



GUILLERMO LARRAÍN
 Profesor Departamento
 de Economía, FEN
 Universidad de Chile
 glarrain@fen.uchile.cl

La visión económica tras “El Otro Modelo”¹

Algo paradójico ha ocurrido en Chile en los últimos años, 2011 en particular. Es algo difícil de entender desde el punto de vista de la economía como disciplina: el descontento social en condiciones de crecimiento económico y pleno empleo.

Ese año hubo gran agitación social que el país recuerda por los estudiantes, pero que en realidad comenzó en Santiago con movilizaciones contra HidroAysén e incluyó manifestaciones significativas en Punta Arenas, Coyhaique, Freirina y Calama por nombrar algunas.

Las movilizaciones de 2011 son las más masivas desde el fin de la dictadura. Pero ¿por qué ocurren en un contexto de progreso económico? La historia muestra que no es extraño que surja malestar como fruto del progreso. Alexis de Tocqueville en “El Antiguo Régimen y la Revolución” explicaba así el origen de la revolución francesa:

¹ Agradezco los comentarios de José Miguel Benavente a una versión previa de este artículo. Cualquier error es mi responsabilidad.

“Las regiones de Francia que [fueron] el foco principal de esta revolución fueron precisamente aquellas que más habían progresado [...] Los males soportados con paciencia porque eran considerados inevitables parecen intolerables cuando se concibe la posibilidad de liberarse de ellos. Todo abuso que se elimina parece resaltar más los que subsisten y los hace más intolerables”.

Es decir, no parece existir necesariamente una inconsistencia entre progreso económico y malestar social. Es más, incluso podría haber una relación de causalidad. En este sentido, la lectura de Tocqueville sugiere que es necesario ser cuidadosos respecto de cómo se juzga la situación chilena actual.

El progreso material en Chile es claro: el PIB per cápita medido a paridad del poder de compra en 2011 ascendió a USD 17.312 según la OCDE que se compara con USD 7.449 de 1990, la tasa de pobreza se situó en 14,4% de la población según cifras oficiales lo que se compara con 45% de la población en 1990 y la tasa de desempleo en la última observación llegó al 5,7% que se compara con un 8,2% en el trimestre equivalente de 1990².

al sistema binominal subió del 45% al 60%, la confianza en el Congreso cayó del 28% al 13% y la de los partidos políticos de 15% a 7%. La deslegitimación de las instituciones democráticas se ha aminorado algo en los dos últimos años pero sigue siendo alta. En las actuales elecciones presidenciales un candidato populista de derecha ha dicho que “la oportunidad de los partidos pasó y es hora de gobernar con el pueblo” mientras que uno de izquierda llama a boicotear el llamado a marcar el voto para convocar a una Asamblea Constituyente para “exacerbar las contradicciones”. La suma de ambos según la última encuesta UDP es de entre 14,4% y 16,0%, más que cualquier otro candidato salvo Michelle Bachelet.

El sistema político institucional trata de encauzar el malestar, pero existe un riesgo importante. El Otro Modelo es un proyecto intelectual que intenta entender este problema y sus causas, al tiempo que ofrece una vía de salida.

El proyecto y su metodología

El Otro Modelo es un libro atípico. Escrito junto con nuestro ex colega de FEN, José Miguel Benavente (UAI), los abogados

El sistema político institucional trata de encauzar el malestar, pero existe un riesgo importante. El Otro Modelo es un proyecto intelectual que intenta entender este problema y sus causas, al tiempo que ofrece una vía de salida.

Quizá por esto, en 2011 y los años siguientes el “malestar” pilló por sorpresa a una proporción importante de la población, pero en particular al gobierno y a la Alianza por Chile. Los datos de 2011 son reveladores: según la encuesta CEP, la aprobación al gobierno de Sebastián Piñera cayó desde un máximo de 44% en diciembre de 2010 a un mínimo de 23% en abril de 2012. Pero lo interesante desde la perspectiva de la tesis que desarrolla El Otro Modelo es que dicha caída no fue capitalizada por la Concertación, ya que su aprobación cayó desde 24% en diciembre de 2010 a 14% en abril de 2012. Normalmente, uno hubiera esperado que una caída violenta en la popularidad de un gobierno sea capitalizada por la oposición pero no fue así.

Según la misma encuesta, en un contexto de una economía que crecía a casi un 6%, durante 2011 el número de personas que respondió que el país estaba en decadencia subió de 5% a 15%, la cantidad de personas que señaló que la democracia en Chile funcionaba mal o muy mal subió de 13% a 29%, el rechazo

Fernando Atria (UAI) y Javier Couso (UDP), más el cientista político Alfredo Joignant (UDP)

“El Otro Modelo. Del orden neoliberal al régimen de lo público” ha recibido una inesperada atención de parte de los lectores al punto que en dos meses hubo que reeditararlo en tres oportunidades. Es un libro de economía política, disciplina de relativo poco desarrollo en Chile, en particular, entre los economistas.

Un elemento que ha llamado la atención es su metodología. En efecto, no se trata de cinco autores en que cada uno redactó un capítulo y el libro consiste en ellos más uno que trata de armar un argumento común. El Otro Modelo fue escrito a “50 dedos”, por supuesto que a partir de las especialidades de base de cada autor. Pero lo que se puede percibir de manera permanente en el texto es un intento de deliberación y diálogo en tres dimensiones.

² Es difícil hacer una comparación dado el cambio metodológico en la encuesta de empleo.

La primera dimensión es la derivada de las respectivas disciplinas académicas: economía, derecho, sociología y ciencia política. Esas disciplinas están en diálogo permanente y, si bien hay áreas donde una disciplina domina a otras por la naturaleza del tema, hay interferencias cruzadas que enriquecen la discusión. La segunda dimensión es respecto del espectro político dentro del cual el libro fue escrito: no escribimos desde una neutralidad política sino desde una adhesión al proyecto de la centro-izquierda que en Chile se ha concretizado en los gobiernos de la Concertación. Finalmente, la tercera dimensión es la que se produce un diálogo, que el libro no pretende zanjar, es respecto del posicionamiento respecto de la historia chilena reciente en el eje auto-complacientes / auto-flagelantes.

El texto entonces va y viene entre argumentos políticos y económicos, sociológicos y legales, entre enfoques que ocasionalmente se sitúan más al centro y a veces más a la izquierda, en ocasiones orgulloso con los logros de la Concertación y en otras en rebeldía con sus fracasos en un diálogo que es original. Este diálogo a 50 dedos es un intento franco de búsqueda de algo que está en el corazón del libro: el interés general como fruto de un proceso deliberativo de ideas.

La hipótesis general

El Otro Modelo intenta identificar las fuentes del malestar y propone vías para enfrentarlo. La tesis general del libro es simple: lo que caracteriza el modelo chileno de desarrollo es una enorme fe en la capacidad creativa y productiva de los mercados (sus actores y su lógica) y su desconfianza y recelo de lo que podríamos genéricamente llamar “lo público” posiblemente porque se lo identifica con “lo estatal”, cosa que El Otro Modelo claramente distingue.

Esta idea general se aplica consecutivamente - y por orden de “gravidad” de los problemas - a los ámbitos político, social y económico. Antes de entrar en lo económico que es el eje principal de este artículo, es útil recordar la aplicación de la tesis general a los otros dos ámbitos, el político y el social.

Privatización de lo político

La negociación es la forma habitual en la que se encuentran las partes en el mercado. La parte vendedora y la compradora esperan recíprocamente que la otra establezca estrategias tendientes a maximizar su posición y eso es considerado en el diseño de la estrategia propia. La apelación al bien común que una parte pueda hacer en general no se espera que surta efecto sustantivo en el proceso negociador.

Por el contrario, salvo que uno considere que el Estado es una forma de explotación de unos por otros, el diseño del proceso político debiera estar pensado para descubrir el bien común. En términos de negociación, esto supone que no es aceptable una situación en la que las reglas permiten que sistemáticamente uno maximice su posición independiente del bienestar del otro.

El proceso político debe ser tal que permita que a través de la deliberación de ideas se descubra una posición que vaya en el interés de todos. Sin esta aspiración de bien común, el discurso político y su proceso quedan vacíos.

Pues bien, la constitución de 1980 genera condiciones para un ejercicio de la política entendida como negociación y no como deliberación. Veamos por qué.

La razón se encuentra en los denominados cerrojos que la Constitución establece para proceder a reformas significativas. Estos cerrojos hoy³ provienen de tres fuentes: (a) el sistema electoral binominal que transforma 33% de los votos o más en 50% de los escaños; (b) la cantidad excesiva de leyes con quorums supramayoritarios para ser modificadas; (c) el rol preventivo del Tribunal Constitucional que puede por la vía interpretativa impedir reformas aprobadas democráticamente. Las tres condiciones anteriores tomadas en conjunto - pero sobre todo las tres consideradas simultáneamente - hacen improbable que numerosas leyes importantes puedan ser reformadas.

Los cerrojos dan a la minoría heredera política de la dictadura un poder de veto sobre reformas posibles. Esto no es casualidad sino diseño constitucional intencional. En clave económica, este poder de veto podríamos considerarlo una suerte de poder monopólico establecido por ley a favor de un grupo determinado. Las únicas reformas posibles son aquellas que son negociadas con esa minoría. Qué mejor prueba que las palabras del Presidente de la UDI cuando renunció a su candidatura a la senaduría por Santiago: “es necesario preservar los 3/7 + 1”.

Aquí no hay deliberación de ciudadanos iguales que buscan un acuerdo que represente su visión del interés general, sino la restricción que impone el poder monopólico que tiene la minoría. Lo político deja de ser la búsqueda del interés general de ciudadanos iguales sino una negociación más parecida a la que tendrían pocos actores que cuentan con un poder monopólico que usan para maximizar su renta.

En este caso, eso significa imponer su visión de qué va en el interés de todos, soslayando de paso el problema del conflicto de interés, porque eventualmente la decisión final puede ir más bien en interés propio no explícito.

Por ejemplo, desde 2005 la UDI se ha negado a incorporar a la Constitución la noción de Chile como nación pluriétnica, modificar el régimen electoral, aumentar el número de diputados para permitir el redistritaje, etc... Todo esto lo ha hecho so pretexto del interés general - no podría hacerlo de otra forma pues se trata de un argumento político - pero el resultado no fue fruto de una deliberación mayoritaria, sino imposición de su visión particular del mundo.

¿Y si no hubo la imposición de una restricción por parte de la minoría? Siempre quedará la sospecha de si no la hubo indirectamente en forma sutil. El efecto sobre la credibilidad de los acuerdos alcanzados y sobre la actividad política igualmente se ve afectado.

³ Estos cerrojos han ido reduciéndose en el tiempo. Por ejemplo, recién en 2005 en la Reforma Constitucional se eliminó una serie de otros cerrojos como por ejemplo los senadores designados y la inamovilidad de los comandantes en jefe de las FF.AA.

Privatización de lo social

El desarrollo de la provisión de derechos sociales – educación, salud, pensiones, vivienda – ha estado guiado en Chile por la idea tan bien descrita por el slogan “soluciones privadas a problemas públicos” que sirvió de título para un influyente libro de Libertad y Desarrollo. Sin embargo, El Otro Modelo plantea que “soluciones privadas” en realidad significaba crear mercados para su provisión y la estructura de mercado lo que hace es privatizar el problema más que brindar una solución privada.

El Otro Modelo analiza con detalle el caso de la educación escolar y discute cómo el régimen de mercado está detrás de dos patologías del sistema escolar: su segmentación socioeconómica y su pobre calidad. El mercado de la educación en Chile se traduce en el copago que pueden hacer una buena parte de las familias y que significa hoy un gasto estimado del orden de los USD 500 millones. Los defensores de este copago dicen que este representa el elemental derecho a los padres de aportar recursos para una mejor formación de sus hijos.

La libertad de aportar al financiamiento de la educación es un experimento que encuentra en Chile su implementación más radical a nivel mundial. Es una parte del sistema educacional donde el lucro está permitido de manera que no es posible separar la lógica del proveedor educacional cuando fija el copago del fin de lucro que lo anima.

La libertad de aportar a la educación de los hijos está distribuida desigualmente en la población. A mayor nivel de ingreso, mayor la capacidad de pago. Sabemos por la canasta del IPC, que la familia promedio destina un 6% de sus ingresos en “educación”, pero también sabemos que en Chile los promedios esconden una enorme varianza.

A la libertad de las familias de “aportar recursos para la mejor formación de los hijos” el proveedor de servicios educacionales dispone de dos libertades: la libertad de desarrollar cualquier proyecto educacional y la de seleccionar alumnos. Sobre la primera, es un punto sobre el cual hay acuerdo: una sociedad plural requiere diversidad de proyectos educacionales⁴. Pasemos entonces a la segunda libertad: la libertad de selección.



El proceso político debe ser tal que permita que, a través de la deliberación de ideas, se descubra una posición que vaya en el interés de todos. Sin esta aspiración de bien común, el discurso político y su proceso quedan vacíos.

⁴ Vale la pena destacar que países como Estados Unidos cuentan con educación pública estatal para el 91,6% de los niños. Lo mismo vale para Francia, el Reino Unido o los países escandinavos.

La libertad del proveedor de seleccionar alumnos es la otra cara de la medalla de la libertad de las familias de aportar recursos para mejorar la formación de sus hijos. Desde la perspectiva individual, parte del rol que juega el copago es excluir a sectores de menores ingresos “que los de uno”. Dado que hay una correlación positiva entre niveles de ingreso y capital social, la discriminación por ingreso asociada al copago, permite excluir del contacto con “mis hijos” a “hijos de personas con menor capital social que el mío”. La libertad del proveedor de hacer esta selección es instrumental a los intereses de diferenciarse hacia abajo en la escala social. En la práctica resulta una sociedad fragmentada y estratificada.

Estas dos libertades van atadas – la de la familia de aportar recursos para mejorar la formación de los hijos y la del proveedor de seleccionar alumnos – y entran en colisión con la libertad de los padres para elegir el tipo de colegio que quieren para sus hijos.

Así, el sistema educacional se ordena en función del copago y jerarquización socioeconómica como lo muestra la evidencia disponible. En un movimiento en cascada, los que no quedan en el colegio que quisieran según el nivel que pudieran pagar, pero que son rechazados, van un peldaño más abajo. En la base de esta pirámide, queda la educación pública

Para solucionar esto El Otro Modelo propone la creación del Régimen de lo Público. Se denomina así a aquel régimen jurídico bajo el cual los privados que lo deseen puedan proveer prestaciones que atiendan derechos sociales. En el caso de la educación escolar, que es el único caso que se analiza en el libro, este régimen supone (a) inexistencia de fin de lucro en los prestadores; (b) libertad de proyectos educacionales; (c) no selección de parte del colegio de manera que toda la capacidad de elección del colegio reside íntegramente en la familia, (d) cada niño contaría con un subsidio único con el que pagaría la integralidad de la matrícula y (e) para equiparar oferta y demanda, se puede utilizar algún mecanismo de asignación ciega, similar al propuesto por Roth y Shapley, basado en criterios que eviten aquellos que induzcan mayor estratificación social (por ejemplo, distancia hasta el colegio).

Las cifras de desempeño económico chileno son impresionantes no sólo en comparación con nuestros vecinos sino con respecto a nuestro pasado.

El Otro Modelo y la economía

Las cifras de desempeño económico chileno son impresionantes no sólo en comparación con nuestros vecinos sino con respecto a nuestro pasado. ¿No es como para estar orgulloso? Evidente, pero pensando en el futuro, persisten tres problemas que están relacionados que han mostrado gran persistencia: (a) alta desigualdad en la distribución del ingreso, (b) estancamiento de la productividad y (c) alta dependencia de nuestra canasta exportadora de un bajo conjunto de productos, en particular mineros.

A nadie debiera sorprender que haya una colisión de libertades. Es necesario aclarar cómo se resuelve el conflicto entre ellas. Lo que hacen los colegios es someter a las familias a un doble filtro. El primero es el valor de la matrícula que permite que sólo algunos puedan acceder a “ese” determinado colegio. Una vez superada esta etapa, hay un examen de admisión que refuerza el proceso selectivo social que ya realiza el copago. Esta segunda libertad del proveedor colisiona con y se impone a la libertad de la familia. Unos quedan aceptados, otros excluidos incluso si esta familia tenía los recursos dado que pasó el primer filtro.



Estos tres problemas se relacionan con el funcionamiento del aparato económico y para entender cómo El Otro Modelo descompone el modelo económico en tres pilares: responsabilidad macroeconómica, apertura al exterior y la estrategia no intervencionista de desarrollo. De ellos, se postula implementar cambios de importancia a éste último fundamentalmente.

a) Pilar 1 del modelo económico: Estabilidad macroeconómica

La experiencia chilena y latinoamericana muestra que una buena parte de la inestabilidad macroeconómica finalmente es el resultado de políticas macro de pobre e inconsistente diseño. Si fuera posible generalizar, los intentos por usar la política fiscal para crecer redistribuyendo, los intentos de usar la política monetaria de manera políticamente oportunista o la idea de estabilizar la inflación a través del tipo de cambio, terminan por estancar el crecimiento, aumentar el desempleo y la inflación. La idea de priorizar la estabilidad macroeconómica cobra gran relevancia siendo la base para cualquier escenario de desarrollo. Esta es la visión tradicional de estabilidad macroeconómica que en Chile está bien sustentada por una tríada de políticas implementada a partir del año 2000: la política fiscal de balance estructural, la flotación cambiaria y la política de metas de inflación.

Es importante detenerse aquí un momento. El punto es que la estabilidad macroeconómica requiere también que las autoridades se preocupen por los precios de activos. En los últimos 15 años hemos visto a nivel internacional burbujas en varios mercados, siendo los tecnológicos e inmobiliarios los más llamativos. En Chile dichos mercados son probablemente menos relevantes. El precio que con mayor probabilidad puede encontrarse alejado de sus fundamentos es el tipo de cambio real. Al mirar las cifras la situación pareciera no ser preocupante: el nivel actual se parece al nivel del promedio de los últimos 20 años.

Sin embargo, el déficit en la cuenta corriente es una mezcla de exceso de gasto agregado y desalineación cambiaria. Las proyecciones para 2013 son que el déficit alcanzará probablemente un 4,5% del PIB mientras que para 2014 dicho llegaría según el Banco Central al 4,8% del PIB. Tales cifras sitúan al país en una situación de riesgo a su estabilidad macroeconómica: cualquier caída brusca del precio del cobre podría incrementar el déficit hasta niveles que, en el pasado, han sido siempre difíciles de solventar y han requerido niveles importantes de ajuste interno.

Finalmente está el desempleo. Tradicionalmente el desempleo no se considera necesariamente un objetivo de política macro, en particular de la política monetaria. Solo la Reserva Federal de Estados Unidos entre los grandes Bancos Centrales tiene esto como objetivo explícito. El objetivo del pleno empleo debe ser logrado con instrumentos más allá de la política monetaria y su impacto el ciclo económico. De allí la idea de considerar el pleno empleo como un objetivo que busque un amplio conjunto de políticas públicas, empezando por las políticas laborales y de capacitación.

b) Pilar 2 del modelo económico: Apertura al exterior

La apertura al exterior es una condición necesaria para el desarrollo de Chile, economía pequeña y alejada de los grandes centros mundiales de consumo e importadora neta de tecnologías.

Esta es una vocación de Chile que además se refuerza por una razón bien pragmática.

Esta condición estructural de nuestra economía, que se materializó de manera unilateral entre 1976 y 1979 y luego de altibajos arancelarios, de manera negociada desde 1990, había sido demandada por economistas de la talla de Aníbal Pinto y Jorge Ahumada en los años cincuenta y se intentó hacer de manera gradual a comienzos del gobierno de Eduardo Frei Montalva.

Es posible, por supuesto, mejorar varios aspectos dentro de la inserción internacional chilena. Por ejemplo, persisten muchos desafíos en materias específicas como la propiedad intelectual, en materia de inversiones, dada la masividad de la presencia chilena en América Latina, en materia de integración financiera etc., pero se trata más bien de perfeccionamientos que no cuestionan la idea de fondo.

c) Pilar 3 del modelo económico: Estrategia no intervencionista

A nuestro juicio, el problema principal no está en los dos primeros pilares ya vistos sino en el tercero: el mínimo rol del Estado en la asignación de recursos. Esta estrategia iniciada a comienzos de la dictadura y que es compatible con una visión extrema del rol subsidiario del Estado en materia de desarrollo, se refiere a que las políticas económicas deben ser neutras en el sentido de que no deben privilegiar ningún tipo sector en particular. La asignación de recursos en Chile la resuelve el mercado a través del mecanismo de precios. Chile funciona bajo la ilusión que los mercados son eficientes desde la perspectiva de asignación de recursos haciendo caso omiso de manera sistemática de la presencia de fallas de mercado.

Esta estrategia no intervencionista ha sido el resultado de una mezcla de desconfianza en el Estado y una fe ciega en el sector privado. Más allá de la idea de establecer el Régimen de lo público a los privados que provean derechos sociales, lo que nos interesa ahora son los sectores productivos. La idea es desarrollar una nueva política de fomento del sector productivo que reconozca las limitaciones de las políticas neutras y la necesidad de impulsar nuevos mecanismos de fomento, innovación e incrementos en la productividad de largo plazo. Tal como en el caso del régimen de lo público, la manera en que creemos que es necesario reemplazar este tercer pilar no es afirmando que el Estado debe intervenir en el sentido de desarrollar las actividades que hoy desarrollan agentes privados, sino actuar bajo lo que se ha denominado la nueva política industrial, caracterizada por darse en un contexto de selectividad en una economía abierta.

El punto de partida es claro. Chile no tiene condiciones favorables iniciales para el desarrollo industrial tradicional: nuestro mercado es pequeño, hay una enorme distancia respecto de los grandes mercados de consumo, hay una mano de obra con bajo nivel medio de calificación y ventajas comparativas difíciles de contrarrestar en recursos naturales, especialmente en minería.

La forma en que planteamos enfrentar este desafío es mediante la promoción del desarrollo de aglomeraciones de actividad productiva (clusters) en torno a sectores en los cuales Chile tiene ventajas comparativas ya explicitadas. A esto lo llamamos "política industrial moderna de economía abierta". Esto permite

promover con fuerza encadenamientos productivos en la cadena productiva de insumos y en la cadena productiva de productos respecto de la producción de bienes en los cuales Chile ya tiene ventajas comparativas probadas. Estos sectores ya existen, ya hay ventajas demostradas, ya hay conocimientos: la idea es ahora explotarlos aguas arriba y agua abajo en asociaciones público-privadas en un esquema transparente y de apoyos transitorios.

¿Qué pasa con los sectores cuyo potencial es latente? Para ellos deben persistir las políticas horizontales de fomento del emprendimiento, pero la idea es inducir que dicho emprendimiento se dirija al sector transable (al exportador o al sustituidor de importaciones) Para ello, es necesario adoptar una política macroeconómica que complemente lo anterior mediante una estrategia de tipo de cambio más alto que permita hacer más competitivo otros sectores de la economía, porque los sectores de potencial latente no serán captados por las políticas que requieren haber demostrado ya algún éxito previo. Valga enfatizar que no hay política más “horizontal” que la de tipo de cambio alto.

No obstante lo anterior, cabe señalar que la reforma del tercer pilar “no intervencionista” que propone El Otro Modelo sólo puede rendir sus frutos en el largo plazo. Por eso es fundamental no sólo identificar las medidas necesarias para que ello ocurra, sino garantizar una cierta persistencia de estas políticas en el tiempo. Para ello se necesita encarnar esta estrategia de desarrollo en instituciones distintas de la CORFO que capaces de adoptarla, asumirla como propia y perfeccionarla a través del tiempo: una que disponga de los fondos y evalúe proyectos, una que seleccione y otra que venda participaciones industriales dado que, desde la perspectiva del régimen de lo público, no es natural al Estado en todos los casos adoptar de manera permanente la forma de empresa.

Esto por supuesto no quiere decir romper con la neutralidad de la política económica, particularmente aquella vinculada a los temas de emprendimiento los que deben seguir siendo promovidos. Lo que se trata es que en base a evidencia histórica, pero sobre todo respecto de los éxitos y fracasos de otros países, en algunos sectores que presentan evidente potencial se hagan esfuerzos especiales dado que los mecanismos neutrales de mercado no permiten que estos surjan.

Más aun, para que ello ocurra se necesitan cantidades importantes de nuevo conocimiento que es necesario generar en forma previa, los que contienen un alto grado de especificidad sectorial y/o territorial por lo que la forma de promover la formación de capital humano en estas áreas tampoco puede ser completamente neutral.

Adicionalmente, la evidencia es contundente acerca de la coincidencia entre estructuras productivas basadas en conocimiento y una distribución más justa de las rentas que ese conocimiento genera. Chile no podrá solucionar de manera permanente su endémico problema de desigualdad de ingresos y de baja productividad si no induce un cambio en su estructura productiva. La estrategia señalada busca precisamente eso. Sin embargo, este tipo de políticas no rinde frutos a corto plazo.

Lo anterior requiere por lo tanto un fortalecimiento de la institucionalidad pública que permita una mirada de largo plazo sobre estos temas. Tal institucionalidad debe permitir la existencia

de mecanismos de coordinación tanto a nivel público como privado, científico y universitario buscando que haya pertinencia en las medidas. De igual modo, proponemos una clara separación entre el diseño de políticas y su implementación de manera de evaluar y ajustar de ser necesario, las medidas propuestas.

Una extensión económica posible del régimen de lo público: sindicatos

El elemento que caracteriza al régimen de lo público es que impone a los agentes que estén cubiertos por él la lógica de la prevalencia de “lo público” por sobre los intereses privados involucrados. Así, lo que nos interesará ahora identificar es dónde dentro del ámbito económico haya un interés público en juego que amerite su priorización y cómo.

Sindicatos y régimen de lo público

En marzo de 2013 los trabajadores del puerto de Angamos entraron en conflicto con la empresa Ultraport que opera dicho puerto. El conflicto se podía resumir en tres puntos: (a) una pausa para el almuerzo; (b) protección contra el sol para ejercer el derecho a almorzar y (c) bono de almuerzo de \$3.600 diarios (USD 8).

Ante la negativa de la empresa de acceder a estas demandas, se activaron “cláusulas de solidaridad” con sindicatos de otros puertos lo que hizo que el problema de Angamos – que involucraba a 500 trabajadores – significara que unos 20 puertos en todo el país tuvieran algún grado de alteración en sus labores habituales y miles de trabajadores detuvieran sus actividades. El conflicto se prolongó por más de tres semanas y tuvo un enorme costo para las empresas portuarias, las navieras y las que usan dichos servicios, ya sea exportadoras e importadoras. El Ministro de Minería evaluó los costos de esta paralización en unos USD 30 millones y la Asociación de Exportadores de Fruta estimó que en el peor escenario las pérdidas podían llegar a USD 400 millones.

¿Cómo es posible que un conflicto entre 500 trabajadores y un solo puerto, que versaba sobre tres puntos acotados se transformara en una amenaza para el sector exportador donde trabajan 300.000 personas?

La razón está en la institucionalidad laboral vigente, que en el caso aplicable a los trabajadores portuarios, es la más extrema. Diseñada en 1978 en el contexto del Plan Laboral de José Piñera y sin haber sufrido prácticamente modificaciones⁵, supone que para arribar al pleno empleo, hay que dejar que los intereses de los empresarios se desplieguen con mínimas restricciones.

La lógica es que el mercado del trabajo debe ser, desde la perspectiva de la empresa, lo más flexible posible y sin que dicha flexibilidad sea compensada institucionalmente por medidas que mejoren la capacidad negociadora de los trabajadores, que proteja a sus representantes, impida la arbitrariedad de los despidos, permita reducir la incertidumbre asociada a estos, etc...

Tal modelo invoca el bien común de la siguiente forma: que a pesar de la carencia de negociación los trabajadores se verán beneficiados

⁵ Art 133 y siguientes del Código del Trabajo.

porque en esas condiciones el mercado del trabajo logrará el pleno empleo. Las demandas de los trabajadores entonces deben supeditarse a las necesidades empresariales, sin consideración respecto de las asimetrías en capacidad de negociación, sin considerar la capacidad monopsonica de contratación entre otros.

El enfoque del régimen de lo público consiste en pensar el problema desde la perspectiva como si hubiera un “derecho social” envuelto. ¿A qué tiene derecho un trabajador? Ciertamente no es a un determinado empleo o nivel de remuneración, puesto que el Estado no está en condiciones de dar tal certeza. A lo que tiene derecho un trabajador es a una institucionalidad que creíblemente le garantice primero un empleo y segundo un determinado nivel de calidad de dicho empleo.

La institucionalidad actual no satisface totalmente estas condiciones, tal como quedó claro en el caso de los trabajadores portuarios.

La primera etapa en la identificación del interés público en el caso del mercado del trabajo es que la institucionalidad debe ser tal que genere condiciones creíbles para el pleno empleo.



En una segunda etapa, el interés público también requiere que ese pleno empleo ocurra en condiciones razonables por las partes involucradas.

Sin embargo, para garantizar tanto el pleno empleo como para ofrecer trabajos de calidad, el enfoque chileno, primero, dice que el interés de los empresarios es más valioso que el de los trabajadores y, segundo, en materias conflictivas la institucionalidad centraliza decisiones porque supone un tal clima de desconfianza en las relaciones laborales que suprime la potencial búsqueda de acuerdos descentralizados y los reemplaza por decisiones centralizadas. Esto rige por ejemplo para el nivel de los salarios mínimos, para la dictación de feriados irrenunciables, para condiciones higiénicas, etc... Pero al otorgar todo el poder al empresario en desmedro de los trabajadores, la desconfianza inicial solo se acrecienta porque sin verdaderos contrapesos negociadores y con una mala supervisión no hay por qué esperar que los empresarios se auto-controlen y generen gratuitamente mejores condiciones laborales, tanto en lo salarial como en lo que podríamos considerar condiciones asociadas a la calidad del empleo.

Chile no podrá solucionar de manera permanente su endémico problema de desigualdad de ingresos y de baja productividad si no induce un cambio en su estructura productiva.

Esta descompensación en las relaciones laborales es indeseable tanto para los trabajadores como para los propios empresarios.

Primero, como lo muestra el caso Ultraport, los trabajadores del mismo sector están tratados en condiciones similares de manera que el problema derivado de un mal manejo en una empresa no tardará en tener repercusiones en otras empresas y por consiguiente en todas las empresas proveedoras o sus clientes. El efecto económico es enorme. Los abusos cometidos en una empresa generan una externalidad negativa en otras con una serie de costos para todos.

Segundo, al no existir condiciones para negociar razonablemente a nivel descentralizado, la legislación impone criterios que no se aplican bien necesariamente a todos los trabajadores en distintos sectores y en distintas regiones del país.

El régimen de lo público aplicado al mercado del trabajo podría consistir en una institucionalidad que permita una mayor descentralización en la toma de decisiones. Ello requiere balancear efectivamente los poderes de negociación entre empresas y sindicatos sustituyendo el enfoque centralizador que caracteriza el actual modelo de relaciones laborales.^{E&A}