

requisito  
EL DESAFIO DE LA INTEGRACION SOCIAL

problema familias mayores

IV

Revisión + Solimano?

La Integración Social: Exigencia de la Equidad y el Desarrollo

La pobreza y la marginalidad de vastos sectores de nuestra sociedad es uno de los lastres históricos de Chile. El país no puede acceder al desarrollo y a la modernidad como todos deseamos, y como algunos piensan que ya lo ha hecho, con 5 millones de pobres y con amplios sectores sociales sustraídos al proceso de producción y crecimiento económico. El gobierno democrático ~~que reemplazo a la dictadura militar~~ hizo mucho por corregir el énfasis que ~~esta~~ unilateralmente había puesto sobre el crecimiento en desmedro de los sectores más postergados de nuestra población al proponer al país una estrategia que buscara conjuntamente el desarrollo y la equidad. Es mucho, sin embargo, lo que queda por hacer en este campo. Ello no se debe a que el gobierno haya sido débil en este punto, sino a la magnitud de la deuda social acumulada por el régimen anterior, y a las restricciones con que tuvo que operar el gobierno democrático durante la etapa de transición a fin de poder mantener los necesarios equilibrios económicos y políticos.

No ~~vacilo en afirmar que~~ la cuestión social constituye el principal desafío que enfrentará el país en el futuro. Pienso también que hoy este problema se plantea en forma distinta a la del pasado, en parte por la urgencia creada por el hecho de haber sido tan postergado, en parte porque los motivos por los cuales es necesario atacar la pobreza hoy son distintos y más poderosos que antes, y en parte porque las estrategias a través de las cuales hay que hacerlo también deberán ser diferentes.

Hoy día a las tradicionales razones de justicia en nombre de las cuales los sectores progresistas del país siempre exigieron la superación de la pobreza se unen poderosas razones económicas

MAJATNAJ  
Je Haska  
4 millones

Ver  
Indice

para integrar a los sectores marginados en el proceso productivo. Esto coloca esta fundamental cuestión bajo una nueva luz, en donde los argumentos éticos y las políticas asistenciales ya no bastan, y en donde la superación de la marginalidad y la pobreza entran a formar parte esencial del proyecto de desarrollo asumido por la mayoría democrática de Chile.

Hay que reconocer con claridad que la pobreza constituye una herencia histórica en Chile, enraizada en nuestra estructura colonial y mantenida después de nuestra independencia por un patrón de desarrollo fuertemente concentrador del ingreso. No es de extrañar que, como ocurrió con muchas personas pertenecientes a las últimas generaciones, este problema estuviera en el centro de mi inquietud intelectual desde que era joven, cuando publiqué La Concentración del Poder Económico e Ingreso en Chile. Las formas de estratificación social transmitidas a las colonias desde la metrópolis durante tres siglos, apoyadas en el trabajo servil y en la opresión racial características de nuestras sociedades en esa época, dejaron profundas huellas en nuestros países y explican gran parte de nuestra pobreza, desigualdad social y subdesarrollo. Se añadieron a ello las secuelas sociales de un modelo de desarrollo basado en la exportación de productos agrícolas y materias primas, cuya propiedad estaba concentrada en muy pocas manos y en una estructura de clases fuertemente vertical y excluyente, que prevaleció a partir del siglo XIX. La economía exportadora chilena durante los cien años que siguieron a la independencia no contribuyó a mejorar la distribución del ingreso, a crear un mercado interno y a ampliar las bases de nuestro sistema político, sino que reprodujo los antiguos mecanismos de exclusión social. Ese modelo exportador entró en colapso al finalizar la primera guerra mundial, con el descubrimiento de sustitutos industriales del salitre, y la reacción social no se hizo esperar expresándose en el "cielito lindo" que recorrió el país en el año veinte.

Partido  
USGS-  
A GRANDE

Desde el siglo pasado la sociedad chilena había conocido una lúcida y fuerte corriente progresista, como la que se expresó en Bilbao y Lastarria, en Los Mata<sup>t</sup> y los Gallo. Después del año veinte, en el presente siglo, esa corriente encarnó en los gobiernos que siguieron a 1938. A ellos debe el país su primer compromiso con el desarrollo, con la industrialización, con el mejoramiento social y con la consolidación de un estado capaz de interpretar esas aspiraciones y hacerlas realidades. Después de la batalla, todos somos generales. Con todas las críticas que puedan haberse hecho desde otra perspectiva histórica a esos gobiernos y a los que lo siguieron hasta 1973, creo que es justo e hidalgo reconocer que a ellos se debe el estado, la industria, la infraestructura física, la educación y la salud, el progreso técnico, las clases medias, las organizaciones sindicales y los demás elementos que lograron hacer de Chile un país moderno, de acuerdo con las corrientes de la época, y crearon las condiciones físicas, institucionales y humanas que nos permitió más tarde, cuando dichas corrientes cambiaron tan profundamente, adaptarnos a ese nuevo entorno y comenzar a competir en él.

La política neoliberal que adoptó el gobierno militar, primero, y la profunda crisis posterior a 1982, más tarde, se tradujo en una profunda regresión social en el país. Junto al ensanchamiento de la distancia existente entre las personas adineradas y los pobres que hasta hacer poco pasaron a engrosar una creciente legión de desocupados, autoempleados y trabajadores temporales o informales y que en Santiago fueron cruelmente mantenidos fuera de los perímetros de la vida, el trabajo y el consumo urbano, surgieron otros factores que arrojaron nuevos contingentes humanos por debajo del nivel de la pobreza, como la reducción del aparato del estado, la contracción del gasto en salud y educación, y el desmantelamiento de algunos sectores industriales o la reconversión de otros. Así, frente a la "pobreza estructural" proveniente del mantenimiento de una sociedad fuertemente jerarquizada, la falta de movilidad social,

la mala distribución del ingreso y la insuficiente creación de empleo, se agregó un sector de "nuevos pobres" compuestos principalmente por trabajadores desplazados en sector moderno, empleados públicos despedidos de sus respectivos servicios, parejas jóvenes que no encuentran trabajos o jubilados, cuyos ingresos reales también se redujeron. Son estas las causas, dimensiones y características que hoy presenta la pobreza en Chile.

*ya dicho*

La magnitud que ha alcanzado este desafío no sólo contrasta con el éxito que ha alcanzado nuestra política económica sino que también la compromete. Decía al comienzo que a las tradicionales razones éticas que inspiraron a nuestros grupos progresistas para luchar contra la pobreza se han agregado importantes razones económicas. Las primeras han pasado a ser más imperativas que antes, pues nada justifica mantener niveles de desigualdad tan acentuados cuando el producto nacional está logrando crecer al 6 o 7% cada año, y cuando tal vez por primera vez el país dispone de más recursos -en forma previsiblemente estable- para enfrentar este problema. La información internacional ha hecho posible que nuestros compatriotas conozcan y admiren el milagro económico de los países del Sudeste Asiático, aunque en general piensan que éste ha sido construido sobre la base de grandes sacrificios sociales, ignorando que las disparidades del ingreso en Chile son cinco o seis veces mayores que las que existe en esos países. Es precisamente por eso, como señalaré más adelante, que nuestro país desea imitarlos pero aún no ha podido hacerlo. Pero al mismo tiempo, hoy puede apreciarse que Chile no podrá perseverar ni tener éxito en el camino de crecimiento que ha escogido sin una sociedad estable, una fuerza de trabajo calificada y sin una creciente participación en la economía de los sectores sociales actualmente improductivos. El Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias, sostenía el año pasado en la reunión de los gobiernos que forman parte de esa institución que "sin economía no habrá sociedad pero sin sociedad no hay

economía", agregando que las reformas económicas que están aplicando los países latinoamericanos sólo lograrán los resultados esperados en la medida en que estén asentadas en una mayor integración social que, al eliminar antiguos factores excluyentes, incorpore al proceso de modernización de la estructura productiva a la sociedad en su conjunto.

De allí que a las medidas asistenciales necesarias para suministrar a los sectores más pobres de la población del país los servicios básicos de vivienda, salud, educación y otros que requieren para alcanzar niveles de subsistencia humana deban agregarse otras medidas encaminadas a incorporar esos sectores a nuestro proceso productivo. Por ello también hoy estamos en condiciones de concebir una estrategia de ataque a la pobreza más integral, más amplia y más efectiva que en el pasado.

#### Una estrategia integral: ataque a la pobreza

42  
dicho

La superación de la pobreza es el principal desafío que enfrentará en el futuro la concertación democrática. Este desafío ha cambiado en comparación con el pasado. Por una parte, tanto la magnitud como el mapa de la pobreza ha cambiado, añadiéndose nuevos sectores a aquellos tradicionalmente marginados. Por la otra, por primera vez el problema se plantea en unas condiciones en las cuales el rumbo del desarrollo del país hace posible, por un lado, y por otro lado exige la solución de este problema. El éxito económico de la transición ha creado una situación distinta, que hace más difícil que antes separar el desarrollo de la equidad, la sustentabilidad del crecimiento de sus consecuencias sociales. En una economía que se moderniza y crece, como la nuestra, la subsistencia de un 40% de pobres no se justifica. Al mismo tiempo, la competitividad de una economía abierta como la nuestra depende fundamentalmente de su capacidad para incorporar un número creciente de actores sociales al proceso de inversión, de producción y de modernización

tecnológica, como ha ocurrido en todos los países que hoy son competitivos en el mundo. Esto supone abordar este problema con una estrategia que trascienda los programas meramente asistenciales y que, manteniendo el esfuerzo de la sociedad y del estado para compensar las carencias de los sectores más pobres, incluya actividades específicamente dirigidas a incorporarlos al proceso productivo.

En el corto plazo Chile continuará necesitando políticas orientadas a prestar servicios sociales básicos a los segmentos más pobres de la población con cargo al gasto público. Garantizar un desarrollo humano para todos en condiciones mínimas y proteger e incluso estimular las potencialidades de todas las personas y de sus familias son, para la comunidad nacional, una tarea prioritaria. Las políticas, programas y mecanismos necesarios para otorgar el apoyo o los servicios requeridos para ello a los sectores más pobres de nuestra población constituye una responsabilidad esencial e intransferible del estado. Las vertientes más extremas de la escuela económica neoliberal, y sus más encarnizados ataques al estado, reconocen que una de las funciones que éste debe mantener consiste en la provisión de "bienes públicos" tales como la defensa, el cuidado del entorno urbano y medio ambiental de las personas, y los servicios sociales básicos para el desarrollo de la comunidad.

La obligación de compensar a los sectores más pobres de nuestra sociedad por elementos esenciales de los cuales carecen - vivienda, salud, educación y un entorno social que los potencia - tiene un componente de justicia, consistente en racionalizar la distribución de los costos de la crisis que sufrió el país en el pasado y del crecimiento que hoy experimenta, pero también constituye una condición para que este, se consolide y se prolongue. Se trata de superar el desequilibrio histórico en la distribución de nuestro ingreso, agravado por la manera en que los distintos sectores de la sociedad absorbieron los costos de

la crisis y de las reformas adoptadas para superarla, y mantenidas por la forma en que aún se están distribuyendo los frutos de esas reformas.

Esta tarea incluye por lo menos tres aspectos que se han ido añadiendo con el tiempo y están estrechamente entrelazados. El primero consiste en asegurar la existencia de condiciones mínimas para que la totalidad de nuestra sociedad, sin exclusiones, pueda satisfacer sus necesidades mediante la prestación de los servicios que fueren necesarios, ~~por parte del estado~~. El segundo se refiere a evitar que el deterioro sufrido por amplios grupos sociales, como las mujeres, los jóvenes o los trabajadores informales se vuelva irreversible. El tercero tiene que ver muy concretamente con los nuevos grupos que, como consecuencia de la crisis, el ajuste y las reformas adoptadas por el país para liberalizar y abrir su economía, se han visto inadaptados para encontrar nuevos trabajos y han caído por debajo de la línea de pobreza. Después de haber salido de la represión y de haber consolidado la democracia, tenemos la obligación de comprometernos con esos sectores excluidos a construir un Chile para todos.

Como señalaba, incluso dentro de la definición que las posiciones neoliberales más extremas hacen de los "bienes públicos", es un papel esencial del estado. Pero de un estado -y este es el desafío de la próxima etapa- concientemente respaldado por la sociedad. En el cumplimiento de esta función el estado deberá enfrentar tareas antiguas y nuevas.

La primera, en línea con sus compromisos más tradicionales, apunta a recomponer la capacidad del estado para diseñar y administrar políticas sociales; con la consolidación de su solvencia fiscal y financiera, de su capacidad de generar recursos para atender estos objetivos, mediante una política

fiscal y tributaria prudente, eficaz pero, al mismo tiempo, solidaria.

Una segunda exigencia, en que hemos avanzado mucho durante este período, radica en la necesidad de mejorar la utilización de los escasos recursos fiscales disponibles para estos fines. Esto supone continuar esforzándonos por focalizar mejor el destino de los mismos a fin de que lleguen efectivamente a los grupos que más los requieren, en lugar de beneficiar también a grupos menos necesitados, y de que llegue el mayor porcentaje posible de los recursos asignados a estos programas en lugar de gastarse en los mecanismos establecidos para administrarlos. También supone administrarlos en forma cada vez más eficiente esmerándonos en adoptar formas de acción modernas, ágiles, cercanas a la gente y no duplicativas. Pese a lo que hemos avanzado con la democracia en tal sentido, llama la atención que, nuestra sociedad sólo forme administradores o gerentes para el sector privado o la administración pública, mientras que los sectores sociales están en manos de operadores surgidos de la base, con una vocación admirable y una experiencia insustituible, pero que no han tenido la oportunidad de obtener una educación formal para lo que hacen. Uno de los grandes desafíos de una democracia social en el futuro es formar una verdadera generación de gerentes sociales excelentemente preparados y cosustanciados con sus bases. Las escuelas de administración son las más apetecidas en el mundo entero, y nuestra sociedad está llena de gerentes de finanzas, de producción o de marketing, lo cual es un signo de modernización - porque la organización es parte del desarrollo tecnológico- y es positivo. Pero no tenemos gerentes para administrar lo que constituye la base del desarrollo que es el recurso humano.

Un tercer aspecto, mucho más novedoso, se refiere a la cuestión de cómo el estado podría asociarse con la sociedad civil para encarar estas tareas. En las actuales circunstancias, la recomposición de la capacidad del estado para enfrentar sus

al  
capítulo  
VII

responsabilidades sociales y el uso más eficiente y más focalizado de los recursos asignados a estos fines no podría descansar solamente en el gasto público, ni mucho menos en un aumento constante del mismo. La generación de un nivel adecuado de recursos públicos por parte de la sociedad para estos fines, y el logro de los consensos políticos necesarios para ello, serán un elemento esencial en la democracia social a que aspiramos. Pero el otro elemento, cuyo logro será responsabilidad tanto de la sociedad como del estado, radica en la capacidad que demuestren ambos sectores para asociarse de múltiples maneras en el desempeño de estas funciones. Estas necesidades, por lo demás, no es solamente una condición para la solución de nuestros problemas sociales sino que constituye, como examinaré más adelante, la cuestión fundamental por donde debería pasar la reforma del estado.

La colaboración entre el estado y la sociedad civil no ha sido frecuente en el mundo de postguerra, dominado por un estado planificador y benefactor, a diferencia de otras etapas de la historia. No lo ha sido especialmente en las sociedades iberoamericanas herederas de un fuerte centralismo burocrático y aprendices de una sociedad civil, políticamente poco participativa y rentista en lo económico, heredada de las estructuras metropolitanas. Constituye, sin embargo, un imperativo del futuro. Tal vez el campo donde este imperativo deberá ponerse a prueba antes que en cualquier otro es en el que se refiere al cumplimiento de las tareas sociales que una nación requiere. Es aquí donde las limitaciones de la burocracia estatal para llegar al fondo de la comunidad se hacen más patentes y en donde resulta más convincente abogar por la desburocratización de los correspondientes programas. Es aquí donde la sociedad entera, responsable de la desigualdad social y de la marginación de grandes sectores, debe asumir su cuota de responsabilidades y donde está más capacitada para hacerlo porque se trata de habilitar a los más desposeídos para manejar sus asuntos como lo

10  
11/11/60

hacen los más privilegiados. Creo que la culpa de esta falta de colaboración entre la sociedad y el estado recae en ambas partes. El estado teme a la descentralización burocrática. La sociedad se resiste a dar una cuota de colaboración a los más pobres. El imperativo de nuestro tiempo es superar estas reticencias y barreras. Los insuficientes logros que hemos obtenido en el terreno social, pese a los esfuerzos desplegados, indican que el país deberá abocarse de inmediato a buscar fórmulas de acción basadas en la asociación entre organizaciones estatales y privadas para el desarrollo de la comunidad en los sectores pobres, la prestación de servicios de salud y educación, el cuidado de la familias, los menores y los ancianos y para la atención de muchas otras necesidades similares. Esta colaboración no sólo deberá darse en el plano financiero sino también a nivel de organizaciones y personas. Afortunadamente no partimos de cero. El país, en la base, está lleno de experiencias valiosas sobre las cuales debemos construir para reproducirlas y perfeccionarlas.

Un programa social como este, por más eficiente y bien focalizado que sea, requiere gastos y, por lo tanto, sacrificios. Es natural que una proporción mayor de estos sacrificios recaiga sobre los que más tienen, y entre éstos, las empresas. Pero no estoy planteando un programa populista que vaya a desincentivar la economía. Creo anticuado pensar que el único incentivo de éstas son sus utilidades, en circunstancias que ellas sólo pueden generarse en un marco de estabilidad política, mayores niveles de educación, progreso de la fuerza de trabajo, buenas relaciones laborales y confianza para la inversión. Un programa llamado a compensar a los sectores más pobres en un corto plazo constituye un elemento esencial para crear un marco como ese.

A poco de asumir el presidente Clinton hizo un "llamado a las armas" al pueblo norteamericano para enfrentar un programa masivo destinado a reactivar la economía, crear medio millón de

*efectivo  
reactivo*

empleos en breve plazo y mejorar los sistemas de salud, entre otros objetivos, programa que implicará un duro paquete de aumentos tributarios y recortes fiscales. En el pasado Chile ha tenido que tomar las armas muchas veces. No voy a calificar las causas por las cuales lo hizo en cada caso. En 1988 esas armas fueron los votos depositados en un plebiscito. Durante los cinco años siguientes el pueblo de Chile estuvo de pie, vigilante, junto al voto emitido. Transcurrido este tiempo, reconstruida ya la democracia, debe volver a empuñarlas para enfrentar los desafíos del futuro: no solamente mantener la democracia y los equilibrios económicos sino que tomarlos como punto de partida para construir un país cualitativamente diferente. Entre esos desafíos destaca claramente el de superar la pobreza. Para eso no tenemos que empuñar armas marciales, sino cívicas, y no tenemos que hacerlo con ánimo de guerra o de conflicto sino de defensa colectiva de nuestra nacionalidad y ciudadanía, todavía incompletas a causa de las desigualdades imperantes.

#### **Una estrategia integral: incorporación productiva**

✓ El segundo elemento de una política social acorde con las condiciones imperantes en el mundo y en el país hoy día, junto al elemento compensatorio consistente en la prestación de servicios básicos a los sectores más pobres de la población por parte del estado, apunta a integrar a la sociedad en la economía. El ingreso de las familias pobres se origina dejando a un lado dichas compensaciones, del trabajo desarrollo por sus miembros. La reducción de la pobreza dentro de plazos razonables supone que el ingreso de las familias pobres aumente más rápidamente que el promedio. Este incremento no podría depender solamente de un aumento proporcional del gasto público, asignado a la prestación de esos servicios sin comprometer el equilibrio de la economía. De allí que deba depender fundamentalmente del acceso de una proporción creciente de los sectores marginados a empleos productivos. En la medida en que en nuestro país -de conformidad

con las tendencias imperantes en el mundo- se ha ido creando consenso en torno a la necesidad de preservar los equilibrios económicos se vuelve más clara la necesidad de esta estrategia. Lamentablemente este es el campo en que hay menos experiencia o se ha hecho menos.

La insuficiencia de los ingresos de las familias pobres deriva tanto de las bajas tasas de ocupación que predominan en ese sector como del hecho de que los miembros que tienen una ocupación están subempleados o desarrollan actividades de muy baja productividad. Esto último es la consecuencia o el reflejo del elevado grado de diferenciación o heterogeneidad que históricamente ha mostrado la sociedad chilena. En efecto, en nuestro país siempre ha habido agudos desniveles en cuanto a la capacidad de generar empleo y ofrecer trabajo de alta productividad entre la agricultura y la industria, por un lado, y los sectores modernos y tradicionales de las actividades manufactureras e incluso mineras. Esta diferenciación, en lugar de atenuarse se ha expandido como consecuencia de la crisis y las políticas de ajuste, primero, y de la reestructuración productiva que se inició más tarde, creando vastos grupos de "nuevos pobres" y de trabajadores informales. A parte de que la industria tradicional nunca fue capaz de generar tantos puestos de trabajo como habría sido necesario para ir reduciendo la pobreza, hoy sería menos realista que antes apoyar sólo en ese sector una política encaminada a integrar a los sectores más pobres en el sistema productivo, debido a la extensión del sector representado por la microempresa y los trabajadores informales. Para ello se necesita una estrategia distinta y más diversificada.

Esta debe incluir por lo menos (1) políticas dirigidas a intensificar la creación de empleos de buena calidad en los sectores modernos, (2) medidas orientadas a aumentar y mejorar la calidad de las oportunidades de trabajo existentes en el sector campesino y el sector urbano informal y (3) estrategias

encaminadas a fortalecer las relaciones de complementariedad entre estos y los sectores modernos de la economía.

Hoy nadie discutiría en Chile que el mejor medio de generar empleos en los sectores modernos es una buena política macroeconómica que conduzca a un crecimiento acelerado y sostenido. Por ello, el margen de maniobra disponible para incrementar la generación de puestos de trabajo en estos sectores, sin reducir su competitividad ni su capacidad de proyección hacia los mercados externos, es limitado. Sin embargo, como siempre ocurre, este enfoque central es susceptible de correcciones y matices. Por una parte, la propia política económica puede incluir determinadas oportunidades y estímulos destinados a satisfacer este objetivo, sin alterar los niveles de liberalización, apertura y competitividad de la economía. Por otro lado, las decisiones de las firmas sobre la forma de llevar a cabo sus programas de reestructuración productiva no son neutras en cuanto al grado de utilización de mano de obra.

Ante todo, se debe resguardar al máximo la libertad del mercado en aquellas actividades tendientes a la producción de bienes transables que, en su mayor parte, son los que se exportan y deben ser altamente competitivos. En cambio, tratándose de bienes no transables como las inversiones en infraestructura existe margen para aplicar políticas deliberadas con el objeto de evitar la sobre-inversión en capital fijo, en perjuicio de una mayor contratación de mano de obra. Otra política tendiente al mismo fin es la de maximizar la utilización de capacidad ociosa procurando aumentar la producción mediante la incorporación de varios turnos u otras medidas de racionalización del uso de capacidades instaladas. La contratación de personal adicional a medida que aumenta la productividad de la empresa, en lugar de extender la jornada laboral mediante el pago de horas extraordinarias al personal ya ocupado, tiende al mismo objetivo. Probablemente una de las medidas más efectivas consiste en el

establecimiento de programas de capacitación para jóvenes y en empresas del sector moderno, financiados parcialmente con becas durante un período de pruebas, con el posterior compromiso de contratarlos en condiciones de mercado por parte de la empresa. En general, la calificación de los trabajadores para adaptarlos a los nuevos requerimientos de la producción y la tecnología, y la mayor versatilidad que esto les brinda, facilita la movilidad de los trabajadores y la contratación de nuevos empleados para satisfacer las necesidades de la transformación productiva. Lo importante es tener imaginación para articular un paquete diversificado de políticas y solidaridad para lograr una buena colaboración entre el sector público y el sector privado.

Debe subrayarse aquí la importancia de las organizaciones sindicales para el éxito de estos esfuerzos. Para ello no es suficiente contar con una organización sindical, ni establecer un diálogo relativamente fluido entre los empresarios y trabajadores, sino que además es necesario que éstos adquieran una buena comprensión acerca del sentido de la política económica, y del comportamiento y perspectivas de las firmas, a fin de insertarse eficazmente en el proceso y defender con mayor realismo sus intereses.

Sin embargo, dada la estructura del empleo a la cual me refería hace un momento, es previsible que en los próximos años cerca de la mitad de los puestos de trabajo no agrícolas se generen en el sector informal. Por lo tanto, junto a la preocupación por aumentar la creación de empleo en el sector moderno, es indispensable plantear una estrategia orientada a reducir el subempleo y a elevar los niveles de productividad y de ingresos en el sector informal de la economía, así como también en la economía campesina. Como, en general, el logro de esto pasa por convertir la actividad del trabajador informal por cuenta propia en una actividad más organizada y productiva, el cumplimiento de este objetivo depende fundamentalmente de la

ampliación de la base empresarial de nuestra sociedad. En este caso, las políticas macroeconómicas afectan en forma limitada al mercado informal de trabajo, al ampliar o reducir la limitada demanda por los bienes o servicios que en ese sector se producen, al generar nuevas oportunidades de empleo en el sector moderno, o al desplazar trabajadores desde ese sector al informal. Por lo tanto, la inmensa brecha de productividad y calidad que existe entre los sectores modernos y los informales no se reducirá exclusivamente mediante la aplicación de una buena política macroeconómica ni el libre funcionamiento del mercado, sino que requerirá, en mucho mayor medida, de políticas y programas deliberados. No es necesario inventar estas medidas a partir de cero, ni es suficiente buscarlas en las políticas oficiales, sino que se requiere inventariar en forma sistemática la rica y variada experiencia que se está comenzando a desarrollar desde la base en nuestro país en este campo, a fin de apoyarla, expandirla y racionalizarla.

#### Desarrollo y Pobreza: Una Antinomia

Decía que, junto a las consideraciones de justicia que tradicionalmente militaron en favor de la solución de este problema, hoy se han acumulado más razones económicas que nunca para llegar a la conclusión de que el mejoramiento de las condiciones sociales es, probablemente, el requisito principal del crecimiento dentro de la orientación que en nuestro país ha adoptado este proceso. Chile no puede aspirar a competir en el mundo de hoy sobre la base de exportar recursos naturales y mano de obra barata. Debe hacerlo a partir de la creatividad de sus recursos humanos, fortalecida mediante la capacitación de los mismos, la incorporación de la mayor parte de éstos a la empresa y al sistema productivo, y su acceso a la tecnología moderna. De allí que, más allá de las urgencias que en el corto plazo plantea la pobreza extrema, este la necesidad no menos imperiosa de avanzar hacia nuevos niveles de integración social. El

reconocimiento de esta necesidad permite identificar, entre otros, tres grandes frentes en los cuales será necesario actuar para lograr este objetivo: (1) la generación de empleos y la expansión de la base empresarial, (2) la formación y especialización de los recursos humanos y (3) una presencia eficiente y selectiva del estado en la promoción de estos objetivos.

Uno de los requisitos básicos para una mayor integración social es el relacionado con la apertura de nuevas oportunidades de trabajo en el contexto de la nueva estructura productiva que está emergiendo en Chile. En el mundo de hoy el grueso de los trabajos productivos se encuentran dentro de una organización empresarial, cualquiera que sea su tamaño. Por lo tanto la creación de puestos de trabajos productivos, estables y bien remunerados para absorber a quienes laboran dentro del sector informal o la microempresa se encuentra en la ampliación de la base empresarial. Aquí el objetivo de solucionar el problema de la pobreza, avanzando hacia una mayor integración social, coincide con aquellos propios del crecimiento económico encuanto éste también supone fortalecer la base empresarial de nuestra economía. Para ello es fundamental la creación de un clima propicio a la capacitación e incorporación de esos elementos al sector moderno de nuestra economía y la creación de mecanismos, fondos y programas orientados a que los trabajadores del sector informal se conviertan en pequeños empresarios, a fortalecer la microempresa y a apoyar las empresas pequeñas y medianas. Estas últimas, que ya están establecidas, poseen una mayor capacidad de cooptación de los grupos anteriormente mencionados, y constituyen el sector que más contribuye a la generación de empleos, a la adaptación eficaz de nuevas tecnologías y a la formación y/o incorporación de nuevos agentes a la economía. Para ello se necesitan programas que estimulen y apoyen la formulación de pequeños proyectos creadores de empleos, instituciones que actúen

P4 ME  
el galle  
111

como incubadoras de empresas, o formación de cooperativas que permitan organizarse mejor a los pequeños productores.

La calificación de estos sectores laborales no puede lograrse trabajando exclusivamente dentro de su ámbito. Para conseguirlo es necesario encarar los desafíos planteados en otras tres áreas fundamentales. La primera consiste en la reforma de los sectores financieros, creando las regulaciones, la asesoría y los incentivos necesarios para persuadir a los bancos de las ventajas de democratizar el crédito, y apoyando a las instituciones que estén dispuestas a operar con esos sectores, ya se trata de instituciones tradicionales o alternativas. Es necesario crear sectores financieros <sup>S</sup> menos exclusivos y más abiertos, capaces de diseñar y poner en práctica nuevos mecanismos que permitan canalizar recursos en forma responsable y efectiva hacia las empresas medianas y pequeñas, los microempresarios y trabajadores independientes que demuestren ser emprendedores. La segunda se refiere a la reorientación de la inversión, tanto pública como privada y tanto nacional como extranjera, a través de una combinación de información, estímulos y señales suministrados fundamentalmente por el estado que incentive a una parte de la inversión a llegar en condiciones ventajosas a empresas y proyectos pequeños. La tercera consiste en la creación de una verdadera red institucional, pública y privada, que provea asesoramiento y asistencia técnica a estos sectores.

Un segundo frente se refiere a la formación de los recursos humanos. La estrategia de desarrollo que está siguiendo Chile, al igual que la mayoría de los países latinoamericanos, busca el gradual traslado de la fuerza dinámica del crecimiento económico desde el estado hacia el sector privado, la reestructuración del aparato productivo y la apertura de la economía del comercio internacional. Todos estos cambios plantean la necesidad de readaptar la fuerza de trabajo desplazada, como consecuencia de

la reestructuración productiva, de ciertos sectores. Para ello se requiere, por una parte, la modernización de los sistemas educativos y su adecuación a estas necesidades. Por la otra, la ampliación, reorientación o creación de programa de capacitación, específicamente enfocados hacia los requerimientos planteados por el proceso de reestructuración. Lo esencial, y también lo novedoso radica en el énfasis en que los programas de capacitación estén orientados a atender los cambios que se están produciendo en la demanda de trabajo. Por eso el éxito de estos programas está condicionado a que se de una estrecha colaboración entre el sector público y el sector privado.

Estos programas no deben orientarse sólo hacia los segmentos más jóvenes de la población en condiciones de trabajar, sino también a habilitar a la mujer para incorporarse al trabajo productivo a través de la capacitación y de servicios para el cuidado de sus hijos, y brindar oportunidades de perfeccionamiento a trabajadores activos que se encuentran en distintas etapas de su vida laboral o que están siendo desplazados por las reestructuraciones mencionadas. Actualmente cada trabajador latinoamericano tiene acceso en promedio a sólo cinco semanas de capacitación a lo largo de toda su vida laboral. Este promedio es sólo ligeramente mayor en nuestro caso. Contrasta esta situación con la demanda generada en los propios sectores laborales, especialmente entre los jóvenes, por acceder a mayores niveles de capacitación en todos los planos.

Considerando la limitación de los recursos con que cuenta el sector público para impulsar estos programas, resulta aquí especialmente crítica la colaboración entre el gobierno y el sector privado para identificar en forma dinámica los requerimientos planteados por el proceso de reestructuración productiva en relación con la estructura de la fuerza de trabajo, y para hacer posible programas de capacitación mediante la

creación de centros apropiados o actividades de extensión industrial desplegadas por las propias empresas.

Está última reflexión lleva al tercero de los frentes anteriormente mencionados: la eficiente presencia del estado en la solución de estos problemas. Ya señalé la necesidad de mejorar el desempeño del estado en la ejecución de la política social, perfeccionando las estructuras y procedimientos administrativos a través de los cuales se presta este tipo de servicios, y focalizando más su acción en los grupos que realmente los necesitan. En segundo término, y en relación más directa con las acciones vinculadas a la incorporación de los sectores más pobres al sistema productivo, no se trata aquí de hacer más de lo mismo, sino de agregar programas y mecanismos específicamente diseñados para lograr este objetivo. Finalmente, el estado no puede encarar una política social basada en los dos elementos señalados si carece de los recursos necesarios para ello o si estos no se utilizan eficientemente. Es necesario, pues, seguir luchando por robustecer nuestra estructura fiscal y perfeccionar nuestro sistema impositivo, a través de la ampliación de la base tributaria, el control de la evasión y la progresiva equidad en la distribución de la carga impositiva. Es necesario también hacerlo dentro del contexto de una revisión integral del gasto público, considerando la posibilidad de reasignar prioridades - como, por ejemplo en relación con el gasto militar- así como también aplicar a objetivos sociales una parte del ahorro que genera el proceso de privatizaciones y, en general, de reducción del gasto fiscal.

Enfrentar este desafío requiere profundizar el avance efectuado en materia educacional. Para ello he propuesto ampliar la cobertura de la educación preescolar, que es crucial para el desarrollo posterior del aprendizaje, así como también extender el Programa de Mejoramiento de la Calidad Educativa (M<sup>Q</sup>E) a la educación media y técnico profesional. Estas acciones no sólo



redundarán en una fuerza de trabajo más calificada sino que significarán, además, avanzar hacia una mayor igualdad de oportunidades. Los avances que se puedan lograr en este campo dependen, por supuesto, de un mejoramiento sustancial de las condiciones en que se desempeña el profesorado. El Estatuto Docente representó un avance significativo en esta dirección. El país debe perseverar en ese camino realizando todos los esfuerzos necesarios para elevar la capacitación y las remuneraciones del personal docente.

En lo que se refiere a la salud, resulta evidente que las Isapres no solucionan los problemas de la mayoría de la población. Por ello, proponemos fortalecer la acción del sector público en este campo, de formular las modalidades de atención de FONASA para que otorgue un servicio acorde con la cotización de los afiliados, y mejorar el sistema de salud gratuita para los más pobres. Paralelamente es necesario consolidar el programa de inversiones en infraestructura en el campo de la salud, y recuperar la infraestructura ya existente, utilizándola en parte para vender servicios a usuarios privados. Todo ello debe ir acompañado de una decidida política de recursos humanos que permita remunerar, capacitar y dar mayor participación a los médicos y trabajadores de la salud en el sector.

En materia de vivienda hemos propuesto aumentar el incremento anual de soluciones habitacionales teniendo como objetivo alcanzar el ritmo de crecimiento de la población. Uno de los desafíos más importantes en este sector, de carácter esencialmente cualitativo, se refiere a planificar y orientar mejor el desarrollo de la ciudad, especialmente en materia de vialidad, para facilitar el transporte en el área metropolitana y pavimentar las poblaciones, así como también para aumentar la inversión en áreas verdes y servicios sanitarios.

Respecto a los subsidios para los grupos de extrema pobreza, deberían eliminar las asignaciones familiares para quienes reciben un ingreso superior a un determinado nivel -que hace algún tiempo estimamos debía ser de \$120.000- para concentrar gradualmente los subsidios únicos familiares en el 20% más pobre de la población, y aumentando aquellos que dan acceso a ciertos servicios básicos como agua, electricidad y teléfonos.

Una política como la propuesta supone fortalecer las organizaciones sociales. Es necesario avanzar con decisión en la legislación que regula las Juntas Vecinales y demás organizaciones comunitarias. Frente a la resolución del Tribunal Constitucional que impidió que fructificara la iniciativa del gobierno democrático de establecer una entidad por cada unidad territorial, parece lo más aconsejable establecer porcentajes mínimos para la constitución de las Juntas de Vecinos.

(el sector de la justicia está pendiente)

---

#### **El Mejoramiento de las Relaciones Laborales**

Pese a que el nuevo gobierno democrático tuvo que trabajar dentro de la legislación laboral heredada del gobierno militar, y contar muchas veces con la moderación y hasta el sacrificio de los trabajadores, se ha logrado avanzar sustancialmente en el mejoramiento de las relaciones laborales. Sin embargo, dentro del cuadro creado por las nuevas circunstancias, es mucho lo que aún se puede y debe hacer a este respecto.

La economía chilena está viviendo una situación completamente diferente a la de los tiempos de la dictadura. Ha mostrado una tasa de crecimiento alta y sostenida, que está generando una situación inédita en los últimos cien años. El

próximo gobierno de la concertación enfrentará una excepcional oportunidad histórica que no podemos desaprovechar: la de combinar el crecimiento económico con la equidad social así como un fuerte impulso exportador con el desarrollo del mercado interno y una creciente industrialización.

*Veguetedichu*

En 1992 el crecimiento de las exportaciones manufacturadas fue del 25%. A lo largo de todo el país se están construyendo o ampliando docenas de industrias y la demanda de mano de obra calificada crece fuertemente. Después de vivir durante muchos años con una tasa de desocupación muy elevada, nos acercamos a tasas de desempleo inferiores al 5%. De continuar estas tendencias, en los próximos años enfrentaremos las ventajas, pero también el desafío de crecer en una situación de pleno empleo. El desafío consiste en traducir esa situación en un crecimiento progresivo de las remuneraciones, sin que deje de aumentar el empleo asalariado que hoy representa más de los dos tercios del empleo total, comenzando a reducir así el tamaño del sector informal, un fenómeno que parece ser único en América Latina. Sin embargo, la historia nos enseña que la estabilidad de estas tendencias no está asegurada, y que su mantención depende de la capacidad de los gobiernos futuros, de la responsabilidad de los partidos políticos y de la madurez de las organizaciones sociales.

Si en el resto de la presente década la economía del país creciera 6% anual, y la fuerza de trabajo al 2%, el aumento del producto por trabajador en los próximos ocho años tendría que ser superior al 35%. El cumplimiento de estas proyecciones exige un gran esfuerzo, ciertamente, esfuerzo que será mucho mayor para aquellas empresas que tienen que competir con productos extranjeros. Ahora bien ¿cómo puede traducirse esta situación en un aumento del ingreso por trabajador?. Hay dos vías para ello. Una que es la más atrasada y más injusta, consiste en extender la jornada de trabajo de los trabajadores. Otra, que económica y

socialmente es la más deseable, consiste en compartir los frutos del aumento de la productividad entre los empresarios y los trabajadores.

Quiero señalar enfáticamente que en los años noventa aquella forma arcaica de aumentar lentamente el ingreso de los trabajadores no podrá mantenerse por más tiempo debido a que las condiciones económicas y políticas del país han cambiado fundamentalmente. Primero, hay una creciente escasez de mano de obra, en especial calificada; por primera vez, tal vez, el mercado está actuando a favor de los trabajadores, y empujando hacia arriba los salarios reales, porque el empresario que trata de mantenerlos bajos enfrenta la competencia de otros que están dispuestos a pagar más. Segundo, la competencia en los mercados internacionales y también internos se hace cada vez más dura, y las empresas chilenas se ven obligadas a competir con calidad y no solamente con precios bajos, lo cual -en el mundo de hoy no sólo significa mejorar la tecnología, sino también la gestión empresarial, la organización del trabajo y la calificación de los trabajadores. Tercero, estamos viviendo un período de consolidación democrática, que ha creado un clima de mayor libertad y participación que favorece a las organizaciones sociales, y, particularmente, sindicales que ya se están reflejando en las nuevas disposiciones laborales, más favorables al trabajador que en la mayoría de los países de América Latina.

Estas consideraciones tienen implicancias con respecto a la empresa. Así como el modelo de desarrollo oligárquico, orientado a la producción de bienes de bajo valor agregado usando recursos naturales baratos y trabajadores mal pagados no sirve para competir en el mundo de hoy, así también la vieja empresa autoritaria, poco participativa y mal organizada tiene sus días contados porque tampoco puede competir.

Los aumentos de la productividad logrados durante la primera mitad del presente siglo se basaron en el aumento de las escalas de producción basadas en la línea de ensamble; posteriormente, en la automatización de los procesos productivos; pero hoy resulta cada vez más claro que las principales causas de la productividad se encuentran en la capacidad de innovación, en la calidad de la fuerza de trabajo y en la organización de las empresas. Esto plantea un nuevo paradigma empresarial basado en la capacidad permanente de cambio tecnológico, en la búsqueda de formas de organización inteligentes y descentralizadas, en la flexibilidad de las operaciones de una planta, en la variedad de sus productos, y, sobre todo en el empleo de trabajadores bien formados y versátiles que puedan atender competentemente una gama cambiante de tareas controlando ellos mismos la calidad de su trabajo.

Este nuevo tipo de empresa sólo podrá surgir mediante un esfuerzo sostenido y mancomunado de empresarios y trabajadores. En definitiva, se trata de un esfuerzo nacional, que debe estar basado en amplios consensos entre el Estado y ambos sectores. El Estado, lejos de esfumarse, debe tener un papel de liderazgo en la promoción de esos consensos. No se trata de lograr mejores relaciones laborales y una mayor productividad en las empresas mediante leyes y decretos porque la experiencia histórica ha demostrado la artificiosidad de ese camino. Se trata, sí, de que el Estado ponga el marco y los incentivos para que las empresas y los trabajadores puedan dialogar y ajustar permanentemente sus aportes y sus expectativas para lograr, paralelamente, el aumento de la productividad y una mejor distribución de sus frutos.

Todo ello implica un nuevo trato laboral, un nuevo compromiso histórico entre empresarios y trabajadores, para convertir a Chile en una nación capaz de competir en el mundo de hoy con una sociedad equitativa y bien calificada. A diferencia del pasado, en donde fundamentalmente se trató de repartir un

*vejetivos  
surgir o en el III?*

*vejetivos  
surgir o en el III?*

producto de origen tradicional y relativamente estático, este nuevo trato laboral debe basarse en el crecimiento, en la modernización, en la competitividad y en el aumento constante de la productividad de las actividades económicas, a través de un esfuerzo repartido entre empresarios y trabajadores. Además, la competitividad que se requiere en un mundo caracterizado por una gama siempre nueva de productos y por nuevos nichos de mercado, impide excluir ningún grupo de trabajadores: no pueden, pues, quedar fuera de nuestro proceso productivo los microempresarios y los trabajadores informales, ni los jóvenes, las mujeres o los trabajadores temporeros.

En suma, son tres las premisas en que debe basarse la recomposición de las relaciones laborales en un Chile nuevo. En primer lugar, la consciencia de que hay que buscar nuevos acuerdos dentro del marco de un proceso de crecimiento dinámico y de pleno empleo. Segundo, la de que la productividad de las firmas y, por lo tanto, su competitividad dependen tanto de la empresa como de los trabajadores y, por consiguiente, es necesario vincular salarios y productividad distribuyendo mejor los frutos de ésta. Tercero, la de que en una economía mundial cambiante, atomizada y competitiva ningún sector social debe quedar excluido del sector moderno de la economía.