

CIGLOB

CENTRO INTERNACIONAL DE
GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO

International Center for Globalization and Development

Documento de Trabajo
Working Paper

N°17

Democracia Económica para Superar el Neoliberalismo

Andrés Solimano

Junio 2013

www.ciglob.org

Contact us / Contáctenos:
contact@ciglob.org

Santiago - Chile

A. Diagnóstico General

La sociedad chilena enfrenta un tiempo de decisiones históricas. O se mantiene el agotado estatus quo económico e institucional dominante por más de tres décadas o se introducen transformaciones necesarias en una dirección de *democracia económica* para superar el *neoliberalismo*; una doctrina ajena al alma nacional y que promueve un individualismo exacerbado y que ha extendido la lógica del lucro y las ganancias monetarias no sólo a los sectores productivos tradicionales sino también a la educación, la salud y las pensiones, lo que es fuente de serias tensiones sociales y deslegitimación ciudadana. Hoy la economía chilena crece con alta concentración del ingreso y la riqueza en una pequeña elite económica, que controla el grueso de los activos productivos del país y ejerce una presión indebida sobre las instituciones democráticas, llevando a estas a su cuestionamiento y descrédito.

Una amplia gran mayoría de nuestros compatriotas vive con modestos salarios y enfrenta altos costos de la educación, la salud, el transporte, los medicamentos, los alimentos y otros bienes fundamentales. En otros términos, la gente enfrenta precios de primer mundo pero gana salarios del tercer mundo, lo que los lleva a endeudarse para educar a sus hijos, acceder a bienes de consumo e intentar llevar un tren de vida decoroso. Vivimos en un país de grandes contrastes y paradojas: mientras el ingreso per cápita de Chile alcanza los 18 mil dólares, siendo uno de los más altos de América Latina y miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE, nos ubicamos entre las 15 naciones más desiguales del mundo en un total de 192 países según las estadísticas publicadas por las Naciones Unidas. Por otra parte, en el Chile actual, el 1 por ciento más rico de la población controla el 30 por ciento del ingreso nacional y las cuatro familias más ricas del país tienen activos superiores a los 45 mil millones dólares. En el otro lado de la distribución de ingresos y bienestar encontramos que cerca de seis y medio millones de trabajadores ganan menos de 550 mil pesos al mes. Se han impuesto prioridades distorsionadas y contradicciones absurdas: mientras el gasto público en educación de Chile, relativo al PIB, es de los más bajos de América Latina, tenemos un nivel de gasto militar, relativo al ingreso, de los más altos de la región. El presupuesto del Ministerio de Cultura de Chile es solo U\$ 100 millones en un país con un PIB de

U\$ 260.000 millones. Chile es de los únicos países del mundo en que la seguridad social está totalmente privatizada; y así.

El modelo de desarrollo económico vigente, instaurado en el régimen militar del General Pinochet ha sido consolidado, secuencialmente y con diversos matices, por los cinco gobiernos de la Concertación y la Alianza de partidos de derecha. Su fuente de inspiración, con variaciones de limitado alcance, ha sido la doctrina del *neoliberalismo*. El resultado es un país socialmente segmentado, excluyente y de grandes disparidades y contrastes sociales y culturales. A pesar de los resultados macroeconómicos que se exhiben, el país se ha alejado de la búsqueda de un desarrollo nacional balanceado con cohesión social y acompañado de una democracia participativa, ideal que caracterizó a nuestro país, con distintos énfasis y resultados, en el periodo que va desde la independencia en el siglo 19 hasta inicios de la década de 1970.

El neoliberalismo fue aplicado con especial radicalidad posteriormente al golpe de Estado de 1973 que derrocó al Presidente constitucional Salvador Allende. Chile fue convertido en un laboratorio de experimentación de políticas privatizadoras y de mercantilización de la educación, la salud y las pensiones, privatización de los derechos de agua y desnacionalización de la gran minería del cobre a empresas multinacionales en arreglos claramente desventajosos para la nación chilena. En otras partes del mundo, con democracias que funcionan normalmente y donde el poder de las elites económicas es balanceado con la acción de los sindicatos, la sociedad civil, el Estado y una prensa libre y plural, difícilmente se hubiera podido aplicar las políticas implantadas en Chile. En nuestro país se ha promovido, con gran celo, el “mercado” (léase grandes empresas y conglomerados económicos) al que se ha encumbrado por sobre los intereses de la comunidad. Para lograr este objetivo se han debilitado las capacidades productivas del estado, sus funciones de regulación económica, de redistribución de ingresos y de garantía de igualdad de oportunidades para toda la población. El resultado de estas políticas *no* ha sido la construcción de una economía social de mercado sino un capitalismo de monopolios y oligopolios dominado por conglomerados económicos en el sistema bancario, las farmacias,

el comercio detallista, la administración de los fondos de pensiones, la provisión privada de servicios de salud, la provisión de energía y la propiedad de los medios de comunicación de masas como diarios, radio y televisión. Se ha instaurado, además, una perniciosa cultura corporativa de manipulación del consumidor y de abusos aprovechando su enorme poder monopólico e informático en mercados concentrados y de creciente complejidad.

El proceso de crecimiento de las últimas tres décadas, tan alabado y que nos ha llevado a elevar el ingreso per cápita a los niveles que hemos comentado, ha sido posible por la presencia de un proceso ahorro-inversión altamente regresivo y pro-gran empresa. Podemos identificar la operación de cinco mecanismos diseñados para reorientar el excedente económico en esta dirección: (i) un poder de negociación muy asimétrico entre capital (empresas) y trabajadores que ha permitido a los primeros apropiarse del grueso de las ganancias de productividad a través de altas utilidades; en cambio los trabajadores y empleados reciben modestos salarios y tienen una muy menguada capacidad de acceder a mejores condiciones laborales en sus lugares de trabajo, (ii) el mecanismo de ahorro forzoso del sistema de pensiones vigente que transfiere, mediante la política de inversiones de las AFP, una parte importante del ahorro de los trabajadores y otros sectores de la sociedad a los principales bancos y empresas los que son después intermediados e invertidos en condiciones muy ventajosas para estos grupos, pero desfavorables para los pensionados del sistema de AFP; (iii) un sistema tributario que exime, por plazos indefinidos, del pago de impuestos a las utilidades retenidas por las empresas y que constituyen el llamado Fondo de Utilidades Tributarias, FUT; (iv) un conjunto de exenciones tributarias llamadas “gastos tributarios” que liberan del pago de impuestos a distintas actividades empresariales, (v) un bajo nivel de tributación sobre la gran minería privada del cobre dominada por empresas nacionales y extranjeras.

Este sistema económico desigual y concentrador, en creciente proceso de deslegitimación social y cuestionamiento cultural, se pudo consolidar durante varias décadas con ayuda de los siguientes factores: Primero, la capacidad de las

elites económicas dominantes de movilizar sus ingentes recursos financieros para asegurarse políticas públicas favorables a su situación de privilegio. Para esto se diseñó una infraestructura laboral, impositiva, medio ambiental, de medios de comunicación y educativa funcional a la mantención del estatus-quo. Segundo, el control del poder económico sobre el poder comunicacional y mediático. La televisión de señal abierta, se ha especializado en transmitir contenidos banalizados orientados a fomentar una cultura conformista y escapista (profusión de reality shows, futbol y relevamiento de información concerniente a delincuencia, inseguridad y violencia en los noticiarios). Al mismo tiempo se evita entregar las herramientas cognitivas necesarias a la población para que sea capaz de analizar y entender críticamente la realidad en que viven. Los dos principales diarios de circulación nacional son de orientación conservadora, con algunos matices entre ellos. Por otra parte no existen en Chile, en contraste con otros países latinoamericanos y de otras regiones del mundo, periódicos de circulación diaria de tendencia política de centro o de izquierda o al menos independientes. Hay libertad de prensa (formal) pero no *diversidad* de prensa en Chile. Tercero, los conglomerados económicos influyen decisivamente en el sistema legislativo a través del financiamiento de campañas políticas, que en Chile son secretas en sus fuentes. Además las empresas movilizan su capacidad económica para financiar actividades de lobby y contratan los servicios de técnicos y expertos para preparar propuestas favorables a sus intereses y defender sus posiciones en materias legislativas y administrativas. En las tres últimas décadas ha habido una rotación entre la alta administración del estado y el sector privado de mayor tamaño, evidencia de los cercanos nexos existentes entre las elites económicas y las elites tecnocráticas del Estado. Se observa, por ejemplo, que después de dejar sus funciones públicas, el destino laboral de varios Ministros, autoridades máximas del Banco Central, súper-intendentes, sub-secretarios van a formar parte de los directorios de empresas y bancos o asumir funciones ejecutivas en grandes empresas nacionales o extranjeras operando en Chile. En contraste, se conocen pocas autoridades del Estado que después de ocupar sus funciones públicas pasan a asesorar sindicatos de trabajadores y organizaciones de la sociedad civil. Cuarto, el sistema económico vigente, además, descansa en el poderoso soporte institucional

proporcionado por la Constitución de 1980 que exige súper mayorías para adoptar legislaciones económicas como creación de empresas públicas que introdujeran más competencia al sistema de AFP o ISAPRES por citar algunos ejemplos. Uno de los objetivos de la constitución de 1980 es mantener el sistema neoliberal libre de amenazas de reformas progresistas y equitativas.

B. Democracia Económica para Chile: Una transformación necesaria

La situación descrita es incompatible con un grado mínimo de democracia económica caracterizada por una propiedad más equitativa y justa de los activos productivos y financieros de la economía y una distribución más pareja del excedente económico que genera una economía en crecimiento. Asimismo en una sociedad organizada en torno a los principios de una democracia económica hay un justo balance entre el retorno del capital financiero, el pago al capital productivo y la remuneración al trabajo, considerando este último como fuente principal de generación de valor expresada como ingreso nacional y riqueza de la economía. En este nuevo modelo, los sectores sociales, las actividades culturales y productivas de carácter estratégico son, principalmente, de propiedad pública y se estructuran en torno a los valores de universalidad, equidad y solidaridad y sustentabilidad. Adicionalmente la democracia económica promueve la activa participación ciudadana, a nivel personal y colectivo, en las decisiones económicas, sociales e institucionales que las afectan. En contraste, en el Chile actual, las principales decisiones de política pública y decisiones económicas se toman, fundamentalmente, a tres niveles: (i) por el gobierno principalmente, Ministerio de Hacienda y el Banco Central, ente autónomo supuestamente independiente de presiones públicas o privadas. Estas dos instituciones están generalmente manejadas por tecnocracias económicas con alto poder decisorio pero con una mínima necesidad de rendir cuentas a la ciudadanía de sus acciones, (ii) por un parlamento poco representativo, sujeto a bajísimos niveles de aprobación ciudadana y a permanentes acusaciones de permeabilidad al lobby en la aprobación de las leyes de la República, (iii) por las grandes empresas y conglomerados económicos que deciden, sin mayor

escrutinio público, temas claves como políticas de inversión, las condiciones laborales en las empresas, remuneraciones de los gerentes generales, los mandos medios y los trabajadores, la ubicación de sus plantas productivas, la forma de relacionarse con comunidades locales y los impactos ambientales de sus operaciones y proyectos. La mayor parte de estas decisiones en el sector privado son tomadas en la confortable y conveniente opacidad de los directorios corporativos, por gerentes y bien remunerados directores que representan a un pequeño grupo de accionistas con posición propietaria dominantes. Es interesante preguntarse cuántos representantes de los trabajadores y de la sociedad civil hay en los directorios de las AFP, que manejan los fondos previsionales de millones de chilenos y que no sienten ninguna necesidad de otorgarle voz y voto a la gente en estos directorios. En otro ámbito, ¿cuánto saben los chilenos sobre el monto de los presupuestos asignados a las Fuerzas Armadas cada año? ¿Cuánto influyen las personas, no sólo los políticos, en el parlamento, en los recursos destinados a la salud, la educación y el transporte público? ¿Cuánto conocen los chilenos de las políticas de las empresas de cobre, principal recurso natural del país? En la sociedad chilena actual los jóvenes, los consumidores, trabajadores asalariados, dueñas de casa, trabajadores independientes, micro-empresarios y productores pequeños y medianos y miembros de la comunidad están notablemente ausentes de este proceso de toma de decisiones, aunque naturalmente son afectados por las mismas. El grado de información y explicación de cómo se toman importantes decisiones económico-sociales es mínimo. Por lo tanto, una verdadera reforma económica de avanzada para superar el neoliberalismo requiere cambios institucionales de primera magnitud en un conjunto de áreas como ley laboral, código minero, reforma tributaria, sustitución del actual sistema privatizado de pensiones y de salud, reforma educacional y otras. No obstante, esto requiere un cambio constitucional que elimine el actual sistema de mayorías calificadas necesario para aprobar estas reformas legales, las que son virtualmente imposibles de lograr dentro del sistema binominal actual. Por lo tanto un proceso constituyente que redacte una nueva constitución es un paso necesario para introducir las reformas económicas de transformación real necesarias para avanzar en una democracia económica para Chile.

La democracia política y la democracia económica son dos caras complementarias y mutuamente sinérgicas para generar una sociedad genuinamente democrática. Una democracia limitada, con desmesurada influencia del dinero en la política, con un parlamento deslegitimado y con los medios de comunicación en manos del poder económico dominante, todas facetas que describen el régimen institucional actual como la que tenemos hoy en el país es funcional a la preservación del modelo neoliberal de concentración del poder económico en una pequeña elite y de alta desigualdad y exclusión social. Por lo tanto, para superar el neoliberalismo es necesario emprender en forma simultáneamente reformas institucionales y reformas económicas de largo alcance apoyados en una amplia base de apoyo social y política.

C. Tres ejes de nuestra propuesta económica-social

En esta sección del documento planteamos los tres ejes en que descansa nuestra propuesta económica y social:

Eje I. *Recuperación de la soberanía nacional sobre nuestros recursos naturales, en especial el cobre y el agua.*

Eje II. *Promoción de una nueva estrategia de desarrollo productiva, moderna y desconcentradora.*

Eje III. *Un programa social basado en derechos con acceso universal a servicios como la educación, salud y previsión social.*

En seguida se identifican los principales componentes de un programa social y productivo orientado a avanzar hacia mayores grados de democracia económica y las fuentes de financiamiento tributario y de gasto para mantener un balance fiscal en la estrategia de democratización económica.

Eje I: Recuperación de la soberanía nacional sobre nuestros recursos naturales.

El sector cobre

El principal recurso natural que dispone Chile es el cobre, un metal de alto valor por sus usos en la industria, la vivienda, la construcción y otras actividades. Cerca de la mitad de los recursos cupríferos del planeta están en nuestro territorio. La importancia de preservar este recurso no renovable para la nación chilena se reflejó en la decisión unánime del Congreso Nacional adoptada en 1971 que entregó al Estado chileno la tuición y propiedad de este recurso. Aparentemente algunos generales habrían logrado conseguir mantener en la constitución de 1980 el dominio del Estado Chileno sobre el cobre resistiendo el afán privatizador de la tecnocracia económica del régimen militar. Así se incluyó en la actual constitución política del estado el Artículo 19, Numeral 24, Inciso 5 que señala lo siguiente:

“ El Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, comprendiéndose en estas las covaderas, las arenas metalíferas, los salares, los depósitos de carbón e hidrocarburos y las demás sustancias fósiles, con excepción de las arcillas superficiales, no obstante la propiedad de las personas naturales y jurídicas sobre los terrenos en cuyas entrañas estuvieren situadas. Los predios superficiales estarán sujetos a las obligaciones y limitaciones que la ley señale para facilitar la exploración, explotación y beneficio de dichas minas.”

Es claro, entonces, el mandato de la constitución vigente: el Estado, como representante de la nación chilena, tiene la prioridad absoluta sobre el uso y explotación de este recurso mineral. La realidad desde la década de 1980 hasta la actualidad ha sido, sin embargo, muy diferente. Al amparo del Código Minero, conjunto legal sin mayor legitimidad constitucional al contradecir abiertamente el texto mencionado de la constitución política del Estado (carta legal dominante sobre otras leyes, incluso aquellas de rango constitucional) incluye un conjunto de cláusulas y disposiciones extremadamente generosas para las empresas extranjeras y nacionales que deseen invertir en el sector cobre.¹ Este código ha otorgado concesiones de millones de hectáreas, cobrando una patente de muy

¹ La actitud del gobierno Chileno actual de no invocar el artículo 19 de la Constitución (en su numeral 24, anteriormente citado) en la última negociación con Anglo-American ilustra el enfoque seguido con las multinacionales por el Estado nacional.

bajo valor, a cualquier ciudadano o entidad nacional o extranjero, que los posibilita para prospectar y potencialmente explotar el cobre. Además, el parlamento chileno, en un patrón legislativo sistemático de aprobación de leyes siempre favorables al sector privado grande, legisló la invariabilidad tributaria para la gran minería privada del cobre. Esta invariabilidad, predeciblemente, es muy favorable a las multinacionales. Chile es de los pocos países del mundo que estableció un “royalty” aplicado a las utilidades, que en realidad es un impuesto específico a estas y no un verdadero royalty que se aplica al valor de producción o a la extracción física del mineral como se hace en otros países productores de cobre en el mundo. Los resultados de este marco jurídico tributario ayudado por altos precios del cobre han contribuido a generar altas utilidades a las compañías. Así, en el 2011 mientras las 10 empresas cupríferas privadas más importantes obtuvieron una utilidad total consolidada de US\$ 12.038 millones sólo pagaron por concepto de royalty US\$ 660 millones.

En las últimas décadas el sector cobre ha experimentado *un creciente proceso de desnacionalización y privatización* contrario a la carta fundamental y gravoso al interés nacional. En 1990, CODELCO, nuestra empresa nacional del cobre, representaba cerca de dos tercios de la producción total del sector; veintitrés años después CODELCO representa menos de un tercio de esta. Sin embargo, el aporte de CODELCO a las arcas fiscales supera ampliamente el aporte de la gran minería privada. Así, en el 2011, la contribución de CODELCO al fisco fue de US\$ 6.981 millones, mientras que el aporte de las 10 mineras privadas más grandes fue de US\$ 5.397 (primera categoría más royalty).

A pesar de aprobarse una ley de gobierno corporativo para la empresa en el 2009, CODELCO se mantiene en una situación de *dependencia financiera permanente* con el gobierno de turno que la hace vulnerable y dependiente de las decisiones de cada Ministro de Hacienda para la obtención de la financiación de sus necesarios planes de expansión productiva en una época de creciente competencia nacional e internacional en el sector cobre, de mayores costos laborales, energéticos y de bajas en las leyes del mineral. La falta de autonomía financiera de CODELCO, empresa que ha sido tratada por los distintos gobiernos como un ente proveedor de recursos fiscales y no como una empresa estratégica, líder, en el sector cobre por sobre las multinacionales. Al contrario,

su falta de empoderamiento por parte de los distintos gobiernos, genera un debilitamiento corporativo que es muy conveniente para aquellos que buscan su privatización.

Las empresas extranjeras que han invertido en el cobre en nuestro país han desarrollado una estrategia corporativa orientada a maximizar sus utilidades de corto plazo privilegiando la producción y exportación del crudo, es decir la extracción y exportación del cobre en bruto aprovechando los altos precios de este metal en los últimos seis a siete años. Las multinacionales del cobre no han abierto ninguna refinería de cobre ni han invertido en crear las capacidades necesarias para la elaboración y refinado del mineral. No les interesa contribuir a crear una industria nacional de cobre en Chile que se caracterice por un alto valor agregado en la producción, que genere empleos, desarrollo tecnológico y encadenamientos productivos a nivel regional y nacional. Domina en su accionar los criterios de rentabilidad privada de corto plazo y la sub-inversión en refinación del metal y en encadenamientos productivos y tecnológicos con otros sectores de la economía chilena. El Estado chileno permanece sin una estrategia conocida de promoción del aporte del cobre al desarrollo nacional.

En lo específico proponemos:

- (a) Establecimiento de una *Política Nacional de Cobre orientada a promover el desarrollo nacional* que defina los parámetros claves de una estrategia de producción, planes de inversión, relación con las comunidades, respeto del medio ambiente y los recursos naturales del entorno.
- (b) Hacer cumplir el espíritu de la Constitución Política del Estado otorgando la *primacía de la nación chilena, a través del Estado, sobre los recursos cupríferos*, acompañada de una *revisión y derogación del actual Código Minero y su substitución por una Nueva Ley Minera de la República*. Esta nueva ley minera debe ser sujeta a un proceso amplio de deliberación ciudadana, último y final dueño de las riquezas del subsuelo del territorio nacional y estar orientada a incrementar

substancialmente la contribución del cobre al desarrollo nacional y no a facilitar la obtención de altas utilidades de las empresas transnacionales que después son enviadas fuera de Chile pagando bajos impuestos.

- (c) *Revisión y modificación de la actual ley de gobierno corporativo de CODELCO redefiniendo su misión como empresa rectora del sector cobre con carácter estratégico, estableciendo su autonomía financiera respecto al Ministerio de Hacienda.*
- (d) *Elevación del porcentaje de CODELCO en la minería del cobre a un nivel no inferior al 50 por ciento, en un plazo de cinco años con posibilidades de crecer en el tiempo a niveles más altos para revertir el proceso de desnacionalización y privatización de la gran minería del cobre que ha caracterizado el periodo de la transición a la democracia en nuestro país.*
- (e) *Prioridad en la Nueva Ley Minera los acuerdos público-privado bajo la modalidad de 51 por ciento de propiedad pública y 49 por ciento privado en la gran minería del cobre.*
- (f) *Establecimiento de estándares éticos de desarrollo y comunidad para la minería del cobre orientada a estimular un estilo de crecimiento respetuoso, participativo y amigable con las comunidades locales, agricultura vecinal, uso de del agua y control de sus efectos contaminadores.*
- (g) *Fortalecimiento de la Pequeña y Mediana Minería del Cobre con apoyo creditico, institucional y de asistencia técnica del Estado.*
- (h) *Priorizar la explotación de litio por el Estado chileno.*
- (i) *Eliminación del financiamiento de 10 por ciento de CODELCO en base a los ingresos brutos de CODELCO.*

Agua

Un país puede vivir sin tener petróleo, cobre y otros metales y minerales pero no puede hacerlo sin agua. El agua es un recurso de carácter totalmente estratégico para la supervivencia humana. Además enfrenta crecientes

demandas sobre su uso por parte de la minería, la agricultura, las empresas generadoras de energía hidroeléctrica y por supuesto de los hogares. Nuevamente Chile se transformó en un “caso especial” a nivel internacional al entregarle, en la ola privatizadora de la década de 1980, los derechos de agua prácticamente gratis a algunas empresas generadoras de energía (que primero fueron privatizadas a nacionales y después vendidas a extranjeros) y a conglomerados privados que tuvieron los contactos y la información privilegiada de hacerse de estos recursos. Una empresa extranjera es la dueña de cerca del 80 por ciento de los derechos de agua del país, lo que le da una ventaja competitiva especial, obsequio del Estado chileno, para establecer mega-centrales hidroeléctricas en zonas como la Patagonia, personificadas en el proyecto de Hidroaysén. La Patagonia es una de las grandes reservas de agua dulce de la humanidad y una zona muy rica en recursos y de una belleza escénica incomparable. En su afán inagotable de obtener utilidades las compañías dueñas del agua pretenden construir centrales hidroeléctricas en un lugar de estas características. Asimismo, la concentración de la propiedad de los derechos de agua en manos del sector corporativo, nacional o extranjero hace que la actual prioridad en el uso de este recursos sea para fines comerciales (para empresas mineras, agrícolas o energéticas grandes) y no para el hogar, la agricultura pequeña y mediana y comunidades pobres en el campo y la ciudad.

El desafío energético que enfrenta Chile es serio y hay que establecer un balance entre fuentes renovables y no renovables y entre tecnologías limpias y otras

En atención a lo anterior proponemos:

- (a) Establecimiento del *carácter estratégico del agua como recurso de primera necesidad y consiguiente reversión al Estado chileno de la propiedad de los derechos de agua* entregados a privados a costo cercano a cero en las privatizaciones de los años ochenta.
- (b) *Definición de un nuevo sistema de concesiones de agua, con debido escrutinio legislativo y de la sociedad civil*, en base a criterios de equidad social, sin privilegiar, como en la actualidad, solo la

rentabilidad privada, considerando además las condiciones de sustentabilidad de mediano y largo plazo de los recursos hídricos.

Eje II: Estrategia de desarrollo productivo moderna y desconcentradora.

La economía chilena tiene una estructura productiva que adolece de varios problemas, algunos de los cuales se han acentuado por la ausencia de una política de desarrollo productivo. Este sector exhibe varios rasgos como: (a) una gran dependencia de la estructura exportadora chilena de los recursos naturales no renovables, (b) un sector industrial que ha sufrido de una apreciación persistente del tipo de cambio real y ha estado expuesta a muy difíciles condiciones para poder competir con productos manufacturados en China, Vietnam y otros países Asiáticos con bajos costos laborales, (c) la ausencia de una industria del conocimiento, intensiva en valor agregado nacional, (d) una gran expansión del sector de servicios como el comercio, el sector financiero y otros orientado a la “financiarización” de la economía y a una cultura de consumo. Chile enfrenta una estructura productiva dual con grandes empresas que generan una substancial parte de la producción y ventas para el mercado interno y externo pero con una limitada capacidad de generación de empleo en el agregado de la economía. Las empresas de mayor tamaño gozan de un acceso favorable al crédito, la tecnología y los mercados (internos y externos) dada su escala de producción. En contraste, hay en el país un numeroso sector de empresas de menor tamaño formado por micro, pequeña y medianas unidades productivas que generan cerca del 80 por ciento del empleo total en la economía, aunque su contribución al PIB es muy inferior al de las empresas grandes. Estas empresas reciben escaso apoyo del Estado, tienen dificultades crónicas de acceso al crédito para capital de trabajo e inversión y/o el costo de este crédito es muy caro y a plazos cortos. La pretensión de mantener “políticas productivas neutrales” en un contexto altamente desigual entre empresas de distinto tamaño ha afectado muy desfavorablemente a las PYMES y fortalecido a las empresas más grandes del país. En efecto, de acuerdo a un estudio de la CONUPIA en base a las estadísticas proporcionadas por el Servicio de Impuestos Internos, entre

1998 y el 2010 las empresas con ventas anuales de más de un millón de UF (mega-empresas) *elevaron* su participación en las ventas totales de 49.5 por ciento a 67.5 por ciento. En contraste, la participación de las micro-empresas (aquellas con ventas anuales entre 0 y 2500 UF) tuvieron una reducción de 2 por ciento, las PYMES de 7 por ciento e incluso la gran empresa (con ventas de 100 mil a un millón de UF) redujo su participación en un 17 por ciento en el mismo periodo. Sólo las mega-empresas aumentaron su participación en las ventas totales entre 1998 y 2010, en otro indicador de la creciente concentración productiva y monopolización de la economía chilena, todo esto ante la indiferencia e inacción del Estado chileno.

El actual grado de concentración económica puede ser ilustrado con algunos datos adicionales: sólo tres bancos representan más del 55 por ciento de las colocaciones del sistema bancario, un alto índice para cualquier estándar internacional; por otra parte, tres cadenas de farmacias controlan más del 90 por ciento de la propiedad de las farmacias del país. Seis AFP se reparten cerca de ocho millones de afiliados y siete ISAPRES controlan el mercado privado de la salud, operando, como dijimos anteriormente, en un modelo de alta integración vertical, en base a posiciones controladoras de clínicas y proveedores de insumos médicos. Asimismo, los conglomerados económicos también han incursionado fuertemente en la propiedad de los medios de comunicación como la TV, los diarios y las radios. Estas estructuras oligopólicas y monopolistas son fuentes de altas utilidades para los grupos económicos, fomentan la colusión de precios y una cultura de abusos al consumidor, al trabajador y a las PYMES por medio de políticas de pagos e imposición de condiciones de compra desfavorables para estas. Sin embargo, esta concentración de mercados es altamente rentable para las empresas de mayor tamaño. Según la Superintendencia de Valores y Seguros, basado en la información de las FECUS provistas por las mismas empresas, en el primer trimestre del 2013 las utilidades de las principales 50 empresas privadas del país ordenadas según rentabilidad alcanzaron cerca de US\$ 24.000 millones, es decir, casi un 10 por ciento del PIB.

La legislación anti-monopolios es muy inefectiva para detener estos procesos y la regulación de la competencia es muy débil y condescendiente con

las empresas grandes y mega-empresas. Las instituciones del Estado históricamente orientadas a promover las PYMES como el Banco del Estado² y la CORFO son poco efectivas en esta materia. Ambas instituciones operan con criterios predominantemente privados y no con una lógica del desarrollo productivo nacional.

En años recientes ha cobrado gran relevancia las llamadas políticas pro-empresariado como receta casi mágica para fomentar la creación de empresas e impulsar la innovación productiva. Aunque el emprendimiento es saludable y necesario y se han conseguido algunos logros en materia de reducir la burocracia de los permisos, los efectos cuantitativos de las políticas de emprendimiento en el universo de empresas productivas chilenas parece ser aún muy reducido y en muchos casos se hace a costa de olvidar las necesidades de las empresas ya existentes en sus problemas crónicos de obtención de capital de trabajo, mejoramiento tecnológico y necesidades asistencia técnica. También es necesario examinar el impacto de estas políticas sobre la sustentabilidad en el tiempo, real aporte tecnológico y creativo de las nuevas empresas creadas al amparo de estas políticas.

Nuestras principales propuestas en el área de desarrollo productivo y desconcentración de mercados son las siguientes:

- (a) *Definición de una política nacional de desarrollo productivo* con metas de mediano y largo plazo de intensidad de valor agregado, capacidad tecnológica, empleo y encadenamientos productivos, priorizando el apoyo a las empresas de menor tamaño. Esta política estará guiada por criterios de diversificación de la estructura productiva nacional.
- (b) *Redefinición de la misión corporativa de la CORFO y el Banco Estado*, reduciendo su sesgo privatista actual, transformándolas en instituciones con criterios genuinamente públicos de promoción del desarrollo.
- (c) *Potenciar el rol de las PYMES como entes productivos generadores de empleo y de oportunidades de ingreso para la clase media*, revirtiendo

² Rebautizado, en una lógica de marketing publicitario subliminalmente anti-estatal, como Banco Estado a inicios de la década del 2000.

su actual desventaja respecto a las empresas grandes dominantes en mercados oligopólicos.

- (d) *Promoción del emprendimiento autónomo e independiente de los conglomerados económicos.*
- (e) Desarrollar una *estrategia de inserción de Chile en la economía del conocimiento* movilizando capital humano y talento nacional y extranjero.
- (f) Definición de una *política efectiva de fomento a la competencia* que reduzca las barreras a la entrada promovida por las empresas dominantes, en especial en la banca, la administración de fondos de pensiones, salud privada, farmacias y otros sectores oligopólicos y concentrados.
- (g) *Revisión de la actual ley antimonopolios incluyendo las fusiones de empresas y fortalecimiento del tribunal de la libre competencia y la fiscalía nacional económica.*
- (h) Apoyo a las organizaciones de la sociedad civil en su labor de *fiscalización y control popular de las prácticas monopólicas y abusos por parte de empresas ya sea privadas o públicas.*
- (i) Presentación de un *proyecto de ley que modifique substancialmente los actuales quórum*s que impiden crear empresas públicas, que en la práctica ha servido para asegurar la ausencia de competencia en mercados y nichos dominados por oligopolios privados de gran poder económico, mediático y capacidad de lobby.
- (j) *Creación de un Área de Propiedad Pública Estratégica (APPE) en sectores como el cobre y el litio, el agua, la energía, los medicamentos y los alimentos formada por nuevas empresas del estado, con metas y resultados sujetos a amplio control ciudadano y fiscalizado por el parlamento, que contrapesa la excesiva concentración de poder económico en manos de conglomerados económicos privados.*

Eje III. Política social basada en criterios de universalidad, solidaridad y derechos.

Como hemos mencionado anteriormente la sociedad Chilena y sus ciudadanos han sufrido la aplicación, iniciadas en dictadura y su continuación en post-dictadura, de las ideas privatizadoras y de mercantilización en el lugar donde menos corresponden: la educación, la salud y las pensiones. Los resultados de sustituir los criterios de universalidad, solidaridad y derechos en la provisión de servicios sociales y su substitución como bienes de mercado guiado por el lucro de los proveedores están a la vista y han conducido (sintéticamente) a:

Educación

- (a) Un sistema de educación pre-escolar, básica, media y superior altamente segregado y segmentado en que la oferta de servicios educacionales se hace según la capacidad de pago de las familias lo que exacerba y reproduce la desigualdad estructural en la sociedad.
- (b) Un persistente y deliberado proceso de deterioro de la educación pública debilitando un mecanismo fundamental de igualación de oportunidades, promoción de la movilidad social, adquisición de conocimientos, socialización e integración para amplias capas de la población.
- (c) Un alto costo de la educación tanto pública como privada sin garantías de estar recibiendo una educación de calidad que garantice, además, buenas oportunidades laborales.
- (d) Un alto endeudamiento por concepto de créditos universitarios de una fracción importante de las familias chilenas.
- (e) La existencia de un sistema de universidades privadas, en gran medida orientadas a la obtención de ganancias incompatible con su régimen legal de corporaciones privadas sin fines de lucro.

Salud

- (f) Una creciente segmentación en el acceso a la salud según la capacidad de pago del afiliado.

- (g) Crónicas listas de espera para operaciones quirúrgicas y otros tratamientos en el sistema público (FONASA).
- (h) La práctica generalizada de exclusión en la cobertura de servicios de salud por el sistema privado de ISAPRES según edad del (posible) afiliado, género, vulnerabilidad a enfermedades y pre-existencias.
- (i) Persistente encarecimiento de los costos de los planes de salud ofrecidos por las ISAPRES, en especial a personas de la tercera edad, que es cuando más necesitan estos servicios, lo que evidencia la disfuncionalidad del sistema.
- (j) Altísimas utilidades obtenidas por los propietarios de las ISAPRES.

Pensiones

- (k) Existencia de un monopolio privado de administración de los fondos de pensiones de la población por parte de las AFP sin posibilidad de un pilar público, salvo para las pensiones de las Fuerzas Armadas y de Orden.
- (l) Bajas pensiones del sistema de AFP con tasas de reemplazo del orden de 30-35 por ciento para la mayoría de los afiliados. El promedio de esta tasa en la OCDE es cercano a 70 por ciento.
- (m) En contraste con un sistema de reparto el sistema de capitalización funciona con beneficios no-definidos para los pensionados, las que están sujetas a los vaivenes de los mercados accionarios y de bonos donde están invertido proporciones importantes de los fondos de las AFP.
- (n) Altos gastos en publicidad, fuerzas de venta, oficinas del sistema de AFP que son financiadas con comisiones que reducen el monto efectivo de las pensiones recibidas por los afiliados.
- (o) Altas utilidades percibidas por las AFP en contraste con las bajas pensiones recibidas por los afiliados. El año 2012 estas utilidades ascendieron a US\$ 600 millones a repartirse entre seis compañías.

- (p) Utilización del sistema de pensiones de capitalización como un *mecanismo de ahorro forzoso para transferir recursos de amplias capas de la población a los grupos económicos*. Se estima que cerca de US\$ 43.000 millones de los fondos de los trabajadores que administran las AFP están invertidos en 10 empresas y 10 bancos de alta envergadura económica. Por otra parte cerca de US\$ 50.000 millones de los fondos del sistema están colocados en el exterior financiando el desarrollo económico de otros países.
- (q) Ausencia de mecanismos de participación de los trabajadores y la sociedad civil en la administración de sus fondos de pensiones.
- (r) Creciente deslegitimación social del sistema de AFP.

Orientaciones y Propuestas

En atención a estos problemas proponemos las siguientes orientaciones y medidas (no es una lista exhaustiva) en las áreas de educación, salud y pensiones.

Educación.

- (a) *Establecimiento de una política de derechos sociales* que reemplace al criterio dominante de considerar la educación por criterios de solidaridad, universalidad y de creciente gratuidad.
- (b) Fortalecimiento de la misión de las universidades como centros de educación superior orientadas a labores de docencia, investigación y extensión a la comunidad realizadas en forma pluralista, tolerante y no discriminatoria. Suspensión/revisión de la entrega de recursos públicos, ya sean directos o indirectos, a universidades que persigan prácticas de lucro y que estén dictando carreras que no proporcionan una adecuada integración laboral a sus egresados.
- (c) Avanzar en la gratuidad en la educación pública en sus niveles primario, secundario y universitario sustituyendo el pago

directo a las universidades por parte del estudiante por una financiación directa del estado al establecimiento educacional en base a recursos tributarios en un sistema progresivo y solidario.

- (d) Sustitución del actual proceso de acreditación de universidades, altamente desprestigiado y susceptible a corrupción, por un nuevo sistema de acreditación transparente y con control ciudadano, administrado por el Estado.
- (e) Regulación del sistema educativo privado pre-escolar, básico y medio, garantizando la inclusión y la ausencia de discriminación del alumno por origen social, estatus marital de los padres, preferencias religiosas y otros criterios.
- (f) Regulación del sistema privado de universidades garantizando que se cumpla la ley que prohíbe el lucro en estos establecimientos, aboliendo prácticas de precios de transferencia, sociedades inmobiliarias relacionadas o de otro tipo.
- (g) Elaboración de un código nacional de carrera académica para docentes y académicos de las universidades privadas y públicas orientados a garantizar su estabilidad laboral y el respeto a la diversidad de ideas y pluralidad de pensamiento. Evaluación según antecedentes y productividad académica, de investigación y actividades de extensión.
- (h) Aumentar el monto de fondos públicos y privados orientados a financiar investigación de alto nivel y los recursos destinados a la capacitación y perfeccionamiento de docentes, académicos y personal universitario en general.

Salud

- (a) Reafirmar el carácter de derecho universal e inalienable al acceso a la salud de toda la población.
- (b) Fortalecimiento de la base presupuestaria e institucional de la salud pública a través del FONASA, aumentando su cobertura, dotación de recursos y capacidades operativas.
- (c) Revisión y modificación de ley de ISAPRES y su reemplazo, en conjunción con FONASA, por un sistema privado y cooperativo no orientado al lucro como el sistema actual.
- (d) Fin a las prácticas y mecanismos de exclusión en el acceso a la salud basado en pre-existencias, edades límite, vulnerabilidades y otras causales.

Pensiones

- (a) Reemplazo del sistema único de AFP por un *sistema mixto de reparto y capitalización* que asegure un nivel más alto de pensiones para la población en edad de retiro, reduciendo substancialmente los costos de comisiones y el pago de un alto retorno de carácter rentista al sistema de AFP. El estado tendría un rol rector y orientador en el nuevo sistema y la proporción de pensiones definidas aumentaría substancialmente.
- (b) El nuevo sistema de reparto se estructuraría en torno al IPS (antiguo INP) que operaría como ente recaudador y pagador de pensiones.
- (c) El sistema de reparto se financiaría en forma tripartita con las contribuciones de empleados y trabajadores, de empleadores (empresa) y las contribuciones del Estado.
- (d) El componente de capitalización se abriría a un mayor número de compañías de inversión, que el actual sistema de las AFP, pudieran administrar estos fondos previsionales y estaría sujeto a regulaciones del Estado en cuanto a grado de riesgo de las inversiones de los

fondos de pensiones, nivel de las comisiones y tipo de activos en que se pueden invertir los fondos previsionales.

Programas y su financiamiento.

Una estrategia de transformaciones económico-social para Chile involucraría un conjunto de programas sociales y de desarrollo productivo que deben ser financiados en forma responsable y equitativa a través de una reforma tributaria y de otros ajustes del gasto público, incluyendo una cierta reducción del gasto militar. En este documento se distinguen tres programas principales (ver cuadros A.2 en el Anexo de este documento):

- (a) Un programa en educación que avance en gratuidad de la educación pública a distintos niveles, el que tendría, en régimen, un costo aproximado de US\$ 6.500 millones (2.5 por ciento del PIB),
- (b) Un programa de expansión de la salud pública y de mejoramiento de las pensiones por US\$ 3.900 millones (1.5 por ciento del PIB)
- (c) Un programa de desarrollo productivo e innovación de US\$ 2.600 millones (1 por ciento del PIB).

La suma de recursos de los tres programas asciende a 5 por ciento del PIB. Visualizamos que este programa se financiaría con recursos adicionales provenientes de las siguientes fuentes:

- (a) Una mayor tributación de la minería privada del cobre incluyendo un mayor royalty y tributación de 1ª categoría a las compañías privadas nacionales y extranjeras (recaudaría US\$2.000 millones; 0,77 por ciento del PIB).
- (b) Pago de impuestos de 1ª categoría sobre base devengada, eliminando la distinción actual entre utilidades distribuidas y

- utilidades retenidas (FUT) (recaudaría US\$ 4.500 millones; 1,73 por ciento del PIB).
- (c) Un aumento de 20 al 26 por ciento del impuesto de 1ª categoría a las empresas cobrado sobre base devengada, (recaudaría US\$ 1.000 millones; 0,38 por ciento del PIB).
- (d) Establecimiento de un impuesto a la riqueza financiera de 1 por ciento para personas con activos netos líquidos (excluye casas) superiores a un millón de dólares, recaudando US\$ 900 millones; 0,38 por ciento del PIB).
- (e) Reducción del gasto militar de US\$ 1.300 millones (0,5 por ciento del PIB), actualmente como se indicó al principio de este documento este gasto militar como porcentaje del PIB, uno de los más altos de América Latina y superior al de nuestros países vecinos.
- (f) Impuestos a los combustibles fósiles (recaudaría US\$ 1.000 millones y representa un 0,33 por ciento del PIB).
- (g) Reducción de exenciones (“gasto tributario”) por US\$ 2.300 millones (0,88 por ciento del PIB).

ANEXO

Cuadro A.1.

Excedente Económico de Grandes Empresas y Familias de Alta Riqueza Líquida

	US millones
Valor riqueza financiera de familias con más de US\$ 1 millón (excluye bienes inmuebles) ³	89.506
Utilidades de las 50 mayores empresas privadas (anualizadas) ⁴	23.700
Utilidades Grandes Mineras Privadas (Promedio anual 2007-2011) ⁵	13.392

Fuente: Ver notas de pie.

³ Boston Consulting Group (2013) Global Wealth Markets-Database.

⁴ Superintendencia de Valores y Seguros.

⁵ COCHILCO y Superintendencia de Valores y Seguros.

Cuadro A.2. Programas y Financiamiento

Programas

Ítem	Monto en US Millones	% del PIB
Educación	6.500	2,50
Salud y Pensiones	3.900	1,50
Desarrollo Productivo	2.600	1,0
TOTAL	13.000	5,0

Nota: Se asume un PIB de US\$260.000 millones.

Financiamiento

Fuente	Monto en US Millones	% del PIB
Royalty e impuestos a la Gran Minería del Cobre	2.000	0,77
Pago de impuestos 1ª Categoría sobre base devengada	4.500	1,73
Aumento del impuesto 1ª categoría a las empresas de 20% a 26%	1.000	0,38
Impuesto de un 1% a la riqueza financiera	900	0,35
Reducción del Gasto Militar	1.300	0,50
Impuesto a los combustibles fósiles	1.000	0,38
Reducción de exenciones (Gasto Tributario)	2.300	0,88
TOTAL	13.000	5,0

Fuente: Estimaciones propias

Nota: Se asume un PIB de US\$260.000 millones