
Salidas de Crisis y Nuevos Modelos de Bienestar

GONZALO D. MARTNER

Centro de Estudios de Políticas para el Desarrollo, Universidad de Santiago de Chile.
gonzalo.martner@usach.cl

Resumen

Se argumenta que en la actualidad se combinan al menos cinco efectos en la sociedad que requieren respuestas políticas: las consecuencias de la crisis económica global en la desigualdad, el cambio climático, los nuevos virus como el SARS-CoV-2, una nueva etapa tecnológica y una crisis de representación. Para abordar estos efectos se propone un Estado de bienestar democrático 3.0 que garantice la provisión de bienes fundamentales, mejore la condición subordinada de la mujer, sobre la base de una economía mixta en la que opere el principio de “subsidiaridad inversa”. Esta nueva etapa debe enmendar la participación de los trabajadores en las empresas, que el centro de la economía sea el pleno empleo, terminar con el “capitalismo de herederos” y crear un Fondo de Desconcentración y Sustentabilidad, junto con otras cinco lógicas de asignación propuestas. Además, se deben considerar los riesgos y oportunidades de la cuarta revolución industrial y abordar esta transformación de forma mixta -por ejemplo, mediante misiones tecnológicas-, democrática y circular. El artículo concluye con la propuesta de un decálogo de redefiniciones de política.

Palabras clave: Crisis, Modelos de bienestar, Economía mixta, Revolución tecnológica, Economía circular.

Abstract

Ways out From Crisis and new Welfare Models

It is argued that nowadays at least five effects are combined in society that requires political answers: the global economic crisis consequences on inequality, the climate change, new viruses such as SARS-CoV-2, a new technologic phase and a crisis of representation. To address these effects a new Democratic Welfare State 3.0 is proposed that guarantee the provision of fundamental goods, improve the subordinate condition of women, based on a mixed economy that operates on an “inverse subsidiary” principle. This new phase should amend workers participation in corporations, that the core of economy is meant to be full employment, finish with the “capitalism of heirs”, and create a Deconcentration and Sustainability Fund, among another five allocation logics proposed. Moreover, fourth industrial revolution risks and opportunities should be considered and address this transformation on a mixed manner -for example through technological missions-, democratically, and circular. The paper concludes proposing a decalogue of policy redefinitions.

Key words: Crisis, Welfare models, Mixed economy, Technological revolution, Circular economy.

Introducción

Se combinan al menos cinco tipos de efectos en la sociedad de hoy que requieren de respuestas desde las políticas públicas: **las secuelas persistentes de la crisis económica global de 2008-2009 en el ámbito de la profundización de las desigualdades; los efectos cada vez más visibles del cambio climático de origen antropogénico; la pandemia de COVID-19 originada por nuevos saltos de virus peligrosos desde animales a humanos con la reducción de la frontera de la vida natural; el paso a una nueva etapa tecnológica y, finalmente, una crisis generalizada de la representación en las sociedades democráticas.** Los liderazgos están con frecuencia desprestigiados y los sistemas políticos suelen tener una amplia influencia de las diversas oligarquías económicas, mientras se asiste a cambios culturales y mediáticos acelerados que aumentan la fragmentación de las interacciones sociales.

Hacia el futuro es posible identificar tres trayectorias no deseables, siguiendo a Acemoglu (2020). La primera es la de la “continuidad trágica” del declive de las instituciones y de la mantención de las desigualdades y depredaciones de las últimas cuatro décadas neoliberales. La segunda es la de un vuelco hacia la verticalidad estatal de control social, bajo el supuesto de la ineficiencia de la gobernanza democrática frente a las “nuevas amenazas”, lo que reforzaría los regímenes autoritarios existentes o bien los afanes de poder de caudillos que manipulan los miedos de la sociedad. La tercera es la de la “servidumbre digital”, con los gigantes tecnológicos y de capitalismo de plataforma sustituyendo a gobiernos en bancarota en sus funciones sanitarias y sociales, configurando nuevas formas desreguladas de teletrabajo y determinando las conductas colectivas en medio de una enorme concentración privada de poder mediante el manejo de datos en democracias en descomposición.

Cabe tomar en serio una cuarta alternativa, la de avanzar después de la pandemia a un “Estado de bienestar democrático 3.0”, que combine instituciones democráticas con una mayor deliberación efectiva en las instancias representativas y una mayor incidencia de las decisiones ciudadanas directas, con un nuevo modelo de economía del bienestar equitativo y sostenible que cambia el paradigma del crecimiento por el del tránsito desde actividades que se incrementan, las socialmente útiles, y otras que decrecen, las contrarias al bienestar de las actuales y las nuevas generaciones (Morin, 2011), y que introduzca grados significativos de socialización económica.

Un Estado de Bienestar 3.0

Un “Estado de bienestar democrático 3.0” debe ser un avance efectivo respecto de aquel que emergió en el siglo XX después la depresión y de los fascismos y de aquel que resultó de las reducciones de la era neoliberal y de las crisis recientes.

Pero puede y debe dejar de ser un mero impulso adicional de acumulación y concentración privada y ponerse al servicio de un bienestar equitativo y sostenible de la sociedad. En palabras de Piketty (2020), se debe avanzar a una sociedad en la que “la igualdad de acceso a bienes básicos debe ser absoluta: la participación política, la educación o la renta no pueden proporcionarse de

forma más amplia a determinados grupos, privando a otros del derecho a voto, o de acceso a la participación política, a la educación o a la salud. Evidentemente, la cuestión sobre donde terminan los bienes fundamentales (educación, salud, vivienda, cultura, etc.) también forma parte del debate y no puede zanjarse sin tener en cuenta la sociedad en cuestión y su contexto histórico”.

El Estado de bienestar democrático 3.0 deberá en el corto plazo mejorar sustancialmente la condición subordinada de la mujer en el trabajo y en la vida doméstica que recrudesció con la pandemia, robustecer la salud pública, aminorar las brechas digitales y enfrentar la ampliación de la economía informal junto a la pérdida de empleos y/o su precarización. Esto debe traducirse en países como Chile en una reactivación impulsada por incrementos salariales, por la extensión de las redes de seguridad social y la remuneración del trabajo doméstico. Una asignación por adulto en hogares que no contratan asistencia doméstica recibida por las mujeres, complementada por una asignación por hijo o dependiente puede ser un buen mecanismo que aumente la autonomía económica de las mujeres.

Los cambios en la política social y en el ordenamiento territorial y espacial suponen lograr una más amplia regulación y coordinación de los actores económicos, así como de los sistemas educativos y de formación permanente para avanzar tanto a aumentos de productividad como a transformaciones del régimen de producción/consumo. La base económico-social de un nuevo modelo de bienestar debe ser una economía mixta, tanto en la asignación de recursos, con planificación de largo plazo de la preservación de los bienes comunes y la provisión de bienes públicos y operación de un mercado descentralizado regulado. La propiedad de los activos productivos debe incluir a actores públicos y a actores privados (sujetos a reglas de responsabilidad social, ambiental y territorial) con y sin fines de lucro (cooperativos, asociativos y comunitarios) o con combinaciones de distintos tipos de fines.

Para lo anterior se deberá aplicar un principio de "subsidiariedad inversa": dejar al mercado o a la economía social y solidaria solo lo que al Estado no le es necesario para promover el interés general o muy costoso o poco ventajoso de hacer, en vez de dejar al Estado sólo lo que el mercado no puede hacer, como en el concepto hoy en vigencia. Si se adoptase este nuevo principio, debería en el futuro existir una responsabilidad expresa de los órganos públicos para contribuir razonablemente al bienestar equitativo y sostenible (y por tanto llevar el gasto público progresivamente al menos al 38% del PIB -el de Estados Unidos - desde el 26% en Chile en 2018).

El Cuestionamiento del Capitalismo de Herederos y los Avances Posibles a una Democracia Económica

Se discute en Chile en esta etapa sobre los necesarios cambios tributarios (terminar exenciones injustificadas, separar los impuestos al ingreso personal y corporativo, volver a mayores tasas marginales a la renta, eliminar el tope de la patente industrial y comercial, establecer impuestos a las grandes fortunas y a las transacciones financieras, así como una regalía a las ventas mineras) que el país debe abordar después de la crisis social y de los efectos de la pandemia sobre

las finanzas públicas. Pero también están en discusión otros elementos del entorno regulatorio de la actividad de las empresas.

En primer lugar, **las relaciones laborales deben ser objeto de cambios para transformar la asimetría entre capital y trabajo y redefinir la distribución entre utilidades empresariales y salarios**. Esto supone modificaciones para que la negociación colectiva sea supra-empresa y con titularidad sindical, de modo de aumentar la capacidad negociadora de los asalariados. Debe, además, canalizarse la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas **haciendo efectiva la modalidad de distribución de un porcentaje de las utilidades después de impuestos a los trabajadores una vez al año, terminando con la incorporación al salario** que hoy permite la ley y diversas elusiones. Se trata que las empresas compartan con los trabajadores una parte de sus utilidades cuando estas se producen, lo que de paso contribuye potencialmente a aumentos de la productividad del trabajo. En esta misma lógica, tiene sentido establecer una nueva gobernanza corporativa que incluya la incidencia de los trabajadores en los directorios de las empresas, especialmente en las de mayor tamaño.

En materia salarial, el nivel actual de madurez de la economía chilena **permite proponerse como sociedad que el salario mínimo asegure a todo trabajador de jornada completa un ingreso que al menos cubra la línea de pobreza** para el hogar promedio de 4 integrantes, con una transición mediante un subsidio para cubrir la diferencia con el mínimo legal para las empresas pequeñas. La idea neoclásica que incrementar el salario mínimo en determinados rangos es aumentar el desempleo se encuentra ampliamente rebatida (Dube, 2019; Manning, 2021), mientras contribuye a disminuir el alto nivel de rotación de la fuerza de trabajo.

La ley debe, asimismo, **penalizar de modo significativo el no cumplimiento de la igualdad salarial de género por el mismo trabajo**.

En segundo lugar, debe introducirse de modo expreso **el objetivo de obtener el pleno empleo como parte medular de la política económica**. Además de sus determinantes macroeconómicos (en especial mantener un nivel suficiente de demanda agregada), debe considerarse mecanismos de creación directa de empleo por el gobierno y los municipios en programas de servicios a las personas y programas de preservación ambiental, además del subsidio al empleo en las empresas para jóvenes, mujeres y personas con capacidades diferentes. Para que los subsidios a la remuneración del trabajo no se transformen en subsidios a las utilidades, deben ser temporales y acompañar transiciones a mecanismos permanentes de inserción en el empleo.

En tercer lugar, **la legitimidad de los herederos de grandes fortunas para retenerlas en su totalidad y para mantener la eficiencia económica e innovadora en contraste con la cultura rentista es simplemente nula**. Lee Kun-hee, presidente del grupo Samsung y el hombre más rico de Corea del Sur, falleció en 2020. Sus sucesores deberán pagar un impuesto a la herencia de 50%, contra un 26,5% de promedio en la OCDE. Esta tasa pasa a 65% si el beneficiario de la herencia es el accionista más importante de la empresa familiar. En este caso, el hijo del fallecido se encuentra además purgando una pena de prisión después que los tribunales dictaminaran que sobornó al gobierno a cambio de obtener, entre otros temas, el visto bueno a una fusión en 2015 de Samsung C&T y Cheil para cimentar su liderazgo. Esto contrasta con la situación en Chile, donde no se penaliza

de manera drástica la búsqueda de rentas empresariales a través de favores del sistema político, mientras la tasa de herencia tiene un valor máximo de 25%.

No tiene racionalidad económica alguna que la riqueza creada por algún individuo sea materia de herencia sin condiciones. Esto se traduce en constituir un capitalismo de herederos en el que el mérito no existe. La tributación del rentismo y de la riqueza hiperconcentrada puede aumentar la eficiencia en la asignación de recursos (Scheuer y Slemrod, 2021). En el marco de una discusión más amplia sobre nuevas formas de democracia económica, **una opción a explorar en Chile es que una opción de pago del impuesto a las grandes herencias de capital no sea en dinero, sin perjuicio de aumentar a 65% como en Corea del Sur la tasa marginal, sino que en un porcentaje equivalente de las empresas y activos involucrados que pase a propiedad de un Fondo de Desconcentración y Sustentabilidad.** Fondos públicos comparables ya existen en Chile con otros orígenes y para otros fines, como el actual Fondo de Reserva de Pensiones. Este acumulaba a fines de 2020 unos 10,2 mil millones de dólares (más de 3% del PIB) en bonos soberanos, corporativos y acciones. Sus dividendos –la rentabilidad del Fondo de Reserva de Pensiones ha sido de cerca de un 4,4% desde su creación en 2006– debieran ser utilizados para promover la desconcentración económica. En primer lugar, se debiera otorgar a cada persona al nacer un aporte para financiar estudios superiores o el inicio de actividades económicas innovadoras al alcanzar la mayoría de edad. En segundo lugar, debiera contribuir a financiar la diversificación económica mediante el apoyo a la investigación, desarrollo tecnológico e innovación para transitar a un nuevo modelo productivo no rentista basado en el conocimiento.

Los representantes del fondo público en los directorios de las empresas objeto de herencia debieran, por otro lado, tener un mandato de promover la rentabilidad, pero en un contexto de sustentabilidad social, territorial y ambiental de la actividad de la empresa. Lo mismo debiera ocurrir con los directores que representen eventuales fondos de capitalización colectiva para pensiones. Esta es una manera de terminar con el “capitalismo de los herederos”, introducir formas de democracia económica más allá de los accionistas privados y fortalecer un tejido dinámico de empresas –junto a la promoción de la pequeña empresa y de la economía social y solidaria, así como de empresas públicas estratégicas en una economía de propiedad mixta– que no solo se orienten a aumentar el valor para sus accionistas, sino sobre todo a promover el valor de la actividad económica para la sociedad en el presente y de manera sostenible para las nuevas generaciones. Este debiera ser gestionado de manera profesional y su giro único debiera ser obtener una rentabilidad con sustentabilidad social y ambiental.

Esta transición debe acompañarse de la desconcentración de los mercados para dar espacios a nuevos actores empresariales, de fuertes mecanismos anticollusión y de defensa del consumidor, de una banca de fomento efectiva, de la promoción de la pequeña empresa innovadora y de la economía social, solidaria y sostenible con facilitación del acceso a mercados y más intensa transferencia tecnológica y de mejores prácticas. Deberá también terminarse con el esquema de **servicios básicos entregados con rentabilidades privadas monopólicas**, que alimentan la concentración económica y retrasan la difusión tecnológica. **Varios de esos servicios deberán volver a una gestión estatal si las regulaciones efectivas no son posibles o implican subsidios a privados de alto costo sin calidad de servicio.**

Una nueva economía plural, equitativa y sostenible deberá articular cinco lógicas de asignación de recursos y de producción-consumo y sus respectivos soportes institucionales (Denzin et al., 2020):

1. la de la *producción descentralizada de bienes y servicios por una economía social y solidaria*, inserta en redes locales de reciprocidad o bien inmersa total o parcialmente en transacciones de mercado, la que para su desarrollo debe tener acceso al crédito provisto por entidades públicas, a circuitos de distribución y a subsidios que compensen su capacidad de producir integración social a través del empleo, su actividad de prestación de servicios a las personas más vulnerables y la dinamización de las economías locales. El primer principio de la economía social y solidaria consiste en que cada participante integra unidades económicas de tipo asociativo según su asociación en tanto persona a esta actividad. El segundo principio establece que parte del producto de la empresa común no puede ser objeto de retrocesión a los asociados: la empresa se dota así de un capital propio que permite su existencia autónoma. El tercer principio establece que el objeto de la asociación no es la ganancia de sus miembros, aunque les asegure un mayor bienestar al participar de una iniciativa común que rompe el aislamiento y asegura un ingreso (salvo en el caso del voluntariado), sino el proyecto que desarrolla.
2. la de la *producción descentralizada y desconcentrada de bienes y servicios por empresas competitivas*, de distinto tamaño y articulación en sistemas productivos, con fines de valorización del capital invertido, sin excluir eventuales finalidades de interés general que sus dueños pudieran definir o que las regulaciones públicas pudieran determinar, pero capaces de producir con eficiencia aprovechando economías de escala e insertas en los mercados domésticos y globales. Sus utilidades deben pagar impuestos y su actividad estar sujeta a las normas de minimización de la presión sobre los recursos naturales y descarbonización de los procesos productivos, del trabajo decente, de la negociación colectiva generalizada de salarios y condiciones de trabajo y de reglas antimonopólicas, junto a participaciones accionarias de fondos colectivos de los trabajadores que den lugar a incidencia en la gestión y a formas de democracia económica, en un contexto de estrecha regulación financiera y de acceso al crédito para las empresas de menor escala mediante entidades públicas y privadas especializadas.
3. la de la *planificación de la provisión pública de bienes y servicios de consumo colectivo* (es decir bienes públicos como la seguridad, el conocimiento, la infraestructura y los equipamientos que configuran el uso del territorio, o de bienes y servicios mercantiles pero que la sociedad decide desmercantilizar total o parcialmente porque poseen fuertes externalidades positivas (educación, cultura, salud, innovación), que deben ser objeto de acceso gratuito o parcialmente subsidiado en tanto sean útiles a la sociedad y a la protección de la naturaleza que el mercado no provee o provee en magnitudes insuficientes. Su provisión socializada debe entonces realizarse mediante empresas y administraciones (con participación local y comunitaria cuando sea posible y eventualmente producción privada con o sin fines de lucro, según los casos, y licitada cuando minimice costos a la colectividad y ofrezca externalidades positivas de aprendizaje).
4. la de la *institucionalización de ingresos de reemplazo* frente al desempleo, la enfermedad, la vejez (financiados principalmente por aportes basados en las rentas del trabajo y el capital), y de distribución universal de ingresos básicos disponibles para todos (financiados con impuestos generales), especialmente frente a la perspectiva de una caída tendencial de la creación de empleo asalariado –desde donde la mayoría de la población obtiene sus ingresos

y el vínculo con la protección social- en las economías de mercado intensivas en capital, dados los cambios tecnológicos en curso, y que da lugar a un proceso inevitable de “gran transformación” del empleo tradicional con orientación hacia los servicios, menos intensivos en el uso de recursos naturales.

5. la de la protección de los bienes comunes y de los servicios de los ecosistémicos de soporte (los procesos biofísicos de la formación de suelos o bien el ciclo de nutrientes); de aprovisionamiento (los alimentos, el agua, las fibras, parte de las medicinas); de regulación (del clima, del ciclo del agua, del control de la erosión, la polinización) y culturales y estéticos (de las creencias, religiosos y de recreación).

Un Nuevo Marco de Política Industrial

El sustrato material de toda propuesta de transformación productiva es la cuarta revolución industrial en curso, que sucede a la tercera revolución industrial que generalizó los soportes digitales. Esta nueva etapa tecnológica tiene tanto enormes potencialidades como amenazas, incluyendo la concentración de la información en gigantescos monopolios privados (el impacto en el empleo, en cambio, suele exagerarse como parte de la difusión de los miedos: el tema central sigue siendo no “cuánto empleo habrá” sino “el tipo de empleo que hay hoy y que habrá en el futuro”). Está basada en un gran aumento de la capacidad de transmisión y procesamiento de datos usando inteligencia artificial, la robotización de la producción y el transporte, la manufactura aditiva, las energías renovables, las biotecnologías, la criptoconomía, el internet de las cosas.

El paradigma transformador debe combinar tanto una economía mixta con democracia económica como una estructura de producción-consumo circular con toda la tecnología verde disponible para mejorar la resiliencia ambiental y sanitaria de la producción.

Esto supone una reconversión productiva que **debe reestructurar los sectores de alta productividad articulados con cadenas globales de valor**, pero con más servicios tecnológicos de origen nacional y un mayor valor agregado local. El extractivismo depredador debe transitar a una minería, agricultura, actividad forestal y pesca sostenibles, y transformar a Chile en un modelo que sea al mismo tiempo dinamizador de un mercado interno fortalecido por las redistribuciones y los servicios a las personas y a la producción junto a la oferta de bienes en lógica circular y de simbiosis industrial, como exportador de bienes respetando la resiliencia de los ecosistemas. Este nuevo modelo debe programar la transición acelerada a ciudades sostenibles (FAO, 2020) y a prioridades sanitarias como mejorar la calidad del aire que respiran y el agua que consumen los habitantes de las urbes y aglomeraciones. **Este cambio significará un gran esfuerzo empresarial y del mundo del trabajo, pero que puede transformarse en un factor de nueva competitividad, con sectores de alta productividad y otros de servicios con puestos de trabajo orientados a la inserción social y productiva y al logro del pleno empleo.**

La diversificación económica deberá realizarse mediante el apoyo a objetivos, como proponen Mariana Mazzucato y Caetano Penna (2020), en base a un enfoque de **misiones tecnológicas** (definir un problema que necesita ser solucionado con aportes de muchos sectores). Las experiencias de subsidio a la creación de nuevos productos sanitarios frente a la emergencia,

acompañadas de posteriores compras públicas, serán tal vez el inicio de una política industrial que se generalice para lograr la transición a una economía circular diversificada, a la agregación sostenible de valor y a la inserción selectiva en cadenas globales de producción que asegure la resiliencia de los ecosistemas y la ampliación de los bienes comunes.

En medio de las acciones urgentes que la pandemia de COVID-19 obligó a realizar en diversos ámbitos en Chile, hay que destacar algunas de política industrial y de misiones. El Ministerio de Ciencia y CORFO convocaron el 31 de marzo de 2020 a presentar iniciativas para ser financiadas a través del programa "Retos de Innovación Covid-19", que destinó \$800 millones, es decir casi nada, a apoyar el resguardo al personal de salud expuesto al virus "frente a la escasez mundial de elementos de protección". El objeto fue "desarrollar y producir estos elementos aquí en Chile en plazos muy acotados, frente a situaciones críticas o emergencias", en palabras del ministro del área.

Bastó este llamado, de muy pequeña escala, para que diversas iniciativas tomaran vuelo. Fueron seleccionados trece proyectos de diseño y fabricación de elementos de protección, como mascarillas quirúrgicas, escudos faciales y trajes de protección. Algunos fueron apoyados por compras públicas y a un año de la convocatoria gubernamental, se han entregado 172 mil de esos implementos de confección local en 150 recintos hospitalarios, entre los que se cuenta una máscara fabricada a través de impresión 3D e inyección plástica con vida útil de hasta 5 años y el potencial de inactivar el SARS-CoV-2; escudos faciales con resistencia a la humedad y a la grasa, de larga durabilidad y reutilizables; mascarillas lavables y reutilizables con acción antimicrobiana con partículas de cobre y zinc; batas reutilizables antimicrobianas con tecnología nano Cobre-Zinc en la tela. Es decir, el esbozo de **un nuevo paradigma en acción: la manufactura en Chile de productos reutilizables, con mayor vida útil, de diseño local, en circuitos cortos de producción-consumo.**

Siete de los proyectos seguirán siendo apoyados para su escalamiento nacional e internacional, a través de un subsidio de... hasta \$60 millones. Seguimos en Chile, nada de iniciativas de apoyo público importantes, no vaya a ser cosa que a alguien se le ocurra pensar que el subsidio a la producción de nuevos bienes y su desarrollo mediante compras públicas pueda reemplazar al sacrosanto mercado. Y no vaya a ser cosa que nos acostumbremos a que los proyectos productivos consideren, además, la sustentabilidad, en este caso mediante la búsqueda de materiales inocuos y la extensión de la vida útil. Sobre todo, que no cunda la ocurrencia de empujar más diversificaciones productivas, porque son cosas muy caras y no corresponden a la idea de "optimizar la asignación de recursos" que los dilapidadores de siempre no entienden.

Esta manera de ver la dinámica económica no considera que obviamente las economías de escala nunca llegan el primer día, pero que políticas industriales bien concebidas y persistentes pueden transformar países desde el atraso agrícola y manufacturero a la industrialización en gran escala y la innovación productiva de frontera, con el ejemplo de Corea del Sur a la vista. Pero, además, ocurre que el "ventilador mecánico invasivo de emergencia rápido y seguro", desarrollado por una universidad gracias al financiamiento de CORFO y de privados, se fabrica con un 10% del costo de producción de un ventilador mecánico de alta gama. **El costo es mucho menor "porque los equipos están diseñados con un concepto de fabricación por ensamble de piezas confiables y más fáciles de encontrar en el comercio", según uno de los conceptores. Es el esbozo de un nuevo paradigma, es decir de cambios en los modelos de producción, consumo y distribución.**

La especialización productiva en la extracción de recursos naturales sin o escasa elaboración llegó a su límite económico y ambiental, con la disminución de las leyes del mineral de cobre o los límites ambientales a la acuicultura como ejemplos emblemáticos. Avanzar a un modelo de desarrollo equitativo y sostenible debe tener como pilares un crecimiento basado en salarios y en inversión en nuevos sectores dinámicos, incluyendo la industrialización sostenible de recursos naturales en un esquema de economía circular y de encadenamientos hacia atrás (en servicios tecnológicos de punta y en industria metálica y sistemas de transporte especializados) y hacia adelante (en refinería y fundición de cobre y en baterías de distinta tecnología al servicio de la expansión de la electromovilidad), mejorando tanto la inserción en las cadenas globales de valor como la dinamización de las economías locales. **Este cambio estratégico debiera dar un fuerte impulso a las energías renovables, con más tecnologías adaptadas o propias.** Y en especial a aquellas que permiten una continuidad de respaldo en la generación eléctrica solar y eólica, como la geotermia y las nuevas tecnologías que permitan el tránsito a la electromovilidad para transporte urbano y usos productivos, avanzando en especial en la producción de hidrógeno con electricidad renovable. Este gas es la mayor reserva de combustible no contaminante y se puede generar a partir de fuentes renovables de las que Chile posee en abundancia, almacenarse y ser usado mediante pilas de combustible para generar electricidad sin contaminar. Y también en transporte de carga en la minería y como soporte de las telecomunicaciones. **Otros sectores a considerar son los productos sanitarios y la industria farmacéutica local, empezando por genéricos y vacunas, la electromovilidad, la alimentación saludable, la agregación de valor en una minería sustentable y los servicios a la producción con tecnologías avanzadas,** así como la construcción de vivienda social integrada a servicios de proximidad en los espacios urbanos y rurales y una red de transporte colectivo de tecnología avanzada. Y también apoyar la expansión de empresas chilenas de punta (“campeones nacionales”) en diversas áreas, asociadas a capital extranjero en los casos en que el acceso a tecnologías y mercados así lo aconseje. Al mismo tiempo, se deberá profundizar los esfuerzos horizontales de siembra en todo el territorio del uso de internet a precios asequibles y acelerar una transición energética generalizada que permita llegar a la carbono neutralidad antes de 2050. El nuevo royalty a las ventas mineras que discute el parlamento debe utilizarse para estos fines, mientras se debe establecer una banca de desarrollo de primer y segundo piso que sostenga los esfuerzos de reconversión productiva. La tarea es ahora **incorporar la agregación sostenible de valor que contribuya a la dinamización de las economías locales y de los circuitos cortos de producción-consumo, junto a una inserción más provechosa en las cadenas globales de producción.**

Un requisito de un cambio estratégico de este tipo es el fortalecimiento sustancial de la investigación y desarrollo tecnológico endógenos, junto a la fijación de precios sociales ambientales (a través de impuestos al daño ambiental y otros instrumentos) para asegurar la sostenibilidad del uso de recursos, la resiliencia de los ecosistemas y la preservación y ampliación de los bienes comunes de los que el país dispone. El gasto en Investigación y Desarrollo total ha venido declinando en Chile desde el 0,39% del PIB en 2013 hasta el 0,35% en 2018, último año para el que se dispone de datos homologados por la OCDE. Este gasto es casi enteramente gubernamental, a pesar de la desgravación de que gozan los gastos de I+D en la tributación de las empresas. El más alto gasto público realizado en este ámbito en países emblemáticos del sistema económico mundial es el de

1,3%, 1,1% y 1,0% del PIB en China, Corea del Sur y Noruega. Le siguen el 0,9 de Alemania y el 0,7% de Estados Unidos (que decidió recientemente incrementar ese gasto público para no perder capacidad tecnológica frente a China) y Japón, con datos de la OCDE para 2018. El número de investigadores por cada mil ocupados es de 8,9 en promedio en la OCDE (y alrededor de 15 en Corea del Sur, Suecia y Finlandia, que lideran en el mundo), en contraste con solo 1,1 en Chile.

Las regalías sobre recursos naturales y la tributación de las rentas monopólicas, además del esquema de transferencias de propiedad, debieran impulsar el esfuerzo de reconversión y diversificación productiva. Se trata de realizar una planificación estratégica con políticas selectivas y horizontales para la transición a la economía circular diversificada. La economía circular debe avanzar en el tratamiento, entre otros materiales, de la escoria siderúrgica, la ceniza volante, la biomasa residual agrícola, forestal y pesquera y los residuos de la construcción. Sería un buen avance establecer una norma parecida a la Directiva de la Unión Europea 2008/98/CE, que regula la reutilización distinguiendo entre residuos destinados a la disposición y subproductos útiles en diversos procesos productivos, lo que requerirá avanzar más en la clasificación de la basura domiciliar y en el uso sostenible de embalajes. Lo propio debe ocurrir con el encarecimiento (a través de aumentos diferenciados en el Impuesto al Valor Agregado) de los consumos dañinos para la salud y para los ecosistemas locales y la biosfera.

En Conclusión: un Decálogo para un Nuevo Modelo de Bienestar

Aproximarse a garantizar el interés general en materia económica y social y el acceso igualitario a bienes básicos supondrá realizar redefiniciones en la política pública en diez áreas claves.

1. La orientación al pleno empleo de la política monetaria, cambiaria, fiscal y de ingresos, con lógica contracíclica, y una distribución más equitativa del ingreso que la que resulta del funcionamiento de los mercados. Esto supone recaudar tributos suficientes y progresivos, con mayor contribución de las personas de muy altos ingresos y equidad territorial.
2. La fijación de precios claves como la tasa de interés, el salario mínimo, las tarifas de servicios básicos y precios sociales ambientales (a través de impuestos al daño ambiental y otros instrumentos).
3. La planificación estratégica de la transición a una economía circular diversificada, la agregación sostenible de valor y la inserción selectiva en cadenas globales de producción y prestación de servicios (apoyada en un fortalecimiento sustancial de la investigación, desarrollo e innovación productiva), junto a la fijación de reglas estrictas de reciclaje para asegurar la sostenibilidad del uso de recursos y la resiliencia de los ecosistemas y la preservación de los bienes comunes (el agua y las cuencas hidrológicas, las reservas naturales terrestres y marítimas y el patrimonio urbano y cultural). Las regalías sobre recursos naturales, que deberán ser muy superiores a las actuales y estar basadas en un porcentaje de las ventas, deben financiar el esfuerzo de reconversión y diversificación productiva que ponga fin a las “zonas de sacrificio” y permita una industrialización sostenible y una ampliación de los servicios a la producción de alta tecnología.
4. La planificación estratégica de la inversión en infraestructuras y del uso de los espacios urbanos y rurales, con sentido de fomento productivo socialmente integrador y

-
- ambientalmente sostenible, junto a la regulación estricta del uso del suelo y de las prácticas de especulación inmobiliaria que segmentan socialmente las ciudades. La tributación a las plusvalías permitiría financiar la reconversión de las ciudades a la sostenibilidad.
5. La desconcentración de la propiedad y la democracia económica, mediante normas de trabajo decente, de negociación colectiva y de participación de los trabajadores en las utilidades, junto al traspaso de parte importante de las grandes herencias a fondos públicos de administración de capitales con criterio social y ambiental, la promoción del acceso a la actividad empresarial con responsabilidad social y ambiental y la ampliación sustancial de la economía social y solidaria.
 6. La desconcentración de los mercados, con fuertes mecanismos antimonopolio, anticolusión y de defensa del consumidor, además de la promoción de la empresa de pequeña escala con y sin fines de lucro mediante una banca de fomento efectiva, la facilitación de acceso a mercados y la transferencia tecnológica y de buenas prácticas en las economías locales., junto a tarifas de servicios básicos sin sobreutilidades.
 7. Una prioridad al cuidado infantil y a la educación permanente, con acceso universal a salas cunas, a un servicio de cuidado infantil domiciliario, a una educación preescolar y escolar no segmentada, con escuelas públicas ampliamente fortalecidas y valoradas como fuente primordial de la integración social y la igualación inicial de oportunidades, universidades más reguladas y 100% gratuitas al menos cuando son estatales, junto a un sistema subsidiado de formación continua a lo largo de la vida en las empresas y territorios.
 8. El fortalecimiento de la salud pública primaria, de urgencia y hospitalaria, el despliegue de especialistas en todo el territorio y el establecimiento de un Fondo Único de Salud con la cotización del 7% que garantice un Plan de Salud Universal, junto a la fijación de precios de los medicamentos bioequivalentes y su provisión universal pública directa.
 9. La provisión de un ingreso básico de inserción social, diferenciado para la infancia, la vida activa y la edad avanzada y de empleo social en servicios a las personas (empezando por el cuidado) y en servicios ambientales (empezando por mejorar el manejo del agua en las cuencas y amplios planes de forestación), financiado con un mayor aporte del 1% de mayores ingresos en el impuesto a la renta, al patrimonio y a las transacciones financieras.
 10. La provisión de una seguridad social que garantice una cobertura universal de pensiones para todo mayor de 65 años superior a la línea de pobreza y con pensiones contributivas de reparto financiadas con el 10% de la cotización en base a derechos adquiridos por las cotizaciones a lo largo de la vida activa y un 1% destinado a la pensión de invalidez y sobrevivencia. Otro 5% restante debiera ser agregado al Fondo de Reserva de Pensiones para sostener el cambio demográfico y para igualar una pensión inicial entre hombres y mujeres. Las AFP deben dejar de recibir cotizaciones obligatorias y constituirse en un sistema de ahorros complementarios en condiciones competitivas y voluntarias.

Todos los componentes de este decálogo están ya en discusión en la esfera pública, de distintas maneras y con diferente profundidad. En Chile se ha puesto, especialmente desde 2019, en cuestión la idea hayeckiana de que la sociedad no existe y que el valor principal de cada individuo es perseguir el interés propio antes que ser parte de acciones colectivas formales e informales. Y que, para los que están más abajo en la escala de la jerarquía social, su aspiración debe ser la de procurar la movilidad social individual a través de las oportunidades que ofrecerían las relaciones de mercado. Con el agregado institucional de no permitir que opere el principio de mayoría en la conformación de las políticas públicas. Ese modelo de funcionamiento de la sociedad parece haber

GONZALO D. MARTNER

agotado su ciclo histórico en Chile. Una nueva fase en la vida del país requerirá de un Estado más democrático, paritario, con más capacidades sociales y productivas, pero también de una sociedad que vigila y orienta la economía y las instituciones y una cultura de mayor responsabilidad colectiva con el cuidado recíproco y con las nuevas generaciones.

Referencias

- Acemoglu, D.** (5 de junio de 2020). *The post Covid State*. Project Syndicate. Recuperado el 20 de diciembre de 2021, de <https://www.project-syndicate.org/onpoint/four-possible-trajectories-after-covid19-daron-acemoglu-2020-06>
- Denzin, C., Cáliz, A., y Martner, G. D.** (2019). Esto no da para más. Hacia la transformación social-ecológica en América Latina. México, Fundación Friedrich Ebert.
- Dube, A.** (2019). Minimum Wages and the Distribution of Family Incomes. *American Economic Journal: Applied Economics*, 11(4), 268-304. <https://doi.org/10.1257/app.20170085> 268.
- Food and Agriculture Organization (FAO).** (2020). *Green cities Action Programme: building back better*. Recuperado el 20 de diciembre de 2021, de <https://www.fao.org/3/cb0848en/cb0848en.pdf>
- Manning, A.** (2021). The Elusive Employment Effect of the Minimum Wage. *Journal of Economic Perspectives*, 35(1), 3–26. <https://doi.org/10.1257/jep.35.1.3>.
- Mazzucato, M., y Penna, C.** (2020). *La era de las misiones ¿Cómo abordar los desafíos sociales mediante políticas de innovación orientadas por misiones en América Latina y el Caribe?*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-era-de-las-misiones-Como-abordar-los-desafios-sociales-mediante-politicas-de-innovacion-orientadas-por-misiones-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Morin, E.** (2011). *La vía para el futuro de la humanidad*. Paidós.
- Piketty, T.** (2019). *Capital e Ideología*. Paidós.
- Scheuer, F., y Slemrod, J.** (2021). Taxing our Wealth. *Journal of Economic Perspectives*, 35(1), 207–230. <https://doi.org/10.1257/jep.35.1.207>.