en la demanda mundial por la crisis económica internacional entre 2008 y 2009. Esta solidez no se visibiliza en el ámbito de las inversiones. Al punto que, en el año 2010, el Ministro Laurence Golborne planteó la necesidad de aumentar la inversión directa de China en Chile ya que en el sector minero es inferior a los \$100 millones de dólares (BCN, 2010). Esta cifra resulta bastante sorprendente si se considera que China capta cerca del 50% de las exportaciones cupríferas totales de Chile, se pensaría que el gigante asiático tendría mayor premura en invertir en este sector.

A paso lento, se han concretado acuerdos estratégicos entre compañías chinas y la empresa estatal del Cobre de Chile, CODELCO, desde 2006. La empresa metalúrgica china MINMETALS y CODELCO crearon una alianza estratégica en 2006. Ésta se conformó en dos contratos que definían la compra de cobre producido por CODELCO durante el plazo de quince años. A cargo del Presidente Ejecutivo, Juan Villarzú, CODELCO se comprometió a lo siguiente:

Entrega a esa sociedad [con MINMETALS] de 56.750 toneladas al año durante quince años (cerca de 830 mil toneladas en ese lapso), y esta sociedad le paga en forma anticipada parte del precio de ese contrato, que son US\$550 millones; el resto se paga a medida que se va despachando el cobre. Por otro lado, esa sociedad tiene un contrato para vender a MINMETALS ese mismo cobre a precio de mercado en el momento en que se hace la transacción; o sea cada año, en los

mismos términos en que CODELCO hace sus contratos regulares con China, al precio del mercado de la Bolsa de Metales de Londres más el premio China (CODELCO, 2005).

Mediante estos contratos, MINMETALS aseguró su abastecimiento de cobre refinado proveniente de Chile, logró mantener acceso seguro a cobre de bajo costo y se comprometió a fomentar una cooperación tecnológica con su contraparte chilena¹⁹.

Paralelamente, Chinalco y Yunnan Copper Industry Co. Ltd., tercer mayor productor de cobre en China, ha pactado varios *joint ventures* con CODELCO y sus subsidiarias para la exploración y excavación de cinco proyectos cupríferos en Chile: Palmani, Caramasa, Candelabro, Sulfatos y Humito. Estas alianzas se convinieron desde 2006 y las condiciones para las exploraciones y excavaciones se han ido negociando entre 2006 y 2012. Se anticipa que el proyecto Sulfatos demandará una inversión total de US\$20 millones en un período de seis años (CYCAL, 2013a). Asimismo, se estima que el proyecto Humito tendrá un gran potencial económico ya que existe la posibilidad de una zona secundaria de enriquecimiento cuprífero que ocupa aproximadamente 20 km² (CYCAL, 2013b). Las posibilidades de encontrar y explotar grandes depósitos de minerales son enormes para estos proyectos, lo que significará substanciales ganancias para estos *joint ventures* sino-chilenos.

4.2 La Vía Indirecta: Auge Económico de Chile a partir del Boom Cuprífero

América Latina comprende una región de vasta riqueza natural y energética, razón por la cual China ha orientado mayores esfuerzos para asegurar su abastecimiento de dichos recursos con miras a sostener su tendencia de crecimiento económico sostenido de los últimos 30 años. Esta creciente demanda de materias primas ha generado un doble efecto positivo para las economías latinoamericanas; por un lado, éstas se benefician del incremento en exportaciones hacia China y el alza en los precios de los productos

¹⁹ Bajo la presidencia de José Pablo Arellano, CODELCO toma la decisión de suspender derechos de MINMETALS sobre yacimiento con miras a mantener posesión absoluta sobre la mina Gabriela Mistral. En el acuerdo de 2006, “se establecía una opción de compra, a favor de la empresa china, de hasta 49% del proyecto Gaby, hoy mina Gabriela Mistral. Sin embargo, en los últimos meses [de 2008] la empresa estatal chilena había manifestado la intención de revisar el acuerdo para mantener el 100% de la propiedad del nuevo yacimiento” (CODELCO, 2008).

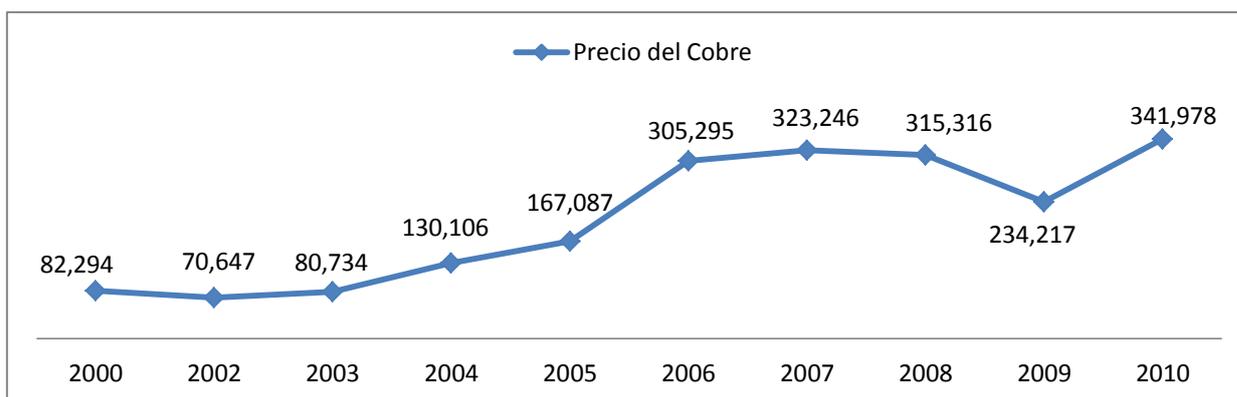
básicos; al mismo tiempo que perciben mayores ganancias derivadas de sus exportaciones producto del ‘efecto China’ en los precios.

4.2.1 Impacto de China en el Precio del Cobre

Debido al rápido proceso de industrialización de China en las últimas décadas, los minerales, metales y recursos energéticos se han convertido en los productos primarios de mayor demanda para el desarrollo tecnológico y de infraestructura del gigante asiático. “Durante las décadas de 1980 y 1990 disminuyó la intensidad energética y de uso de metales en la producción de China, pero esta situación se revirtió desde fines de los años noventa o comienzos de la década de 2000 [...] En los últimos tiempos se ha verificado un cambio dirigido a industrias intensivas en capital y energía [en China]” (Jenkins, 2011:81). En consecuencia, China ha venido acaparando un alto porcentaje de la demanda de minerales y metales latinoamericanos con el fin de sustentar el progreso de su industria eléctrica y electrónica y ampliar sus proyectos de urbanización.

El acelerado aumento en la demanda de China por productos básicos a lo largo del primer decenio del siglo XXI ha beneficiado especialmente a las economías latinoamericanas con alta producción petrolera y minera. El profesor de la Universidad de East Anglia, Rhys Jenkins, demuestra que en América Latina, “dos productos básicos, el petróleo y el cobre, representan alrededor de las tres cuartas partes de la ganancia total en los ingresos derivados de las exportaciones como resultado del “efecto China” en los precios de los productos básicos” (Jenkins, 2011:88). En el caso de Chile, cabe resaltar que este país puede abarcar tan sólo un 0,6% del territorio mundial, pero concentra un 35% de la producción mundial de cobre. Del mismo modo, vale señalar que “en la primera década de los años 2000, más del 60% del aumento del consumo mundial de cobre provino de China” (Arellano, 2011:13). En conjunto, estos datos revelan la posibilidad de una fuerte incidencia de la demanda de China en el precio del cobre chileno, como se discutirá en detalle a continuación.

Gráfico N.º 2
Precio de Cobre Refinado (cUS\$/lb)



Fuente: Elaboración propia en base de banco de datos de COCHILCO

En el Gráfico N.º 2, se constata el dramático aumento del precio del cobre durante la primera década del siglo XXI. Dentro del período pertinente para esta tesis, se registra un incremento constante en el precio del cobre con dos puntos de inflexión. Primero, se establece un aumento significativo en el precio hasta el año 2007, alcanzando \$323,246 centavos de dólar por libra de cobre refinado. En segunda instancia, se experimenta una drástica caída en el año 2009 a \$234,217 centavos de dólar por libra, pero el precio retoma su tendencia en el año 2010 y llega a su máxima para el período en cuestión. Se registra que el precio de la libra de cobre refinado equivalía a \$82,294 centavos de dólar en el 2000, mientras que para el año 2010 éste asciende a \$341,978 centavos de dólar/libra; marcando un incremento porcentual del 415,6% en sólo una década. De este aumento, Jenkins estima que, entre el 2002 y el 2007, le corresponde un 356,5% al efecto China (Jenkins, 2011:79), atribuyéndole un impacto considerable a la demanda china sobre las fluctuaciones del precio de cobre.

Bajo este esquema, Chile se posiciona entre los países latinoamericanos más favorecidos por el efecto China dada su enorme producción de cobre. Para el año 2007, se calcula que las ganancias estimadas de Chile a partir del efecto China en el aumento del precio del cobre se situaron entre el 28,8% y el 47,8% (Jenkins, 2011:90). Los amplios márgenes de ganancia obtenidos a causa del efecto China confirman una trascendencia significativa de la demanda China sobre los precios del cobre chileno.

4.2.2 Ingresos Estatales de Chile provenientes de Tribuciones

Mineras

A pesar de que el debate acerca del 'escaso aporte' de las empresas transnacionales de la Gran Minería Privada prevalece en Chile, su contribución tributaria ha incrementado significativamente en el período 2003-2010. Partiendo de los altos precios del cobre, el creciente aporte de la minería estatal y privada en los últimos siete años ha generado, sin duda, un substancial incremento en los ingresos estatales. Tal como lo plantea el Informe de la Dirección de Presupuestos del Gobierno de Chile,

Una fuente significativa de ingresos fiscales en Chile proviene de la actividad minera [...] A partir de 2005, entre otras razones por el fuerte incremento en los precios internacionales del cobre, la tributación de la minería privada ganó importancia dentro de los ingresos fiscales, pasando de representar en promedio 1,7% de los ingresos tributarios en el lustro 2000-2004 a 6,1% en 2005. Ante este escenario, en agosto de dicho año, se incluyó un ajuste a los ingresos provenientes de la tributación de primera categoría de las 10 empresas mineras más grandes (GMP10), de acuerdo al ciclo en el precio del cobre. En enero 2006 se incorporó, además, un ajuste a los ingresos recibidos por el impuesto específico a la actividad minera y en diciembre del mismo año otro al impuesto adicional pagado por este grupo de empresas (Larraín et al, 2011:17).

En el Cuadro N.º 1, se confirma un importante incremento de la participación de las empresas mineras privadas dentro de los rubros de recaudación tributaria del Estado. En el año 2003, las empresas de la Gran Minería Privada (GMP) aportaban un 0,7% de la recaudación tributaria total; sin embargo, en solo dos años su aporte crece más de ocho veces a 6,1% en el 2005. De igual manera, su participación se duplica a 12,1% en el 2006 y alcanza su máxima en el 2007 con un 14% de la recaudación tributaria total de Chile. A causa del deterioro de los precios internacionales del cobre entre el 2008 y el 2009 (véase Gráfico N.º 2), la contribución de las empresas mineras privadas se contrae a un 10% y 4,6% respectivamente y retoma su ascenso en el 2010 con un 7,8% de la recaudación total.

CODELCO y la Empresa Nacional de la Minería (ENAMI) han mantenido altos niveles de aporte, casi duplicando la contribución tributaria de las empresas privadas en la mayoría de años registrados. Las empresas estatales aportaron apenas un 4,8% en el 2003; no obstante, su porcentaje promedio de contribución al fisco entre 2004 y el 2010

se sitúa en el 15,5%. A diferencia de las empresas privadas, CODELCO y ENAMI registran su máxima en el año 2006, abarcando un 22% del total de los ingresos tributarios estatales. Si bien se mantiene la tendencia de una mayor contribución por parte de las empresas estatales, las cifras validan un impacto positivo de las reformas tributarias del 2005 y 2006 respecto al aporte de las empresas privadas. El aporte de las empresas estatales era siete veces mayor al de las empresas privadas en el 2003 y cinco veces mayor en el 2004; mientras que en el período 2006-2010 la diferencia no llega ni al doble.

Cuadro N.º 1
Aporte de CODELCO y Empresas Privadas (% de la Recaudación Tributaria Total)

Año	CODELCO & ENAMI	EMPRESAS PRIVADAS	APORTE TOTAL
2003	4,8	0,7	5,5
2004	14,3	2,8	17,1
2005	15,8	6,1	22,1
2006	22	12,1	34,1
2007	18	14	32
2008	15,7	10	25,7
2009	9,3	4,6	14
2010	13,1	7,8	20,9

Fuente: Elaboración propia en base de banco de datos de COCHILCO

En el contexto general, se observa un incremento porcentual significativo en el aporte tanto de las empresas estatales como privadas entre 2003 y 2010; aunque es aún más interesante destacar la reducción de la brecha entre los porcentajes de la contribución de ambos tipos de empresas. Para el año 2003, el aporte tributario de la minería chilena al Fisco representaba un 5,5% del total, del cual 87% provenía de las empresas estatales. Paradójicamente, la contribución tributaria de la minería al Estado chileno asciende a 34,1% en el 2007 y la repartición de aportes se vuelve más equitativa, las empresas estatales proveen el 56,25% y las empresas privadas el 43,75% de la recaudación total de la tributación minera. Inclusive con la caída en los precios del cobre y la crisis financiera internacional del 2008, esta mejoría en la distribución del aporte se mantuvo.

Para el 2010, aunque el aporte total de la minería bajó a un 20,9%, las empresas estatales fueron responsables del 62,68% y las empresas privadas respondieron por el 37,32% restante.

Este período de bonanza cuprífera ha permitido que el Estado acumule ganancias mediante su Política de Balance Estructural y pueda responder eficientemente a presiones externas (crisis financiera internacional) y factores internos (terremoto y tsunami 2010), sin propiciar una desestabilización general de la economía chilena.

Los efectos de la fuerte expansión fiscal de 2009 llevaron al déficit estructural a 3% del PIB. Sumado a lo anterior, sobrevino el terremoto y tsunami de febrero 2010, causando severos daños en el capital físico de las empresas y en la infraestructura productiva nacional. [Por ello,] el gobierno optó por un conjunto de medidas que contemplaron aumentos transitorios y permanentes de impuestos y reasignación del gasto (Larraín et al, 2011:11).

La política fiscal prudente aplicada en los años de auge económico ha permitido que se tomen medidas de estímulo macroeconómico y se amortigüen los efectos de la recesión económica mundial (OCDE, 2010:1). Es así que el manejo adecuado de los fondos acumulados gracias a los altos precios del cobre y políticas macroeconómicas de ajuste en tiempos de crisis han permitido que Chile enfrente estas presiones a nivel internacional y nacional sin incurrir en grandes desequilibrios económicos.

Adicionalmente, el Estado chileno ha percibido el pago de un impuesto específico, el *royalty* minero, de las empresas mineras privadas desde el año 2006. Se estima que desde su implementación hasta el primer semestre de 2011, las arcas del Estado chileno han recibido US\$4.839 millones por concepto de este *royalty* (Portal Minero, 2011). Aunque sea positivo el cambio hacia cierta imposición tributaria sobre las ganancias multimillonarias de las mineras privadas, el aporte vía *royalty* no representa ni el 3% de las ganancias totales de dichas empresas. Como acotan los economistas Gabriel Palma y Manuel Riesco,

El *royalty* ha captado una insignificancia de los excedentes extraordinarios de las multinacionales mineras. El *royalty* sólo obligó a las mineras privadas a pagar un equivalente al 2.7% de sus utilidades entre 2005 y 2012. Estas utilidades promediaron US\$18.500 millones anuales, cifra que equivale a más de la mitad de los ingresos tributarios totales del Estado (Palma, 2013).

El Estado chileno asigna las ganancias tributarias derivadas del *royalty* al financiamiento de programas sociales. Esta iniciativa es deseable y necesaria, pero insuficiente para las demandas sociales existentes. Lo lamentable es que si la producción de cobre se hubiese mantenido nacionalizada o existiese una tributación más proporcional a las exorbitantes remesas de las multinacionales mineras, el Estado chileno tendría fondos suficientes para sustentar un presupuesto de extenso gasto social.

4.2.3 Incrementos en PIB y PIB per cápita de Chile

El efecto china, los altos precios del cobre y el incremento derivado en los ingresos estatales chilenos han creado un ambiente propicio para el crecimiento económico del país en el transcurso de la década del 2000. En la sección 1.3, se examinará el crecimiento económico de Chile desde tres aristas: la correlación existente entre el crecimiento económico de China y Chile, las variaciones en el producto interno bruto (PIB) y la notable alza en el PIB per cápita de Chile.

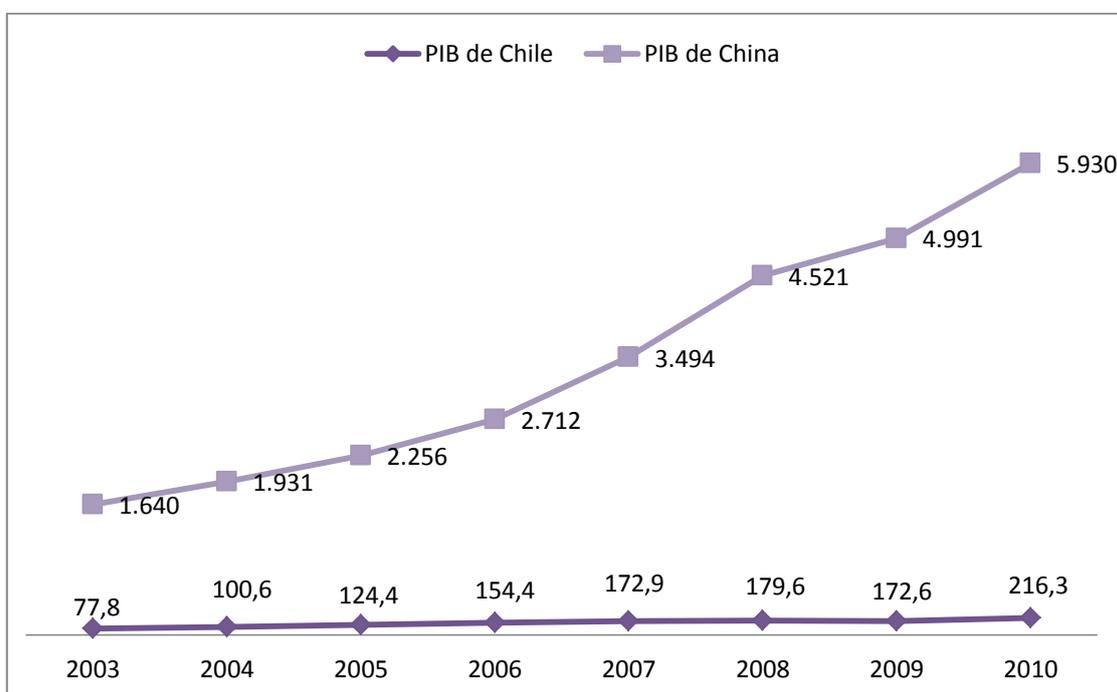
En su informe para el Banco Central de Chile, “China en la Economía Global y su Impacto sobre el Desempeño de América Latina,” Sergio Lehmann demuestra que existe una mayor correlación entre el crecimiento económico de China y el de países cuyas canastas exportadoras son altamente dependientes de productos que China demanda en grandes cantidades. En palabras de Lehmann,

Se encuentra que desde el 2000 hacia delante, la correlación entre los crecimientos se eleva de forma sustancial, coincidiendo con la irrupción de China como un actor central en el comercio mundial y creciente consumidor de productos básicos. Se destaca aquellos países en los que precisamente estos productos son los que representan una mayor proporción de su canasta exportadora, son los que muestran un mayor grado de correlación con China (Lehmann, 2010:12).

La participación del cobre en las exportaciones totales de Chile ha oscilado entre un 45% y 56% para el período 2004-2010 (Véase Anexo B), denotando la centralidad del metal rojo en la canasta exportadora chilena. Si a esto se añade la alta tasa de crecimiento de China, promediando un 10,9% en los últimos siete años, y la creciente demanda china de cobre chileno, se presenta un escenario favorable para el crecimiento económico de Chile. De hecho, el Gráfico N.º 3 exhibe un crecimiento sintonizado de la

economía chilena y china para el período 2003-2010, con un leve rezago en el 2009 para Chile.

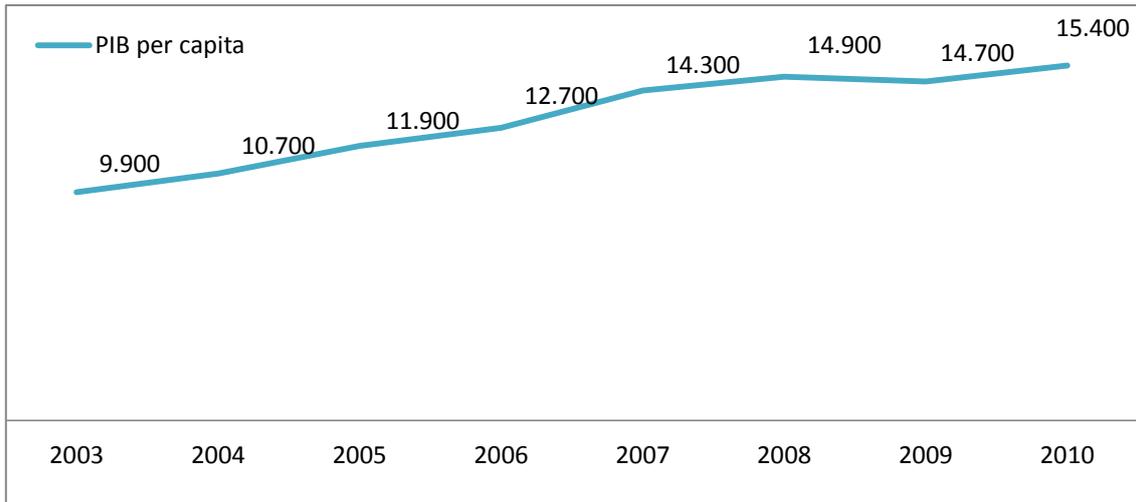
Gráfico N.º 3
PIB de Chile y PIB de China 2003 – 2010 (Miles de Millones US\$)



Fuente: Elaboración propia en base de banco de datos del Banco Mundial

En el Gráfico N.º 3, se puede apreciar la tendencia positiva del crecimiento económico chileno y chino para el período pertinente a este análisis. El PIB de Chile alcanzó los \$77,8 miles de millones de dólares en el 2003 y, culminó la década, en \$216,3 miles de millones de dólares para el año 2010; un incremento por encima de los \$130 mil millones de dólares en siete años. La tasa promedio de crecimiento económico de Chile corresponde a un 4,9% entre 2003 y 2010, exceptuando el año 2009 cuando ésta bajó a un -1,0%. En cuanto a la evolución del PIB chino, se observa un rápido crecimiento desde \$1.640 miles de millones en 2003 hasta llegar a \$5.930 miles de millones en el 2010; casi cuadruplicándose en el transcurso de siete años. En base a datos del Banco Mundial, China ha crecido a una tasa promedio de 10,9% en el período 2003-2010. Esta sintonía en el crecimiento económico de Chile y China tiene particular relevancia dada la creciente vinculación comercial de ambos países respecto al cobre, la misma que será discutida a profundidad en la siguiente sección.

Gráfico N.º 4
PIB per cápita de Chile 2003-2010 (US\$)



Fuente: Elaboración propia en base de cifras del Banco Central de Chile

El Gráfico N.º 4 también proyecta una tendencia positiva de crecimiento para el PIB per cápita de Chile: se mantiene un incremento constante entre 2003 y 2010, con un leve atraso en el 2009. En el año 2003, el PIB per cápita equivale a \$9,900 dólares; pero entre 2004 y 2008, este índice despegó y se posiciona en los \$14,900 dólares. Pese a una disminución de \$200 dólares en el 2009, el siguiente año el PIB per cápita alcanza los \$15,400 dólares. “El PIB per cápita creció a una tasa promedio anual de 4,1% en el período 1991-2005, rompiendo con el mediocre crecimiento de apenas 1,5% registrado desde la independencia nacional (1810) hasta 1990. El elevado crecimiento del país durante los últimos quince años también supera con mucho el crecimiento per cápita promedio mundial durante el mismo período (1,4%) y el de la gran mayoría de los países y regiones tomados por separado” (Schmidt-Hebbel, 2006:4). Este continuo crecimiento del PIB per cápita ha permitido que Chile se destaque a nivel internacional, superando a potencias mundiales del calibre de Brasil y China y alcanzando en el 2010 una tasa comparable a la de Rusia (véase Anexo C).

4.3 La Vía Directa: Dualidad del Bienestar Social en Chile

“Una visión completa del bienestar social no sólo se trata de reducción de la pobreza pues estaríamos evaluando la situación de sólo una parte de la distribución de los ingresos, los pobres, y olvidándonos de resto de la población” (Contreras, 1999: 312).

Hasta el momento, se han enlazado los dos aspectos económicos del modelo de Crecimiento Empobrecedor: un mayor crecimiento económico impulsado por políticas de creciente apertura comercial. Por lo tanto, esta sección pretende integrar los elementos sociales del modelo: pobreza y desigualdad.

4.3.1 Reducción de la Pobreza

En Chile, la pobreza se define en términos del porcentaje de chilenos con ingresos que no permiten satisfacer sus necesidades básicas; para lo cual, se toma como punto de partida a la canasta básica de alimentos. En las encuestas e informes chilenos, los pobres se definen como “aquellos con un ingreso per cápita inferior al costo de dos canastas de alimentos y necesidades básicas no alimentarias” (Ffrench Davis, 2002:198). El cálculo de la pobreza se realiza “sobre la base del gasto de consumo medido en encuestas de presupuestos familiares, considerando como referencia a hogares de estratos medios” (Larrañaga y Herrera, 2008:161). Empleando este tipo de cálculo, las cifras oficiales de Chile presentan una disminución significativa para el período 2000-2010; aunque éstas han sido disputadas por el actual Ministro de Hacienda del gobierno de Sebastián Piñera, el economista Felipe Larraín, y la Fundación para la Superación de la Pobreza por basarse en la Encuesta de Presupuesto Familiar de 1987, pese a la existencia de encuestas posteriores. A lo largo de esta sección, se analiza las variaciones en el índice de pobreza de Chile entre 2000 y 2009, al igual que se aquilatan los impactos positivos de las iniciativas gubernamentales del nuevo milenio orientadas a combatir la pobreza, específicamente los proyectos Chile Solidario (2002) y Chile Crece Contigo (2006).

Desde el retorno a la democracia, los gobiernos de la Concertación han impulsado la creación de programas sociales que faciliten la lucha contra los altos niveles de pobreza nacional; no obstante, los gobiernos de la primera década del siglo XXI se han destacado por dar el siguiente paso hacia la universalización del acceso a servicios básicos para cumplir con el derecho a la protección social. Si bien en la primera fase de la Concertación, el Estado adopta un rol benefactor e inclusivo; en los gobiernos de

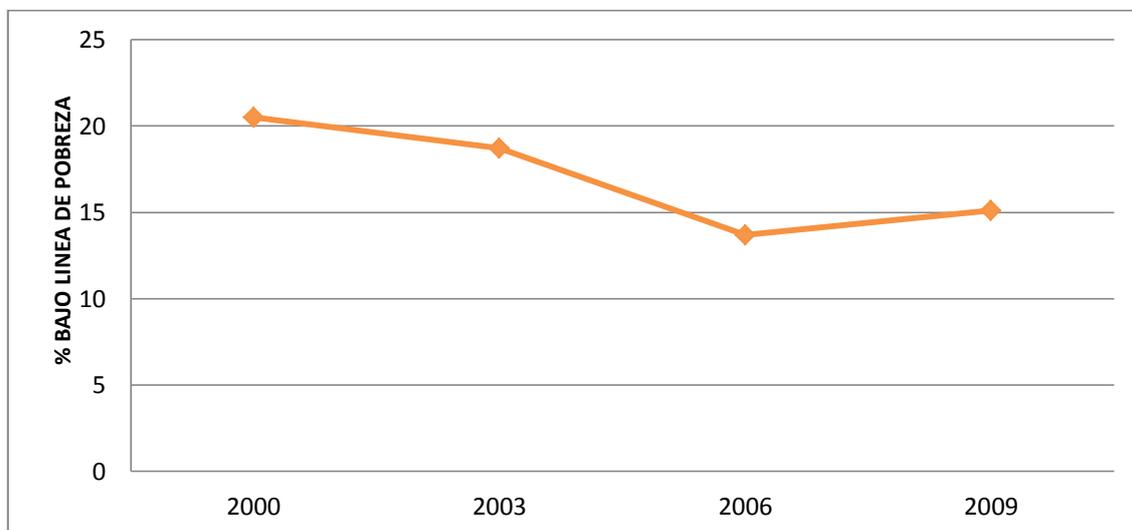
Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachelet (2006-2010), el componente social aparece como uno de los aspectos centrales del desempeño del Estado.

Durante la década 2000-2010, como parte del proceso de democratización se buscó pasar de un enfoque basado en las necesidades a uno basado en el derecho a la protección social, garantizando derechos sociales básicos como condición previa de ciudadanía. El rol del Estado pasó a concentrarse en la reestructuración y eficiencia del gasto social, creación de nuevos programas, obligatoriedad de 12 años de escolaridad y aumento de cobertura pre-escolar. El gasto social aumenta y se recurre a tributos específicos (incluyendo al royalty minero) para financiar programas sociales como Chile Solidario (Martín, 2011:4).

De este modo, el compromiso a la causa social de los gobiernos de Lagos y Bachelet se ha podido plasmar en importantes avances en la reducción de la pobreza.

El Gráfico N.º 5 establece una tendencia decreciente en el nivel de pobreza de Chile para el período 2000-2010. A inicios de la década, se constata que un 20,5% de la población chilena se encuentra bajo la línea de la pobreza; índice que, de acuerdo a las cifras oficiales, continua disminuyendo progresivamente a un 18,7% en 2008 y alcanza su mejor nivel en el año 2006 con un 13,7%. Esta disminución de cerca de siete puntos porcentuales en el porcentaje de chilenos bajo la línea de la pobreza entre 2000 y 2006 representa un adelanto substancial en el desarrollo humano y social de Chile.

Gráfico N.º 5
Población Chilena bajo la Línea de la Pobreza



Fuente: Elaboración propia en base de banco de datos de PNUD

En el 2009, se presencia un incremento del índice a 15,1%. La caída del precio del cobre y la crisis económica internacional del 2008 suscitaron una disminución en el ritmo de crecimiento económico chileno, conllevando un incremento en el desempleo y un alza respectiva en el índice de pobreza entre el año 2006 y 2009. A pesar de este pequeño retroceso, las cifras oficiales posicionan a Chile entre países como Estados Unidos y Bélgica respecto al porcentaje de población bajo la línea de la pobreza (véase Anexo D), un avance que no sólo lo sitúa a la cabeza de la región latinoamericana sino también entre países con altos niveles de desarrollo.

Paradójicamente, un estudio realizado por el economista y actual ministro chileno, Felipe Larraín, devela que el porcentaje de 13,7% atribuido y celebrado en el 2006 por el gobierno del presidente Sebastián Piñera en realidad corresponde a un 29% de la población chilena que se encuentra bajo la línea de la pobreza. En palabras de Larraín, “cuando se considera una medida actualizada, las cifras oficiales de pobreza resultan demasiado optimistas y no corresponden a la realidad. En términos simples, la pobreza es mucho mayor que lo indicado por las cifras oficiales, ya que la línea de pobreza con la que ésta se ha calculado está obsoleta” (Larraín, 2008:18). Larraín aduce que el error en los cálculos yace en que el Mideplan sigue calculando la línea de la pobreza en base a la IV Encuesta del INE (Instituto Nacional de Estadísticas) sobre el Presupuesto Familiar de 1987, inclusive cuando el gobierno tiene a su disposición las Encuestas sobre el Presupuesto Familiar de 1997 y 2007. Osvaldo Larrañaga y Rodrigo Herrera corroboran la posibilidad de variaciones en los porcentajes de pobreza debido a la sensibilidad de esta medida al valor de la línea de la pobreza:

La elevada sensibilidad de la medida de pobreza respecto del valor de la línea se debe a que hay muchos hogares cuyo ingreso está en el entorno de la línea de pobreza. De este modo, cambios en la línea tiene un alto impacto en el porcentaje de pobreza. Este resultado sugiere que hay que tener mayor cuidado en la interpretación de las estadísticas de pobreza en el país, considerando que hay dudas razonables respecto del verdadero valor de la línea de pobreza (Larrañaga y Herrera, 2008:162).

En consecuencia, una medición acertada del porcentaje de la población en condiciones de pobreza se vuelve cuestionable bajo los parámetros establecidos y seguidos actualmente por el Mideplan y el Estado chileno.

Después de realizar un análisis con el ajuste a los datos disponibles de la encuesta CASEN 2006, Larraín determinó que “los datos muestran que durante el sexenio 2000-2006 la pobreza disminuyó de 36,6% a 29% de la población [en lugar de 20,5% a 13,7% como lo establecen las cifras oficiales], y que prácticamente todo este progreso se dio entre 2003 y 2006” (Larraín, 2008:40). Esta corrección implica que se trata de cuatro millones de chilenos, no tres millones como fijan las cifras oficiales, que viven en condiciones de pobreza. La discrepancia en los resultados se debe a que al continuar utilizando la IV Encuesta de 1987, no se toman en cuenta las variaciones en satisfactores básicos, la estructura de consumo ni el cambio en patrones de consumo de la población chilena.

En primer lugar, los satisfactores básicos no son estáticos, varían con el tiempo aun cuando las necesidades básicas permanezcan inalteradas. Tal es el caso que “la canasta básica elaborada con la IV Encuesta de Presupuesto Familiar de 1987-1988 constaba de 368 artículos y 501 variedades; en cambio, la V EPF de 1996-1997 incluye 483 artículos y 1.195 variedades” (Larraín,2008:19). La estructura de consumo, del mismo modo, tiende a variar de acuerdo a los cambios en estilo de vida, los crecientes costos de salud, educación y vivienda que pueden reducir la proporción que se destina al gasto alimenticio. Larraín señala que “mientras los datos de la IV EPF daban cuenta de una relación entre el gasto total y el gasto en alimentación de 3,0 en promedio para los hogares de Santiago, dicha cifra se elevó al 3,6 en la V EPF” (Larraín, 2008:20). En tercer lugar, las preferencias alimenticias tampoco se encuentran restringidas temporalmente, por lo cual se debe contemplar los cambios que se han producido en los patrones de consumo de los pobres entre 1987 y la actualidad. De hecho, los pobres han desarrollado una preferencia por el consumo de productos más diversificados y de mejor calidad, por ejemplo, aumentando el consumo de frutas y vegetales (Larraín, 2008:41).

Adicionalmente, el avance en la reducción de la pobreza acorde a los datos oficiales del Estado chileno se torna aún más relativo al analizar la proporción de la población que se encuentra vulnerable a caer en condiciones de pobreza. Andrés Solimano y Arístides Torche estiman que “cerca del 30% de la población tiene ingresos cercanos a la línea de la pobreza. Esta situación revela que contingentes significativos pueden caer en la pobreza si la economía es afectada por shocks adversos” (Solimano y Torche, 2008:9-10). De acuerdo al informe de la Fundación para la Superación de la Pobreza, el

segundo y tercer quintil en la distribución de ingresos conforman los grupos con mayor propensión a caer bajo la línea de la pobreza en caso de eventos inesperados, tales como la reducción en remuneraciones o enfermedades prolongadas (Moreno y Rosenbluth, 2005: 16). Por lo tanto, el progreso en la lucha contra la pobreza aparece debilitado por la vulnerabilidad de un sector importante de la población chilena. No se trata solamente de grandes reducciones en los índices de pobreza, se trata de forjar las condiciones que permitan un mantenimiento y/o descenso estable de los avances obtenidos.

Programas Sociales

Chile Solidario surgió como una iniciativa del gobierno de Ricardo Lagos, implementada en 2002, con el fin de apoyar a las familias principalmente del quintil más bajo de ingresos y fortalecer sus capacidades individuales mediante programas sociales. En retrospectiva, se puede concluir que la iniciativa ha tenido éxito en generar mayor acceso a programas sociales, particularmente relacionados al área educativa y de salud.

Hasta fines del 2009, el programa ha dado cobertura a 300.000 familias, equivalentes a un 7% de la población nacional, sobrepasando ampliamente al cálculo inicial de 225.000 familias. Sin embargo, no hay evidencia clara que Chile Solidario haya contribuido a aumentar los niveles promedios de empleo e ingresos de los participantes. Más allá del carácter multidimensional de la iniciativa, resulta evidente que la dimensión de empleo e ingresos es central a una política orientada a superar la extrema pobreza a través de la activación de las capacidades (Larrañaga y Contreras, 2010:28).

Aún cuando la iniciativa haya sido efectiva en su cobertura, esto no necesariamente implica que satisfaga las necesidades de sus participantes.

Chile Solidario puede crear nuevos canales de acceso a programas sociales, pero no siempre acceso al tipo de cobertura educacional y de salud que la población necesita.

Hay una gama de antecedentes que apuntan a fallas de coordinación y de adaptación de la oferta pública a los requerimientos de las familias participantes. Esto no debiera ser un resultado sorprendente si se considera las debilidades que aquejan a los proveedores públicos en áreas sociales como salud y educación, incluyendo a organizaciones privadas que son subcontratadas para estos efectos (Larrañaga y Contreras, 2010:29).

Si la oferta y la demanda no coinciden dentro de lo que cubre esta iniciativa, los resultados positivos terminan siendo parciales.

Por otro lado, *Chile Crece Contigo* (CHCC) consiste en una iniciativa gubernamental de alcance nacional orientada a generar condiciones de igualdad de derechos y oportunidades en el desarrollo de los individuos desde su primera infancia²⁰.

Chile Crece Contigo ofrece:

Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia que acompañará a los niños y niñas desde la gestación hasta su ingreso al sistema escolar, en el primer nivel de transición o prekinder [...] Algunas medidas que entrega el sistema son de carácter universal, otras destinadas a los niños/as que se atienden en el sistema público de salud y otras a aquellos niños y niñas que pertenecen a hogares del 40% más vulnerable del país o que presentan alguna situación de vulnerabilidad especial [...] El Sistema [se ha] implementado de manera comunal y se [articula] en una 'Red Comunal Chile Crece Contigo' que garantiza su adecuado funcionamiento (Alcalá, 2009:6-7).

Este programa provee asistencia y servicios sociales enfocados en las necesidades generales de las comunidades vulnerables y las necesidades específicas de cada participante. Aunque se gestó en el año 2006, comenzó a ser implementado a partir del año 2007 en 159 comunas del país (Alcalá, 2009:7). Su implementación se ha caracterizado por una estructura de redes coordinadas mediante la gestión de grupos responsables a nivel nacional, regional y provincial.

A pesar de un interés visible por parte del Estado chileno y administradores regionales y provinciales por impulsar esta iniciativa, después de tres años de vigencia, existen deficiencias fundamentales en su implementación que han limitado la incorporación adecuada de los niños al Sistema CHCC. Los resultados de una evaluación de CHCC solicitada por el Mideplan demuestran que “las redes comunales – en general- no cumplen plenamente con su función principal, lo que implica que persisten deficiencias en los procesos de incorporación de una fracción de niños y niñas atendidos en el Sistema Público de Salud al Sistema CHCC” (Alcalá, 2009:108). En

²⁰ Hasta el año 2005, “la cobertura de la educación preescolar para niños de cuatro años, [alcanzaba] a un 44.3% en el quintil primero (Q1) y a un 74.9% en el quintil quinto (Q5); una diferencia de 30 puntos en contra de quienes más [necesitaban] apoyo en el desarrollo psicosocial” (Moreno & Rosenbluth, 2005:24).

gran medida, “las debilidades se centran exclusivamente en la dimensión práctica cotidiana de la intervención. Lo anterior significa una brecha importante entre un modelo o diseño (bien intencionado, con objetivos socialmente deseables) y un modelo de funcionamiento (complejo, que tensiona al recurso humano disponible, que exige competencias que no están presentes)” (Alcalá, 2009:159). El incremento de recursos económicos y humanos no equivale automáticamente a un funcionamiento apropiado del programa social.

4.3.2 Reino de la Desigualdad

El crecimiento económico de Chile en la primera década del siglo XXI puede haber tenido un impacto positivo en los índices de pobreza, pero no ha estado respaldado por un mayor grado de justicia e igualdad social ya que las diferencias socioeconómicas se han consolidado mediante el sistema de libre mercado heredado del modelo neoliberal. Se constata una “relación débil, poco sistemática, entre crecimiento económico y desigualdad en los últimos 20 años en Chile; además se detecta también que la distribución del ingreso es muy asimétrica y está altamente concentrada en el último decil (el más rico), que capta más del 45% de todo el ingreso y es estable en el tiempo” (Solimano y Torche, 2008:3). Las secciones anteriores han planteado la forma en que una mayor apertura comercial ha fomentado el crecimiento económico y la reducción de la pobreza en Chile, en esta sección se expondrá cómo se han creado simultáneamente condiciones sociales para que se corra el bienestar social y así demostrar que Chile encaja dentro del modelo de Crecimiento Empobrecedor.

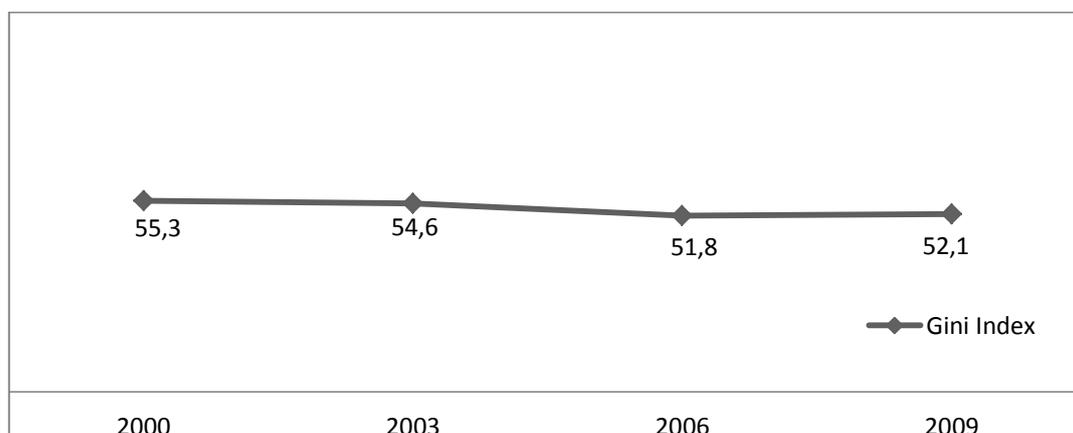
4.3.2.1 Distribución del Ingreso: Crecimiento sin Equidad

Un rápido crecimiento económico, por lo general, tiende a mejorar la oferta laboral y los ingresos, pero esto no conlleva a una mejor distribución del ingreso. De hecho, “la persistencia de la desigualdad de ingresos en [Chile] contrasta con los avances que se registran en términos de crecimiento económico y reducción de la pobreza, convirtiéndola en uno de los principales cuestionamientos que se realizan al modelo de desarrollo en vigencia” (Larrañaga y Herrera, 2008:150). En el caso de Chile, la diferencia entre la distribución del ingreso entre los dos quintiles de menor ingreso y el quintil más rico es una de las más altas en América Latina y muy superior a la de los

países desarrollados (Solimano y Torche, 2008:19). Inclusive si se considera el avance en términos del coeficiente de Gini desde el año 2000, la desigualdad se mantiene en un nivel demasiado elevado para los estándares de los países desarrollados.

El Gráfico N.º 6 presenta la evolución del coeficiente de Gini de Chile desde el año 2000 hasta el 2009. Se da inicio al período con un 55,3%, seguido por una reducción al 54,6% en el 2003 y, sucesivamente, al 51,8% en el 2006. Este declive en el coeficiente de Gini significa que se ha logrado una reducción de la desigualdad de ingresos en Chile, lo mismo que ha contribuido directamente al objetivo de combatir la pobreza. No obstante, para el año 2009, la tendencia se revierte y se experimenta un leve aumento de 0,4 puntos, llegando a 52,1%. También cabe indicar que la caída de la desigualdad no se circunscribe solamente al año 2006, sino que inicia desde el 2000 y se profundiza a partir del 2003.

Gráfico N.º 6
Índice de GINI de Chile 2000-2009



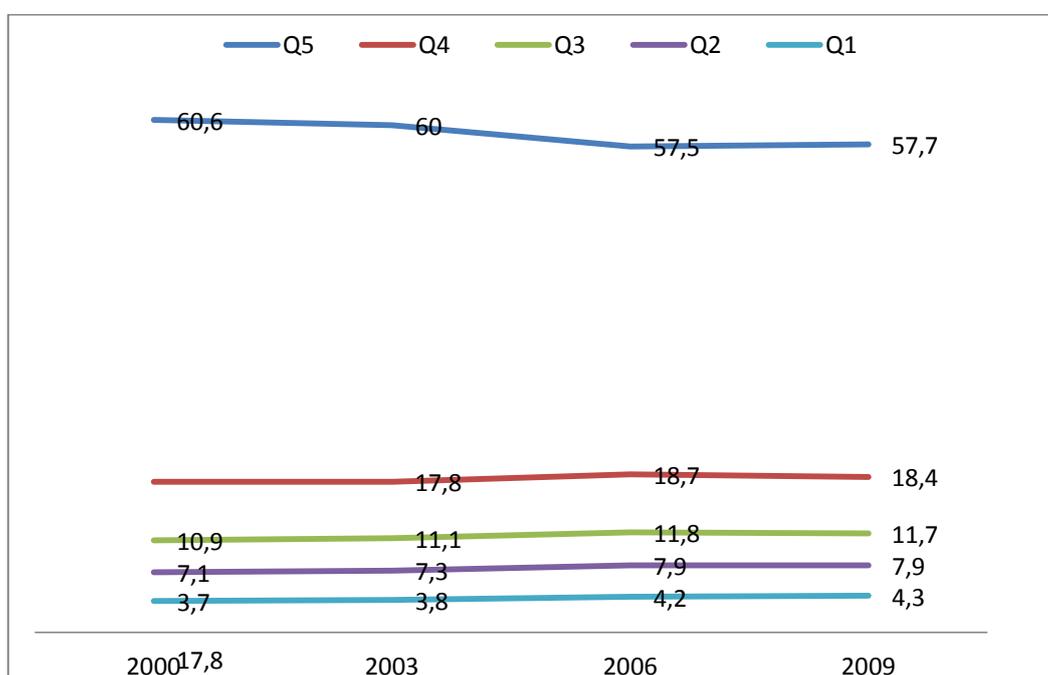
Fuente: Elaboración propia en base de banco de datos del Banco Mundial

En el Gráfico N.º 6, se constata una reducción de 3,5 puntos en el coeficiente de Gini entre 2000 y 2006. Ésta marcó un adelanto de importancia si se considera que, en la década de 1990, las fluctuaciones de este índice fueron mínimas. Aunque sea un resultado significativo, éste representa menos del 15% de la brecha existente respecto de países desarrollados (Larrañaga y Herrera, 2008:157). Por lo cual, Chile aún tiene un largo trayecto restante para contraer la brecha de ingresos entre ricos y pobres.

Si se analiza la distribución de ingresos por quintiles, las cifras confirman la historia presentada por la tendencia del coeficiente de Gini. En el Gráfico N.º 7, se puede

apreciar un incremento constante en los quintiles de menores ingresos desde el año 2000, variaciones positivas y negativas en los quintiles 3 y 4, y una caída constante en la participación del quintil 5. El Quintil 1 (Q1), correspondiente al 20% más pobre del país, ha incrementado su participación en la distribución del ingreso de 3.8% en el 2003 a 4.3% en el 2009, un incremento de 0.4%. El Quintil 2 (Q2) ha aumentado de 7.1% en el 2000 a 7.9% en el 2009, un alza de 0.8% a lo largo de la década. En contraste, el Quintil 3 (Q3) incrementa de 10.9% en el 2000 a 11.8% en el 2006, decayendo a 11.7% en el 2009. El Quintil 4 (Q4) mantuvo su participación en la distribución del ingreso entre 2000-2003 con 17.8%, sube en el año 2006 a 18.7% y baja para el año 2009 a 18.4%, alcanzando un aumento total de 0.6%. Finalmente, el Quintil 5 (Q5), correspondiente al 20% más rico de la población chilena, disminuye progresivamente de 60.6% a inicios del milenio hasta 57.7% en el año 2009. La combinación del incremento de la participación del Q1 y Q2, las variaciones del Q3 y Q4, y la disminución en la participación del Q5 han ocasionado un mayor grado de dispersión del ingreso. Es decir, la concentración de los ingresos en el Q5 se ha contraído, dejando que una porción adicional de los ingresos filtre a los quintiles de menores ingresos.

Gráfico N.º 7
Distribución del Ingreso de Chile por Quintiles del 2000 al 2009



Fuente: Elaboración propia en base de banco de datos del Banco Mundial

El Gráfico N.º 7 refleja una mejora en la distribución del ingreso para el período 2003-2006. De acuerdo a la *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional* del 2006, la variación más significativa en la participación del ingreso autónomo ocurre en el décil de mayores ingresos, el que reduce su participación desde un 41,3% en 2003 a un 38,6% en 2006 (CASEN, 2006). Esta reducción de 2,7% proyectó un avance notable después de un largo período de mantener una concentración cercana al 42% entre 1990 y 2003. Sin embargo, para el año 2009, el 10% de los hogares con mayores ingresos vuelve a incrementar su participación y termina recibiendo 46 veces el ingreso del 10% de los hogares con menores ingresos; en términos de quintiles, esto implica que el Q5 percibe 15,6 veces el ingreso de los hogares ubicados en el Q1 (CASEN, 2009). Aunque se ha logrado una disminución relativa de la brecha entre los quintiles, aún se mantiene una concentración de la riqueza exageradamente alta en Chile.

4.3.2.2 Educación como Medio de Movilidad Social

“Los beneficios personales que brindan una mayor educación generan a su vez una herramienta para combatir la pobreza y las desigualdades sociales que se originan en la cuna”
(Marcel y Tokman, 2005:33).

Con el objetivo de enmarcar las principales causas subyacentes de la desigualdad de ingresos en Chile, primero se debe establecer la relación entre desigualdad de ingresos, salarios y educación. Uno de los principales estímulos para la reducción de la pobreza en Chile en el período 2003-2010 ha sido la contracción de la desigualdad salarial. Los autores Larrañaga y Herrera determinan que “la principal fuerza detrás de la reducción de la desigualdad de ingresos es una caída en la desigualdad de los salarios. La descomposición del cambio en el coeficiente de Gini informa que un 50% de la caída en la desigualdad del ingreso de los hogares [chilenos] se debe a que los salarios de los hogares en los deciles inferiores crecieron más rápidamente que los salarios de los deciles superiores” (Larrañaga y Herrera, 2008:181). Así se concluye una correlación positiva entre la reducción de la desigualdad de ingresos y la reducción de la desigualdad de salarios.

Entonces, es indispensable definir el origen de la desigualdad de salarios para corregir de raíz las falencias que impiden una verdadera mejora en la distribución de

ingresos. Los salarios son ingresos percibidos por el desempeño de una actividad asignada que se calculan en términos de niveles de productividad, por lo que son las variables de productividad las que determinan el grado de desigualdad en los salarios. El economista Dante Contreras explica,

Los ingresos laborales son explicados por variables que miden productividad, donde la productividad está asociada a la educación y experiencia laboral en la determinación de los ingresos laborales [...] La evidencia [sobre el caso chileno] indica que la educación resulta ser la variable más importante al momento de explicar la desigualdad del ingreso salarial pues explica cerca del 35% de su dispersión (Contreras, 1999:323).

El nivel de educación de un individuo define el tipo de trabajo y, por ende, el tipo de salario que está capacitado para recibir. En este sentido, la educación representa el principal medio de movilidad social ascendente en Chile; pero, al mismo tiempo, puede ser el principal limitante de una mayor igualdad en la distribución de ingresos.

La educación, por lo general, facilita la posibilidad de un mejor nivel y calidad de vida al tener acceso a mejores plazas de trabajo y salarios. En el caso de Chile, la educación terciaria otorga una capacidad real de generar ingresos adicionales significativamente distintos al resto de la población y el premio educacional es definitivamente mayor para las personas con educación terciaria completa y con post-gradados (Solimano y Torche, 2008:25). Tal es el caso que, “los profesionales universitarios presentan ingresos económicos cuatro veces superiores a los que no presentan educación universitaria” (Gajardo, 2006:13). En consecuencia, la educación delimita las posibilidades reales de los chilenos para acceder a mejores salarios y a una mejor posición en la escala socioeconómica.

Mientras más individuos tengan acceso a un mejor nivel y calidad de educación, los salarios tenderán a homogenizarse y así la desigualdad de ingresos se irá reduciendo con el tiempo. Sin duda, “mientras más equitativamente estén distribuidas las oportunidades de educación, más igualitaria será la distribución de los ingresos resultantes” (Moreno y Rosenbluth, 2005:24). Por lo cual, la educación se debe visualizar como “un mecanismo para el mejoramiento de la distribución del ingreso, pero para que esto ocurra debe mejorar el nivel y la calidad de la educación de las personas más pobres, más que proporcionalmente que lo que hacen los grupos de mayor ingreso” (Solimano y Torche,

2008:24). El vínculo entre educación, salarios y distribución del ingreso, en definitiva, yace en la posibilidad de una mayor movilidad social para chilenos de menores ingresos.

Desafortunadamente, el modelo chileno se caracteriza por la reproducción de las diferencias sociales en el área educativa. Como lo indica el Director de la Escuela de Sociología de la Universidad Central de Chile, Luis Gajardo Ibáñez, “La educación [en Chile], en una buena medida no hace más que reproducir las diferencias que se presentan en el origen social contribuyendo a la mantención de las diferencias sociales” (Gajardo, 2006:11). El acceso a la educación de calidad es restringido a los estratos de mayores ingresos y, a su vez, el acceso a trabajos con salarios altos es restringido a aspirantes con mayor nivel educacional. De esta manera, se instaura un círculo vicioso: los hijos de familias con mayores ingresos tienen acceso a educación de calidad, son quienes luego acceden a becas y créditos universitarios y obtienen el mayor nivel educacional, lo que después les convierte en los mejores postulantes a los trabajos con altas remuneraciones. Mientras tanto se priva a la mayoría de la población, particularmente de estratos inferiores, de ingresar a la universidad y obtener trabajos mejor remunerados que les permita un ascenso socioeconómico y los condena a perpetuar la asimétrica y concentrada distribución del ingreso de Chile.

4.3.2.2.1 Gasto Público en Educación

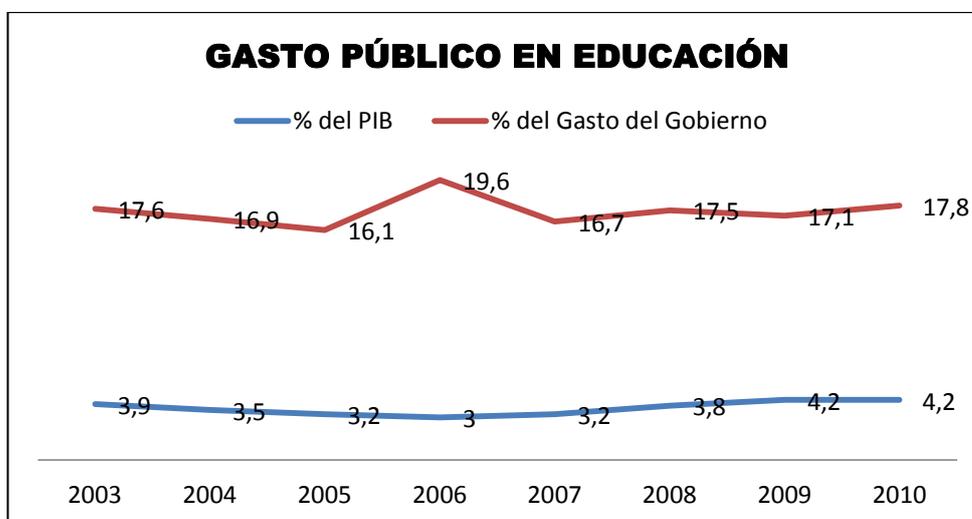
Retomando la discusión de la sección 1 del presente capítulo, el sector cuprífero representa un factor crucial en el crecimiento económico de Chile al generar alrededor del 25% de los ingresos fiscales totales; de estos crecientes ingresos para el Fisco, el Estado chileno ha sabido ahorrar mediante la política fiscal de Balance Estructural y, con estos fondos adicionales, ha podido asegurar el financiamiento de las políticas sociales de Chile desde su implementación en el año 2001.

Debe recordarse que Chile, como país pequeño abierto a la economía internacional, se ve enfrentado a hechos esporádicos y muchas veces impredecibles que afectan su desempeño económico [...Por ejemplo,] la crisis financiera internacional en 2008 implicó una caída real de la actividad económica de 1,5% en 2009, con una consecuente disminución de 22,9% real de los ingresos fiscales, a pesar de lo cual Chile fue capaz de ejecutar un cuantioso plan de estímulo fiscal con el objetivo de dinamizar la economía y la generación de empleo, financiándolo en gran parte con los recursos ahorrados en años previos

gracias a la aplicación del balance estructural [...] Así, no obstante la caída de la actividad económica y en los ingresos fiscales, el gasto público creció en 17,5% en términos reales, mientras que el Gasto Público Social lo hizo a una tasa de 18,2% real (Rodríguez Cabello y Flores Serrano, 2010:19).

El incremento en los ingresos estatales totales ha dado mayor sustento para implementación de programas sociales con la confianza de que existe un fondo de ahorros para evitar recorte de gastos gubernamentales en el futuro. Sin embargo, el gasto público en educación no presenta grandes cambios a partir de este auge económico inducido por el boom cuprífero.

Gráfico N.º 8
Gasto Público en Educación (% PIB) y Gasto Púb. en Educación (% Gasto)



Fuente: Elaboración propia en base del banco de datos del Banco Mundial

El Gráfico N.º 8 muestra incrementos mínimos en el gasto público en educación para el período 2003-2010. Al analizar el gasto público en educación como porcentaje del PIB chileno, se observa una caída de 0,9 puntos porcentuales entre el año 2003 y 2006, lo que implica una contracción del gasto en educación de 3,9% a 3,0%. Desde 2007, el gasto empieza a incrementar hasta alcanzar un 4,2% en el año 2009 y se mantiene inalterado para el año 2010. Pese al mayor gasto público en educación desde 2007, su incremento total para el período 2003-2010 tan sólo equivale a un 0,3%, cifra que deja mucho que desear si se considera que la economía chilena creció a una tasa promedio

del 4,6% durante este mismo lapso. Del mismo modo, al examinar el gasto público como porcentaje del gasto del gobierno, las fluctuaciones concluyen en un saldo poco alentador. En el año 2003, el gasto corresponde al 17,6% del gasto total del gobierno, desciende a un 16,1% para el 2005 e incrementa súbitamente al 19,6% en 2006. No obstante, el gasto vuelve a caer al 16,7% en 2007 y llega apenas al 17,8% en 2010. Nuevamente, al obtener el saldo para el período aquí analizado, el gasto público en educación (% del gasto del gobierno) sólo incrementó en un 0,2% entre 2003 y 2010.

Esta situación compromete el nivel de educación de la mayoría de la población dado que solo un grupo selecto tiene acceso a educación privada en Chile. Los sectores bajo, medio bajo, medio y medio alto comprenden el 93% de los estudiantes y éstos concurren mayoritariamente a los establecimientos municipales y particulares subvencionados, en tanto el sector alto, 7% de los estudiantes, estudian en colegios particulares (Villaseca, 2008:6). Del gasto público en educación para el año 2009, se asignó un 58,3% a los estudiantes pertenecientes a los dos quintiles de menores ingresos mientras que el Estado entregó el 6,8% de sus recursos a la educación de los estudiantes del quintil de mayores ingresos (CASEN, 2009). Cabe destacar que ese 6,8% del gasto público está siendo destinado a los estudiantes de familias en el Q5, quintil más rico, que son quienes acceden a la educación de colegios particulares privados.

Dentro del análisis del gasto público, es importante resaltar la distribución del mismo entre educación primaria, secundaria y universitaria. En el área de la educación, “un promedio de 74% de los recursos en el período 1990-2009 fue destinado a la enseñanza preescolar, básica y media, y un 13% a la educación superior. En el primer caso, el gasto relativo dentro de la función Educación aumentó siete puntos porcentuales en los últimos 20 años, mientras que el segundo, disminuyó algo menos de seis” (Rodríguez Cabello y Flores Serrano, 2010:12). Si bien la formación temprana y media deben ser prioridades estatales, la formación universitaria no debe ser descuidada ya que ésta es la que marca la diferenciación salarial que favorece una persistencia de la distribución inequitativa de los ingresos.

Implicaciones para la Calidad de la Educación Pública

Al dejar a la educación bajo la libre asignación del mercado con el neoliberalismo, el Estado chileno, dentro de su rol subsidiario, permitió que agentes privados administren

el sector educativo como un servicio mas no como un derecho. Por eso, el resultado de la *Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza* (LOCE) de 1990 ha sido una marcada diferencia del nivel y calidad de educación entre las instituciones públicas y privadas. El sistema de municipalización de la educación decretado por la LOCE significó que un vasto sector del total de recintos educacionales en el país haya quedado dependiendo de fondos municipales que son insuficientes para competir en la lógica que impuso el mercado, estableciendo una diferencia importante entre el nivel de la educación privada, la privada subvencionada y la municipal (Amar, 2007:28). Si el Estado no destina su gasto hacia garantizar educación de calidad y equidad, las instituciones privadas captan esta demanda y ofrecen condiciones ventajosas para sus estudiantes, segregando a aquellos que carecen de medios económicos para acceder a este tipo de establecimientos.

Mediante la lógica del mercado, se reproducen y mantienen las diferencias de origen y estatus socio-económico en el sistema de educación de Chile. Solimano y Torche advierten que “como los hijos de los hogares pobres y de la clase media van principalmente a la educación pública que, en promedio, exhibe menores niveles de desempeño educacional que los colegios y escuelas privadas a las que asisten mayoritariamente los hijos de hogares de clase media acomodada y sectores de altos ingresos se asociaría a diferenciales de ingreso entre unos miembros de igual nivel educacional” (Solimano y Torche, 2008:40). En otras palabras, el ingreso de los padres condiciona el nivel de educación que el hijo/a puede adquirir, lo que a su vez fijará el nivel de ingresos que éste pueda alcanzar al incorporarse a la fuerza laboral. Asimismo, Luis Gajardo Ibáñez manifiesta que “en esencia, con la educación ocurre algo similar a lo que pasa con la distribución del ingreso. En cada quintil, ha aumentado el ingreso de las personas en términos absolutos, pero las diferencias relativas entre el quintil uno y el cinco han aumentado” (Gajardo, 2006:27). La privatización de la educación y el rol subsidiario del Estado han conducido a una estratificación dentro del sistema educativo que propaga las desigualdades sociales de origen. Esta estratificación se comprueba en los resultados de calidad de la educación medidos por las pruebas SIMCE.

En el Cuadro N.º 2, se exponen los resultados de las pruebas SIMCE obtenidos para 4to de Básica y II Medio en el periodo 2003-2010. Los resultados de Lectura para 4to de Básica arrojan una diferencia promedio entre los resultados de las escuelas

municipales y escuelas privadas de 54,3 puntos entre 2005 y 2010. En referencia a la prueba de Lectura, los puntajes de las escuelas municipales oscilan entre 241 y 258 puntos, los puntajes de las particulares subvencionadas varían entre 260 y 276 puntos, y las particulares privadas se mantienen entre 297 y 304 puntos. Respecto a la prueba de Matemáticas, la brecha entre instituciones municipales y privadas se promedia a 65 puntos para el período 2005-2010. Las escuelas municipales lograron promedios entre 231 y 237 puntos, las particulares subvencionadas entre 260 y 276, y las particulares privadas entre 297 y 303. En los promedios de ambas asignaturas, se percibe una caída en los puntajes de los tres tipos de establecimiento entre el año 2006 y 2007, pero se alcanzan los mejores promedios tanto en las escuelas municipales como particulares subvencionadas en el año 2010.

Cuadro N.º 2
Resultados Pruebas SIMCE 2003 – 2010

PRUEBA	INSTITUCION	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010
II MEDIO MATEMATICAS (puntaje promedio)	Municipales	230		236		231		235
	P.Subvencionado	250		256		254		261
	Part. Pagado	317		325		323		326
II MEDIO LENGUAJE (puntaje promedio)	Municipales	241		242		242		244
	P.Subvencionado	257		257		258		262
	Part. Pagado	301		305		306		309
4to BASICA MATEMATICAS (puntaje promedio)	Municipales		235	234	231	231	236	237
	P.Subvencionado		255	255	254	254	259	258
	Part. Pagado		297	297	298	301	303	299
4to BASICA LECTURA (puntaje promedio)	Municipales		243	241	241	247	248	258
	P.Subvencionado		263	260	261	267	267	276
	Part.Pagado		300	297	299	304	301	303
BRECHA MUNCIPAL VS. PRIVADO LECTURA (4to)			57	56	58	57	53	45
BRECHA MUNCIPAL VS. PRIVADO MATEMATICA (4to)			62	63	67	70	67	62
BRECHA MUNCIPAL VS. PRIVADO MATEMATICA (II Med)		87		89		92		91
BRECHA MUNCIPAL VS. PRIVADO LENGUAJE (II Medio)		60		63		64		65

Fuente: Elaboración propia en base a Resultados Oficiales del SIMCE

Los resultados de la prueba SIMCE correspondientes a II Medio presentan brechas aún más amplias entre el rendimiento de los colegios municipales y particulares privados. Los puntajes de la prueba de Lenguaje muestran una tendencia hacia la expansión de la brecha entre colegios municipales y particulares pagados, comienza en 60 puntos para 2003 y termina en 65 puntos para 2010, debido principalmente a que los colegios privados mejoraron sus promedios de manera más eficiente que los municipales durante este período. Entre 2003 y 2010, los promedios municipales varían de forma mínima de 241 a 244 puntos, los particulares subvencionados de 257 a 262 puntos y los particulares privados de 301 a 309 puntos. Referente a la prueba de Matemática, la brecha entre colegios municipales y particulares privados también tiende a agudizarse de 87 puntos en 2003 a 91 puntos en 2010. Los colegios municipales obtuvieron promedios en matemáticas entre 230 y 236 puntos, los particulares subvencionados entre 250 y 261 puntos y los particulares privados entre 317 y 326 puntos. Los resultados de los tres tipos de establecimiento presentan una tendencia ascendente con los colegios particulares pagados exhibiendo un mejor desempeño general, aunque cabe resaltar que para la prueba de Matemática de II Medio los particulares subvencionados lograron el incremento más importante de 250 a 261 puntos en el transcurso de los siete años en cuestión.

En síntesis, se nota un mejoramiento general en los resultados de la calidad de la educación, pero la brecha entre instituciones públicas y privadas se ha agrandado para el período 2003-2010. No solo se ha ampliado, sino que la diferencia en la calidad se acentúa conforme los estudiantes avanzan en edad. Entre 2003 y 2010, los resultados para 4to de Básica plantean una brecha promedio de 54 puntos en Lectura y 65 puntos en Matemática, pero los resultados para II Medio muestran una brecha promedio de 63 puntos en Lenguaje y una alarmante diferencia de 89 puntos en Matemática. De acuerdo al informe del 2005 de la Fundación para la Superación de la Pobreza,

Los estudiantes del quintil quinto de ingresos, tienen una probabilidad que es 4.5 veces superior a la población del primer quintil, para alcanzar los mejores puntajes de la prueba SIMCE de 4to de básica. Asimismo, un 20.6% de los jóvenes de 16 años pertenecientes al quintil más pobre, no está cursando la enseñanza media, sea porque ha desertado del sistema educacional o se encuentra rezagado en el nivel de enseñanza básica. Hay una diferencia superior a siete veces en la probabilidad de lograr un buen resultado en la prueba SIMCE de

segundo medio, entre jóvenes del Q5 y Q1 (Moreno y Rosenbluth, 2005:25).

A la luz de lo revelado, se evidencia un empeoramiento de la calidad de la educación en los colegios públicos conforme los estudiantes avanzan de nivel primario a nivel medio, lo mismo que posteriormente constituye una desventaja significativa de los estudiantes del sistema público ante los estudiantes del sistema privado al momento de ingresar a la universidad y/o competir profesionalmente.

Implicaciones para el Acceso a Educación Superior

Al igual que la educación básica, bajo el esquema de libre competencia, la Educación Superior se ha convertido en un servicio de lucro para el sector privado, creando un acceso selectivo a los estudios de tercer nivel.

La educación en Chile asume características del mercado capitalista; es un servicio por el cual se efectúa una transacción económica monetaria [...] La verdadera plusvalía se traduce en la inversión que realizan los alumnos y sus familias a consecuencia del rol subsidiario que asume el Estado y que se refleja en la escasa inversión en educación por parte de éste. La plusvalía, que es otorgada por la propia sociedad, al asociarlo con mejores expectativas para futuro y de la movilidad social que se asocia con su obtención, se traduce en una maximización de los beneficios económicos por parte de quienes pasan a administrar el sistema educativo de modo directo (Pinedo Henríquez, 2011:61).

Al añadir la variable de *Calidad*, sucede lo mismo que en la educación básica y media, un mayor costo educativo representa mayor calidad, quienes tengan los medios económicos pueden acceder a éste y quienes carezcan de recursos se quedan al margen.

Pero más allá de una limitación económica para costear una carrera universitaria, los estudiantes que provienen del sistema público enfrentan una limitación educativa dada la baja calidad de educación a la que tuvieron acceso en el nivel primario y medio. La brecha en la calidad de educación entre las instituciones municipales y particulares subvencionadas y las particulares privadas, explicada en la anterior sección, contribuye enormemente a la diferencia en rendimiento de los estudiantes en la Prueba de Selección Universitaria (PSU), requisito clave para el ingreso a la universidad en Chile. La inequidad en el acceso a la universidad, a causa de los resultados en esta prueba,

revalida las diferencias socioeconómicas de los candidatos, en detrimento de aquellos que pertenecen a los estratos socioeconómicos más bajos.

Cuadro N.º 3: RESULTADOS PROMEDIO PSU

TIPO DEPENDENCIA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Municipal B	432.4	476.3	474.5	472.8	471.8	472.1	454.3
Particular Subvencionado	492.2	498.1	498.4	501.6	500.3	501.1	487.9
Particular Pagado	570.9	584.3	590.1	600.6	604.3	608.6	609.1
Promedio Ingreso Universidades			558	556	570	567	568

Fuente 1: Elaboración propia en base a promedios de PSU por tipo de Dependencia

Fuente 2: Promedio Ingreso a Universidades – Ministerio de Desarrollo Social (2013)

El Cuadro N.º 3 contiene los resultados promedio de la PSU para estudiantes de instituciones municipales, particulares subvencionadas y particulares pagadas para el período 2004-2010. Del mismo modo que ocurre con los resultados de la prueba SIMCE, se presencia una estratificación a favor de los estudiantes de colegios privados. Los resultados de estudiantes en colegios municipales registran promedios entre 432.4 y 476.3 puntos entre 2004 y 2010, aunque los mejores puntajes corresponden a 2005 y 2006. Los estudiantes de colegios particulares subvencionados obtuvieron promedios entre 492.2 y 501.6 puntos, mostrando una mejora progresiva del 2004 al 2009 y una disminución substancial de 23 puntos para 2010. Los colegios particulares pagados son el único grupo que mantiene una mejora constante para todo el período analizado, comienzan con 570.9 puntos en 2004 y terminan con 609.1 puntos para 2010. La diferencia de resultados entre municipales y particulares pagados se aproxima a 130 puntos cada año, mientras que la brecha entre particulares subvencionados y particulares pagados se acerca a los 100 puntos anuales.

Estas enormes diferencias en puntaje adquieren aún más importancia al considerar los promedios mínimos de la PSU para el ingreso a la universidad. De acuerdo al Cuadro N.º 3, los promedios mínimos de la PSU para ingresar a instituciones de Educación Superior incrementaron de 558 puntos en 2006 a 568 puntos en 2010. Tomando los promedios del Cuadro N.º 3 para estudiantes de colegios municipales y particulares subvencionados entre 2006 y 2010, se constata que ninguno de estos

cumple con el promedio mínimo de la PSU para ingresar a la universidad en los años contemplados. Por ejemplo, en el año 2007, los colegios municipales obtienen un promedio de la PSU de 472.8 puntos, los particulares subvencionados alcanzan los 501.6 puntos y los particulares privados registran un promedio de 600.6 puntos, mientras el promedio PSU necesario para ingresar a la universidad se ubicó en los 556 puntos. El resto de años, se observa un patrón muy similar al expuesto para 2007, lo que permite concluir que solo el promedio de los estudiantes de instituciones particulares pagadas se encuentra por encima del puntaje mínimo necesario para cursar estudios universitarios, mientras el promedio de las instituciones municipales y subvencionadas se mantiene entre 85 y 60 puntos, respectivamente, por debajo del promedio PSU mínimo para ingresar a la universidad.

La realidad del sistema educativo en Chile no proyecta un panorama favorable para los estudiantes del quintil más pobre, más bien propende a imponer desafíos en el transcurso de su formación académica que eventualmente dificultan sus posibilidades de cursar una carrera universitaria.

Como resultado de las brechas educacionales, se tiene que un 42.9% de los jóvenes del quintil pobre no han egresado de la educación media a los 21 años de edad, comparado con sólo 3.5% del quintil más rico. Esto es, una diferencia de 12.3 veces en contra del primer grupo [...] De cada 100 jóvenes de 21 años del quintil quinto, 72.1 están cursando estudios de nivel superior. En cambio sólo 8.1 de cada 100 jóvenes de igual edad del quintil pobre, cursan estudios superiores (Moreno y Rosenbluth, 2005: 25).

Los estudiantes de instituciones municipales y particulares subvencionadas se ven inmersos en una educación de inferior calidad a la de las instituciones particulares pagadas; lo cual, en el mejor de los casos, puede ser superado por la dedicación y compromiso individual de los estudiantes a mejorar su futuro o, en el peor de los casos, propicia atrasos, repetición de grados y hasta deserción.

CONCLUSIONES

El presente capítulo ha provisto de una base empírica al argumento central de esta tesis, organizando los datos económicos y sociales de Chile para el período 2003-2010 dentro de la triangulación prevista en el modelo de Crecimiento Empobrecedor: Crecimiento Económico, Apertura Comercial y Bienestar Social.

En primera instancia, se ha demarcado que el impacto del efecto China en los precios del cobre chileno ha tenido el potencial de magnificarse por medio de una apertura comercial conducente a incrementos substanciales de las exportaciones cupríferas hacia China y estímulo para la inversión extranjera. Se ha verificado que la estructura del TLC entre Chile y China honra la normativa de la OMC y promueve exitosamente el acceso a mercados, la facilitación del comercio y la cooperación técnica entre las partes involucradas. Para el sector cuprífero, esto ha impulsado un mayor dinamismo de las exportaciones de cobre chileno con destino a China, las mismas que han aumentado más de diez veces en el septenio 2003-2010 con una tasa anual de crecimiento del 31% desde el año 2005. En materia de inversiones, se contrapone un crecimiento más rezagado que bordea los US\$100 millones de dólares hasta el año 2010, aunque se perfila un futuro pleno de oportunidades para la inversión china en la minería chilena.

En segunda instancia, se ha delineado una estrecha relación entre el rol de China en la economía mundial como principal consumidor de productos primarios y el desempeño económico de Chile en la primera década del nuevo milenio. El boyante crecimiento económico de China y su creciente demanda por productos básicos ha provocado un doble efecto chino en las economías latinoamericanas dependientes de exportaciones primarias, en particular economías petroleras y mineras. Como se ha mencionado en esta sección, el efecto China en los precios del cobre ha impulsado a que Chile obtenga ganancias derivadas de hasta 47,8% en el 2007. En gran medida, los elevados precios del cobre han aumentado significativamente los ingresos del Estado chileno por medio de importantes incrementos en las contribuciones tributarias tanto de las empresas mineras estatales, CODELCO y ENAMI, como de las transnacionales de la Gran Minería Privada. Por estas razones, se evidencia una correlación entre el crecimiento sostenido de China y nuevas oportunidades de crecimiento económico para Chile entre 2003 y 2010, las mismas que se han concretado en un alza constante del PIB chileno, con una tasa promedio de crecimiento del 4,6% (excluyendo al año 2009), y en la posibilidad de superar a China y Brasil en términos de PIB per cápita.

La última sección consiste en un extenso análisis de la faceta negativa del modelo de crecimiento chileno, el componente social. Se inicia con la tan celebrada reducción de la pobreza en Chile, la cual, acorde a cifras oficiales (15,1%) sitúa al país entre economías

desarrolladas como Estados Unidos y Bélgica. Igualmente, se revela el incesante debate en la política chilena respecto a estas cifras dado que su cálculo se basa en información de la IV Encuesta de Presupuesto Familiar de 1987, aun cuando existen dos encuestas más actualizadas (V EPF 1997, VI EPF 2007). El Ministro de Hacienda del gobierno actual, Felipe Larraín, ha publicado un estudio en el que ajusta la medición de la pobreza a la V Encuesta y resulta que el índice de la pobreza se encuentra en casi el doble (29%), lo que en la práctica posicionaría a Chile entre países con altos niveles de pobreza como Argentina, Ecuador e India (véase Anexo D). Como el propio Larraín esboza, “ante el espejismo de una sociedad que tiene muy buenos indicadores de pobreza, el Estado puede sentir que tiene menos trabajo que hacer para asegurar un bienestar mínimo a la población y que puede dar prioridad a otros objetivos. Esto va en directo perjuicio de los pobres a los que el gobierno –por un error de medición- no considera como tales” (Larraín, 2008:24). Sin embargo, inclusive con las correcciones de Larraín, es indiscutible que Chile ha experimentado un declive notable en sus niveles de pobreza para el período 2000-2010.

Por otra parte, los gobiernos chilenos de la primera década del milenio han desplegado amplios esfuerzos en materia de protección social, los programas *Chile Solidario* y *Chile Crece Contigo* definitivamente han extendido la cobertura estatal en las áreas de educación y salud para los estratos sociales más necesitados. A pesar de ello, *Chile Solidario* no han activado una mejora en los empleos ni en los ingresos de los participantes y *Chile Crece Contigo* no ha asegurado la inclusión apropiada de todos los niños en el nuevo sistema.

El objetivo central del capítulo consiste en concebir a la equidad no sólo como una disminución de la pobreza, sino en comprenderla en términos de una reducción de la desigualdad. Es entonces que el modelo de Crecimiento Empobrecedor emerge dentro del contexto chileno dado que éste mantiene una inequitativa distribución del ingreso que trasciende a varios aspectos del espectro social. La distribución del ingreso se modula mediante la desigualdad salarial y la desigualdad salarial se origina en la desigualdad de acceso y calidad de la educación. Al mantener un rol subsidiario, el Estado chileno ha tenido un gasto limitado en educación, lo cual se traduce en una ínfima mejora de la calidad de la educación municipal y una profundización de la brecha con instituciones privadas a este respecto. De hecho, los resultados de las

pruebas SIMCE sobre calidad de la educación verifican esta marcada diferenciación. En una sociedad donde la calidad se mide acorde al costo de la educación, una distribución del ingreso desigual conlleva limitación de oportunidades para grupos de menores recursos. Es así que el acceso privilegiado a educación de calidad explica la acumulación de riqueza del estrato de mayores ingresos de Chile frente al resto de quintiles y permite la persistencia y exacerbación de la desigualdad de ingresos. Este panorama conduce a bajas tasas de movilidad social ya que dificulta el acceso a Educación Superior para un segmento importante de la población chilena. La realidad es que al egresar de un sistema municipal o subvencionado de mala calidad, la mayoría de estudiantes no alcanzan el promedio mínimo de la PSU para acceder a una educación universitaria y, de este modo, se reiteran y afianzan las diferencias socioeconómicas de origen y estatus a través de la educación. Cabe concluir esta sección anotando el siguiente dato, simulaciones del estudio realizado por Solimano y Torche demuestran que “el coeficiente de Gini disminuye significativamente si se expande la educación terciaria a mayores contingentes de la población” (Solimano y Torche, 2008:40). Para lo cual, se debe transformar las bases estructuralmente injustas del sistema educativo en Chile; recordemos que no solo se trata del quintil más pobre, sino que la dinámica actual aqueja al 93% de los estudiantes chilenos.

CAPÍTULO V CONCLUSIONES

Transición del Milagro Económico al Malestar Chileno

“El desarrollo exige la existencia de un Estado eficaz, que actúe como agente promotor, alentando y complementando las actividades de las empresas privadas y de los individuos”
(Caputo, 2001:40).

A nivel internacional, se proyecta con inusitada frecuencia al modelo chileno como un caso paradigmático del éxito del proyecto neoliberal de desarrollo y modernización en América Latina. A lo largo de las últimas dos décadas, Chile se ha posicionado como uno de los líderes regionales respecto al control de la inflación, balance externo positivo, cumplimiento con los pagos de la deuda e índices estables de crecimiento económico. Sin embargo, pese a este exitoso crecimiento y los avances en su índice de desarrollo humano, al interior del país, este modelo de crecimiento ha ido en directo detrimento del bienestar de la vasta mayoría de la población dado que su estructura perpetúa la reproducción de la desigualdad social. En consecuencia, la presente investigación ha puesto en evidencia los mecanismos y dinámicas entre Estado, mercado y sociedad que han creado y afianzado condiciones estructurales para un ‘Crecimiento *sin* Equidad’ en Chile entre los años 2003 y 2010.

En primer lugar, se observa que el modelo neoliberal chileno puede haberse instituido en el período de la Dictadura, pero llega a consolidarse durante los gobiernos democráticos de la era de la Concertación. A pesar de proponer innovaciones desde el retorno a la democracia en 1990, el Estado chileno conserva estructuras legales, tributarias y económicas de la época de Pinochet. El Estado continúa rigiéndose por la Constitución de 1980. El Estado mantiene un régimen tributario que estimula la inversión extranjera, pero también el desvío de ganancias cupríferas fuera del país en calidad de remesas. El Estado promueve un modelo de desarrollo asentado en políticas de apertura comercial, un aspecto especialmente importante si se considera que el sector externo abarca la mitad del PIB chileno. Estos elementos denotan el fundamento neoliberal de un predominio de las fuerzas de mercado.

No obstante, los gobiernos de la Concertación han puesto especial énfasis en la importancia del gasto social por parte del Estado. En Chile, el incremento en inversión

pública orientada a mejorar los servicios sociales bajo los gobiernos democráticos es un hecho. Pero también es un hecho que estos servicios se mantienen privatizados. Al asignar la administración de servicios sociales a entidades privadas, el Estado chileno ha asumido un rol subsidiario y ha permitido que áreas como salud o educación se regulen mediante la oferta y demanda del mercado. Este contexto ha limitado las posibilidades de ascenso socio-económico de las personas de los estratos de menores ingresos y, al mismo tiempo, ha facilitado la acumulación de la riqueza en manos de un porcentaje reducido de chilenos; germinando así un profundo descontento social con el modelo neoliberal de Chile.

Ante lo expuesto, es posible discernir que esta investigación reviste de particular importancia al Estado chileno, aduciendo que bien sea su intervención y/o subsidiariedad ha sido el catalizador de un crecimiento sin distribución equitativa de los beneficios alcanzados. Con el propósito de clarificar las conexiones realizadas a lo largo de la investigación, en este capítulo de conclusiones se entrelazará la información de antecedentes, teoría y análisis empírico para ofrecer reflexiones finales.

Partiendo de la Teoría del Crecimiento Empobrecedor, se ha establecido un vínculo entre una mayor apertura comercial con China y el crecimiento económico de Chile en el último decenio, aunque existen dos tipos de distorsión que lo convierten en un modelo empobrecedor: (i) en el ámbito económico, una institucionalidad al servicio de intereses extranjeros y (ii) en el ámbito social, limitado gasto público en educación pese a que éste es el principal medio de movilidad social en Chile.

5.1 Trinidad Negra del Desarrollo Empobrecedor y

Limitación de la Vía Indirecta

El marco legal y tributario laxo de Chile, heredado de la era de la Dictadura, ha tenido gran éxito en atraer inversión extranjera pero ha permitido, simultáneamente, un desvío de las ganancias mineras hacia las empresas transnacionales de la GMP. La era de la Concertación se ha caracterizado por una campaña democrática que apunta a una inserción internacional por medio de una política exterior de liberalización económica y comercial, destacando a Chile en la región latinoamericana por su proclividad a suscribir tratados de libre comercio y facilidad para captar capital extranjero. En consecuencia, acorde a la estrategia de desarrollo chilena, la liberalización comercial ha

ido de la mano de condiciones legales y tributarias propicias para la inversión extranjera. A este respecto, Orlando Caputo señala,

El modelo teórico de crecimiento empobrecedor se presenta en Chile de forma agudizada porque se agregan por lo menos tres elementos adicionales a la teoría: uno, el capital extranjero personificado en las grandes empresas mundiales que le permiten por este solo hecho mejores condiciones competitivas. Segundo, la apropiación de la renta minera. Y, tercero, los bajísimos niveles de tributación (Caputo, 2000:154).

Es así que gracias a la ‘trinidad negra del desarrollo empobrecedor’,²¹ las empresas de la GMP han podido apropiarse de las rentas mineras y su contribución tributaria al Estado chileno ha sido ínfima en relación a sus remesas.

Referente a este tipo de distorsión, puede que la inversión china en el sector minero chileno aún sea modesta, pero el impacto de China en el precio del cobre ha incrementado las ganancias de las transnacionales mineras en grandes proporciones. El año 2003 representa el punto de inflexión en la relación entre producción industrial china y los precios mundiales de productos básicos como el cobre (Calderón, 2009:54 en Jenkins, 2011:81). Desde entonces, China ha importado materias primas en crecientes cantidades y su demanda ha impulsado substanciales incrementos en los precios de estos productos. Por ende, el efecto china ha permitido un alza constante del precio del cobre en el periodo 2003-2010 y Chile se encuentra entre los países latinoamericanos más favorecidos por el efecto china. Pero surge la interrogante de ¿quién se beneficia y en qué proporción?

A primera vista, se registra un incremento importante del aporte de la minería al Estado chileno para el período analizado. El aporte global de la minería aumentó dramáticamente de un 5,5% del aporte tributario total al Fisco en 2003 a 20,9% en 2010, con una máxima de 34% en 2006. De este aporte global de la minería, la contribución de la GMP ascendió de un 13% en 2003 a un 37,32% en 2010, lo que significa que las empresas estatales, CODELCO y ENAMI, disminuyeron su aporte del 87% en 2003 al 62,68% al cabo de la década. Empero, aunque se reconozca un mayor aporte tributario al Estado chileno por parte de las transnacionales mineras en este período, cabe resaltar que actualmente éstas acaparan más de dos tercio de la

²¹ *Ley Minera, Estatuto de Inversión Extranjera y Ley Tributaria.*

producción nacional de cobre en Chile. Es decir, las empresas estatales producen un tercio del cobre chileno pero aportan al Fisco dos tercios del monto global de tributaciones mineras, mientras las transnacionales de la GMP solo contribuyen con un tercio de este monto pero controlan la producción de cobre en un 70%.

De este modo, la estructura legislativa y tributaria de Chile ha convertido a la minería en un negocio altamente lucrativo para los inversionistas extranjeros, quienes reciben remesas significativamente mayores a sus inversiones. El ex-asesor de tres ministros de Minería de Chile y ex-jefe de estudios de COCHILCO, Eduardo Titelman, publicó que el Estado chileno ha permitido que las transnacionales de la GMP obtengan cerca de US\$10 mil millones anuales en utilidades extraordinarias entre 2005 y 2009, en gran medida producto de los altos precios del cobre; lo cual equivale a una rentabilidad extraordinaria mayor al 50% (Titelman, 2010). Este margen de ganancia es alarmante dado que áreas de alta rentabilidad en Chile, como el sector bancario, alcanzan entre 26%-30%. Paradójicamente, el Estado chileno ha percibido un porcentaje mínimo de estas ganancias exorbitantes de la GMP. Inclusive si se considera el royalty minero (IEM) vigente desde 2006, el aporte de las transnacionales mineras continúa siendo extremadamente bajo. En el período 2006-2010, el IEM ha contribuido con un aproximado de US\$4,500 millones al Fisco, pero esto ni siquiera representa un 3% de las ganancias totales de las empresas transnacionales de la GMP.

Asimismo, en este caso de estudio, la *vía indirecta* propuesta por Bhagwati para combatir la pobreza se desvanece ante un panorama minero de acumulación de excedentes en las élites, un minúsculo aporte minero al empleo nacional y una preferencia por la subcontratación y tercerización en el sector minero de Chile. La dinámica interna de la minería chilena se caracteriza por una relación disociadora entre crecimiento económico y grupos mayoritarios. En palabras de Ricardo Infante y Osvaldo Sunkel,

En el segmento moderno, competitivo y de elevada productividad – como es el caso del orientado al comercio exterior- los grupos sociales (minoritarios) vinculados a este y las áreas geográficas pertinentes se expanden dinámicamente, muy por encima del promedio, pero con escasa creación de empleos. Los segmentos de productividad mediana o baja, que incluyen el grueso del empleo informal y precario, los grupos sociales pertinentes (mayoritarios) y los espacios geográficos en que se localizan, corresponden a actividades de crecimiento lento que tienen escasos vínculos con los sectores de punta. Participan solo

de forma tangencial en el crecimiento y, en consecuencia, por más elevado que este sea no genera los resultados esperados para los sectores sociales de medianos y menores ingresos (Infante y Sunkel, 2009:137).

Por lo cual, minorías selectas son las ganadoras del proceso de globalización, al encontrarse vinculadas directamente al comercio exterior chileno y a sectores altamente productivos como la minería.

Además, si bien es cierto que la minería chilena ofrece mejores salarios que otras actividades económicas, este sector tiene un escaso aporte al empleo total del país. Se observa una concentración de salarios altos en actividades económicas de alta productividad dado que las grandes empresas nacionales e internacionales dedicadas a este tipo de actividades absorben una porción considerable del excedente de capital producido en la economía chilena. Mientras éstas generan un 76,6% del valor agregado de la economía y concentran un 86,3% del excedente bruto de capital, las empresas de tamaño pequeño y mediano representan un 76,4% de la PEA pero sólo perciben un 23,3% del valor agregado nacional (Infante y Sunkel, 2009:145). Por consiguiente, la oferta laboral minera permite remuneraciones comparativamente mejores para trabajadores con similar preparación educacional y experiencia laboral en otros sectores productivos.

La minería, especialmente las grandes empresas tienen un nivel de salario (y de beneficios sociales) relativamente superiores que lo observado en el resto de la economía. Esto es válido tanto para profesionales, empleados y obreros. A pesar de esto, el cobre ocupa, entre empleo directo y subcontrataciones, tan solo un poco más del 1% del empleo total de Chile (Meller, 2003:7).

En este sentido, por más trascendental que sea el impacto positivo de una mayor apertura comercial con China en el sector minero chileno, su representatividad en el empleo total del país impide la creación *a gran escala* de plazas de trabajo y mejores salarios, condiciones indispensables para que el Estado pueda mejorar la calidad de vida de la población de manera *indirecta*.

A esto se suma que el sector minero chileno constituye actualmente una de las actividades económicas con mayores índices de subcontratación y tercerización en el país. Desde fines del siglo pasado hasta el año 2004, la subcontratación en el sector

minero ascendió a un 63,8%, un aumento de 26 puntos porcentuales (Leiva Gómez, 2009). Y para finales del año 2010, las dotaciones internas, es decir, contrataciones directas de empresas mineras, se redujeron a un 36% de los trabajadores mineros; mientras las subcontrataciones y tercerización alcanzaron el 68% (Fundación Chile, 2011:24). Esta modalidad temporal de contratación, típica del modelo de flexibilización laboral del neoliberalismo, restringe los derechos laborales y remuneraciones de los trabajadores mineros. Entonces, ¿al final, quién gana en esta ecuación? Nuevamente, se trata de las grandes empresas nacionales e internacionales, las cuales asumen menos responsabilidades y obligaciones hacia sus trabajadores bajo un sistema de flexibilidad laboral.

En conclusión, el caso chileno ejemplifica cómo la fuerte competencia internacional por atraer capitales extranjeros conduce a que las elites gobernantes faciliten ventajas comparativas de inversión, mediante una legislación laxa, reducción de impuestos y flexibilidad laboral. Adicionalmente, las élites económicas nacionales sostienen fuertes vínculos con las empresas transnacionales y, al beneficiarse de su operación en Chile, buscan ejercer influencia en el gobierno para prolongar sus beneficios. En este proceso, el Estado chileno ha forjado una institucionalidad a favor de los intereses de sus inversionistas extranjeros, dando paso a un modelo de desarrollo empobrecedor para la nación. Como resultado de políticas neoliberales en Chile, las empresas transnacionales son las que más se han beneficiado del efecto china en los precios del cobre, las que menos aportan al Fisco y las que obtienen mayor rentabilidad extraordinaria. Y la concentración de la riqueza en las élites locales persiste dado que éstas controlan el acceso a las grandes empresas de los sectores de alta productividad en Chile. En contraposición, el Estado chileno presencia la apropiación de sus recursos naturales sin una retribución tributaria comparativa, agotando sus fuentes de riqueza sin acumular las ganancias correspondientes y empobreciendo, en términos reales, a la mayoría de chilenos.

5.2 Vía Directa: Crecimiento con Reproducción de Desigualdad Social

En una segunda dimensión de análisis, puede que el boom minero no proporcione suficientes empleos o salarios para impulsar *indirectamente* un efecto de levantamiento (*pull-up*) de los sectores de menores recursos económicos, pero ha generado suficientes

ingresos adicionales para que el Estado chileno fomente una reducción de la pobreza de forma *directa* mediante programas sociales. El crecimiento económico de Chile a partir del auge cuprífero ha generado excedentes económicos para crear reservas estatales y enfrentar crisis nacionales e internacionales sin desestabilizaciones económicas, como con la exitosa *Política de Balance Estructural*. También se debe reconocer que, gracias al respaldo de esta política, los gobiernos democráticos han logrado reducir la pobreza absoluta y han intentado corregir la mala distribución del ingreso por medio de políticas de gasto social.

Desde el ascenso de los gobiernos de la Concertación, el Estado chileno ha re-conceptualizado sus prioridades, envistiendo de particular importancia a la inversión pública en programas sociales. Acorde a cifras oficiales, estos programas han sido tan efectivos en la lucha contra la pobreza que el índice de pobreza absoluta disminuyó de 20,5% en 2000 a 15,1% en 2009. Sin embargo, la intervención compensatoria del Estado chileno ha tenido sus límites ya que, si se mide la pobreza relativa²², aparece una realidad social muy diferente en Chile. De acuerdo a la CASEN 2006, el porcentaje de chilenos bajo la línea de pobreza relativa abarcaría un 25,6% de la población, esto es, alrededor de 4,3 millones de personas (Infante y Sunkel, 2009:136-137). Lo mismo que significa que más de una cuarta parte de la población chilena se encuentra relativamente excluida de la sociedad.

Respecto a la desigualdad y distribución del ingreso, el Estado chileno no ha conseguido reducciones significativas para el período 2003-2010. El coeficiente de GINI se ha mantenido alrededor del 0,53 y, a finales de la década, el quintil más rico (Q5) percibe cerca del 60% del total de ingresos nacionales mientras el quintil más pobre (Q1) no alcanza ni el 5%. Así, la expansión económica de Chile puede haber permitido una reducción de la pobreza, pero la estructura chilena carece aún de una distribución equitativa de los beneficios de su crecimiento económico.

Con el fin de investigar las razones detrás de esta desigualdad social inalterada, se ha establecido una conexión entre trabajo, salarios y educación; alegando que la educación es el principal medio para ascender dentro de la escala socio-económica de Chile. Entonces, emerge la segunda distorsión del modelo chileno: pese al incremento

²² El grupo de personas o familias cuyo nivel de ingreso es inferior a 0,6 veces el ingreso medio, constituyéndose en el sector relativamente excluido de la sociedad.

en fondos estatales a causa del impacto positivo de China en el sector minero chileno, no ha habido una inversión substancial en capital humano para mitigar la desigualdad social imperante.

El gasto público en áreas claves para el desarrollo nacional, como la educación, no ha incrementado de manera proporcional al progreso económico chileno en la década del 2000. Chile prácticamente triplicó su PIB entre 2003 y 2010, llegando a los \$216 miles de millones de dólares y alcanzando un PIB per cápita de \$15,400 dólares en el año 2010²³. Mientras que el incremento del gasto público en educación como porcentaje del PIB para este mismo período tan sólo equivale a un 0,3%, variando de un 3,9% en 2003 a un 4,2% en 2010. Un limitado gasto público en educación compromete la calidad de la educación a nivel básico y medio. Tal como se explica en el análisis empírico, los resultados de las pruebas SIMCE para medir la calidad de la educación demuestran que se ha ahondado la brecha entre instituciones públicas o subvencionadas por el Estado e instituciones privadas entre 2003 y 2010. Consecuentemente, los estudiantes que se gradúan de colegios del sistema público/subvencionado enfrentan desventajas importantes al aplicar a la universidad y, de esta forma, se reproducen las desigualdades de origen y estatus socio-económico en Chile.

Los resultados de las pruebas PSU para el ingreso universitario consolidan esta reproducción de desigualdades dado que proyectan una estratificación a favor de los estudiantes de colegios privados. En otras palabras, el sistema educacional de Chile ha sido estructurado en beneficio de los estudiantes provenientes de hogares con mayores ingresos; ellos son quienes acceden a la mejor educación básica y media, aprovechan el sistema de meritocracia, pueden costear cursos de preparación universitaria y, en consecuencia, son quienes obtienen los puntajes necesarios en la PSU para acceder a una educación superior. Después de egresar de la universidad, estos mismos estudiantes serán quienes puedan competir en el mercado laboral por las mejores plazas de trabajo y remuneraciones, ingresos que les permitirán mantener y hasta mejorar su nivel de vida y proporcionarles a sus futuras generaciones ese mismo acceso privilegiado a educación de calidad, cerrando así este círculo de perpetua desigualdad social.

²³ “En el año 2006, Chile se convirtió en el país con el PIB nominal per cápita más alto de Latinoamérica. Adicionalmente, el *Global Competitiveness Report 2009-2010* ubicó a Chile en el lugar número 30 de su ranking de competitividad, situándolo por sobre el resto de los países de la región tales como Brasil, México y Argentina, que ocuparon 56, 65 y 85 respectivamente” (Fundación Chile, 2011:16).

En el futuro, sólo queda aspirar que el Estado chileno tome cartas en el asunto e invierta en su capital humano de forma indiscriminada. Con una debida protección social, el Estado puede fomentar progreso material inclusivo y equitativo. Para lo cual, el Estado debe asumir un rol promotor en la capacitación de la mayoría de la población para que ésta pueda incorporarse a sectores productivos cada vez más globalizados y competitivos.

Se trata de construir una sociedad capaz de garantizar el acceso equitativo de todas las personas a las oportunidades de progreso y protección social [...] El Estado es fundamentalmente responsable de formular y consensuar las políticas que mediante instrumentos públicos y privados permitan garantizar a los ciudadanos la protección de sus derechos y los recursos necesarios para ello, de acuerdo con las posibilidades de la economía [...] Una política social garantizada debería abarcar, entre otros aspectos, la salud, la calidad de la educación y los derechos económicos y sociales (Infante y Sunkel, 2009:151).

Al evitar anclarse en la premisa neoliberal de que el mercado automáticamente tendrá un impacto social positivo, el Estado puede generar desde adentro condiciones sociales más equitativas y una inserción laboral eficaz de su capital humano, cimentando verdaderos pilares para un desarrollo a largo plazo.

5.3 Reflexiones Finales

A manera de reflexiones finales, cabe recuperar algunos de los argumentos de los detractores del modelo neoliberal en Chile a finales de la década de 1990. Entre ellos, Felipe Portales (2000), Paul Drake e Ivan Jaksic (1999), Alejandro Foxley (1993, 1997) y Donald Richards (1997) cuestionaron ávidamente la eficacia del modelo neoliberal de desarrollo chileno a fines del siglo XX. En primera instancia, estos autores adujeron que el neoliberalismo había tenido un impacto a medias en el bienestar de la sociedad chilena. Si relacionamos este argumento con la situación actual de Chile, se puede concluir que continúa siendo una crítica válida dado que la pobreza se mantiene alta y la desigualdad es agobiante.

En segunda instancia, estos autores subrayaron la necesidad de que el Estado chileno regule las ausencias o excesos creados por el mercado, uno de los argumentos centrales que se ha confirmado en el desarrollo de esta investigación.

En tercera instancia, estos autores defendieron que el crecimiento económico de Chile no es milagroso al compararse con el crecimiento del país en la década de 1960, durante la adopción de políticas de aislamiento comercial e industrialización mediante sustitución de importaciones (ISI). Para 1966, la tasa de crecimiento económico de Chile se situó en un 10%, pero el resto de la década se caracterizó por constantes fluctuaciones. En cambio, en el período de amplia apertura comercial en Chile, 1985-1998, el país alcanzó una tasa de crecimiento económico sostenida sin precedentes históricos, promediando alrededor de 7% (véase Anexo E). Esta evidencia, más allá de refutar el último punto de los autores citados, comprueba que el problema no radica en el nivel de apertura comercial de una nación sino en el grado de intervención estatal para crear herramientas de levantamiento de los pobres a partir de la expansión económica del país.

Desde inicios del siglo XXI, especialistas sobre este tema, como el economista Orlando Caputo, han pronosticado el agotamiento relativo del modelo neoliberal chileno; pero, recién a fines de la década del 2000, este pronóstico se ha visibilizado en protestas y descontento social que invaden las calles de Santiago. En gran parte, se debe a la experiencia de casi dos décadas de crecimiento económico sostenido sin equidad. Pese a las interminables promesas de los gobiernos democráticos, el milagro económico de Chile no ha cambiado la calidad de vida de la mayoría de chilenos. Más bien se ha gestado un malestar social generalizado como respuesta a una economía extractivista con leyes y tributación al servicio de intereses elitistas y extranjeros, un sistema socialmente excluyente, y un Estado subsidiario que, frecuentemente, permanece al margen en lugar de defender los derechos e intereses de sus ciudadanos con el afán de cumplir con su principal interés nacional, crecimiento económico.

El presente trabajo de investigación ha interconectado las condiciones económicas con los limitantes sociales en Chile, atravesando por el vértice de la maquinación política del Estado chileno, para proporcionar un mejor entendimiento de los mecanismos internos que atentan contra la sostenibilidad del actual modelo neoliberal del país. A la luz de los hallazgos realizados, se espera incentivar nuevas líneas de investigación relacionadas a los desafíos que enfrenta Chile bajo el modelo de desarrollo vigente y posibles modificaciones que tengan el potencial de contrarrestar los efectos negativos del mismo y aminorar el malestar chileno de la década del 2000.

Se deja como motivación investigar acerca de la amenaza de reprimarización que posa la presencia de China en Chile, especialmente porque Chile cada vez más exporta cobre en bruto, retrocediendo de sus avances en las décadas anteriores hacia la exportación de cobre refinado y derivados del cobre. Igualmente, sería importante profundizar acerca de las posibilidades de Chile para impulsar la industrialización y exportación de productos de mayor valor agregado a partir del boom cuprífero, midiendo la gestión estatal de Chile para alcanzar su ‘segunda fase exportadora.’

Por otro lado, se deja abierta la investigación de los cambios en el sector educacional de Chile, los resultados presentados en el capítulo empírico respecto a los exámenes SIMCE y PSU fueron rendidos por estudiantes que cursaron sus estudios primarios y medios a lo largo de la década de 1990, época de mayor inversión pública en educación. Por lo tanto, sería importante dar seguimiento al rendimiento de la nueva generación de estudiantes que han cursado sus estudios básicos y medios en la primera década del nuevo milenio.

BIBLIOGRAFIA

Águila, Ernesto (2010). “20 años de Concertación en Educación: avances y límites de una reforma”. En *Chile en la Concertación 1990-2010: Una mirada crítica, balance y perspectivas. Tomo II*, Yesko Quiroga y Jaime Ensignia (eds.): 215-334. Santiago de Chile: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Alcalá (2009). *Análisis Cuantitativo y Cualitativo de Redes Comunes “Chile Crece Contigo”*. Alcalá Consultores Asociados Limitada. Visita 20 de Junio del 2013, <http://www.crececontigo.gob.cl/wp-content/uploads/2013/07/5-Informe-ejecutivo-Analisis-cualitativo-y-cuantitativo-redes-comunes-Chile-Crece-Contigo.pdf>, publicado junio de 2009.

Alcayaga, Julián (2005). *El Manual del Defensor del Cobre*. Santiago de Chile: Ediciones Tierra Mía Ltda.

Amar, Mauricio (2007). “Equidad, calidad y derecho a la educación en Chile: Hacia un nuevo rol del Estado”. *Serie Estudio No. 9*, Biblioteca Nacional de Chile: 1-47.

Arellano, José Pablo (2004). “Políticas Sociales para el Crecimiento con Equidad Chile 1990-2002”. *Serie Estudios Socio/Económico N°26*, CIEPLAN. Visita 10 de Junio del 2013 en http://cieplan.cl/media/publicaciones/archivos/47/Capitulo_1.pdf, publicado abril de 2004.

----- (2011). “El Cobre como palanca de desarrollo para Chile”. Visita 22 de Julio del 2013, http://www.mch.cl/documentos/pdf/Cobre_Arellano_Final.pdf, publicado mayo de 2011.

Balassa, Belá (1981). *The Newly Industrializing Countries in the World Economy*. New York: Pergamon Press.

Banco Central de Chile (2011). Base de Datos Estadísticos de Chile. Visita 20 de septiembre del 2012 en <http://si3.bcentral.cl/Siete/secure/cuadros/home.aspx>

BCN (2003). “Apuntes Relativos a la Evolución de la Política del Cobre en Chile, haciendo énfasis en la Tributación, desde mediados del siglo XX hasta hoy. Hitos Inicativas y Personajes más Destacados”. *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile - Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones*. Año XIII, N° 276. Visita 20 de febrero del 2013, http://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios_pdf_estudios/nro276.pdf

----- (2010). “Ministro Golborne anuncia apertura de oficina de CODELCO en Beijing para potencia inversión minera china en Chile”. *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Portal Asia Pacífico*. Visita 20 de febrero del 2013 en <http://asiapacifico.bcn.cl/noticias/golborne-mineria-china>

Barrionuevo, Alexei (2011). "With Kiss-Ins and Dances, Young Chileans Push for Reform". *The New York Times*, Sección Américas, 4 de Agosto 2011.

Bianchini, María Chiara (2007). "La herencia de un conflicto político: memoria y presente en Chile". *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, N.º 6: 306-323.

Bhagwati, Jagdish (1958). "Immiserizing Growth: A Geometrical Note". *Review of Economic Studies* N°25: 201-205, June 1958.

----- (1988). *Economía Proteccionista*. México: Gernika.

----- (1995). "The New Thinking on Development". *Journal of Democracy* Vol. 6 N° 4: 50-63.

----- (2011). "Does Redistributing Income Reduce Poverty?" Project Syndicate Website. Visita 28 de Noviembre del 2012, <http://www.project-syndicate.org/commentary/does-redistributing-income-reduce-poverty->, publicado 27 de octubre de 2011.

----- (2011a). "Poverty and Public Policy". En *Growth and Poverty: The Great Debate*, Pradeep Mehta y Bipul Chatterjee (eds): 151-190. Jaipur: Cuts International.

----- (2011b). "Poverty and Reforms: Friends or Foes?" En *Growth and Poverty: The Great Debate*, Pradeep Mehta y Bipul Chatterjee (eds): 191-207. Jaipur: Cuts International.

Bhagwati, Jagdish y Srinivasan, T.N. (1999). "Outward-Oriented and Development: are Revisionists Right?." Economic Growth Center, Yale University. *Center Discussion Paper* No. 806. Visita 14 de Junio del 2013, http://www.econ.yale.edu/growth_pdf/cdp806.pdf, publicado septiembre de 1999.

----- (2002). "Trade and Poverty in the Poor Countries". Visita 14 de Junio del 2013, http://www.econ.yale.edu/~srinivas/trade_poverty.pdf [Versión Electrónica]

Bhagwati, Jagdish, A. Panagariya, y T.M. Srinivasan (1998). *Lectures on International Trade. Second edition*. Boston: MIT Press.

Bustelo, Pablo (ed.) (1991). *Economía del Desarrollo. Un Análisis Histórico*. Madrid: Editorial Complutense.

Caputo Leiva, Orlando (2000). "La Crisis de la Economía Chilena. El Cobre, del Sueldo de Chile al Crecimiento Empobrecedor". Trabajo Presentado en el Seminario de CLACSO-ATTAC, 20 al 22 de junio de 2000. Visita 15 de Octubre de 2012, <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/gambina/p1chile.pdf>

----- (2001). "Las Crisis del Capitalismo Global". En *Capital sin Fronteras. Polarización, crisis y Estado-nación en el capitalismo global*, Orlando Caputo Leiva, Jaime Estay y José María Vidal Villa (Eds.): 39-74. Barcelona: Icaria Editorial s.a.

----- (2006). “La huelga en Minera Escondida y la reactivación del movimiento social en Chile”. *Observatorio Social de América Latina*, Año VII N° 20: 117-127, Mayo-Agosto 2006.

Cardoso, Fernando Henrique y Fallete, Enzo (2002). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México, D.F. y Buenos Aires: siglo veintiuno editores, 1969 (primera edición) y 2002 (trigésima edición).

CASEN (2006). Encuesta de Caracterización Socioeconómica de Chile para el año 2006. Visita 15 de Junio del 2013, http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/publicaciones/2006/Imp_Distrib.pdf

CASEN (2009). Encuesta de Caracterización Socioeconómica de Chile para el año 2009. Visita 15 de Junio del 2013, <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen2009/ingreso.php>

CESSCC OPECH (2009). “Acceso a la Educación Superior: El Mérito y la (Re)Producción de la Desigualdad”. Centro de Estudios Sociales Construcción Crítica & OPECH. Visita 12 de Junio del 2013, <http://www.opech.cl/inv/analisis/acceso.pdf>

Claro, Sebastián (2006). “Consecuencias para la región de América Latina y el Caribe de la Aparición de China en el escenario mundial. Documento Informativo: el caso de Chile”. *Revista Integración y Comercio*, N.º 24: 163-224.

Claude, Marcel (1999). “Las Miserias del Desarrollo Chileno (Una mirada desde la sustentabilidad)”. En *El Modelo Chileno: democracia y desarrollo en los noventa*, Paul Drake y Jaksic Iván (Comps.): 155-165. Santiago de Chile: LOM ediciones.

CODELCO (2005). “Presidente Ejecutivo explica acuerdo CODELCO-MINMETALS”. Visita 8 de Mayo del 2013, http://www.codelco.com/presidente-ejecutivo-explica-acuerdo-codelco-minmetals/prontus_codelco/2011-02-23/122511.html, publicado 08 de junio de 2005.

Contreras, Dante (1999). “Distribución del Ingreso en Chile. Nueve hechos y algunos mitos”. *Revista Perspectivas 311* Vol. 2 N.º 2: 311-332.

CYCAL (2013a). “Chile – Copper Porphyry Exploration”. Visita 23 de Julio del 2013, <http://www.cycal.com.au/irm/content/chile-copper-porphyry-exploration.aspx?RID=232>

CYCAL (2013b). “Humito Porphyry Copper Project”. Visita 23 de Julio del 2013, <http://www.cycal.com.au/irm/content/humito-porphyry-copper-project.aspx?RID=226>

DIRECON (2009). “Relaciones Económicas entre Chile y China: Evaluación a Tres Años del TLC”. Departamento de Estudios de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Visita 04 de Mayo del 2013,

<http://www.direcon.gob.cl/bibliotecas/scategorias/list/811>, publicado octubre de 2009.

DIRECON (2011). “Evaluación de las Relaciones Comerciales entre Chile y China a cinco años de la Entrada en Vigencia del Tratado de Libre Comercio.” Departamento de Estudios de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Visita 8 de Mayo del 2013. <http://www.direcon.gob.cl/bibliotecas/scategorias/list/811>, publicado octubre de 2011.

Dollar, David and Kraay, Aart (2002). “Spreading the Wealth”. *Foreign Affairs* Vol. 81 N.º 1: 1-13.

Drake, Paul e Iván Jaksic (Comps.) (1999). *El Modelo Chileno: democracia y desarrollo en los noventa*. Santiago de Chile: LOM ediciones.

Errázuriz, Octavio (2006) “Las Relaciones de Chile y China: del Simbolismo a la Acción.” *Revista de Estudios Internacionales* Vol. 39 No.54, Universidad de Chile: 169-178.

Espinosa, Óscar & González, Luis Eduardo (2010). “Acceso a instituciones de Educación Superior Públicas y Privadas: el Caso de Chile”. En *El Conflicto de las Universidades: Entre lo Público y lo Privado*, José Joaquín Brunner y Carlos Peña (Eds.): 251-271. Santiago: Universidad Diego Portales.

Farías, Roberto (2002). “El Cobre Chileno. Los nuevos caminos a la usurpación”. *Investigación Periodística Serie IPE*, N° 3, diciembre 2002.

Fernández Jilberto, Alex (2010). “Neoliberalised south-south relations: free trade between Chile and China.” En *Latin America Facing China: South-South Relations beyond the Washington Consensus*, Alex Fernández Jilbertoy Barbara Hogenboom (Eds.): 77-98. New York: Berghahn Books.

Fortín, Carlos (2009). “El Debate Internacional sobre Políticas de Desarrollo”. En *Hacia un Desarrollo Inclusivo: El caso de Chile*, Osvaldo Sunkel y Ricardo Infante (Eds.): 137-168. Santiago de Chile: CEPAL.

Ffrench-Davis, Ricardo (2002). “Distribución del Ingreso y Pobreza en Chile”. En *Chile 2001-2002. Impactos y Desafíos de las Crisis Internacionales*, Ricardo Ffrench-Davis: 197-212. Santiago de Chile: FLACSO-Chile.

Ffrench-Davis, Ricardo (2003). *Entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con Equidad: Tres Décadas de Política Económica en Chile*. Santiago de Chile: Dolmen.

Foxley, Alejandro (1993). *Economía Política de la Transición*. Santiago de Chile: Ediciones Dolmen.

Foxley, Alejandro (1997). *Chile en la nueva etapa: repensando el país desde los ciudadanos*. Santiago de Chile: Ediciones Dolmen.

Fuentes, Cristián (2009). “Balance Crítico de la política exterior de Chile 1990-2008.” En *Chile en la Concertación 1990-2010: Una mirada crítica, balance y perspectivas. Tomo I*, Yesko Quiroga Y Jaime Ensignia (Eds.): 123-158. Santiago de Chile: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Fundación Chile (2011). “Fuerza laboral en la Gran Minería Chilena. Diagnósticos y Recomendaciones, 2011-2020”. Visita 5 de Agosto del 2013, <http://www.consejominero.cl/wp-content/uploads/2012/11/Fuerza-laboral-en-la-Gran-Miner%C3%ADa-Chilena-Diagn%C3%B3stico-y-Recomendaciones-2011%E2%80%932012.pdf>, publicado noviembre de 2011.

Furtado, Furtado (1976). *La Economía Latinoamericana* (formación histórica y problemas contemporáneos). Octava Edición. Buenos Aires, México y Madrid: siglo veintiuno editores.

Gajardo Ibáñez, Luis (2006). “Desigualdad en el Acceso a la Educación Superior en Chile.” *Revista Sociología*. Visita 28 de Abril del 2013, http://www.opech.cl/educsuperior/politica_acceso/revistasociologia01_02.pdf

Gilpin, R. (1987). *The Political Economy of International Relations*. New Jersey: Princeton University Press.

Gilpin, Robert (2000). “The Nation-State in the Global Economy”. En *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate*. Second Edition, David Held y Anthony McGrew (Eds.): 349-358. Cambridge: Polity Press.

Gilpin, Robert (2001). *Global Political Economy*, Princeton: Princeton University Press.

Goldberg, Pinelopi y Nina Pavcnik (2007). “Distributional Effects of Globalization in Developing Countries”. *Journal of Economic Literature*, American Economic Association, Vol. 45 (1): 39-82.

Guillén, Arturo (2006). “Raúl Prebisch, crítico temprano del modelo neoliberal”. *Economía UNAM* Vol. 4 N.º 10: 123-130.

Gutiérrez, Hernán (2001). “Las Relaciones de China y América Latina: Perspectivas desde Brasil, Argentina y Chile”. *Revista Integración y Comercio* No. 14: 75-116.

Hidalgo, Antonio Luis (1996). “Una visión Retrospectiva de la Economía del Desarrollo.” Universidad de Huelva. Visita 28 abril del 2013.

<http://www.uhu.es/antonio.hidalgo/documentos/Economia-Desarrollo.pdf>

[Versión Electrónica]

Infante, Ricardo y Osvaldo Sunkel (2009). “Chile: hacia un desarrollo inclusivo”. *Revista CEPAL* No. 97: 135-154, Abril 2009.

Jenkins, Rhys (2011). “El ‘Efecto China’ en los precios de los Productos Básicos”. *Revista CEPAL* 193: 77-93, Abril 2011.

Jolly, Richard (2004). *United Nations Contributions to Development Thinking and Practices*. Indiana: Indiana University Press.

Kay, Cristóbal (2001). “Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina”. En *El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades*, Francisco García Pascual (Ed.): 337-381. Madrid: Universidad de Leida y Ministerio de Agricultura, Pesca, y Alimentación.

Krasner, Stephen (1976). “State Power and the Structure of International Trade”. *World Politics*, Vol.28, No.3: 317-347.

Krasner, Stephen (1982). “Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables”. *International Organization* 36, N° 2, Spring: 185-205.

Krueger, Anne (1997). “Trade policy and economic development: How we learn”. *The American Economic Review* Vol.87, N°1: 1-22.

Larraín, Felipe (2008). “Cuatro Millones de Pobres en Chile: Actualizando la Línea de Pobreza”. *Estudios Públicos* N° 109: 1-47.

Larraín, Felipe, Rosanna Costa, Rodrigo Cerda, Mauricio Villena y Andrés Tomaselli (2011). “Una política fiscal de balance estructural de segunda generación para Chile”. *Estudios de Finanzas Públicas*. Santiago: Dirección de Presupuestos [Versión Electrónica]

Larrañaga, Osvaldo y Dante Contreras (2010). “Chile Solidario y Combate a la Pobreza.” Documento de Trabajo para PNUD. Visita 20 de mayo de 2013, http://www.pnud.cl/areas/ReduccionPobreza/2012/2010_1.pdf

Larrañaga, Osvaldo y Rodrigo Herrera (2008). “Los recientes cambios en la desigualdad y la pobreza en Chile”. *Estudios Públicos* No. 109: 149-186.

Lehmann, Sergio (2010). “China en la economía global y su impacto sobre el desempeño de América Latina”. *Documento de Política Económica* No. 39, Banco Central de Chile: 1-16.

Leiva Gómez, Sandra (2009). “La Subcontratación en la Minería Chilena”. *Polis* 24 [En línea]. Visita 5 de Agosto del 2013, <http://polis.revues.org/1540>

Ley No. 20.026/2005, (D.O.16.06.2005), Impuesto Específico a la Actividad Minera. Boletín Oficial del Ministerio de Hacienda, 16 de junio del 2005. Visita 22 de febrero del 2013, http://www.cochilco.cl/productos/impuesto_especifico/164-ley-20026-impuesto-especifico-mineria.pdf

Marcel, Mario y Carla Tokman (2005). *Cómo se Financia la Educación en Chile*. *Estudios de Finanzas Públicas*. Santiago de Chile: Dirección de Presupuestos [Versión Electrónica]

Martin, María Pía (2011). “El cambio en el Sistema de Protección Social en Chile: un análisis de policy frames”. Visita 15 de Junio del 2013, http://www.sociedadpoliticaspublicas.cl/archivos/BLOQUET/Proteccion_y_Politica_Social/El_cambio_en_SistemaProteccionSocial.pdf

Meller, Patricio (2003). “El Cobre y la Política Minera”. *Serie Estudios Socio/Económicos* N° 14: 1-57.

Meller, Patricio, Oscar Landerretche, Andrea Repetto, Alejandra Mizala, Dante Contreras, Humberto Vega y Mario Astorga (Coordinadores) (2008). “Hacia un Chile más Justo: Trabajo, Salario, Competitividad y Equidad Social”. Consejo Asesor Presidencial, Informe Final. Visita 28 de septiembre del 2012, http://www.oei.es/pdfs/ETP_Informe_Final_chile.pdf, publicado mayo de 2008.

Molina, Sergio (2009). “Crecimiento con Equidad 1990-2006”. En *Hacia un Desarrollo Inclusivo: El caso de Chile*, Osvaldo Sunkel y Ricardo Infante (Eds.): 137-168. Santiago de Chile: CEPAL.

MINREL (2012). “Ministro Moreno firma acuerdo suplementario de inversiones con China.” Ministerio de Relaciones Exteriores – Sala de Prensa. Visita 30 de septiembre del 2012. <http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20120910/pags/20120910171639.html>, publicado 09 de septiembre de 2012.

Moreno, Leonardo Mauricio Rosenbluth (Eds.) (2005). *Umbrales Sociales 2006: Propuesta para la Futura Política Social*. Publicación de la *Fundación para la Superación de la Pobreza*. Santiago de Chile: Imprenta Salesianos S.A.

Nazer Ahumada, Ricardo (2004). “Nacionalización y Privatización del Cobre Chileno 1971-2002”. *Revista Electrónica de Historia* No 4: 1-15 , Noviembre 2004.

Núñez, Javier (2004). “En el mercado laboral, el origen socioeconómico vale más que el mérito académico”. Seminario: 6-9. Visita 25 de Junio del 2013, <http://www.techo.org/wp-content/uploads/2013/02/seminario1.pdf>, publicado en 2003.

OCDE (2010). “Estudio Económico de Chile, 2010”. OCDE *L’Observateur*. Visita 14 de Julio del 2013, <http://www.oecd.org/chile/44489454.pdf>, publicado enero de 2010.

----- (2011). “Society at a Glance–OCDE Indicadores Sociales. Resultados Claves: Chile”. Visita 15 de Julio del 2013, <http://www.oecd.org/chile/47572883.pdf>, publicado 12 de abril de 2011.

OMC (2009). “Exámenes de la Política Comercial – Chile 2009”. Visita 29 de noviembre del 2012. http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/tp320_s.htm

Palma, Gabriel (2013). “Y dónde fueron a parar los excedentes del boom del cobre”. *Centro de Investigación Periodística*, publicado 16 de Abril del 2013. Visitado 15 de

Mayo del 2013, <http://ciperchile.cl/2013/04/16/%C2%BFy-donde-fueron-a-parar-los-excedentes-del-boom-del-cobre/>

Parra, Isidro (1986). *El Subdesarrollo y la Crisis: en la economía y la teoría económica*. Bogotá: Plaza y Janés Editores.

Payne, Anthony (2004). “Rethinking Development inside International Political Economy”. En *The New Regional Politics of Development*, Anthony Payne (Ed.): 1-27. New York: Palgrave Macmillan.

Payne, Anthony (2005). “The Study of Governance in a Global Political Economy”. En *Globalizing International Political Economy*, Nicola Phillips (Ed.): 55-81. New York: Palgrave Macmillan.

Pinedo Henríquez, Carolina (2011). “Educación en Chile: ¿Inclusión o exclusión?” *Tejuelo* N° 12: 47-79.

Portal Minero (2011). “Aporte de industria minera al Estado vía royalty se acerca a los US\$5.000 millones”. Publicado 15 de Septiembre del 2011. Visitado 15 de Mayo del 2013, <http://www.portalminero.com/pages/viewpage.action?pageId=6667279>

Portales, Felipe (2000). *Una Democracia Tutelada*. Santiago: Editorial Sudamericana Chilena.

Prebisch, Raúl (1949). *El Desarrollo de América Latina y algunos de sus principales problemas*. Visita 10 de Julio del 2013, http://prebisch.cepal.org/sites/default/files/2013/prebisch_el_desarrollo_eco.pdf
[Versión electrónica]

Richards, Donald (1997). “The Political Economy of the Chilean Miracle”. *Latin American Research Review*. Vol.32 N°1: 139-159.

Riesco, Manuel (2010). “Tributación y ganancias de la Gran Minería en Chile: 2005-2009”. *Cenda* (Junio): 13.

Rosales, Osvaldo y Mikio Kuwayama (2007). “América Latina y China e India: hacia una nueva alianza de comercio e inversión”. *Comercio Internacional* N° 81: 7-45.

Rodríguez, Francisco y Dani Rodrik (1999). “Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic’s Guide to Cross-National Evidence”. En *NBER Macroeconomics Annual 2000* Vol. 15, Ben Bernanke y Kenneth Rogoff (Eds.). Cambridge: The MIT Press: 261-338.

Rodríguez Aranda, Isabel (2011). “Chile y China: Cuarenta años de Relaciones de Cooperación y Amistad”. En *Chile y China: Cuarenta años de política exterior. Una trayectoria de continuidad y perseverancia*, Yun Tso Lee y Wu Hongying (Eds.): 167-207. Santiago de Chile: RIL Editores.

Rodríguez Cabello, Jorge y Lorena Flores Serrano (2010). “Protección del Gasto Público Social a través de la Política Fiscal: el Caso de Chile”. *Serie Financiamiento del Desarrollo* No.224: 3-29.

Rodríguez Cabello, Jorge, Lorena Escobar y Michael Jorratt (2009). “Los Ingresos Tributarios en el Contexto de la Política de Balance Estructural”. *Estudios de Finanzas Públicas*. Ministerio de Hacienda - Dirección de Presupuestos. Visita 10 de julio de 2013,
http://www.dipres.gob.cl/594/articles-49684_doc_pdf.pdf

Rodríguez Cabello, Jorge, Carla Tokman y Alejandra Vega (2006). “Política de Balance Estructural: Resultados y Desafíos tras seis años de Aplicación en Chile”. *Estudios de Finanzas Públicas*. Ministerio de Hacienda - Dirección de Presupuestos. Visita 10 de julio de 2013, http://www.dipres.cl/572/articles-23028_doc_pdf.pdf

Sachs, Jeffrey (2010). “Chile’s Lesson in Leadership”. *The New York Times*, The Opinion Pages, 20 de octubre de 2010,
<http://www.nytimes.com/2010/10/21/opinion/21iht-edsachs.html>

Sachs, Jeffrey y Andrew Warner (1995). “Economic Reform and the Process of Global Integration”. *Brookings Papers on Economic Activity* N°1, ABI/INFORM Global: 1-118.

Shixue, Jiang (2001). “Relaciones Bilaterales chino-chilenas al Umbral del Nuevo Siglo.” *Revista de Estudios Internacionales* N° 133: 12-36, ene/mar. 2001.

Silva, Verónica (2000). “Política Comercial y la relación público–privada en Chile durante los años noventa”. En *El estado y el sector privado: construyendo una nueva economía en los años 90*, Oscar Muñoz Gomá, Oscar (Ed.): 303-351. Santiago de Chile: FLACSO – Sede CHILE.

Soares et al. (2007). “Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts upon Inequality”. *International Poverty Centre Working Paper* No. 35. Visita 24 de junio de 2013, <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper35.pdf>

SONAMI (2012). Exportaciones Mineras Anuales. Sociedad Nacional de Minería – Chile. Visita 28 de septiembre de 2012,
http://www.sonami.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=214&Itemid=115

Stiglitz, Joseph (2005). *Fair Trade For All*. Oxford: University Press.

Solimano, Andrés y Arístides Torche (2008). “La Distribución del Ingreso en Chile: La Experiencia del último cuarto de Siglo”. *Revista del Banco Central de Chile*, 31 de julio de 2008. Visita 11 de Mayo del 2013,
<http://www.andressolimano.com/publicaciones/distribucion.pdf>

Titelman, Eduardo (2010). “Comentario sobre la Política Tributaria Minera”. Publicado 8 de noviembre de 2010. Visitado 5 de Agosto del 2013,
<http://etitelman.blogspot.com/2010/11/comentario-sobre-la-politica-tributaria.html>

TLC (2005). *Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de la República Popular China*. Visita 24 de septiembre de 2012.
<http://www.direcon.gob.cl/acuerdo/1457>

Valdivieso, Sergio y Eduardo Gálvez (1989). *Chile en la Cuenca del Pacífico: experiencias y perspectivas comerciales en Asia y Oceanía*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.

Wacziarg, Romain y Karen Horn (2003). “Trade Liberalization and Growth: New Evidence”. *National Bureau of Economic Research Working Paper No. 101052*. Visita 25 de septiembre de 2012, <http://www.nber.org/papers/w10152>

Witker, Jorge (2007). “El Tratado de libre Comercio China-Chile: ¿Expresión sur-sur?” *Letras Jurídicas* N°16: 563-578.

ANEXOS

ANEXO A:

Índice de GINI de Países de América Latina 2010

Ranking	PAIS	GINI (B.Mundial)	PAIS	GINI (CEPAL)
1	Venezuela	0.394	Venezuela	0.394
2	Argentina	0.445	Uruguay	0.422
3	Uruguay	0.453	El Salvador	0.454
4	México	0.472	Perú	0.458
5	Rep. Domin.	0.472	México	0.481
6	Perú	0.481	Costa Rica	0.492
7	El Salvador	0.483	Ecuador	0.495
8	Ecuador	0.493	Argentina	0.509
9	Costa Rica (2009)	0.507	Panamá	0.521
10	Panamá	0.519	Chile (2009)	0.524
11	Paraguay	0.52	Nicaragua	0.532
12	Chile	0.521	Paraguay	0.533
13	Nicaragua	-	Rep. Domin.	0.554
14	Brasil (2003)	0.547	Bolivia (2007)	0.565
15	Colombia	0.559	Honduras	0.567
16	Bolivia (2008)	0.563	Brasil (2009)	0.576
17	Honduras	0.57	Colombia	0.578

Fuente: Elaboración propia en base de banco de datos de Banco Mundial & CEPAL

En comparación con el resto del mundo, los parámetros referenciales de este coeficiente son:

Namibia: 0,743 (La economía a nivel mundial con el índice de mayor desigualdad)

Dinamarca: 0,247 (Situación de máximo reparto/distribución igualitaria)

ANEXO B:

Participación del Cobre en Exportaciones Totales de Chile (%)

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Participación del Cobre	36%	45%	46%	56%	56%	49%	51%	56%

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

ANEXO C:

Ranking de Países acorde a PIB per cápita (nominal)

Rank	Country	US\$	Year	Rank	Country	US\$	Year
1	 Luxembourg	107,206	2012	37	 Malta	20,852	2012
2	 Qatar	99,731	2012	38	 Taiwan	20,328	2012
3	 Norway	99,462	2012	39	 Portugal	20,179	2012
4	 Switzerland	79,033	2012	40	 Trinidad and Tobago	19,018	2012
5	 Australia	67,723	2012	41	 Czech Republic	18,579	2012
6	 United Arab Emirates	64,840	2012	42	 Slovakia	16,899	2012
7	 Denmark	56,202	2012	43	 Estonia	16,320	2012
8	 Sweden	55,158	2012	44	 Barbados	16,152	2012
9	 Canada	52,232	2012	45	 Chile	15,410	2012
10	 Singapore	51,162	2012	46	 Uruguay	14,614	2012
11	 United States	49,922	2012	47	 Russia	14,247	2012
12	 Austria	47,083	2012	48	 Lithuania	14,018	2012
13	 Japan	46,736	2012	49	 Latvia	13,900	2012
14	 Netherlands	46,142	2012	50	 Antigua and Barbuda	13,429	2012
15	 Finland	46,098	2012	51	 Croatia	12,972	2012
16	 Ireland	45,888	2012	52	 Venezuela	12,956	2012
17	 Kuwait	45,824	2012	53	 Saint Kitts and Nevis	12,804	2012
18	 Belgium	43,686	2012	54	 Libya	12,778	2012
19	 Iceland	41,740	2012	55	 Hungary	12,736	2012
20	 Brunei	41,703	2012	56	 Poland	12,538	2012
21	 Germany	41,513	2012	57	 Brazil	12,079	2012
22	 France	41,141	2012	58	 Gabon	11,929	2012
23	 United Kingdom	38,589	2012	59	 Kazakhstan	11,773	2012
24	 New Zealand	38,222	2012	60	 Argentina	11,576	2012
—	 Hong Kong	36,667	2012				
25	 Italy	33,115	2012				
—	 European Union	32,518	2012				
26	 Israel	31,296	2012				
27	 Spain	29,289	2012				
28	 Cyprus	26,389	2012				
29	 Saudi Arabia	25,085	2012				
30	 Oman	24,765	2012				
31	 Bahrain	23,477	2012				
32	 Equatorial Guinea ^[8]	23,133	2012				
33	 Korea, South	23,113	2012				
34	 Bahamas, The	22,833	2012				
35	 Slovenia	22,193	2012				
36	 Greece	22,055	2012				

Fuente: FMI, World Economic Outlook Database-
April 2013, International Monetary Fund

ANEXO D:

Ranking de Países de acuerdo al Porcentaje de la Población bajo Línea de Pobreza

País	Pob. Bajo pobreza (%)	Año
Chad	80	2001
Haití	80	2003
Liberia	80	2000
Rep. Dem. del Congo	71	2006
Sierra Leona	70	2004
Nigeria	70	2007
Surinam	70	2002
Suazilandia	69	2006
Zimbabue	68	2004
Burundi	68	2002
Santo Tomé y Príncipe	66	2009
Zambia	64	2006
Níger	63	1993
Comoras	60	2002
Honduras	60	2010
Namibia	56	2012
Senegal	54	2001
Mozambique	54	2008
Guatemala	54	2011
Malawi	53	2004
México	51	2012
Bolivia	51	2012
Kenia	50	2000
Eritrea	50	2004
Madagascar	50	2004
Lesoto	49	1999
Gambia	48	2012
Camerún	48	2000
Sudáfrica	48	

País	Pob. Bajo pobreza (%)	Año
Tayikistán	47	2009
Burkina Faso	47	2009
Sudán	47	2009
Nicaragua	46	2005
Yemen	45	2003
Ruanda	45	2011
Belice	43	2010
Yibuti	42	2007
Costa de Marfil	42	2006
Timor Oriental	41	2009
Angola	41	2006
Mauritania	40	2004
Mongolia	39	2010
Granada	38	2008
Benín	37	2007
Colombia	37	2010
Papúa-Nueva Guinea	37	2002
El Salvador	37	2010
Malí	36	2005
Tanzania	36	2002
Afganistán	36	8
Armenia	36	2010
Guyana	35	2006
Ucrania	35	2009
Paraguay	35	2010
República Dominicana	34	2010
Kirguizistán	34	2011
Birmania; Myanmar	33	2007
Togo	32	1989

País	Pob. Bajo pobreza (%)	Año
Camboya	31	2007
Fiyi	31	2009
Macedonia	31	2010
Botsuana	30	2003
Argentina	30	2012
Cabo Verde	30	2000
Turkmenistán	30	2004
India	30	2010
Etiopía	29	9
Dominica	29	2009
Panamá	29	2011
Ecuador	29	2011
Ghana	29	2007
Líbano	28	1999
Venezuela	27	2011
Bielorrusia	27	2003
Filipinas	27	2009
Uzbekistán	26	2008
Laos	26	2010
Nepal	25	2011
Iraq	25	2008
Uganda	25	2009
Costa Rica	24	2010
Tonga	24	3
Israel	24	2012
Bután	23	2008
Argelia	23	2006
Pakistán	22	5
Moldavia	22	2010
Bulgaria	22	2008
Brasil	21	2009
Rumania	21	2010

País	Pob. Bajo pobreza (%)	Año
Grecia	20	2009
Egipto	20	2005
España	20	2005
Emiratos Árabes Unidos	20	2003
Irán	19	2007
Bosnia y Hercegovina	19	2007
Uruguay	19	2012
Portugal	18	2006
Croacia	18	2009
Estonia	18	2010
Polonia	17	2003
Trinidad y Tobago	17	2007
Turquía	17	2010
Jamaica	17	2009
Japón	16	2007
Alemania	16	2010
Bélgica	15	2007
Chile	15	2009
Estados Unidos	15	2010
Marruecos	15	2007
Corea del Sur	15	2006
Vietnam	15	2010
Jordania	14	2002
Reino Unido	14	2006
Hungría	14	2010
Dinamarca	13	2011
China	13	2012
Rusia	13	2010
Albania	13	2008
Indonesia	13	2011

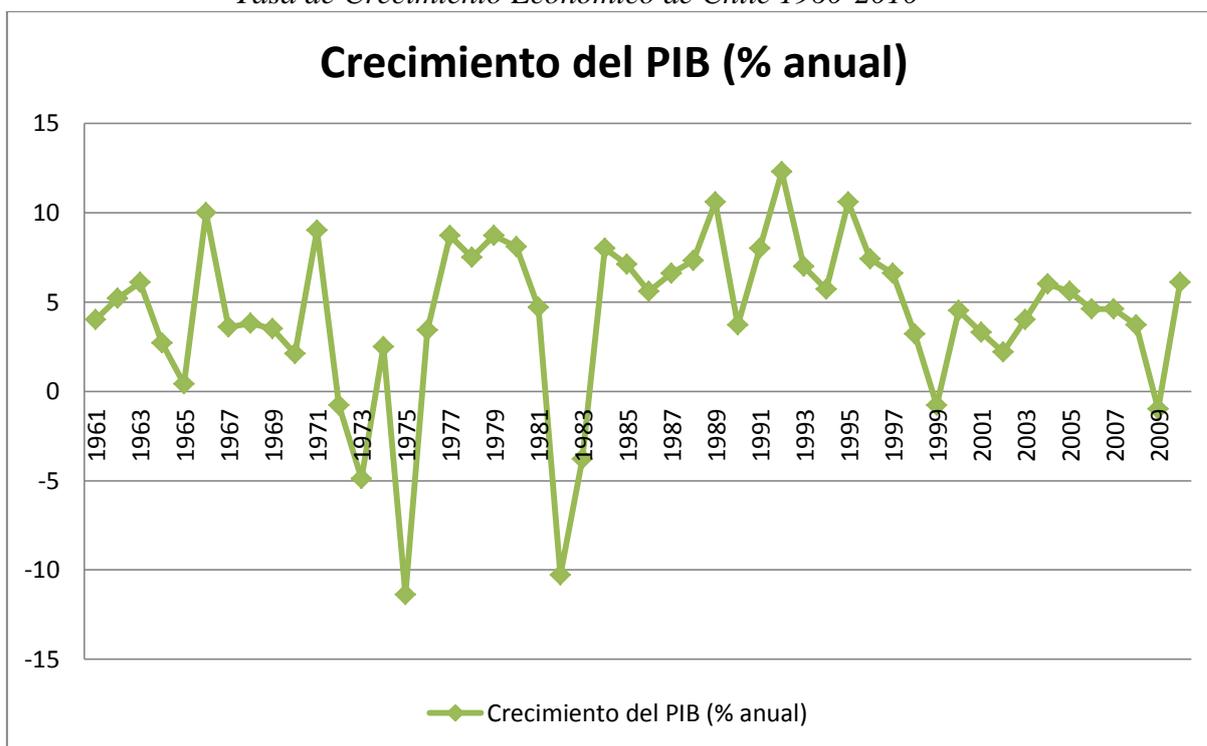
Eslovenia	12	2008
Siria	12	2006
Azerbaiyán	11	2009
Países Bajos	11	2005
Georgia	10	2010
Canadá	9	2012
Bahamas	9	2004
Groenlandia	9	2007
Serbia	9	2010
República Checa	9	2010
Sri Lanka	9	2010
Kazajistán	8	2009

Tailandia	8	2009
Mauricio	8	2006
Suiza	7	2010
Montenegro	7	2010
Francia	6	2004
Austria	6	2008
Irlanda	6	2009
Lituania	4	2008
Malasia	4	2009
Túnez	4	2005
Taiwán	1	2010

Fuente: CIA World Factbook

ANEXO E:

Tasa de Crecimiento Económico de Chile 1960-2010



Fuente: Elaboración Propia en base del banco de datos del Banco Mundial