

# Hacia un crecimiento incluyente<sup>1</sup>

Oswaldo Sunkel y Ricardo Infante  
Chile 21

El país ha tenido un sólido crecimiento económico en los últimos veinte años y como chilenos nos congratulamos que se haya reducido sustancialmente la pobreza absoluta. Sin embargo, también notamos que cunde la percepción de que hay exclusión social y una inaceptable desigualdad en los niveles y calidad de vida.

Creemos que lo más probable es que estos resultados se reiteren en el futuro si no se reflexiona ahora acerca de las insuficiencias del actual modelo de crecimiento económico. Nuestra conclusión es que debemos buscar una estrategia de desarrollo renovada de largo plazo, con equidad creciente.

A continuación analizamos lo logrado en materia de igualdad con el actual modelo de crecimiento en las últimas dos décadas, mostramos sus limitaciones y, con base en ello, proponemos una estrategia de desarrollo inclusivo, que descansa en dos pilares: a) la acentuación de la actual dinámica exportadora ampliando su diversificación, y b) la atenuación de la heterogeneidad productiva estrechando las diferencias de productividad entre tamaños de empresa, sectores y regiones.

## Crecimiento con desigualdad

El excepcional crecimiento económico de Chile desde 1990 al 2005 (5,7% anual) elevó su ingreso per cápita en 80%, casi al doble. Ello, en conjunto con el fuerte acento puesto en las políticas sociales, redujo la pobreza absoluta a la mitad, del 39 al 19%. Además, entre otros avances, se logró una dinámica inserción en el proceso de globalización y una notable expansión en materia de infraestructura y servicios públicos así como en cobertura educacional, de vivienda, salud y seguridad social.

Sin embargo, el déficit social persiste. La tasa de desocupación se ha mantenido inaceptablemente elevada (8%), lo mismo que la informalidad de los ocupados

---

<sup>1</sup> / Los autores Oswaldo Sunkel y Ricardo Infante agradecen los comentarios realizados por H.Assael, S.Molina y O.Muñoz a una versión previa de este documento

(38%), La precariedad laboral aumentó entre 1990 y 2003: los trabajadores asalariados sin contrato se incrementaron del 17 al 22% del total, los que no cotizan en la seguridad social subieron del 34 al 36%, creció la importancia de los contratos de corto plazo y la rotación de los puestos de trabajo se mantuvo en niveles elevados. Además, la participación de los trabajadores en el producto se deterioró, ya que el aumento de los salarios reales (3,2%) fue menor al de la productividad (3,8%). Todo ello contribuyó a que se mantuviera prácticamente inalterada la muy desigual distribución personal del ingreso que caracteriza a Chile: el 20% más rico de la población tiene un ingreso monetario que supera en 14 veces al del 20% más pobre. Esta relación se reduce a 8 veces si se considera el ingreso total de las personas, que incluye el efecto de la política social sobre su ingreso monetario. No obstante, como lo muestran con crudeza los efectos de los temporales y los diferenciales de calidad de la vivienda, de la atención de salud y las evaluaciones educacionales, la pobreza relativa continúa asolando a casi un tercio de la población.

Respecto de esto último deseamos hacer una aclaración. En el enfoque de la pobreza relativa, a diferencia del concepto de pobreza absoluta, se establecen normas sociales y estándares de consumo que varían en la medida que evoluciona el ingreso mediano de las familias. En este contexto, la pobreza relativa se define como el grupo de personas o familias cuyo nivel de ingreso es inferior a 0,6 veces el ingreso mediano, constituyéndose en el sector relativamente excluido de la sociedad. De acuerdo a cifras de CASEN (2003) este sector abarcaría un 26% de la población, en torno de 4 millones de personas.

En resumen, a) el modelo de mercado prevaleciente funciona muy bien para una parte mayoritaria de los chilenos, pero no consigue evitar importantes y persistentes niveles de desigualdad y pobreza, y b) el Estado, con su acción compensatoria, consigue reducirlas en forma significativa, pero queda un remanente considerable y que se ha mostrado irreducible.

El pensamiento económico dominante sostiene que esta contradicción en el modo de funcionamiento del actual modelo se superaría aumentando la tasa de crecimiento económico y mejorando las políticas sociales. Aunque algo se puede lograr por esa vía, pensamos que es hora de diseñar una estrategia de desarrollo diferente.

Nos parece que el problema no reside tanto en la velocidad del crecimiento como en su composición, o sea, en las profundas diferencias de productividad y calidad de nuestra estructura productiva, tanto en sus sectores productores de bienes como de servicios.

En el segmento moderno, competitivo y de elevada productividad, como es el caso del vinculado al comercio exterior, los grupos sociales (minoritarios) vinculados a él y las áreas geográficas respectivas, se expanden dinámicamente, muy por encima del promedio, pero con escasa creación de empleos.

Los segmentos de mediana o baja productividad, que incluyen el grueso del empleo informal y precario, los grupos sociales respectivos (mayoritarios) y los espacios geográficos en que se localizan, corresponden a actividades de lento crecimiento, que tienen escasos vínculos con los sectores de punta, participan solo en forma tangencial en el crecimiento, y por tanto, por más elevado que éste sea, no genera los resultados esperados para la mediana, pequeña y micro empresa y los sectores de menores ingresos.

Se trata de una dinámica divergente con efectos socioculturales contradictorios. Aquellos que se insertan dinámicamente en el proceso de globalización satisfacen plenamente las expectativas socioculturales y de consumo que este genera. Son los ganadores. Los que quedan al margen se ilusionan con el bombardeo televisivo y publicitario de la globalización a nivel virtual, que genera delirantes expectativas de consumo “pagadero en cómodas cuotas mensuales”. Se genera así una brutal contradicción entre expectativas y realidad, además del agobio por el endeudamiento creciente, causado no solo por la exacerbación del consumo sino también por la privatización de los servicios sociales, que ha afectado en especial a los sectores medios. Posiblemente se encuentre aquí una de las causas de la desafección e insatisfacción social creciente, e incluso de las conductas antisistémicas como las reiteradas protestas violentas, la delincuencia y la drogadicción, las que no parecieran tener correspondencia con el exitoso crecimiento económico.

En este contexto, la acción del Estado esta centrada en implementar políticas públicas en favor de los excluidos, en especial de los más pobres. Esto ha permitido atenuar las carencias de estos grupos sociales, pero no ha resuelto el problema de la

pobreza relativa ni el de la equidad, es decir, disminuir las enormes diferencias que existen entre los grupos sociales excluidos y los de mayores niveles de ingreso.

Como lo muestra la experiencia reciente, los efectos sociales de esta dinámica disociadora y divergente pueden ser a lo más moderados con mayores tasas de crecimiento y una mayor y mejor utilización del gasto social. De allí que para enfrentar decididamente este problema, se requiere pensar en un cambio radical de enfoque de las políticas públicas, para superar gradualmente la heterogeneidad estructural prevaleciente en los diferentes sectores y regiones de la matriz productiva y social del país (MIPYMES), puesto que ésta es, en nuestra opinión, la principal restricción que impide lograr el crecimiento con equidad.

### **Desarrollo con inserción social**

El actual modelo económico descansa en la re-distribución *a posteriori*, de una parte (menor) de los ingresos generados por el crecimiento. Para avanzar con equidad creciente es preciso concebir una estrategia renovada de desarrollo cuyo objetivo central sea la inserción laboral productiva y social *a priori*, en la propia estructura y funcionamiento del sistema socioeconómico, lo que aseguraría una mejor distribución primaria del ingreso, en el momento de su gestación.

Ello implica pensar el desarrollo no solo en términos de los sectores modernos de exportación, si no también, y con verdadera contundencia, en los sectores de producción de menor productividad. El modelo actual opera bastante bien realizando la primera tarea, aunque requiere también dinamizarse con productos de creciente valor agregado. Sin embargo, la concepción que subyace al mismo es que en el país existe una relativa homogeneidad productiva, lo que impide avizorar la excepcional prioridad que debiera otorgarse a la segunda tarea. Se trata entonces de una estrategia renovada que descansa en dos pilares: una dinámica exportadora reforzada y la homogenización productiva.

Por tanto, es preciso pensar en la ejecución de un ambicioso programa de transformación estructural de largo plazo (durante 15 a 20 años) que permita a los sectores menos avanzados aumentar gradualmente la productividad y los ingresos de

los ahí ocupados y mejorar la calidad de vida de las familias relativamente excluidas. Un programa como el propuesto requiere un fuerte y sostenido impulso y la coordinación por el Estado, lo que deberá reflejarse en la asignación de importantes recursos por un periodo amplio de tiempo, si se desea cumplir con el objetivo de que la sociedad chilena progrese con equidad creciente.

Una iniciativa de esta naturaleza debiera ser ejecutada con amplia participación del sector privado y organizaciones de la sociedad civil, en forma descentralizada en cada región y a nivel local, espacios en los que se evidencian en la práctica los diferenciales de productividad y las características específicas que deben ser superadas. El desarrollo de una “economía social” de este tipo sería una prometedora vía para lograr el desarrollo con equidad. Para acometer una tarea de esa magnitud es preciso forjar un nuevo contrato social, en el que las decisiones sobre la magnitud y aplicación de los recursos debieran ser tomadas a través del diálogo social entre trabajadores, empresarios, gobierno y representantes de la sociedad civil, en los niveles que corresponda, con el fin de responder en mejor forma a las necesidades reales de los ciudadanos. Ello requerirá también la readecuación de las instituciones para que el dialogo social pueda ser realizado efectivamente en los diferentes niveles de participación ciudadana.

En suma, la estrategia de desarrollo propuesta incluye nuevas formas de interacción entre el Estado y el mercado, y también entre éstos y el ciudadano, la sociedad civil, las organizaciones solidarias de base, y las regiones y localidades; un mayor énfasis en la eficacia, la flexibilidad y la descentralización; y una preocupación primordial por los aspectos tecnológicos, institucionales y organizativos. En definitiva, se propone que la participación ciudadana tenga, en primer lugar, una expresión productiva, que se transforme eventualmente en una mayor participación social y política de los grupos sociales relativamente excluidos.

Octubre, 2006