

TRANSICION A LA DEMOCRACIA

A rectangular area with a watercolor-style rainbow background, featuring horizontal bands of red, orange, yellow, green, and blue. The text is centered within this area.

MARCO POLITICO Y ECONOMICO

Oscar Muñoz (Compilador)

Edgardo Boeninger

Enrique Correa

René Cortázar

Alejandro Foxley

TRANSICION A LA DEMOCRACIA

MARCO POLITICO Y ECONOMICO

Oscar Muñoz (Compilador)

Edgardo Boeninger

Enrique Correa

René Cortázar

Alejandro Foxley

CEPLAN

**© TRANSICION A LA DEMOCRACIA.
MARCO POLITICO Y ECONOMICO.**

Inscripción N° 75.896

Mayo 1990

**© Corporación de Investigaciones Económicas para
Latinoamerica - CIEPLAN**

Avda. Cristóbal Colón 3494, F. 228 3262
Santiago de Chile

Derechos reservados.

Diseño de Portada: Marian Salamovich

Producción: TACAU 231 9723

Primera edición: 1.500 ejemplares.

Impresión: Antártica

Impreso en Chile/Printed in Chile

INDICE

Presentación	5
Programa Conferencia Internacional "Chile y la Transición a la Democracia"	7
Lista de Participantes del Exterior	9
Introducción: <i>Oscar Muñoz G.</i>	11
De la Concertación a la coalición. Los desafíos políticos de la democracia <i>Enrique Correa</i>	15
Debate El marco político general y el marco institucional del próximo gobierno <i>Edgardo Boeninger</i>	29
Debate El proceso de cambios y la concertación social <i>René Cortázar</i>	60
Debate La política económica para la transición <i>Alejandro Foxley</i>	69
Debate	85
Debate	101
Debate	121

PRESENTACION

Con motivo del inicio del gobierno democrático del Presidente Aylwin, CIEPLAN invitó a un grupo de destacadas personalidades internacionales y nacionales a participar en una Conferencia Internacional denominada "Chile y la transición a la democracia".

Esta Conferencia Internacional tuvo dos objetivos centrales. En primer lugar, se trató de hacer una reflexión intelectual acerca de las perspectivas que enfrentan la economía y la política chilena a partir del nuevo cuadro institucional y democrático. En segundo lugar, y quizás lo más relevante, CIEPLAN sintió la necesidad de compartir esos momentos con un grupo de personas que durante los dieciseis años del régimen militar estuvieron apoyando sus actividades de una u otra forma, ya fuera en el ámbito intelectual, humano o financiero.

En las páginas que siguen se presentan las cuatro conferencias que presentaron cuatro miembros del primer gabinete del Presidente Aylwin. Ellos son los Ministros Edgardo Boeninger, Enrique Correa, René Cortázar y Alejandro Foxley, quienes se refirieron respectivamente al marco político institucional de la transición a la democracia, al perfil que tendrá el gobierno de coalición, al proceso de cambios y la concertación social, y a la política económica para la transición.

Dada la importancia que adquirió el evento y el interés que suscitaron las presentaciones, CIE-PLAN ha decidido entregar a un público más amplio el contenido de ellas, esperando que ésta sea una contribución al debate político-económico que está teniendo lugar en Chile. La organización del evento y la publicación del presente libro fue posible gracias al apoyo de la Fundación Ford y del SAREC (Swedish Agency for Research Cooperation with Developing Countries). Un reconocimiento especial merece Cornelio González por la excelente labor de edición de este texto.

CONFERENCIA INTERNACIONAL "CHILE Y LA TRANSICION A LA DEMOCRACIA"

Viernes 9 de marzo, 1990

PROGRAMA

- **Introducción**

Oscar Muñoz, Presidente de CIEPLAN

- **"De la Concertación a la coalición. Los desafíos políticos de la democracia"**

Expositor: *Enrique Correa*, Ministro Secretario General de Gobierno

- **Debate**

- **"El marco político general y el marco institucional del próximo gobierno"**

Expositor: *Edgardo Boeninger*, Ministro Secretario General de la Presidencia

- **Debate**

- **"El proceso de cambios y la concertación social"**

Expositor: *René Cortázar*, Ministro del Trabajo y Previsión Social

- **Debate**

- **"La política económica para la transición"**

Expositor: *Alejandro Foxley*, Ministro de Hacienda

- **Debate**

LISTA DE PARTICIPANTES DEL EXTERIOR

- **Ernest Bartell,**
Director, Instituto Kellogg de Estudios Internacionales,
University of Notre Dame, USA.
- **Peter Bell,**
Presidente, The Edna McConnell Clark Foundation,
New York, USA.
- **Rodrigo Botero,**
Ex-Ministro de Finanzas, Colombia.
- **Fernando Henrique Cardoso,**
Senador Federal, Brasil.
- **William Carmichael,**
Institute of International Education, New York, USA.
- **Richard Eckaus,**
Profesor, Departamento de Economía, Massachusetts
Institute of Technology, MIT, Cambridge, Mass, USA.
- **Jorge Espinoza,**
Asesor Especial de la Presidencia, Banco Interame-
ricano de Desarrollo, BID, Washington D.C., USA.
- **Enrique Ganuza,**
Agencia Sueca para la Cooperación Internacional,
SAREC, Suecia.

- **Joseph Grunwald,**
Profesor, Departamento de Economía, University of California, San Diego, USA.
- **Peter Hakim,**
Staff Director, Inter-American Dialogue, Washington D.C., USA.
- **Albert Hirschman,**
Profesor Emérito de Ciencia Social, Princeton University, USA.
- **Guillermo Perry,**
Ex-Ministro de Minería, Colombia.
- **Jeffrey Puryear,**
Representante para América Latina, Fundación Ford.
- **José Serra,**
Diputado Federal, Brasil.
- **Lance Taylor,**
Profesor, Departamento de Economía, Massachusetts Institute of Technology, MIT, Cambridge, Mass, USA.
- **Anthony Tillett,**
Director, Lester Pearson Institute for International Development, Halifax, Canadá.
- **Víctor Tokman,**
Director, Programa Mundial del Empleo, Organización Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, Suiza.

INTRODUCCION*

Creo innecesario señalar el motivo que nos reúne, a nosotros y muchos más, en estos días de tanta significación en Santiago de Chile. Las palabras parecieran estar demás frente a la realidad que estamos viviendo. Como escribiera el poeta alemán Rilke hace casi 90 años, “la mayor parte de los acontecimientos son indecibles; se consuman en un ámbito en el que jamás ha penetrado palabra alguna”. Estamos viviendo sin duda uno de esos acontecimientos “indecibles”, es decir, de aquéllos en los cuales las palabras son absolutamente insuficientes para expresar lo que viven los espíritus. Pero ello no nos impide al menos compartir algunos sentimientos que nos surgen en el momento del inicio de un gobierno democrático en Chile.

Durante muchos años, más de una década y media, Chile fue un acontecimiento en el debate internacional, pero fue un acontecimiento triste. Un país que había alentado muchas esperanzas en períodos anteriores, de pronto se veía sometido a la violencia y el odio, a la frustración y la humillación, a la muerte y el oprobio. Los chilenos, que había-

* Palabras de Oscar Muñoz Gomá, Presidente de CIEPLAN, con motivo de la Conferencia Internacional sobre “Chile y la transición a la democracia” organizado por CIEPLAN el 9 de marzo de 1990.

mos buscado con afán la utopía, de pronto añorábamos recuperar tan sólo algunos espacios de dignidad.

Han sido años de desesperanza y por qué no reconocerlo, de pérdida de fé; no tan sólo por la existencia de un régimen dictatorial que avasallaba valores tradicionales sino también por la corrosión que va por dentro: esa sensación de inseguridad que a veces experimentamos los seres humanos en momentos cruciales de la vida, y que nos hace temer que quizás, después de todo, estábamos equivocados; que los errores eran nuestros, que nuestros caminos estaban definitivamente cerrados.

Es posible que como pueblo hayamos cometido errores. Pero, como ya lo expresara el Presidente Aylwin, otra cosa distinta es perder la fé y la fuerza para empezar de nuevo. Es en este sentido donde el apoyo que comenzamos a recibir desde el exterior resultó fundamental. No me refiero tanto al apoyo material, que ciertamente fue muy importante, sino en especial al apoyo y la solidaridad espiritual y anímica de mucha gente que compartía con nosotros la tristeza y el dolor.

El mundo del pensamiento, de las ideas y de la cultura no se había eximido del sacrificio. Un monopolio ideológico promovido desde el Estado había intentado erradicar el pluralismo que caracterizara a la sociedad chilena durante la mayor parte del siglo XX. Las universidades se convirtieron en un instrumento privilegiado de ese monopolio.

Una sociedad que no piensa está condenada a repetir los errores, en el mejor de los casos, y a caer víctima de la sumisión, en la más probable de las situaciones. En Chile había que rescatar el derecho a pensar en forma independiente. Había que revitalizar la facultad de criticar y de disentir. Pero sobre todo, había que restaurar la capacidad de pensar el futuro, de volver a soñar, de recuperar los ideales. Los que nos atrevimos a esta tarea, en medio de las incomprensiones, de las exclusiones y aun del riesgo a la propia seguridad, debimos construir arduamente nuestros espacios de reflexión.

Aquí es donde el apoyo y el estímulo de muchos amigos en el exterior resultaron decisivos para el fortalecimiento de una nueva institucionalidad destinada a mantener el pensamiento vivo en el campo de las ciencias sociales. Porque esos amigos tuvieron fé en nosotros, nosotros mismos comenzamos a recuperar la fé y la seguridad en lo que hacíamos. La realidad misma, contradictoria e impredecible, nos fue dando la razón: estábamos en un camino correcto. Nuestras instituciones se fortalecieron y se nos comenzó a respetar. Ganamos un derecho, pero también asumimos una responsabilidad, que ahora el país comienza a exigirnos.

En los momentos en que Chile transita hacia una democracia que nos resultó esquivada hasta hace poco y cuando muchos de quienes se jugaron la opción por un pensamiento independiente se convierten en actores relevantes de este proceso, queremos expresarles a aquellos amigos que nos alentaron desde el exterior nuestro reconocimiento más sincero y profundo. A cada uno de ellos queremos decirles

que siempre supimos que ellos no cumplían sólo una función profesional cuando evaluaban nuestros proyectos o accedían a participar en nuestros encuentros y organizaciones. Para nosotros fue siempre nítido y transparente que ellos eran mucho más que profesionales en su trabajo: eran amigos solidarios que hacían suya la causa de la libertad y de la justicia.

La alegría llega a Chile y esperamos que ella se consolide. Nuestro país ha gustado siempre de las utopías. Pero se ha dicho mucho que las utopías nos llevaron a la tragedia. En realidad hay utopías que nacen de un voluntarismo desmedido y que están condenadas al fracaso, pero también las hay que son fuerzas movilizadoras de energías que claman por alcanzar un mundo mejor. Creemos que en el Chile de hoy se están movilizando esas energías, no sólo de quienes pudieran haber obtenido un éxito electoral, sino de un país entero que descubre que es posible reconciliarse. La utopía de hoy es mucho más modesta, pero también mucho más realista. Es la utopía de un país que puede reencontrarse a sí mismo y creo que ése es el principal motivo de la alegría que nos llena. Y esa alegría queremos compartirla con estos amigos que nos acompañan.

O.M.G.

DE LA CONCERTACION A LA COALICION. LOS DESAFIOS POLITICOS DE LA DEMOCRACIA

Enrique Correa

(Ministro Secretario General de Gobierno)

Quiero dividir mi exposición en tres grandes capítulos, teniendo en cuenta que tengo la facilidad —y probablemente la dificultad— de estar hablando de temas que ustedes conocen muy profundamente. De todos modos intentaré exponer del modo más ordenado una cierta forma de analizar el proceso de construcción de la coalición que se está haciendo cargo del gobierno.

En primer lugar quiero hacer algunas notas sobre el proceso de transformación de la concertación en una coalición.

Entre el plebiscito de octubre de 1988 y la proclamación de Patricio Aylwin como candidato presidencial de la concertación se produjo en el país un fenómeno político trascendental, aunque más oculto, menos público y naturalmente menos notorio que la proclamación del candidato o su triunfo, o que la instalación del nuevo gobierno el próximo lunes. Sin embargo, fue un fenómeno profundamente significativo, puesto que implicó la construcción de una nueva coalición política en Chile.

La concertación de partidos por el NO no era una coalición política. Probablemente la clave de su éxito residió precisamente en que no lo fue, en el sentido de que no intentó resolver anticipadamente los problemas que toda coalición tiene que abordar para ser tal. En esa misma medida, entonces, ese movimiento generó las condiciones para una concertación política y social amplísima; desde luego más amplia aún que las experiencias anteriores del tipo de la Alianza Democrática.

Producido el triunfo en el plebiscito la oposición optó, no sin dificultades, por dar una continuidad a la unidad lograda, y por asumir la tarea de convertir esa convergencia en una coalición que se propusiera gobernar al país. Desde el punto de vista de la experiencia internacional —y esto es algo que me parece muy importante remarcar— ese era un hecho de algún modo inédito: por primera vez las mismas fuerzas que forzaron el paso al proceso de democratización; las que con su presión, con su mirada y con su iniciativa políticas abrieron al camino de la transición a la democracia, resolvían no competir entre sí en una primera etapa, y decidían también asumir en conjunto la tarea de gobernar, al menos durante un período. Esa fue una opción clave, y perfiló un rasgo distintivo de la transición chilena.

Como siempre ocurre, esta opción tenía una gran fuerza, una gran virtualidad de fuerzas; pero también tenía una carga potencial de debilidades. La fuerza residía en que la construcción de una coalición opositora aparecía como la coronación natural, como la lógica culminación de un proceso

político que ya tenía algunos años en Chile; la coalición reunía a fuerzas que de algún modo habían estado trabajando en común durante mucho tiempo, congregaba diversas expresiones del movimiento social; aglutinaba a todos cuantos habían compartido diversas iniciativas políticas constituyendo aquello que genéricamente podíamos identificar como la oposición. Eso suministraba una fuerza muy grande porque se trataba de una coalición con un tremendo ascendiente moral sobre mucha gente que se había jugado y que sentía que había dado lo mejor de sí misma a la causa de la recuperación de la democracia. La coalición incorporaba esa fuerza moral.

En mi opinión, su debilidad residía en que se trataba de una coalición con un marcado tinte de centro-izquierda, y que por tanto requería necesariamente complementar su política con un acento muy grande en los acuerdos nacionales, más amplios que la propia coalición, para poder ejercer con éxito su vocación de ser artífice de la transición. Para decirlo en breve, se trataba de una coalición que tenía un déficit a la derecha.

El proceso de transformación de la concertación en coalición es interesante de analizar desde la perspectiva de los requisitos que impuso esa misma evolución. Dichos requisitos fueron básicamente tres: un acuerdo programático, un pacto electoral parlamentario y la nominación de un candidato presidencial común. Vale la pena consignar, al paso, que el requisito más difícil de cumplir no fue el Programa, como la prensa de derecha especuló; lo más difícil fue la construcción de un pacto parla-

mentario en medio de una legislación tremendamente restrictiva: esa tarea obligó a un trabajo de ingeniería política particularmente complejo.

Sorpresivamente, para el observador común del proceso político chileno, la discusión de las bases programáticas no representó una gran dificultad. Naturalmente fue un proceso difícil, con sus momentos complicados, pero en definitiva el acuerdo fue fácil porque, en mi opinión, esta es una coalición (y esa es probablemente una de las bases de su solidez) que parte con un acuerdo estratégico mucho más amplio que el que han logrado otras coaliciones en gobiernos anteriores. Digo que el acuerdo estratégico que subyace a esta coalición es más sólido que el que se dió en los comienzos del gobierno de Eduardo Frei, y obviamente todavía mucho más que el que se dió en los comienzos del gobierno de Salvador Allende, porque yo mismo participé de esas experiencias.

De alguna manera el gobierno de Frei estaba cruzado por el dilema de si sería un gobierno de reformas o un gobierno de revolución, y el gobierno de Allende por el dilema de si sería un gobierno que aspiraría a dirigir el país desde un ángulo institucional propiamente tal, o de si sería más bien un gobierno-capítulo en la marcha de lo que podríamos llamar la lucha por el poder total; los temas del poder, y del modo de ejercicio del poder, nunca estuvieron particularmente claros en el desempeño de esa coalición. Estas contradicciones desgarraron a ambos gobiernos en diversos momentos de su desarrollo.

Creo estar en condiciones de afirmar que no existe una discrepancia estratégica de esta envergadura en la concertación. Por el contrario, pienso que hay tres acuerdos básicos que establecen, en mi opinión, el marco a partir del cual se puede desarrollar el esfuerzo programático, y ahora el de las políticas de gobierno que se llevarán a cabo.

En primer lugar todos los partidos de la coalición; sus direcciones políticas, sus tecnocracias y su intelectualidad, coinciden en que este gobierno de la transición chilena va a protagonizar un proceso de transferencia gradual del poder político. Naturalmente la transferencia formal del gobierno, programada para el día 11, va a ser impecable; pero vamos a protagonizar un proceso más lento de transferencia gradual del poder. Es obvio que no aludo en ningún caso a nada que huela al "poder total", ni tan siquiera a algo que esté cercano a eso: me refiero a lo que pudiéramos llamar el poder "normal" que un Presidente tiene en cualquier país democrático de corte occidental. El Presidente Aylwin no dispondrá de buenas a primeras de ese poder "normal"; antes de que eso ocurra habrá que realizar un conjunto de reformas, una serie de operaciones de política; construir una delicada trama de acuerdos. Lo que quiero resaltar es que la idea del gradualismo en la transferencia del poder es un punto de consenso muy firme en la concertación.

Eso es muy importante porque será el parámetro para medir el nivel de la exigencia política de la propia coalición hacia su gobierno.

Segundo punto de acuerdo: este es un gobierno muy

amplio, cuyas obligaciones programáticas tienen un sesgo democratizador. Por lo mismo, otras reformas de corte más estructural quedan entre paréntesis, postergadas. No hay en el horizonte de los próximos cuatro años nada que huela a un cambio estructural de gran envergadura; más bien, desde esta perspectiva, puede anticiparse una administración un tanto rutinaria. Para dar una medida, baste señalar que los asuntos que prevemos más conflictivos a lo largo del primer año serán la reforma a la legislación laboral y la reforma tributaria; no hay, por tanto, el propósito de tirar la casa por la ventana.

En tercer lugar —y este es un punto que se conecta con los anteriores— todos los partidos coinciden en que este es un gobierno que debe estimular y facilitar un acelerado proceso de participación ciudadana.

Creo que estos tres elementos han establecido un piso firme, un fondo de acuerdo; a partir de allí, la discusión de las bases programáticas ha podido ser más tranquila, menos atormentada y más secular.

Un segundo factor que contribuyó a la metamorfosis de la concertación en coalición fue el pacto parlamentario. En mi opinión —pero aquí distingo a varios protagonistas de ese proceso— ese fue el momento en que la coalición se soldó definitivamente. En realidad es muy difícil construir un pacto parlamentario en Chile, por la legislación actual, por el sistema binominal y por otra serie de complejas razones. Si algo pudo haber puesto en peligro la coalición fue la eventualidad de un fra-

caso en la construcción de un pacto parlamentario equilibrado. Aunque las aspiraciones de cada partido son siempre mayores, yo creo que el resultado fue razonable: los equilibrios internos de la coalición quedaron bien reflejados no sólo a través del pacto parlamentario en sí, sino también en el resultado electoral; un poco más, un poco menos. De las elecciones emergió con una nitidez muy grande una primera fuerza política, la Democracia Cristiana, y se perfiló con claridad una segunda corriente política: el socialismo. El radicalismo no experimentó una catástrofe. Quienes sufrieron un fuerte castigo electoral fueron los partidos pequeños que se han resistido a fusionarse o a sumarse con conglomerados mayores.

Insisto en que la construcción del pacto fue la prueba de fuego. Creo que tuvo un subproducto muy importante, que no necesariamente tiene que ver con el tema de que estamos hablando pero al que le asigno una gran trascendencia: dignificó el papel y el prestigio de la política; dignificó el profesionalismo del negociador. En un país como Chile, donde por 16 años se demonizó la negociación política, que es sin duda el único modo en que —en la política— la razón puede predominar sobre la pasión, ese fue un punto de gran valor, de enorme importancia. Demostró que el político “de cúpula”, estigmatizado por tanto tiempo, servía en verdad para algo: nada menos que para ofrecer a Chile un horizonte de estabilidad.

El tercer factor fue la designación del candidato presidencial. La verdad es que la nominación de Patricio Aylwin se sabía desde antes: esta era una

novela de final conocido; faltaba, sí, construir los capítulos intermedios necesarios para hacer posible el desenlace previsto. Aunque públicamente esto fue obvio, en el desarrollo más privado de los acontecimientos no fue tan evidente: no todos en la oposición compartían la idea de que hubiera un sólo candidato. Que la idea de que el candidato debía ser único se transformara en una cuestión de sentido común fue otro de los éxitos de la concertación. El minuto en que este punto quedó resuelto coincidió con el momento en que Patricio Aylwin fue consagrado como candidato y como futuro Presidente.

Quiero hacer sólo una nota respecto del tema del candidato presidencial; una nota que es obvia pero de una importancia muy grande: es la primera vez en Chile que socialistas y demócratacristianos tienen un candidato común. Dos consideraciones respecto de ese punto: hoy día hacemos lo que, de haber tenido lugar en los años 60, probablemente hubiera evitado la catástrofe; pero eso es apenas una hipótesis. Más importante que esa hipótesis es que la articulación de socialistas y demócratacristianos en torno a un Presidente plantea, en verdad, una incógnita importante: ¿Será esto un acuerdo para asegurar la transición?; ¿es ésta apenas una postergación por cuatro años del momento de la competencia?; ¿estamos en presencia de la apertura de una nueva etapa política en Chile, marcada como en los 40 por coaliciones de centroizquierda? Dejo planteado un tema grueso, de gran consistencia...

La coalición se constituyó. Hubo un triunfo electoral. La elección fue ganada casi matemática-

mente con los mismos porcentajes del plebiscito, es decir, entre el plebiscito y la elección presidencial no se produjo una modificación sustantiva en la correlación política de la ciudadanía. Por lo mismo, el gobierno del Presidente Aylwin tiene que acentuar aún más su carácter de gobierno nacional, de todos los chilenos, porque debe accionar con la alta presunción de enfrentarse a un país dividido muy profundamente, y respecto de cuestiones todavía capitales.

Hacia adelante el gobierno tiene necesidad de trabajar en dos rieles necesariamente paralelos: uno, llevar a buen fin la transición propiamente tal, y otro, iniciar el proceso de democratización de la sociedad chilena. Naturalmente son dos procesos articulados, pero diversos. Cuando hablamos de transición aludimos obviamente a la reforma política; cuando decimos democratización hablamos de la dimensión de cambio social, de transformación de la sociedad.

En relación con el tema de la reforma política guiaré mi exposición por lo que podríamos llamar "la agenda legislativa" que hemos ido construyendo. Un paso previo es explicar que el Parlamento funciona con dos legislaturas: una ordinaria, en donde los parlamentarios son los dueños de la tabla, y una extraordinaria, en donde la tabla pertenece al gobierno, al Ejecutivo. Por razones de calendario el Parlamento debe abrir su trabajo con una convocatoria extraordinaria, porque la legislatura ordinaria comienza el 21 de mayo. Quien pondrá los primeros temas de la agenda será por tanto el

gobierno; un gobierno que está, por lo mismo, obligado a dar señales claras en materia legislativa.

El Ejecutivo tiene una primera dificultad, hecha pública por la bancada parlamentaria de la coalición: si bien casi todas las reformas políticas que queremos llevar a cabo requieren de una ley, no todas las políticas sociales que queremos implementar la precisan. Desde la perspectiva de la imagen, en el momento en que presentemos la agenda legislativa definitiva se apreciará un cierto sesgo en favor de lo que pudiéramos llamar materias de reforma política.

Un primer asunto que debe tener en claro el gobierno es que hablar de reforma política es hablar también de algún modo, y en primer lugar, de una reforma de la Constitución. El segundo punto —y con esto adelanto algunas discusiones que todavía no zanjamos—, es que no podemos estar presentando proyectos de reforma constitucional todos los años: el país requiere una señal de estabilidad, en el sentido de que las reformas que vamos a proponer son exactamente las que vamos a proponer. En tercer lugar, y esto todavía se discute al interior de la bancada parlamentaria de la coalición, no queremos convertir el tema de la Constitución en un tema de controversia, sino de acuerdo: no queremos mandar un proyecto de reforma constitucional a sabiendas de que la derecha la votará en contra. Podríamos desatar un tema de debate; eso podría mejorar las posibilidades electorales de la coalición porque identificaría la reforma con las banderas de la democracia; nuestros candidatos podrían afirmar

que todavía está presente en Chile el dilema entre democracia y dictadura... Aún así, es claro que eso no ayudaría desde el punto de vista de la eficacia a la democratización del país.

Creo que durante el primer año nos propondremos activar algunas reformas propiamente democráticas, en el sentido de que permitirán desamarrar algunos nudos claves para gobernar.

En ese contexto, hay dos asuntos que quedaron pendientes en el proceso de reformas constitucionales que negociamos el año pasado y que se llevaron a referéndum en junio de 1989.

El primer asunto alude al Tribunal Constitucional; a la modificación de su composición y de sus atribuciones. Para que ustedes sepan el Tribunal Constitucional es uno de los órganos más importantes del estado y, en su composición actual, el Consejo de Seguridad Nacional tiene un papel bastante importante. Pensamos que no se concilia ni con la doctrina ni con la vida democrática que un tribunal de este tipo funcione con jueces designados por el Consejo de Seguridad Nacional; sostenemos, por el contrario, que este debe ser un tribunal capaz de juzgar en derecho. En principio tenemos ya un acuerdo con Renovación Nacional para reformar este punto; falta ver la disposición de ese partido para cumplir con este compromiso.

El segundo punto que quedó pendiente es la democratización del Senado, porque heredamos la institución de los "senadores designados". Esa es también una materia que tendremos que discutir con Renovación Nacional. Ahí hay un problema de

oportunidad; es obvio que por ahora Renovación Nacional no quiere aparecer propiciando un proyecto que elimina los senadores designados, porque ellos aseguran transitoriamente una mayoría para la derecha en el Senado.

Al margen de ese par de asuntos pendientes en materia de reforma constitucional queremos, en este primer período, anudar nuestra propuesta de reforma política a la reforma del municipio. Poner el énfasis en este punto contribuye efectivamente a completar la democratización política del país, puesto que con ello se pone fin a una institución de origen semi-autoritario y semi-corporativo como el municipio actual, y se devuelve a la soberanía popular el órgano más visible de poder local. La reforma al poder municipal tiene además la virtud de que permite anudar otras reformas en un punto en que el gobierno y la coalición sí son fuertes, porque la gente quiere democracia en la comuna. En función de ese objetivo es posible anudar otras reformas; desde ya, la reforma de la Constitución: puesto que para abrir las elecciones municipales se requiere de una reforma de la Constitución, esa ganancia democrática legitima la opinión de que la Constitución puede seguir siendo reformada. La reforma municipal también puede ser anudada con una reforma del sistema electoral y abre el flanco a otra reforma constitucional para reformular la ley de organizaciones comunitarias, que tiene que ver con el tema de la participación.

Otro asunto tiene que ver con el tema de cómo se equilibran la reforma política con los signos de democratización de la vida social (tema que alude

además a los equilibrios de la propia coalición). Respecto de esta materia enuncio tres conceptos que me parecen claves. Primero, la necesidad de crear una institucionalidad adecuada para resolver los conflictos sociales, particularmente entre empresarios y trabajadores, privilegiando de una manera eficaz el acuerdo entre las partes y asegurando una mínima intervención del gobierno. Ese, que es el objetivo legislativo más importante en materia social, alude obviamente al tema de la reforma de la legislación laboral. Segundo, vamos a tener que combinar nuestra opción preferencial por los pobres —y la solución del problema de la pobreza— con una particular cautela en materia de mejoramientos salariales. Creo que todos compartimos el criterio de nuestro ministro de Hacienda, Alejandro Foxley, en el sentido de que no se trata de tener un primer año expansivo, con paraíso artificial, para terminar después pagando esa bonanza con hiperinflación y con crisis desatada. Más bien, todos participamos de la idea de partir con un manejo extraordinariamente cauteloso y responsable de la economía, para ir ganando gradualmente holguras sucesivas.

Quisiera terminar con la nota que les prometí sobre la reforma del régimen político. Hemos hablado de una segunda oleada de reformas probables, hacia 1993. Nuestra idea, desde el staff de la Presidencia, es promover una reforma al régimen político, de manera que éste evolucione desde un régimen presidencial a un régimen semi-presidencial. Propiciamos la idea de que precisamente el presidencialismo, la fuerte concentración de poder en

torno al Presidente que asegura la Constitución actual, sea utilizada en función de "parlamentarizar" gradualmente el régimen político, para ir creando en la práctica consensos favorables a la transformación del régimen actual en un régimen semi-presidencial. Pensamos que eso es lo que más conviene al país por dos razones. Uno, porque permite dar una mayor estabilidad a la concertación: la creación de una figura de Primer Ministro y de un Presidente genera condiciones de cohabitación interesantes, que pueden hacer atractiva la continuidad de la coalición. Dos, porque desdramatiza el término de la coalición y hace que el tema del gobierno nacional no sea un tópico que sube la adrenalina de los chilenos a cada rato. El cambio debe empezar a convertirse en un hecho normal, y de normal ocurrencia.

DEBATE

Jorge Heine (Investigador de CLEPI)

Me llama la atención el endoso de numerosos representantes de gobierno a la posibilidad de un cambio desde el régimen presidencial a uno parlamentario. Mi pregunta es simple, ¿como se compatibiliza esta intención de fortalecer el Congreso Nacional y las instituciones parlamentarias con el aparente consenso emergente respecto de que el Congreso debe quedarse en Valparaíso? Podrá haber muchas y muy buenas razones para propiciar eso, pero fortalecer el Congreso y el Parlamento no puede ser una de ellas.

Enrique Correa

La opción todavía no enteramente resuelta del gobierno por impulsar una reforma del régimen político enfrenta naturalmente dificultades serias. Creo, por ejemplo, que se requiere desde ya reformar la ley del Parlamento, porque la legislación actual, aprobada por la Junta de Gobierno, apunta exactamente en la dirección contraria a la que se aspira: aleja al Parlamento del Ejecutivo y le resta atribuciones. Luego, nuestra idea pasa por una reforma bastante profunda. Aunque el Congreso esté en Valparaíso tenemos la in-

tención de involucrar a las bancadas parlamentarias en la gestión del Gobierno; se trata, incluso, de mantenerlas más informadas de lo habitual. Somos partidarios, por ejemplo, de organizar el gobierno en cinco grandes comités interministeriales, y tenemos la idea de que las bancadas de las respectivas comisiones estén muy imbricadas con el trabajo de estos comités. Estamos discutiendo previamente la agenda legislativa del gobierno con los parlamentarios, lo que también es algo inédito. Vamos generando un conjunto de prácticas, de hábitos; vamos tomando un conjunto de iniciativas que, supongo, irán creando nuevas condiciones para esto.

En todo caso, no podemos considerar la idea de parlamentarizar el régimen político como una ruptura. Si no se crean naturalmente las condiciones políticas para ello, desistiremos de nuestra idea.

Guillermo Perry (Ex-Ministro de Minería, Colombia)

La reforma municipal, ¿en qué consiste y por qué han considerado ustedes que va a ser un poco el núcleo inicial de la reforma política?

Enrique Correa

Sobre la reforma municipal quiero abundar en dos asuntos.

Primero, consideramos que el municipio ha tenido en estos años de régimen militar un pro-

ceso de modernización muy interesante; no estamos, por lo tanto, proponiendo un regreso al viejo municipio, que era una especie de parlamento político en cada comuna, dotado de atribuciones mínimas. Pensamos que hay que conservar la idea de un municipio moderno, con capacidad de gestión de servicios de salud o educacionales; con sus fondos de proyectos. Tomar y acentuar los signos de modernización que hay allí. En segundo lugar, tenemos la idea de romper lo que era la tradición anterior de la República, separando al alcalde de los regidores, de manera que el alcalde sea la autoridad ejecutiva y los regidores el órgano legislativo, para que haya autoridades municipales estables. En tercer lugar estamos por conservar también, a la manera de órganos consultivos, estructuras de origen más corporativo, asegurando eso sí una representatividad mayor que la que han tenido hasta el momento.

Por qué la reforma municipal es importante. Primero, porque completa la democratización del régimen político. Segundo, porque además tiene un efecto político que, siendo coyuntural, no es por ello menos importante: sería muy sano que el país tuviera elecciones municipales el año 91; en la actualidad los partidos políticos tienen una cierta percepción de injusticia electoral, sienten que su fuerza no está representada como debería ser en el Parlamento; esto es siempre un riesgo potencial para la estabilidad democrática, para la buena salud del régimen político. Si la reforma a la ley municipal fuera el punto de

partida de un nuevo modo de organizar el sistema electoral chileno, y si además fuera un modo de medición de los partidos, creo que sería beneficiosa para la democracia.

Víctor Tokman (Director, Programa Mundial del Empleo, OIT, Suiza)

Me pregunto si la ausencia del tema de la modernidad en la agenda de las preocupaciones prioritarias es deliberada. No obstante, la modernidad, que constituyó una de las ideas fuerza del régimen militar, volverá sin duda a estar presente en el futuro.

Enrique Correa

Efectivamente ha sido una omisión... por selección; para dejar algunos temas a los otros expositores. Con todo, el tema de la modernidad no saldrá del primer plano; todavía más, el gobierno democrático piensa que debe protagonizar un verdadero segundo capítulo de la modernización, asumiendo que hay un primer capítulo que ya se escribió durante el régimen militar. Haré una sólo mención político-social respecto de este tema. Creo que este gobierno debiera reconciliar al ciudadano común, sobre todo al menos privilegiado, con la idea de la modernización: singularmente, aunque de manera explicable y razonable, en las poblaciones de Santiago el concepto de modernización es recibido con gran hostilidad. Eso me parece

comprensible pero riesgoso: hay todo un trabajo por hacer en torno a la idea de una modernización que incluye, que integra, que reparte beneficios y calidad de vida.

Fernando Henrique Cardoso (Senador Federal, Brasil)

Me produce una tremenda alegría estar acá y ver el modo como ustedes están enfrentando todo este complejo proceso de la transición. Mientras escuchaba recordé todo lo que nos sucedió a nosotros, en Brasil: todas las etapas que ustedes van a empezar con sus manos fueron hechas allá por los militares. Nuestra transición bajo control militar demoró casi 15 años... Quisiera saber qué significa eso de hacer una reforma hacia un régimen semi-presidencial. ¿Qué es esto; por qué no directamente un régimen parlamentario?

Enrique Correa

Pensamos que es preciso construir un régimen que permita combinar una autoridad presidencial efectiva (votación popular y manejo de elementos claves del estado) con la figura de un Primer Ministro que goza o que debe gozar de una doble confianza: la del Presidente y la del Parlamento. Pero no se trata de un Primer Ministro por entero independiente del Presidente; él debe, insisto, gozar de una doble confianza, lo que en cierto modo obliga a una coalición. Un régimen como este puede representar para no-

sotros una serie de ventajas. Menciono una, que es muy importante: rompe el muro que existe entre la función parlamentaria y la función de gobierno; en nuestro caso este es un muro perjudicial porque es una tentación a la insensibilidad del gobernante y a la irresponsabilidad del parlamentario.

Jorge Espinoza (Asesor Especial de la Presidencia, BID, Washington)

Un tema que no se ha planteado y que me hace abrigar el temor de ser inoportuno: en un mundo interdependiente este proceso de regreso a la democracia y de construcción de una nueva institucionalidad en Chile debería proyectarse también, para complicar un poco más las cosas, en su contexto internacional. ¿Cómo se reinserta Chile en sus relaciones internacionales después de una muy larga ausencia?, ¿por qué no avanzar algunas pistas respecto de las ideas que el nuevo gobierno alberga al respecto?

Enrique Correa

El tema de la reinserción internacional de Chile es efectivamente una preocupación prioritaria del nuevo gobierno; tanto es así, que ocupa uno de los cuatro capítulos del Programa de la Concertación. Durante 16 años la relación del estado chileno, de su régimen político y de su gobierno con el resto del mundo ha sido traumática, y ese es un aspecto que debemos superar

como país, porque de lo contrario éste va a ser un nuevo motivo de hostilidad y de división.

Algunos principios respecto del punto: queremos terminar con esta idea fatal del “adiós a América Latina” que estuvo tan presente en el discurso del régimen militar; sentimos que esa idea es por entero inadecuada. Pensamos, más bien, que el tema de América Latina va a volver a ser prioritario para nuestro gobierno. Esa es la declaración general. Pero tenemos que tener en cuenta que volvemos a insertarnos en América Latina en momentos que son enteramente distintos de aquellos de los años 60: no estamos en el momento de los esquemas integracionistas globales; estamos en un momento en que las propias circunstancias nos obligan a ser singularmente pragmáticos en el modo de relacionarnos con nuestros países hermanos y, por tanto, a definir tipos de relación adecuadas para cada país. En segundo lugar, en estos años se han desarrollado relaciones privilegiadas con Europa Occidental; hay que transformar esa relación que fue política y solidaria en vínculos de cooperación consistentes, sin perder de vista que Europa también está viviendo su proceso; que está interesada y obligada a volcarse hacia el Este. Eso, que potencialmente es un problema, puede ser también una oportunidad: podemos convertir a Europa del Este en un espacio interesante para el desarrollo de nuestra iniciativa económica.

Otro punto central de nuestra política internacional es el de la normalización de nuestras

relaciones con los Estados Unidos. Singular paradoja: un gobierno en el que participa la izquierda tendrá que ser el que contribuya a concretar el esfuerzo que debemos hacer en ese sentido, simplemente porque se trata de un objetivo nacional. Nuestras relaciones con Estados Unidos son anormales: nos parece indispensable reanudar la cooperación militar; normalizar el conjunto de nuestros lazos recíprocos. Esto tiene que ver, desde luego, con el modo en que se resuelva el caso Letelier. Ya hemos despejado del modo más pragmático posible un segundo punto de fricción potencial en el corto plazo: el tema de las patentes.

El otro gran punto de nuestra política internacional es la reapertura de nuestras relaciones con todos los países del mundo. Lo haremos de inmediato.

José Serra (Diputado Federal, Brasil)

Quería preguntar cómo se proyectan estos puntos de entendimiento de la coalición en el área social, en el ámbito de las centrales sindicales y de las corporaciones que no representan necesariamente el flanco principal de la opción contra la pobreza y que sin embargo tienen una importancia muy crítica. ¿Cómo se van a comportar las principales organizaciones sindicales, de profesores, de trabajadores de la salud..., y cómo es que dicho comportamiento afectará el escenario económico de corto y mediano plazo?; ¿qué importancia tiene que las principales

fuerzas políticas estén también representadas en el movimiento social?

Enrique Correa

Naturalmente el tema de las centrales sindicales me parece clave. Felizmente, como Concer-tación hemos mantenido una conducta per-sistente, en el sentido de dialogar sistemá-ticamente con las centrales, y en especial con la Central Unitaria de Trabajadores, que es a no dudar la organización de mayor peso relativo en este ámbito. Creo que a partir de ese diálogo es posible aspirar a la construcción de un acuerdo durante el transcurso de 1990. Se trata de un acuerdo cuyo pivote clave es la reforma de la legislación laboral, pero que considera también algunos otros problemas que son intolerables desde el punto de vista social: salarios mínimos, pensiones mínimas, etc. La cuestión básica, no obstante, es que los sindicatos quieren quedar "rearmados" para abordar los temas del con-flicto y la negociación con sus propias manos. Creo que si esa negociación fuese exitosa (y seré cauto en lo que digo) estaremos en condiciones de evitar paros nacionales en el curso del primer año. Hacia adelante, diré que cada día tiene su propio afán.

Hay, sin embargo, un punto crítico que con-centra toda nuestra atención y preocupación en materia de prevención de crisis: las relaciones con el Magisterio. Ahí hay un doble problema: una reivindicación salarial que es mucho más

cara que la que pudiera suscitar una demanda genérica de la CUT en materia de ingreso mínimo, y una oposición muy radical a la municipalización de la educación porque ese proceso se ha identificado, en el caso del Magisterio, con la total inestabilidad de la carrera funcionaria. Estamos discutiendo con los profesores: les estamos haciendo una oferta de estabilidad funcionaria, de carrera docente, a cambio de su aceptación de la municipalización. Si pudiéramos abreviar, ese sería el núcleo de nuestra discusión. Tenemos un punto a favor: un ministro de educación que, esperamos, lo haga muy bien.

Oscar Menjibar (División de Comercio Internacional, CEPAL)

El desenlace electoral muestra a un país dividido en una serie de cuestiones capitales, y eso puede representar una valla importante para avanzar con rapidez en el proceso de la transición. La población no coincide necesariamente en la valoración de la democracia: el sector que ha votado a Pinochet, o al continuismo, es muy amplio, y es evidente que de alguna manera no tiene muy claro que la democracia es mejor que la dictadura. ¿Cuál es el trabajo que en el ámbito propiamente ideológico demanda la transición?

Enrique Correa

Yo creo que el gobierno democrático necesita estimular la fuerza de una derecha democrática,

no mediante algún recurso artificial, porque los partidos de derecha son bastante fuertes como para andar preocupados de artificios, sino, lo digo francamente, optando por privilegiar el diálogo con la oposición de acuerdo a las concordancias más estratégicas y de fondo a que vayamos llegando; se requiere legitimar a la derecha, y creo que eso será más posible con Renovación Nacional (aunque con la UDI habrá que ver), asociando a ese partido como un partner efectivo en los problemas capitales de la transición. Eso, porque el tema del retorno militar no es un tema por completo superado, por desgracia. La derecha debe llegar a sentir que tiene una opción civil viable, civilizada y dentro de un marco que es común al conjunto de las fuerzas políticas.

Peter Bell (Presidente, The Edna McConnell Clark Foundation, New York)

¿Podría explicarnos el significado político que tienen las cuestiones de justicia y verdad en cuanto aspiraciones de derechos humanos, y los procesos a través de los cuales van a ser resueltas?

Enrique Correa

En este campo enfrentamos dos problemas que necesitamos tratar de manera paralela y compensatoria. Uno es el tema de la violación de los Derechos Humanos; el otro es el de los presos

políticos. Los presos políticos pueden adquirir en un determinado momento la calidad de verdaderos rehenes en relación con las iniciativas que tomemos en Derechos Humanos, porque las posibilidades legales que tenemos de liberarlos son tremendamente escasas. Las bases programáticas decían que liberaríamos en el plazo más breve a todos los presos políticos que no estuvieran involucrados en hechos de sangre (secuestros y otros delitos gravísimos), pero la verdad es que el conjunto de amarres jurídicos que heredamos nos va a permitir indultar en las próximas semanas apenas a 40. En la mayor parte de los casos se trata de gente que ya cuenta con libertad condicional, que goza de permisos diarios o permiso semanal, que hace régimen de reclusión nocturna, etc. De manera que necesitamos reformar la legislación: código de justicia militar, ley de seguridad interior del estado.

Por otro lado, tenemos que facilitar el trabajo de los tribunales para apurar los procesos por violación a los Derechos Humanos y para que la verdad quede clarificada ojalá en el curso de 1990. Quisiéramos un esclarecimiento judicial rápido de todo este asunto. No tenemos necesidad de iniciar nuevos procesos, porque respecto de todos los crímenes más graves hay procesos en curso; la dificultad reside en que dichos procesos no han contado con el estímulo del estado. Esta vez lo tendrán; estamos dispuestos a poner presión para que esos procesos se apuren. Hay un compromiso con la Agrupación de Familiares de Detenidos Desapa-

recidos, y con otras agrupaciones de víctimas de la represión, en orden a que el gobierno acumulará la información con que cuenta para ponerla a disposición de los tribunales. Ese es también el propósito de la Vicaría de la Solidaridad. Pero va a tener que llegar un momento, que no veo demasiado lejano (digo que no más de tres años) en que este problema tendrá que ser resuelto en su conjunto. Un momento de pacificación, un momento de amnistías múltiples que debe pasar, sin embargo, por la etapa indispensable del esclarecimiento de lo ocurrido, incluso respecto de delitos cometidos en el período cubierto por la amnistía que se dictó en 1978. El tema de la verdad es indistinto de uno u otro período; el tema de la sanción puede variar, pero en algún momento este problema tendrá que ser resuelto en su conjunto. El gobierno está resuelto a dejar despejado este problema a su sucesor; va en su propia conveniencia resolver prontamente este punto, adoptando las medidas más complejas en el momento en que aún disfruta de un estado de gracia, es decir, luego.

EL MARCO POLITICO GENERAL Y EL MARCO INSTITUCIONAL DEL PROXIMO GOBIERNO

Edgardo Boeninger

(Ministro Secretario General de la Presidencia)

Es probable que varios de los puntos que me dispongo a tocar hayan sido ya abordados por Enrique Correa. Obviamente no existe el propósito de repetir; tal vez la situación refleje esa suerte de identidad bastante amplia de diagnóstico y de visión de las cosas que se da en el futuro gobierno; tal vez desnude fatalmente la inevitable interconexión de los temas.

Conviene hacer el análisis del marco político-institucional de este período histórico que se inicia teniendo como telón de fondo nuestra visión de Chile en el mediano plazo. Si nos situamos en esa doble perspectiva de futuro inmediato y de mediano plazo, mi tesis central se resumiría expresando que las posibilidades que Chile tiene hoy día de construir un sistema democrático estable en el largo plazo, de re-consolidar su democracia, son muy buenas... a condición de que en el corto plazo logremos superar los conflictos heredados, los problemas no resueltos; y de que completemos realmente el proceso de transición.

En consecuencia, quisiera empezar por referirme a las razones de este optimismo de mediano plazo.

El hecho básico y primordial es que Chile presenta, hoy día, una considerable convergencia ideológica y programática entre las distintas fuerzas políticas democráticas. Esa convergencia constituye el punto actual de evolución de un proceso que tiene una trayectoria de 10, 12 ó 15 años; que ha sido experimentado por cada uno de los diferentes grupos políticos chilenos (probablemente por razones distintas en cada caso), y que marca claramente un proceso de maduración.

En el seno de la izquierda están las experiencias traumáticas de la persecución, el exilio, la tortura y la muerte; gravitan además las experiencias de vida en otros ambientes, la visión de otros procesos y realidades. Todos estos factores condujeron muy tempranamente a la adopción de un enfoque crítico respecto del propio pasado. La autocrítica de otros partidos del centro, incluido el mío, la Democracia Cristiana, en el sentido de que en el fragmentado sistema político chileno la hegemonía política de un sólo partido es imposible —lo que en democracia obliga inevitablemente a buscar entendimientos— tardó un poco más.

Pero en fin, allá y acá la lectura del pasado, y la gradual percepción de dónde podrían estar las soluciones del futuro, condujo finalmente a un diagnóstico compartido y a una plataforma programática crecientemente convergente. Este proceso se ha visto extraordinariamente fortalecido, y se ha acelerado y acentuado, a causa de los dramáticos

acontecimientos que en los últimos tiempos se han dado en otras partes del mundo, particularmente en Europa Oriental y en la URSS.

Cuando se aborda estos temas en conjunto se percibe claramente que, hoy por hoy, no existe en el mundo una alternativa a la democracia convencionalmente entendida como sistema político; no hay una crítica ideológica a la democracia que postule la necesidad de sustituirla. En la medida en que ya no existe esa alternativa desde la izquierda, los movimientos anti-sistema de la derecha pierden su razón de ser; pierden su base ideológica, y tienden a perder, por otras razones, su posible sustentación social. En consecuencia, digo, ahí hay un factor muy fuerte de futura estabilidad potencial del sistema.

En segundo lugar, desde una perspectiva de mediano plazo, este proceso de convergencia política se ve reforzado por una evidente potencialidad de desarrollo económico en el país. Chile exhibe hoy día una cierta capacidad de crecer; ha ido desarrollando gradualmente una "cultura exportadora"; ha internalizado bastante intensamente la necesidad de mantener ciertos equilibrios económicos básicos; conoce el riesgo del derrumbe. Parte del optimismo con que el país mira hacia adelante arranca de la percepción, más o menos generalizada, de que existe una capacidad potencial de satisfacción creciente de las demandas sociales.

Probablemente en este instante uno mira este escenario de mediano plazo con cierto optimismo porque también "el ánimo" del país conduce hacia

allá; hay un espíritu de reconciliación y de paz que revelan a un pueblo cansado de guerra después de dos largas décadas de confrontación aguda. Los juicios que podamos emitir en términos políticos y sociales en los próximos años estarán condicionados en gran medida por este deseo generalizado de paz y, naturalmente, también por las limitaciones de la realidad.

Si esto es así, el riesgo de mediano plazo no está en las amenazas de la derecha o la izquierda a la democracia: yo no creo en el golpismo recurrente y, como digo, no veo que desde la izquierda haya alternativa de sustitución a la democracia convencional. El peligro mayor está en la posibilidad de los desbordes populistas; en que el vector resultante de las presiones y demandas de los distintos sectores, y de sus intereses contrapuestos en el cotidiano desarrollo de la sociedad, conduzca en definitiva a una expresión populista. Este es un riesgo real, desde luego por una razón básica: porque la velocidad con que este país puede llegar a tener condiciones de vida en que las desigualdades que subsisten en el sistema sean tolerables es lenta. Esas desigualdades, que en las sociedades opulentas son toleradas e incluso aceptadas, en nuestra sociedad no lo son. La tardanza en llegar a esos niveles tolerables plantea la necesidad inmediata de ir avanzando hacia una situación de equidad social suficiente; los chilenos tienen que percibir que la preocupación por los problemas sociales de las grandes mayorías es una parte sustantiva del gran desafío de la democracia hacia adelante. En la medida en que desde el gobierno podamos satisfacer a cabalidad ese requerimiento, seremos

también capaces de superar con éxito este riesgo principal.

¿Cuáles son los requerimientos de consolidación del sistema?

De alguna manera esos requerimientos fluyen de lo que he venido exponiendo. En primer lugar, hay que profundizar los consensos básicos. El requisito tiene una dimensión política: las convergencias programáticas entre las fuerzas políticas deben consolidarse en el tiempo, evitando las interrupciones por factores de política cotidiana y contingente o por otras razones que puedan irse cruzando en el camino. En este punto, otra vez mi mirada es positiva: de un modo gradual las convergencias programáticas tienden a traspasarse hacia el plano ideológico. En segundo lugar, es evidente que hay una dimensión institucional en los consensos. A eso quiero referirme al examinar la situación de corto plazo.

En tercer lugar está la dimensión social, que fluye de lo que exponía recién: el establecimiento de relaciones sociales más armónicas, donde el conflicto es regulado y procesado democráticamente, demanda una mayor equidad que necesita expresarse tanto en lo jurídico como en los resultados del proceso de desarrollo. Nuestra idea consiste en inaugurar en este campo un estilo de concertación, contrapuesto a la tradicional confrontación que definió las relaciones entre los principales actores del proceso productivo. Pero, en definitiva, ese estilo debe mostrar en el largo plazo su eficacia para traducirse en resultados, en términos de un reparto más equitativo de los frutos del desarrollo. Esa es la

dimensión económico-social de esta profundización de los consensos que a su vez será necesaria para evitar los desbordes de populismo.

Existe naturalmente, dada la experiencia que hemos vivido, y que no es ajena a otros países de América Latina, la dimensión "cívico-militar". En este plano la consolidación democrática implica, en una perspectiva de mediano plazo, el término del mesianismo militar: el reconocimiento por las propias Fuerzas Armadas de que su rol no es político, de que están supéditas al poder político, respecto del cual están en relación de dependencia; y de que aceptan ese hecho realmente. Esto implica un problema de valores, la necesidad de internalizar una conciencia democrática en el sector probablemente menos convencido de que la democracia es el único sistema fiable y aceptable. Requiere, como contrapartida, la comprensión, por parte de los civiles, de lo que son los requerimientos y las características de las instituciones castrenses, de sus necesidades profesionales y de sus particulares características; es un hecho que en el pasado los civiles no consideramos ésto con la atención suficiente. La solución definitiva de los problemas que se dan en este plano también exige, de los grupos políticos civiles, el ejercicio de conductas que clara y transparentemente signifiquen una no complicidad con eventuales movimientos anti-sistema; si eso no es así, la tentación de recurrir al arbitraje militar se hará progresivamente más peligrosa o inevitable.

He descrito un conjunto de desafíos de mediano plazo. Su resolución más o menos exitosa dependerá, por cierto, de la forma en que superemos los problemas del corto plazo.

El primero de estos problemas es obviamente la necesidad de completar la transición: pasar de la etapa que hemos ganado, que es la de la transferencia del gobierno, a la fase no concluida de la plena transferencia del poder a la soberanía popular. El paso involucra un conjunto de reformas constitucionales y legales; la creación de una institucionalidad que sea realmente aceptada por todos. Se plantea entonces un problema de dos aristas: la doble necesidad de la democratización plena y de la construcción de consensos.

La Constitución Política requiere una aceptación general. Se han dado algunos pasos en esa dirección. La Concertación de Partidos por la Democracia hizo una contribución extraordinariamente importante a ese consenso al aceptar, hace ya diez meses, una reforma constitucional parcial, que claramente no la satisfacía porque dejaba pendientes, no resueltos, algunos elementos de la transferencia del poder a que aludía hace un momento. Sin embargo la Concertación siempre entendió que, finalmente, la Constitución debía reunir el consenso de todos. Por eso aceptamos que las futuras reformas constitucionales, algunas de las cuales son indispensables para la efectiva democratización del sistema, se resuelvan con un quorum especial de mayoría, de modo que el propio gobierno de la Concertación, por sí solo, no sea capaz de implementarlas. Enfrentamos entonces un desafío político que es responsabilidad del conjunto de la sociedad. Así como la Concertación hizo su aporte al consenso, la responsabilidad de la nueva oposición es no aprovechar una minoría de cierta sig-

nificación para bloquear desaprensivamente las reformas que aún son necesarias. Es el juego político de corto plazo el que va a definir esta capacidad.

Las reformas constitucionales y legales por venir se ordenan en la dirección de abrir paso a la plena democracia; ellas tienen que ver con la necesidad de dejar más claramente establecido que existe una dependencia muy precisa de las Fuerzas Armadas respecto del Presidente de la República, y también respecto del ministro de Defensa, de manera que el desarrollo del proceso institucional venidero refleje realmente y se traduzca en la aplicación práctica y concreta de este principio de dependencia.

La discusión constitucional alude también a cambios que no quiero entrar a detallar en la composición del Tribunal Constitucional, por ahora pesadamente sesgado en favor de quienes detentaron el poder en estos años; a cambios en el sistema electoral impuesto al país a pesar de ser una aberración (porque es el único sistema electoral del mundo en que con un tercio de los votos se puede controlar el 50 por ciento del Parlamento); a cambios en la Ley de Partidos, concebida para restringir y dificultar el rol de los partidos en el juego democrático...

En segundo lugar, este traspaso del poder está ligado a una dimensión de mucho mayor alcance, que es la democratización de la sociedad. Esa exigencia debe traducirse en la introducción de elementos más orgánicos y generalizados de participación, de descentralización, de transferencia de competencias. Este, que es el primer punto de la agenda de la reforma política en Chile, recoge

nuestro compromiso fundamental con la reforma municipal, con las elecciones de alcaldes y de autoridades locales en general, con el fortalecimiento de las organizaciones sociales de base; subraya la tendencia hacia grados progresivamente crecientes de autogobierno regional, sin que se piense, naturalmente, en la idea de constituir un país federado. En definitiva, nuestra idea en este plano es estimular el proceso por el que la sociedad construye una democracia sustantiva en lo político, desde luego mayor y más rica que la que se expresa en el juego entre el Ejecutivo y el Parlamento.

Si analizamos la reformas políticas necesarias otorgamos claramente una prioridad fundamental a la reforma de la Justicia. Puede que en apariencia esto no tenga una relación muy directa con el éxito de la transición y de la consolidación democrática, pero en este país existe un consenso muy generalizado respecto de la profunda crisis de la administración de la justicia. Se trata de una crisis que tiene múltiples facetas, que no es sólo la expresión de una cierta incondicionalidad política de las más altas autoridades judiciales de este tiempo; que tiene raíces mucho más amplias y profundas. Esta crisis es de tal naturaleza que, si no logramos reformar el Poder Judicial y la administración de la justicia, vamos a tener un problema serio en el futuro.

La segunda dimensión de la tarea inmediata se refiere ciertamente a las reformas en el ámbito social. Concretar la necesidad de inaugurar un estilo concertativo de reemplazo al estilo confrontacional tradicional en las relaciones sociales tiene, en este

plano, una importancia extraordinariamente central. Naturalmente el foco de los cambios debe afectar la relación entre empresarios y trabajadores. En este sentido heredamos una historia negra: las reglas del juego actualmente existentes contienen algunos elementos de modernización pero sufren de un pecado original gravísimo; fueron impuestas unilateralmente, sin ninguna consulta a los trabajadores, quienes perciben que ellas consagran una situación muy asimétrica en favor de un empresariado que apoyó entusiastamente la legislación y que otorgó su apoyo político a un régimen del cual los trabajadores, en su gran mayoría, disentían muy radicalmente.

Esa situación inicial, que se suma a la historia de todo un pasado de confrontación, define un problema complejo. Con todo, yo diría que el agua que ha pasado bajo los puentes arroja signos muy alentadores. Nosotros somos optimistas en el sentido de pensar que la convergencia programática de que hablaba hace un rato tiende a perfilarse también, más lentamente es cierto, en el plano social.

La dirigencia sindical chilena ha mostrado en este tiempo, y crecientemente, una gran madurez en apreciar las posibilidades del país; comprende a cabalidad los elementos y requerimientos que no estaban en las viejas reglas de la relación democrática y que se asocian al funcionamiento de una economía abierta que se quiere moderna y conectada a los mercados internacionales. Este es un problema político capital: nuestro compromiso de poner las relaciones laborales en un pie de igualdad de manera que efectivamente los actores

del proceso productivo se puedan sentar sin complejos a la mesa de negociaciones. Ese es el punto de partida de un estilo concertativo que permita a esos actores llegar a resultados concretos que signifiquen una distribución más equitativa de los beneficios del desarrollo. Consecuentes con esta idea, el procedimiento que hemos convenido es el de dar la oportunidad a los propios actores para que se pongan de acuerdo directamente entre sí. Hemos estimulado el proceso de conversaciones directas actualmente en marcha; apoyamos las pre-negociaciones entre estos actores, y vamos a tratar de oficializar esta posición en cuanto nos hagamos cargo del gobierno, otorgándoles un plazo para que el acuerdo se traduzca en realidad. Esto no es fácil. Entre los empresarios se perciben distintas situaciones, pero en algunos sectores se advierte una gran madurez respecto de la necesidad de este cambio; arraiga la idea de incorporar a la propia visión estratégica un cálculo de costo-beneficio de mediano y no sólo de corto plazo (porque el mediano plazo puede inducir a aceptar una serie de cosas que los estrictos cálculos de rentabilidad inmediata condenarían al rechazo). Puede que esa madurez tarde todavía un poco en surgir, pero ya hay síntomas y señales positivas; y el cambio político las estimulará.

En tercer lugar, además de este problema global existen los problemas concretos y específicos de las demandas sociales. Nuestro programa señala con mucha claridad que el elemento gravemente faltante en el Chile de estos 16 años, que el gran pasivo de este régimen (además de las violaciones a los Derechos Humanos y las restantes tropelías propias

de una dictadura) ha sido el deterioro de la situación de vida de millones de chilenos, la consagración de una mayor inequidad social. Esto es algo que hay que revertir. El programa de cuatro años contempla la idea de un mejoramiento persistente pero gradual de la situación de las grandes mayorías.

La restricción de recursos es parte esencial de nuestro futuro desarrollo de políticas, pero la necesidad de movilizar recursos adicionales para propiciar una mayor equidad en términos de la acción social del Estado es ineludible. Pero también es evidente que los frutos de la reforma tributaria serán limitados, porque es preciso conciliar el esfuerzo que se exige a los sectores que tienen más con la necesidad de sostener el crecimiento. Hay allí, en consecuencia, la necesidad de construir un muy fino equilibrio entre lo que debe ser la percepción de mayor equidad, materializada en los programas de gobierno, y la mantención y la ampliación del potencial de crecimiento económico del país en su conjunto. Todo eso no es fácil, pero me parece que la madurez alcanzada por los dirigentes sociales y la convergencia política de los partidos, que se expresa programáticamente en esta misma dirección, amplía las posibilidades de obtener algunos éxitos en este campo.

Finalmente, menciono los dos problemas más sensibles y de mayor dificultad inmediata, cuya correcta resolución es condición esencial para culminar con éxito este período de cuatro años de transición. El primero alude a la delicada materia de los Derechos Humanos; el segundo, que se conecta con el anterior, pero que en cierto modo discurre

también por un riel separado, alude a las relaciones entre las Fuerzas Armadas y el nuevo gobierno, y al caso particular del comandante en jefe del Ejército.

Quienes asumimos responsabilidades en el nuevo gobierno somos altamente sensibles al problema de los Derechos Humanos; respecto de la forma de abordarlo sentimos que es tremendamente difícil perfilar los caminos más concretos. Sabemos sí, que no habrá soluciones mágicas. El terreno es tan delicado que respecto de él ni siquiera se aspira a los consensos; se asume, más bien, que es preciso encontrar caminos que sean aceptables para las partes, cuyas visiones respecto de nuestra historia reciente son contradictorias. Nuestro compromiso de gobierno es con la Verdad y con la Justicia: sabemos que aquí ha habido investigación bloqueada, un absoluto desinterés, más bien, a menudo, un accionar contrario de las entidades encargadas de investigar los crímenes respecto de su esclarecimiento. Naturalmente eso cambiará de una manera muy radical con la asunción del nuevo gobierno. Ha habido una aguda carencia de debido proceso, situación que tendremos que corregir dando las oportunidades; otorgando a las víctimas los alivios y compensaciones que las condiciones jurídicas permitan. Por el otro lado existe, como es sabido, un conjunto muy importante de casos en los tribunales: en la medida en que se active la capacidad de investigación, muchos de estos casos tendrán que llegar a resultados concretos.

Lo que está claro es que el Estado, al facilitar las investigaciones, al hacerse responsable de su compromiso con la verdad, al preocuparse, en la medida

de sus posibilidades, de resolver problemas como el de los presos políticos, al efectuar las reparaciones de distinta índole a los que han sido víctimas (o a los familiares de las víctimas), no podrá obviar su compromiso con la estabilidad. El futuro gobierno también está comprometido, desde los inicios de la coalición, a transitar por un camino que impida las vendettas, los juicios colectivos, los tribunales especiales o cualquier otro género de acción que en definitiva constituya represalia institucionalizada. El estado no va a perseguir personas: va a hacer que la Justicia esté en condiciones de llegar a la verdad; ese es nuestro compromiso básico. La forma en que se manejen de manera concreta los diversos problemas y dilemas que se darán en este campo se verá con el tiempo, y estará marcada simultáneamente, por la fidelidad a los principios éticos y por el realismo en cuanto a lo que es políticamente viable.

Del mismo modo creo que la relación con las Fuerzas Armadas, y esta peculiar situación del general Pinochet que se convierte en comandante en jefe del Ejército, va a tener un desarrollo que culminará en la materialización real de la transferencia del poder y en la firme implantación del principio democrático de la dependencia de las Fuerzas Armadas respecto del gobierno. Nadie discute hoy día la suprema autoridad del Presidente de la República; eso lo han reconocido todos los comandantes en jefe. Me parece que la legitimidad que tiene el Presidente de la República en este país, incluso dentro de las propias Fuerzas Armadas, es un instrumento capital; desde esa perspectiva, la permanencia del general Pinochet en la comandancia en jefe del Ejército puede ser vista como una

anomalía que el tiempo subsanará. A pesar de la evidente inconveniencia política que desde el punto de vista del país y de las propias Fuerzas Armadas representa la permanencia de una persona con estas características en dicho cargo (derecho que le hemos reconocido en cuanto la Constitución así lo establece), creo que el desarrollo de las cosas conducirá en definitiva a la preeminencia del poder civil.

Por último, pienso que el éxito del período de la transición va a estar fundamentalmente vinculado al comportamiento concreto de los partidos. Gracias a esta convergencia de las fuerzas políticas democráticas a que he hecho referencia este país ha llegado a gestar una coalición de gobierno de una amplitud nunca antes conocida. Creemos, por las condiciones que avizoramos en el largo plazo, que las posibilidades de perdurabilidad de esta coalición son buenas.

El diagnóstico del tipo de dificultades que debemos vencer en el corto plazo para consolidar realmente el sistema democrático acentúa el movimiento hacia la convergencia. Y hay otros factores que hacen pensar que las fuerzas centrífugas, que eventualmente podrían llevar a una competencia individual de partidos con identificaciones más plenas, van a ser postergadas, o mejor dicho superadas, por la necesidad centrípeta de mantener esta coalición en funcionamiento. Es evidente que este es nuestro desafío principal para que todas las restantes tareas puedan efectivamente desarrollarse en estos cuatro años. Creemos que así va a ser.

El éxito de la transición también depende de la con-

ducta más o menos responsable que desarrollen los partidos de la nueva oposición, y en particular el más importante, Renovación Nacional, partido que tendrá que definir si su conducta va a estar inspirada por una visión nacional de consolidación del sistema (en el que tendrá su lugar una legítima posibilidad de compartir el poder en el futuro), o si la lucha partidaria de cualquier instante define para él una postura conflictiva que dificultará este proceso de generación de consensos más amplios que es parte de toda esta evolución.

Quiero ligar el punto del comportamiento responsable de los actores políticos (además de los actores sociales) con los problemas de la consolidación a mediano plazo. A pesar de que las fuerzas y tendencias sociales y políticas son positivas, el arraigo de la democracia necesita de un elemento de ingeniería política: la construcción de una institucionalidad que ayude a cosechar esa estabilidad que está latente y presente. Se está hablando de una reforma al sistema político; se está pensando seriamente que los regímenes presidenciales conocidos en América Latina tienden a agotarse, y que los elementos de parlamentarización del sistema, (sistemas parlamentarios o semi-presidenciales) terminarán probablemente siendo necesarios en el mediano plazo. Comparto esa percepción. Este es un tema todavía ausente en nuestra agenda política de hoy, porque nuestra intención no es recargarla con problemas adicionales cuando ya incluye una serie de asuntos complejos y difíciles. Pero claramente, hacia el final de este período de cuatro años, este tema va a estar en el debate.

La posibilidad de una reforma política va a estar determinada no por los consensos entre académicos o entre cúpulas políticas sino por la percepción del conjunto del país respecto de si es posible confiar en un sistema en donde el rol de los partidos es más importante que en el Presidencialismo y en el que se facilita la formación de coaliciones de gobierno sobre una base programática consensual. El comportamiento concreto de todos los partidos en este tiempo, tanto en el gobierno como en la oposición, definirá el grado de confianza que el país deposite en un sistema como el que enunciamos.

En síntesis, creo que Chile presenta riesgos y problemas muy sensibles de resolver en el corto plazo. Sin embargo, hemos dado los pasos fundamentales de la transición a la democracia. Completar este proceso es hoy día una tarea que se percibe viable, que se va a concretar. No imagino una regresión autoritaria como una posibilidad real y seria, a condición de que nuestros comportamientos y la evolución de las cosas se ciña de algún modo a la pauta que nos estamos trazando. Si eso ocurre, las perspectivas de un Chile políticamente estable, con una economía dinámica y con un desarrollo creciente de las condiciones de justicia social, son realmente muy favorables.

DEBATE

José Serra (Diputado Federal, Brasil)

Sólo quiero subrayar un punto que me pareció esencial en la exposición, el riesgo del populismo. En el Brasil, sea como consecuencia de la forma de la transición política o de otros factores, esta ha sido una cuestión fatal desde el punto de vista económico. Después de mucho tiempo de demandas reprimidas y de mucha desigualdad, de una tradición paternalista del Estado, el populismo generó una situación de desarticulación y desorganización económica que ha tenido un costo brutal, incluso desde la perspectiva de la consolidación del régimen democrático. No es que exista la amenaza de un retroceso al autoritarismo; existe la duda de que efectivamente se pueda contar con un régimen democrático consolidado y no meramente con un régimen de libertades. Esta es la cuestión que me parece clave también acá... Yo estaba mirando: veo que hay siete economistas en el gabinete del gobierno democrático, incluso en áreas que no son económicas; me parece extraordinario.

Pienso que la represión salarial, todas las carencias largamente acumuladas en las áreas de la educación, la salud y la vivienda, presionarán muy intensamente en el corto plazo, punto que por tanto será la cuestión más crítica. Por otra

parte, asumo que en Chile los partidos que constituyen la Concertación tienen un gran peso en las organizaciones sociales; al menos lo tenían. ¿Por qué no ampliar un poco el punto?

Edgardo Boeninger

La convergencia programática de la Concertación, que es política, se está ampliando al ámbito social. Desde luego, no hay garantías de una trasposición total, pero el movimiento se está dando en buena medida porque existe, por un lado, un esfuerzo de diálogo sostenido que ya lleva tres o cuatro años entre intelectuales, políticos y dirigentes sociales; este diálogo ha ido contribuyendo a generar un diagnóstico más compartido.

También los dirigentes sociales se están sintiendo parte, yo diría que co-responsables, del tipo de problemas que avizoramos los políticos y los economistas. Este es un elemento bastante novedoso para quienes nos contemplan desde fuera; también lo es para nosotros: el nivel de convergencia de las élites sociales, políticas e intelectuales constituye hoy día un elemento muy importante en la definición del modo con que estamos enfrentando la realidad.

Otro comentario. Para consolidarse, la democracia necesita sumar a su legitimidad de origen una cierta legitimidad de eficacia. Aunque no haya regresión autoritaria, si no gana una legitimidad por eficacia (y aquí hablamos de crecimiento y de justicia) la estabilidad del

sistema se verá amenazada. En ese sentido, la gravitación relativa de los economistas dentro del gobierno puede ser un aporte a la creación de una mayor conciencia política respecto del dilema de lo deseable y de lo posible.

Joseph Grunwald (Prof., Depto. de Economía, Univ. de California, San Diego, USA)

Tanto Edgardo Boeninger como Enrique Correa pusieron mucho énfasis en el gradualismo de la toma del poder. Me pregunto si este gradualismo político no se traducirá también en un gradualismo para atacar el problema de la pobreza. Se requiere algo más que establecer vínculos con los sindicatos y otras organizaciones populares; se requiere dar señales claras y concretas respecto de que el problema importa. ¿O será que el gradualismo es el nuevo nombre del "chorreo"?

Edgardo Boeninger

El programa del gobierno de cuatro años tiene que iniciarse de inmediato: hablamos de "gradualismo" para aludir al tiempo que tomará solucionar los problemas, no para indicar que no existe la decisión de comenzar a enfrentarlos de inmediato. Esto plantea algunos temas nuevos; por ejemplo, un cambio de estilo: el slogan de la campaña electoral, en el sentido de que el nuestro será un gobierno que escucha a la gente, debe ser percibido como una realidad; pasamos

desde un sistema vertical a uno más horizontal, donde la gente tiene la posibilidad de opinar y de ser escuchada y respetada. En segundo lugar, el país tiene que percibir a corto plazo que los programas se han iniciado, con todo el "gradualismo" que necesariamente impondrán las limitaciones presupuestarias; pero que se ha iniciado en todos los distintos campos que son fundamentales.

A las reformas políticas que se han mencionado (la reforma laboral, la del funcionamiento municipal) tienen que sumarse otros planes concretos: el programa de mejoramiento de la educación, ese plan para las 900 escuelas; el programa para resolver los problemas más urgentes en el sistema de salud; el plan para los allegados. La gente tiene que percibir que hay movimiento. Existe, naturalmente, un programa más focalizado a la extrema pobreza; existe eso que hemos llamado un Fondo de Solidaridad, que en el curso de este año va a tener que alimentarse con recursos provenientes de la cooperación internacional porque el presupuesto fue amarrado por el gobierno que se va. Estas son las señales concretas que pueden permitirnos pedir a los actores esa medida de comportamiento que de alguna manera estamos previendo como posible.

En segundo lugar, la cuestión del "chorreo". Nos parece que en sí mismo un modelo de este tipo no resulta viable. Porque eso es así, la otra cara de la necesidad de aumentar la acción social del estado es la intención de llevar adelante la reforma tributaria.

Chile tiene una aguda necesidad de mantener y de acrecentar su inversión en el mediano plazo, para sustentar tasas de crecimiento del 5 por ciento y (ojalá) más. De manera que el tema de la reforma tributaria es delicado; los efectos de estas reformas se producen respecto de la situación inmediatamente anterior, lo que demarca una limitación. No obstante, la disposición de los sectores más acomodados del país, incluidos por cierto los empresarios, tiene que considerar la necesidad de hacer una contribución a este esfuerzo nacional que exige la erradicación de la pobreza. Esa es la contribución que se exige a ese sector para la consolidación de la democracia. Se trata de una contribución razonable (subrayo lo de razonable) que contribuirá, como contrapartida, a la legitimación social real del sector empresarial y acomodado en el mediano plazo.

Hemos dicho que Chile ha vivido una notable expansión de la actividad privada, que ya existe una cultura exportadora, que hay otra serie de cosas que aluden a un proceso de modernización; lo que no hemos dicho es que la legitimación social de este estado de cosas dependerá críticamente de la contribución que los sectores acomodados estén dispuestos a hacer, en términos de compartir los frutos de esta actividad y de este dinamismo con todos los chilenos. Eso va más allá de la responsabilidad de un gobierno; apela a la capacidad de reacción de ese propio sector de la sociedad. El tema de la reforma tributaria, y los cambios que se impulsan en

materia de legislación laboral, son parte de la forma en que se pretende reemplazar un sistema de mero rebalse por un sistema de mayor equidad.

Lance Taylor (Prof., Depto. de Economía, Massachusetts Inst. of Technology, MIT, USA)

El nivel de la inversión en Chile durante los últimos años ha sido bastante bajo. Tenemos que la economía está produciendo ahora casi a plena capacidad. Si se aspira a crecer habrá que invertir. ¿Cuál va a ser la interacción entre el estado y el sector privado para conseguir esta meta y, en particular, cuál va ser el papel de la inversión pública, con sus derivaciones sobre el presupuesto nacional?

Edgardo Boeninger

Concebimos al estado no como un competidor sino como un socio de la empresa privada en la tarea del desarrollo; debe, por tanto, apoyar ese desarrollo. Además de su trabajo en la dimensión de la acción social el estado requiere dar su apoyo en términos de inversiones de infraestructura que han sido gravemente descuidadas en estos años (la reducción del gasto público no sólo ha afectado la cuestión social, también ha generado cuellos de botella en infraestructura). No vislumbro que toda esa actividad, desde luego necesaria, derive en la definición de un estado más empresario que el

que tenemos hoy día. Una cosa es que nos opongamos a un sistema de privatizaciones que se ha llevado a extremos ideológicos absurdos y que ha sido muy poco transparente (y en donde existe la legítima sospecha de que se han registrado maniobras oscuras en favor de determinados sectores o grupos) y otra distinta es suponer que se estime conveniente generar un nuevo estado empresario muy distinto del que existe ahora. Los movimientos serán en el margen; no existe ninguna pretensión de cambio masivo en las estructuras de propiedad o en las formas de funcionamiento de la economía.

Jeffrey Puryear (Representante para América Latina, Fundación Ford)

La política chilena siempre ha estado demarcada por el tema de los tres tercios. ¿Cómo observa la evolución de esos tres tercios en las actuales condiciones?

Edgardo Boeninger

Creo que mi respuesta está condensada en mi observación sobre la convergencia. Siempre podrá decirse que en Chile hay tres tercios: una derecha, un centro y una izquierda; pero yo haría dos observaciones. Una es que la capacidad de coaligarse entre esos tercios es ahora bastante mayor que la que existía en la época más ideológica y confrontacional de la política chilena, hace 15 ó 20 años atrás. La otra es que

también uno podría decir que, más que tres tercios, en realidad hay seis sextos, en el siguiente sentido: en cada extremo hay un sexto; una derecha dura y una izquierda dura, que no están dispuestas a contraer vínculos coalicionales; sin embargo existen otros cuatro sextos, que van de la derecha democrática a la izquierda democrática, y que sí tienen esa capacidad. La concertación que tenemos hoy, una coalición de izquierda moderada con todo el centro y con algunos pequeños núcleos de centro-derecha, tiene una posibilidad de sobrevivencia justamente por eso.

En sí misma esta coalición de hoy supera el problema de los tres tercios. Puesto que estamos optimistas acerca de su perdurabilidad, creemos que el problema de los tres tercios, la visión de rigidez e incomunicación entre esos sectores políticos y sus respectivas expresiones sociales, está lo suficientemente superado para que la formación de gobiernos de mayoría, de coaliciones que se alternan en el gobierno, pueda darse sin amenazas para los perdedores.

EL PROCESO DE CAMBIOS Y LA CONCERTACION SOCIAL

René Cortázar

(Ministro del Trabajo y Previsión Social)

Dentro del Programa de gobierno de Patricio Aylwin el tema de la concertación social aparece muy ligado al tema del proceso de cambios. Y en particular, en una de las áreas de cambio más intenso dentro del Programa, que es el área de la legislación y de la política laboral, el tema de la concertación social se liga directamente al proceso de generación de las reformas.

En esta área específica el Programa plantea que, antes de enviar ningún proyecto de ley de cambio, el gobierno va a someter el tema a una comisión tripartita formada por representantes de las principales organizaciones sindicales y empresariales y por autoridades del propio gobierno. Hay, por tanto, el compromiso de intentar buscar acuerdos fundamentales antes de iniciar el proceso legislativo.

Más que a los temas macroeconómicos, el Programa asocia este tema de la concertación a la necesidad de generar consensos sobre las bases del sistema económico y del sistema político; al acuerdo sobre las reglas del juego fundamentales. Más

explícitamente, la concertación está ligada al tema de las reformas laborales y al tema de la política social.

Detrás de esta idea de conectar la concertación a la generación de consensos en las reglas del juego está, en el fondo, la intención de generar alguna forma de compromiso de clases; fundamento indispensable tanto para la consolidación democrática como para el proceso de desarrollo.

Chile ha vivido un largo período de incertidumbre acerca de cuál va a ser el grado de estabilidad de las reglas del juego en lo económico, en lo social y en lo laboral. El nuevo gobierno tiene la convicción de que para impulsar un proceso de desarrollo sostenido es fundamental reducir esos grados de incertidumbre y generar estos acuerdos. El planteamiento es que si no se reduce la varianza de incertidumbre respecto de esas reglas del juego fundamentales, Chile va a seguir exhibiendo un alto "riesgo-país", con todas las secuelas que esto tiene sobre la inversión, sobre la innovación tecnológica y sobre las posibilidades concretas de desarrollo. Se piensa, por lo mismo, que el éxito potencial del proceso de desarrollo está ligado, más que a un monitoreo sofisticado de algunas políticas económicas de corto plazo, a la necesidad de generar acuerdos que reduzcan el "riesgo-país" y generen las condiciones para un proceso de inversión dinámico en el futuro.

En forma paralela a este proceso de generación de consensos básicos respecto de las bases del sistema económico y del sistema político, está también la

idea de que es necesario constituir una clase dirigente que sostenga el proceso democrático y el proceso de desarrollo; se trata de una tarea a emprender, porque la clase dirigente no es un grupo constituido y solidificado en el país. La idea es llegar a comprometer a los dirigentes fundamentales de los partidos políticos, y de las organizaciones empresariales y sindicales, con la estabilidad de estas reglas del juego fundamentales tanto en lo político como en lo económico-social.

Yo diría que este punto predomina en la discusión sobre el sentido de los cambios en lo económico, y en particular, de los cambios en lo laboral. Digo cambios, naturalmente, porque los consensos fundamentales no se producirán sobre la simple continuidad de las actuales reglas del juego. Existe el diagnóstico de que, en algunos ámbitos de la vida económica y social, y en particular en lo laboral, dichas reglas no cuentan con la base de legitimidad y de aceptabilidad de los distintos sectores como para ser ellas mismas la base de esa estabilidad que asegure el proceso de desarrollo; existe, por lo tanto, la necesidad del cambio para la estabilidad, y la de definir adecuadamente tanto los cambios como los límites a los cambios, entendiendo que un error en cualquiera de estas dos dimensiones puede derivar en la imposibilidad de construir estos consensos fundamentales para el país.

En el tema de la legislación laboral eso ha sido muy notorio. Durante los últimos meses hemos sostenido conversaciones tanto con las centrales sindicales como con las centrales empresariales, buscando identificar cuáles son aquellas reglas del

juego más esenciales que pudieran resultar aceptables a las partes, siendo naturalmente coherentes con el proceso de desarrollo de una economía como la chilena, que es muy abierta e integrada a la economía mundial.

Hay en el Programa un énfasis evidente respecto de la necesidad de la concertación. Pero, ¿cuán adecuado o inadecuado es seguir un proceso de concertación para intentar construir esos consensos fundamentales?; ¿cuáles son las posibilidades y cuáles los obstáculos a que se constituyan estos acuerdos?

Cada uno de los actores que queremos ver concertados para solidificar esos consensos fundamentales se moviliza en función de tres tipos de objetivos que están permanentemente en juego en este intercambio que ha tenido lugar —y que va a seguir teniéndolo en los meses que vienen— entre el empresariado, el sindicalismo y el gobierno. Dichos objetivos son los socio-económicos, los organizacionales y los propiamente políticos.

De algún modo el quiebre democrático de 1973 puede ser explicado por la falta de consenso en torno de las reglas del juego fundamentales, fenómeno que se precipitó porque en distintos momentos los objetivos de estos actores centrales resultaron inconsistentes entre sí. La concertación no fue en modo alguno una experiencia normal en el Chile del período previo al del quiebre democrático; en algunos momentos, como por ejemplo en el gobierno de Frei, hubo una clara contradicción entre los objetivos políticos del gobierno y los objetivos políticos de la principal central sindical, la

CUT. En varios de los últimos gobiernos se hizo un esfuerzo "oficial" por crear organizaciones sindicales paralelas y, por lo tanto, el objetivo organizacional de las organizaciones sindicales adictas al gobierno consistía en evitar que se produjera una concertación con las organizaciones sindicales más representativas del mundo laboral, que constituirían su competencia. En otras oportunidades, como ocurrió durante el régimen militar, los objetivos socio-económicos del gobierno y de los empresarios suponían que no era necesario generar estos consensos básicos para asegurar la estabilidad y para disminuir el riesgo-país a fin de posibilitar la inversión y el desarrollo; de algún modo esos dos actores entendían que el régimen autoritario era un sucedáneo de estos consensos fundamentales que, por lo mismo, no era necesario construir.

Lo que quiero argumentar es que hoy día existe la posibilidad de lograr ciertos acuerdos fundamentales entre el gobierno y las principales organizaciones sindicales y empresariales, y que de algún modo los objetivos socio-económicos, organizacionales y políticos de estos tres actores facilitan el encuentro respecto de estos temas.

Sin duda el gobierno está enfocando el proceso de cambios muy ligado al tema de la concertación; existe la voluntad de seguir ese camino.

En el sector empresarial se dan, tal como en el mundo sindical (y como también ocurre en el sistema de partidos) los "duros" y los "dialogantes". Existen "dialogantes" que quieren buscar un acuerdo concertado, y existen "duros", que optan por la estrategia de restarse a estos consensos.

El sector de los empresarios "dialogantes" percibe que en el país no está todavía solidificado un acuerdo fundamental respecto de las reglas del juego en lo económico, lo social y lo laboral. La concertación es vista desde allí como un mecanismo adecuado para intentar legitimar un conjunto de reglas del juego que les resulten aceptables; en ese sentido, el grado de moderación del gobierno de transición les parece una garantía adecuada como para intentar solidificar esos consensos durante estos años. Por otro lado estos sectores empresariales tienen conciencia de que el empresariado se ha legitimado en una dimensión económica, como un sector de productores eficaces, pero saben que no necesariamente son vistos como un sector social constitutivo de la clase dirigente democrática del país. Perciben, por lo mismo, que la defensa de sus intereses de largo plazo y la legitimidad de su papel dentro de la sociedad suponen un esfuerzo por legitimarse como miembros de esa clase dirigente democrática y como un sector, por tanto, vinculado estrecha e indisolublemente tanto al desarrollo como a la democracia. La concertación con los trabajadores y con el gobierno es vista como un mecanismo eficaz para cortar amarras con el antiguo régimen autoritario y para ampliar su legitimidad de productores eficientes accediendo a un espacio entre la clase dirigente de una sociedad democrática.

Naturalmente, dentro de los empresarios existen los "duros", asiduos oficiantes de la retórica de la intransigencia. Para utilizar un concepto de Hirschman, diré que ellos apelan al recurso del "efecto

inverso”: argumentan con los mismos puntos anteriores, pero al revés. Dicen: “nos están convocando a un ejercicio de concertación con un movimiento sindical que tarde o temprano va a ser hegemonizado por los “duros” del movimiento sindical, por los que no quieren construir los consensos básicos. Si caemos en el juego, lo que haremos será legitimar una central sindical que finalmente terminará siendo dominada por el PC. Aunque reconocemos que esa central sindical está dirigida hoy día por sectores que sí quieren buscar estos consensos fundamentales, seríamos ingenuos si contribuimos a fortalecerla para que se vuelva contra nuestros intereses: ayudaríamos a levantarla en términos de sus objetivos organizacionales para ver luego como cambia sus objetivos políticos y resulta amenazante para nosotros mismos”.

En el sector sindical también hay “dialogantes” y “duros”, aunque el liderazgo está claramente en manos de quienes son partidarios de buscar una salida a través de mecanismos de concertación. Los argumentos organizacionales son evidentes: las centrales sindicales más representativas compiten con las más pequeñas por afianzar su rol de interlocutores válidos al interior del movimiento sindical. La principal central sindical, la CUT, entiende que una discusión con los sectores empresariales y con el gobierno le va concediendo esa legitimidad y la va fortaleciendo organizacionalmente en todo el país.

También están los objetivos políticos. Los dirigentes de las principales centrales sindicales, y en particular los dirigentes de la CUT, quieren hacer

un serio esfuerzo por consolidar la democracia y por buscar estos acuerdos fundamentales.

En tercer lugar, esos sindicalistas entienden que su esfuerzo de concertación con los empresarios propicia la generación de "un clima" que facilita que el Gobierno, al que apoyan y respaldan, pueda imponer sus proyectos de ley y sus reformas en un Parlamento en donde sus propias fuerzas han quedado en minoría. En ese sentido, la debilidad política del gobierno en el Senado se traduce en un acicate para que los dirigentes sindicales estén dispuestos a conversar con los sectores empresariales.

Los "duros" al interior del movimiento sindical se apertrechan por ahora en su discurso tradicional, enfatizando el punto de la autonomía. Dicen: "porque el sindicalismo debe ser autónomo, tenemos la necesidad de rechazar la búsqueda de estos acuerdos concertados. Cuando los puntos de vista del gobierno no nos parezcan aceptables, estaremos en condiciones de decirlo, y de reiniciar los procesos de movilización y de presión social".

Un punto del diagnóstico. La fuerza que hoy día tienen los sectores que quieren buscar esta concertación, tanto en las organizaciones empresariales como de trabajadores, hace que el proceso mismo de construcción de acuerdos sea percibido como un bien colectivo por los tres actores involucrados; el sindicalismo, el empresariado y el gobierno. Esa sola percepción compartida, ausente en los últimos cuatro gobiernos que tuvo este país, ya es un tremendo avance: a la sombra de esa conciencia común, durante el último año se han desarrollado tres negociaciones bilaterales: entre el fu-

turo gobierno y la CUT; entre el futuro gobierno y la CPC (Confederación de la Producción y el Comercio); y directamente entre las organizaciones sindicales y empresariales.

Desde abril del año pasado la Concertación de Partidos por la Democracia inició sus conversaciones con la CUT. Respecto del Programa y las reformas a la legislación laboral, la discusión con esa organización sindical se produjo antes de que el conglomerado de partidos aprobara el texto definitivo del Programa. El proyecto les fue enviado también antes a los empresarios. A través de esa manera de operar se quería sentar un precedente respecto de la forma en que se irán introduciendo los cambios. Por los ritmos en que se daba el debate en aquel entonces es probable que no se haya producido una discusión muy de fondo del Programa y sus contenidos; de todos modos el procedimiento tuvo la fuerza simbólica de anticipar el estilo con que se trabajarán los cambios en todas las áreas en que el Programa considera introducir reformas.

En los últimos meses también se iniciaron conversaciones entre la CUT y la CPC. De hecho, a fines del pasado enero estas organizaciones firmaron un acuerdo-marco, que tiene elementos de cambio, que explicita algunos límites a los cambios, y que de algún modo busca situar —antes de que se inicie el proceso de reformas— cuáles son las posibilidades y los límites a las transformaciones que se piensa introducir. Cada uno de los traspiés que los interlocutores experimentaron durante el transcurso de las negociaciones se debió a un repechaje coyuntural de “los duros”; pero el acuerdo-marco ha sido un claro triunfo de los “dialogantes”.

La exitosa superación de ese primer escollo no garantiza que superemos el segundo problema, que dice relación con la estructura de intermediación de intereses que existe al nivel de las organizaciones sociales en Chile: el problema de la representatividad.

En un país en que la proporción de trabajadores sindicalizados no excede del 10 por ciento de la fuerza de trabajo, y en que las centrales sindicales sólo cubren una fracción de esa fuerza, hay claramente un problema de representatividad. En el nivel de las organizaciones empresariales la situación es similar. Contamos, entonces, con una estructura de intermediación de intereses que es pluralista, dispersa y no corporativista.

Ocurre que aquellos países que han tenido más éxito en estrategias de concertación social cuentan con estructuras de intermediación de intereses corporativistas, altamente concentradas, de manera que tanto el sindicalismo como el empresariado concertado representan "realmente" a cerca de un 80 o más por ciento de sus bases potenciales. En dichos casos, particularmente en los países del norte de Europa, el esfuerzo de concertación hace fluir naturalmente hacia las bases de esas organizaciones los acuerdos suscritos por sus cúpulas.

Nuestro problema en Chile no sólo consiste entonces en lograr que los interlocutores que se van a sentar a la mesa perciban la concertación como un bien colectivo sino, también, en cómo funcionar con esta estructura de intermediación de intereses que tiene una representatividad tan baja. Naturalmente, este sería un problema muy grave si, con esta

estructura de intermediación de intereses, se intentara hacer una concertación relacionada con el tema de política de ingresos. Por ejemplo, sería complicado que se determinara "concertadamente" seguir una política de desaceleración en los salarios nominales y en los precios; en dicho caso, la probabilidad de un fracaso sería casi total. Sin embargo, los requisitos de una estructura de intermediación de intereses son distintos si se la quiere usar para generar ciertos consensos respecto de instituciones laborales y de instituciones económicas que a su vez se sostienen sobre bases legales. De lo que se trata es de proporcionar, por la vía de la concertación, una base de legitimidad a una institucionalidad legal que es la que se encargará de regular el problema del "free rider" dentro de los acuerdos que se logren a nivel cupular.

Un modo de ver lo que ha ido aportando este proceso, aun con esta estructura de intermediación de intereses tan parcial y con niveles de representatividad tan bajos, es entender los encuentros que han ido teniendo lugar en estos tres mecanismos bipartitos —y que en la fase siguiente pretende asumir una dimensión tripartita— como un proceso de generación de información; que es tremendamente útil cuando se cuenta con información limitada o cuando existe incertidumbre. En un país en que no todos los actores tienen (ni procesan) toda la información, un acuerdo "cupular" entre organizaciones con representación parcial genera información para el conjunto de la sociedad respecto de los acuerdos que se han ido logrando (y de la forma en que se han ido gestando).

Yo creo que el efecto “información” ha sido clave en nuestro caso. El primer encuentro entre el presidente de la CUT, Manuel Bustos, y el presidente de la CPC, Manuel Feliú, dio origen a un “documento inicial” que expresaba la voluntad de buscar acuerdos. Ese gesto tuvo un impacto en el contexto de inestabilidad que existía en el país a causa del proceso electoral del 14 de diciembre. Se contribuyó a reducir el nivel de inseguridad respecto del futuro cuando se vio al presidente de la principal central sindical —que había estado preso, exiliado, y relegado en múltiples oportunidades— iniciando un proceso de búsqueda de consensos con el presidente de la CPC, que desde el punto de vista de la percepción social aparecía muy ligado a la candidatura derrotada.

El efecto “información” tuvo variados impactos directos. Los sindicalistas percibieron un incremento en las tasas de afiliación; el diálogo hizo mucho más ilegítimo que el empresario de base continuara obstaculizando el desarrollo de la organización laboral en su propio establecimiento. Esto redujo el nivel de tensiones en ámbitos de la vida productiva, aunque de hecho no se trataba de un acuerdo entre dos organizaciones corporativas que pudieran “imponerlo” hacia abajo sino, simplemente, de un encuentro de carácter simbólico entre dirigentes de organizaciones que tenían representatividades muy parciales, y que sin embargo eran capaces de producir un efecto político significativo en el país.

El proceso de concertación no sólo ha ido creando este clima y entregando esta información respecto

de lo que son o pueden ser los acuerdos fundamentales que el país puede lograr; también ha hecho su aporte a la constitución de una clase dirigente: los dirigentes laborales, o empresariales, o políticos, empiezan a necesitarse recíprocamente para el desarrollo de sus estrategias. Puesto que todos ellos han apostado a ese acuerdo (y también todos enfrentan al interior de sus organizaciones la competencia de los "duros", que aguardan a que el proceso fracase para disputar sus posiciones de poder), todos también requieren que ese acuerdo fructifique, tanto por razones organizacionales como políticas. De este modo, grupos que se habían ignorado y rechazado durante años, como las cúpulas sindicales y empresariales, empiezan a verse involucrados en una experiencia que genera lazos de reciprocidad. Empiezan a sentirse co-responsables de una tarea que tiene elementos de diferenciación pero también un sustrato común. De algún modo ese mecanismo va generando el primer entramado de lo que será una clase dirigente que, a pesar de las diferencias de intereses e ideológicas, se reconoce en la idea de que la tarea de consolidar la democracia y el desarrollo es una meta compartida por todos.

Esta primera etapa que se ha cumplido hasta ahora es necesaria. Sin embargo, sería ingenuo no decir que las distancias por cubrir son todavía muy grandes; son al menos tan grandes como los miedos y los traumas de los últimos 20 ó 25 años de la vida política en Chile. La profundidad de esos miedos y traumas acentúa la necesidad (y también la dificultad) de este compromiso de clases para asegurar la estabilidad del desarrollo nacional.

A pesar de estas dificultades pienso, claramente, que Chile tiene hoy día una oportunidad de la que careció durante décadas... si es que demuestra ser capaz de identificar la naturaleza del desafío.

El desafío parte por reconocer que, en términos de lo que son las concepciones políticas y las visiones del proceso de desarrollo del país, la varianza entre los partidos políticos y las organizaciones sociales, sindicales y empresariales nunca ha sido menor que hoy día, en las últimas tres décadas. Nunca, por tanto, hemos estado más cerca de encontrar ciertos acuerdos básicos respecto de reglas fundamentales que garanticen la consolidación democrática y el desarrollo.

Naturalmente, hay tentaciones que pueden hacer que la tarea no tenga éxito. Por ejemplo, en algunos sectores empresariales está la tentación del continuismo; la de intentar construir la estabilidad sobre la base de las instituciones y estructuras que se heredan del régimen autoritario. En algunas áreas económico-sociales eso es posible, pero hay áreas en que claramente la respuesta es no. En particular, las reglas heredadas para el juego de lo laboral no cuentan con la base de legitimidad entre los trabajadores como para poder ser parte de estos acuerdos fundamentales que den estabilidad al país. El empresariado se enfrenta a la paradoja de que se requieren cambios para construir la estabilidad; y de considerar el continuismo no como semilla de la estabilidad sino como seguro germen de la inestabilidad.

Está también la otra tentación, más cercana a algunos segmentos del mundo sindical, que es la de los

“restauradores”. Básicamente su actitud consiste en decir: “¿dónde estábamos el 11 de septiembre de 1973?”, con la idea de seguir como si nada hubiera sucedido desde allí en adelante. Esa es la tentación de desempolvar el viejo Código del Trabajo y de reconstruir las relaciones empresario-laborales sobre la base de lo que existía en ese momento. Naturalmente, ésta es la otra forma de ser tan poco realistas como los continuistas: el mundo ha cambiado; han cambiado Chile y su economía, la organización de las empresas es distinta; en realidad no hay por donde justificar esa mentalidad restauradora.

Hay también visiones ideologizadas de distinta naturaleza; visiones tecnocráticas muy limitadas en las que, por ejemplo, el tema de las reglas del juego de lo laboral importa en tanto afecta el nivel puntual de los salarios del próximo año, lo que deriva hacia algún número sobre su impacto potencial en el empleo... Todo eso puede ser importante desde el punto de vista macroeconómico, pero omite el dato de que, desde el punto de vista de la generación del empleo, lo fundamental para el país es desatar y mantener un proceso de inversión sostenido; ese es el proceso que permite discutir no sólo sobre el punto de la demanda por mano de obra en que nos estamos ubicando, sino sobre cómo asegurar que esa demanda por mano de obra se desplace en el tiempo generando nuevas oportunidades de empleo.

Reconociendo la naturaleza del desafío, que las distancias son grandes y que el camino no es fácil, creo que Chile tiene hoy día una oportunidad real de construir respecto de los cambios que vienen (y de

los límites a esos cambios) una serie de acuerdos fundamentales —algunos explícitos, otros tácitos— que harán posible consolidar la democracia y asegurar un proceso de desarrollo sostenido y más equitativo que el actual.

DEBATE

Albert Hirschman (Profesor Emérito de Ciencia Social, Princeton University, USA)

Una nota en cuanto a los escollos posibles. Hay una cierta asimetría en este afán de construir una concertación entre sindicalismo, empresariado y gobierno. El riesgo de que los dirigentes sean acusados de traidores por sus bases es mucho mayor para los sindicalistas que para los empresarios: ¿se ha pensado en algunos mecanismos especiales orientados a afrontar este problema que se ha producido varias veces en la historia, y que dada la tradición de Chile yo imagino es un peligro real?

Una manera que se me ocurre es que hay varias dimensiones en que los problemas entre el capital y el trabajo pueden anticiparse; y no aludo solamente a las discusiones de salarios. Por otra parte, el campo de la co-participación en las decisiones de empresa ofrece un amplio espacio para compensar por un lado lo que no se puede otorgar por el otro; también es una manera de asegurar que el proceso pueda desarrollarse no sólo con los dirigentes de cúpula sino a través de un procedimiento que pueda llegar a las bases...

René Cortázar

Yo metería el tema del "traidor a la base" en el contexto de los objetivos organizacionales; de

alguna manera este tema se asocia con el de los riesgos en que incurre la cúpula que entra a un proceso de negociación, en el sentido de ser superada por sus competidores al interior de su organización. No pretendo estar en condiciones de entregar una respuesta categórica en ninguno de estos temas, pero enumero algunos ingredientes a considerar:

Primero, cerca del 70 por ciento de los dirigentes de primera línea de las principales centrales sindicales del país son a su vez militantes muy activos de los partidos que integran la coalición de gobierno. Con esto quiero decir que esos dirigentes no viven "amenazados" por una muy intensa competencia en torno del control de sus organizaciones. La situación podría ser grave si otros dirigentes, desligados enteramente del proceso de concertación, estuvieran en condiciones de disputarles seriamente el liderazgo. El hecho de que el arco de la alianza política que integra el gobierno se refleje en el mundo sindical con una representación tan grande no evita ese riesgo, pero lo disminuye.

Lo segundo tiene que ver con esto mismo: el movimiento sindical, sus dirigentes, están muy ligados a los partidos políticos. Eso disminuye el riesgo del rechazo espontáneo de los acuerdos más cupulares, en el sentido de que hay un criterio de identidad colectiva que está ligando a los dirigentes sindicales con el gobierno, y que es la existencia de un sistema de partidos muy fuertes. El punto se refleja de manera ejemplar en el tema de los asesores de las organizaciones

sindicales, invariablemente ligados al sistema político.

Tercer elemento: la naturaleza del punto de partida. Si nuestro punto de partida involucrara una opción entre salarios y participación, yo no apostaría a que con participación se va a resolver el problema de salarios; reconozco que es una válvula, pero no apostaría. No creo posible conseguir una significativa moderación salarial a cambio de participación. Pero en la mesa de discusiones hay un tercer ingrediente: el cambio en la institucionalidad laboral que dice relación con temas como los salarios futuros cuando se trata de reformar la estructura de la negociación colectiva: por allí no se obtiene una presión salarial inmediata; pero el cambio de las reglas asegura en el tiempo la recuperación salarial. Hay otros elementos de la institucionalidad laboral que tienen que ver, por ejemplo, con el financiamiento sindical, con la estabilidad en el empleo o con la naturaleza del contrato individual. Ninguno de esos cambios representa una presión salarial inmediata ni un fuerte aumento en el costo de la mano de obra; sin embargo, todos ellos son parte de ese tercer ingrediente en la mesa de negociación.

La posibilidad de que los dirigentes sindicales sean presentados como traidores a la base tiene que ver por un lado con el arco (y con la fuerza) de los partidos que constituyen la coalición de gobierno, y por el otro, con la naturaleza de la agenda que se va a discutir. Esa agenda es muy atractiva para el mundo sindical; su punto de partida no es un "salariazó" sino algunos cambios

en las instituciones laborales que amplían el menú hacia otros temas distintos de los del salario o la participación.

En parte eso es posible porque la economía que hereda el gobierno no está en crisis; por lo tanto, no se requiere hacer concertación para objetivos de emergencia, como desacelerar la inflación.

Guillermo Perry (Ex-Ministro de Minería, Colombia)

Dos preguntas relacionadas. Una, ¿cuál sería concretamente la agenda de la concertación? Segunda, ¿qué contenido se anticipa al acuerdo? La argumentación acerca de la necesidad del acuerdo concertado ha sido muy persuasiva, pero no ha habido una indicación respecto de lo que el gobierno cree puede ser el producto final.

René Cortázar

Yo creo que los esfuerzos que se han venido haciendo desde el año pasado constituyen una primera fase de la agenda, que apuntaba básicamente a crear lazos entre sectores que habían estado disociados durante mucho tiempo: la idea era ir creando un mínimo lenguaje común y un mínimo acercamiento, tanto en el plano de la discusión sustantiva como en la creación de complicidades entre sectores que tienen que ir constituyendo la nueva clase dirigente.

La segunda fase supone un esfuerzo para el logro de algún tipo de "acuerdo marco" tripartito. El gobierno tiene que buscar una concertación exitosa y, por lo tanto, el contenido de ese acuerdo tiene que tener la precisión necesaria para

asegurar la firma tripartita. Esa exigencia es la que va a definir el nivel de abstracción o de precisión que va a tener el contenido. El gobierno no puede iniciar su período, llamar a una negociación tripartita y fracasar después de un intenso proceso de búsqueda.

Sabemos que tenemos un piso para ese ejercicio, y el piso desde el cual partimos es el acuerdo ya firmado entre la CPC y la CUT. Dicho acuerdo ya es muy significativo desde el punto de vista de crear este clima de gradualidad y de garantías recíprocas en el país.

Al margen de eso es fundamental agregar otros ingredientes que tienen que ver con una visión del desarrollo futuro del país; punto que no está contenido en ese documento, pero que debe ser capaz de captar la imaginación de la gente respecto de qué es lo que se quiere hacer con el proceso de desarrollo. También hay que buscar aterrizar en algunas materias específicas, varias de las cuales ya están garantizadas. Por ejemplo, serán parte de ese acuerdo tripartito la recuperación del poder de compra de los salarios mínimos y el reintegro de ciertos bienes que fueron expropiados a las centrales sindicales. Sobre eso se construye, con la máxima precisión posible, y con una sola y gran restricción: es preciso asegurar el éxito.

El éxito creará un clima especialmente propicio para el trabajo de proposiciones de reforma; si ya se ha firmado este acuerdo más general con algunos de los temas específicos, en la tercera

fase estaremos hablando de construir otros acuerdos aceptables, más o menos explícitos, sin que esté en juego el éxito o el fracaso de una concertación social que ya partió.

Joseph Grunwald (Prof., Depto. de Economía, Univ. de California, San Diego, USA)

Reconozco la urgencia de obtener una concertación entre los sectores poderosos de la economía. Con todo, parece evidente que los sindicatos no representan a una gran parte de la población de menores ingresos; ¿quién representa, por ejemplo, a esa legión constituida por los trabajadores por cuenta propia? Temo que en el esfuerzo por obtener concertación se deje fuera de ella a la mayor parte de las personas que están en peores condiciones.

René Cortázar

El tema de los no representados está siempre presente en los acuerdos de esta naturaleza, especialmente cuando la estructura de intermediación de intereses es pluralista, como en nuestro caso. Pienso que eso crea un espacio para el Estado, que es el que debe intentar recoger las demandas de esos sectores. En general las organizaciones representativas aseguran defender los intereses de un sector que excede con mucho a sus bases; algo de verdad hay en eso. Sin embargo, la ausencia de representación de algún sector importante pero desorganizado es casi un costo inevitable en la búsqueda de un acuerdo que, creemos, sí asegura condiciones de mucha estabilidad para adelante.

Ernest Bartell (Director, Inst. Kellogg de Estudios Internacionales, U. de Notre Dame, USA)

¿Puede evaluar, en términos de su experiencia, la distribución de los “dialogantes” y los “duros” dentro de los dos sectores, en términos de su control sobre los recursos de producción, los recursos financieros y los puestos de empleo? ¿Los empresarios más poderosos son “dialogantes” o “duros”; los sindicalistas más influyentes, son “dialogantes” o “duros”? ¿Cuál es el poder de bloqueo que los “duros” tienen sobre la concertación?

René Cortázar

Si la pregunta sobre la posibilidad de bloqueo me hubiese sido formulada hace seis meses, probablemente mi respuesta hubiera sido distinta. La situación ha ido cambiando con bastante intensidad, especialmente en el sector empresarial: a nivel de la principal central empresarial del país existe hoy día, sin ninguna duda, una clara mayoría que está volcada hacia esta estrategia de concertación y de búsqueda de acuerdos. Existe también un grupo “duro”, no muy minoritario, que está intentando bloquear esta experiencia. Con todo, diría que los “dialogantes”, tanto en el empresariado como en el sindicalismo, constituyen hoy —más que hace seis meses— el sector definitivamente mayoritario.

La posibilidad de bloquear los cambios de legislación en el Parlamento requiere de cierto análisis. Como ustedes saben, en la Cámara el gobierno está en mayoría, y en el Senado en

minoría. Aún así, creo firmemente que es mucho más fácil pasar estas reformas a través del Parlamento que lograr directamente el acuerdo social con los sectores laborales y empresariales. Sin embargo, cuando se ha enfatizado la necesidad de este acuerdo social, no se ha estado pensando sólo en superar la "valla" parlamentaria: existe la convicción de que la estabilidad en el tiempo de las reglas del juego que se derivarían sólo de una simple y transitoria mayoría parlamentaria, sin acuerdo social, sería limitada.

Víctor Tokman (Director Programa Mundial del Empleo, OIT, Suiza)

Quisiera hacer un comentario sobre el tema de la representatividad de los negociadores. En la medida en que se está negociando con un sector organizado, el problema no es tan grave; la incidencia del acuerdo sobre el resto de los sectores será indirecta; no hay riesgo de que se comprometa demasiado la capacidad del gobierno de actuar en otras esferas, hacia las cuales se puede diseñar una política perfectamente consistente.

Por otra parte, entiendo la necesidad de que el acuerdo sea tripartito: el gobierno no puede permitir que esto sea meramente una negociación bipartita porque eso significaría desperdiciar su poder para imponer los ritmos, los sesgos y hasta las metas a que se puede llegar con la concertación. Esto se relaciona, a mi juicio, con un punto central: dada la situación económica de

Chile, el gobierno tiene la necesidad de introducir un sesgo pro-sindical a estos acuerdos, si es que quiere consolidar algunos avances por el lado de la equidad manteniendo una política salarial más restrictiva. ¿Cuáles son los márgenes que se da el gobierno; hasta dónde cree que es posible avanzar por este camino?

René Cortázar

¿Cuál es el propósito de la concertación y cuáles son las etapas sucesivas? Primero, y a diferencia de algunas experiencias del norte de Europa, en Chile no existe la idea de hacer una política económica concertada; esa no es la propuesta. La propuesta es mucho más específica; dice: el cambio institucional que toca a una de las médulas del funcionamiento del sistema económico y de las relaciones laborales, que es la legislación laboral, se hará por concertación. Y dice: la política social, que tiene relación con lo que pudiera ser la presión salarial (al ser la política social otro de los elementos importantes en consideración) también se hará por concertación. Eso es todo; se ha identificado sólo esos dos puntos: nunca se ha hablado de políticas de ingresos (más allá de los salarios mínimos), o de políticas concertadas de salarios y precios; de ninguna de esas cosas. En ese sentido, el acuerdo a que se llegue no es la primera etapa de un largo compromiso de política concertada.

¿Cuál es la lógica del mecanismo? Simple: en un país en donde se percibe la necesidad de so-

lidificar ciertos consensos básicos en lo económico social, éste es un modo de producir algunos cambios significativos, que son fuente potencial de grandes conflictos y tensiones. Se identifica esos cambios y se dice: "estos cambios específicos se van a hacer por este mecanismo". En segundo lugar existe un compromiso respecto de las políticas de gasto social: la fijación de las prioridades en vivienda, salud, educación, etc., se hará en consulta y con participación de las organizaciones sociales. Tercero, respecto de un instrumento importante de esta política social, que es el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, se ha planteado la necesidad de administrarlo con participación, o por lo menos con un consejo de participación de distintos sectores sociales. La concertación implica pues un compromiso limitado, lo que no obsta que esto adquiera otra dinámica más adelante.

Rodrigo Botero (Ex-Ministro de Finanzas, Colombia)

El tema de la seguridad social no ha sido mencionado. Siento, sin embargo, que hará parte importante de la política social.

René Cortázar

Se han propuesto algunos cambios en el tema de la seguridad social. Se ha mencionado, por ejemplo, la necesidad de buscar mecanismos de participación en el sistema de administración de los fondos previsionales, que es privado. Se ha consignado también la necesidad de diseñar mecanismos para extender la cobertura del sis-

tema previsional a cerca de un millón de trabajadores que hoy por hoy no tienen ninguna forma de seguridad social. En fin, son temas gruesos e importantes. Con todo, ni uno solo de los cambios que se exploran en el área previsional se equipara a los cambios de la legislación laboral, en el sentido de la potencial percepción de amenaza que generan para los actores en un proceso de transición. Puesto que allí no ha estado el foco del conflicto, tampoco se ha hecho un esfuerzo especial de búsqueda de acuerdos.

Enrique Ganuza (Agencia Sueca para la Cooperación Internacional, SAREC, Suecia)

Algunos comentarios a partir de mi experiencia de 15 años en Suecia. El primero es que una de las grandes ventajas (y desventajas) de discutir sobre concertación es la de que el término es intraducible a otros idiomas. El segundo es que, partiendo del modelo escandinavo, se tiene la experiencia de que la concertación nunca es tripartita; lo que hay es concertación bipartita a nivel de fuerzas políticas; y aparte de eso hay una tercera fuerza que es el gobierno, que no concerta sino que coopta. A grandes rasgos el gobierno tiene dos maneras de cooptar: una, a través de la política de ingresos, y otra, a través de participación política en el sistema de gobierno.

En Suecia el gobierno cooptó durante una serie de años a través de una política de ingresos. Pero, para poder cooptar a través de este mecanismo, se requieren algunas condiciones que tal vez no están dadas en Chile: tasas de crecimen-

to del 5 al 10 por ciento anual durante un período de 15 años, tasas de inflación de no más de 5 por ciento al año, tasas de desempleo de no más de 2 a 3 por ciento... Si no se cumplen esas condiciones, esta vía es intransitable. Queda el camino de la cooptación política. ¿Qué posibilidades hay de dar, en el sistema de gobierno, participación a las dos grandes fuerzas a las cuales se trata de cooptar; a los trabajadores y los empresarios?

René Cortázar

Nuestra idea no es "arreglar" acuerdos políticos, ni definir un gobierno que coopta a través de políticas de ingresos o de cualquier otra naturaleza. Una cosa que es extraordinariamente sorprendente en un país como Chile, donde la estructura de partidos es tan fuerte, y donde las estructuras de organización social han sido históricamente tan débiles (si se las compara con el sistema de partidos) es que el primer acuerdo que se ha firmado, y que tiene mucha trascendencia respecto de lo que puede ocurrir más adelante, ha sido suscrito por la principal organización sindical y la principal organización empresarial. Eso es sorprendente porque en muchos otros países se dió primero un acuerdo político, entre partidos, al que luego adhirieron las organizaciones sociales. No digo que aquí los partidos no hayan tenido alguna relación con las partes; digo que el primer acuerdo fue suscrito entre organizaciones sociales, que luego entrarán en una discusión tripartita con el gobierno. Hablo, pues, de una experiencia que se perfila distinta, con su especificidad.

Víctor Tokman (Director, Programa Mundial del Empleo, OIT, Suiza)

El proyecto de reforma laboral del gobierno incluye cuatro o cinco temas de instituciones laborales tremendamente importantes: estabilidad, huelga, sistema de negociación y financiamiento de sindicatos. ¿Dónde están las diferencias actuales en estos tres o cuatro temas para tener una idea de cuán distante está la discusión de lo que uno podría esperar del acuerdo?

René Cortázar

Cuán lejos están los acuerdos; ejemplificar con algo. Un primer tema candente: la negociación colectiva. Hasta ahora el debate ha sido planteado, desde la vertiente más dura del sector empresarial, en los siguientes términos: “negociación por empresa” (que es lo que hoy día existe, porque sería ilegal que sindicatos formaran una federación y presentaran un pliego de negociación colectiva en un nivel distinto al de la empresa; sería ilegal pensar en dos o tres empresas, o en un sindicato inter-empresas). Si uno tomara la propuesta sindical más distante, diría: “un proceso de negociación colectiva por área, por rama de producción”; esa sería la propuesta de la vertiente “dura” del sindicalismo.

Se trata, naturalmente, de propuestas que todavía son muy distantes. Estamos explorando terrenos en la dirección de levantar la prohibición existente respecto de negociar más allá de la empresa, pero sin intentar construir una institucionalidad

que “invente”, en un país que nunca tuvo negociación por rama, la negociación por área.

La estrategia frente a estos temas ha sido, más bien, buscar una institucionalidad laboral que haga posible una negociación de las partes y, en ese sentido, se trata de impulsar cambios que abran posibilidades; que contribuyan a ampliar la cancha más que a dar los resultados del partido.

No se pretende decir: “la forma institucional final va a ser ésta”; lo que se intenta es decir: “se abre una posibilidad que hará que las estrategias sindicales y empresariales vayan, en tanto puedan, definiendo el resultado final del ámbito exacto en que se va a negociar”.

Se parte de dos posiciones que inicialmente aparecen como extremadamente distantes y hasta confrontacionales; se van venciendo resistencias; se llega a la posibilidad de un entendimiento que contribuye a la estabilidad. Así ocurre también con el tema de la huelga, que figura como uno de los puntos más conflictivos de la discusión...

Quiero ligar todo esto con una idea final: asumimos que el esfuerzo que se haga en la fase dos de la concertación, en el sentido de buscar acuerdos esenciales entre empresarios y trabajadores, y en la dirección de afinar los proyectos de ley, es muy importante. Con todo, es evidente que el gobierno no puede limitar las reformas que piensa introducir a la legislación laboral sólo a aquellas áreas en las que existe consenso entre

las partes. La búsqueda de estos acuerdos sociales se ha planteado como una condición deseable; no como una condición indispensable para que el gobierno pueda seguir la estrategia de elaboración y presentación de proyectos de ley que considera en su Programa.

Sin embargo, apostamos fuertemente a que esta primera fase, de búsqueda de acuerdo tripartito, puede facilitar enormemente la tarea que tenemos por delante.

El tema económico ofrece una cierta dificultad en términos de encontrar la perspectiva exacta, correcta, porque naturalmente la gente se mueve y oscila, sobre todo los extranjeros, entre impresiones distintas y contradictorias. Eso es así, en parte porque la información que entrega la prensa internacional muestra una permanente inclinación a fluctuar entre opiniones e imágenes catastróficas e impresiones y opiniones de entusiasmo, admiración y hasta éxtasis. Creo que el caso de la economía chilena es un ejemplo bastante claro de esta situación.

Un observador extranjero que llega a este país puede fácilmente forjarse la impresión de que la economía chilena está en una situación expectante y hasta espectacular; algunos han llegado a decir que lo mejor que podría ocurrir es que no se hiciera nada... para garantizar de esta manera todos los frutos y beneficios del proceso económico de los últimos años.

Para quienes hemos estado durante 16 años en una

LA POLITICA ECONOMICA PARA LA TRANSICION

Alejandro Foxley

(Ministro de Hacienda)

El tema económico ofrece una cierta dificultad en términos de encontrar la perspectiva exacta, correcta, porque naturalmente la gente se mueve y oscila, sobre todo los extranjeros, entre impresiones distintas y contradictorias. Eso es así, en parte porque la información que entrega la prensa internacional muestra una permanente inclinación a fluctuar entre opiniones e imágenes catastróficas e impresiones y opiniones de entusiasmo, admiración y hasta éxtasis. Creo que el caso de la economía chilena es un ejemplo bastante claro de esta situación.

Un observador extranjero que llega a este país puede fácilmente forjarse la impresión de que la economía chilena está en una situación expectante y hasta espectacular; algunos han llegado a decir que lo mejor que podría ocurrir es que no se hiciera nada... para garantizar de esta manera todos los frutos y beneficios del proceso económico de los últimos años.

Para quienes hemos estado durante 16 años en una

oposición constante, intensa y permanente hacia el régimen del general Pinochet en el plano político, siendo además fuertes críticos del desarrollo de los enfoques económicos durante este período, pudiera ser que la actitud menos complicada en una situación como esta fuera la de retomar ese diagnóstico y esa crítica de 16 años, reelaborarla y deflactar, por así decir, los éxitos que la economía chilena puede mostrar hoy día. Yo no quisiera escoger ese camino.

A mí me parece que es preciso hacer un esfuerzo extremadamente riguroso para despejar la maleza, aquietar las pasiones, e intentar una visión lo más objetiva y precisa posible acerca de la situación en que nos encontramos, y de lo que debemos hacer hacia adelante. Pero es inevitable hacer alguna referencia a la historia; no podemos negarla, no somos inocentes ni recién nacidos. Hemos vivido 16 años de autoritarismo y en esta economía han pasado muchas cosas.

Para no cansar quisiera remitirme a un sólo elemento de análisis que, a partir de lo que ocurrió en la economía chilena en 1981-82, permite rápidamente avanzar hacia la situación presente.

En 1981 el Wall Street Journal publicó aquel famoso editorial donde solicitaba a los dirigentes políticos de la Casa Blanca que pidieran en préstamo al gobierno chileno su equipo económico para manejar la economía americana. Un año después Chile había pasado desde la euforia a la visión de la catástrofe. La economía estaba postrada; el gobierno más liberal que haya tenido este país en toda su historia se había visto obligado a intervenir casi en su totalidad al sistema financiero; se habían

desintegrado los grupos económicos que se constituyeron en el período inmediatamente anterior. Las empresas intervenidas llegaron a ser equivalentes a las 91 empresas del proyecto de "área de propiedad social" que, a través de las expropiaciones, aspiraba a constituir el gobierno del Presidente Allende en el período 1970-73.

La crisis de 1982-83 fue un descalabro de enorme magnitud. Ella explica que aún hoy aproximadamente un tercio del PGB esté comprometido como deuda del fisco con el Banco Central; deuda que a su vez fue incurrida por el Banco Central para rescatar a este sistema financiero que había colapsado. Ese momento de la economía chilena fue un momento de crisis que probablemente haya sido olvidado, sobre todo por los observadores extranjeros; no obstante, significó que las tasas de desempleo remontaran por sobre el 30 por ciento, que la caída en la producción industrial superara el 20 ó 25 por ciento, y que desaparecieran un gran número de empresas que en condiciones relativamente normales desde el punto de vista del manejo macroeconómico no sólo hubieran podido sobrevivir sino que estaban en verdad en un proceso de acomodación a la estrategia de apertura hacia el exterior. Algunos de nosotros escribimos por entonces diversos artículos que incluían obviamente una crítica muy dura a las políticas que habían conducido a esa crisis.

Ahora bien, si uno da un salto brusco y se sitúa a fines de 1989 tiene que reconocer el hecho de que a partir de esa profunda crisis se produjo finalmente lo que —creo— los autores del cambio estructural

profundo que estaba proyectado a partir del año 74 esperaban que ocurriera: una recomposición fundamental de la forma de funcionamiento de la economía chilena, con una reorientación de la estructura productiva hacia el sector externo, con un fuerte incentivo y una respuesta adecuada de un estrato importante del sector empresarial, cuyos animal-spirits finalmente despertaron y fueron, en el dolor y al calor de la crisis, capaces de iniciar un proceso de inversión, de modernización productiva y de incremento de las exportaciones que yo me atrevería a calificar como notablemente exitoso.

Crisis y recomposición. Una economía que se plantea entonces, sin ningún complejo, como una economía que quiere competir mano a mano en los mercados mundiales, y que para hacerlo no necesita de esquemas intermedios o de colchones que aminoren las exigencias sobre el productor privado (léase, esquemas de integración regional) sino que entra directa y hasta brutalmente a competir en los mercados mundiales.

Naturalmente estamos dentro de un esquema clásico, es decir, un modelo en donde los recursos se van reasignando hacia aquellos sectores en los que claramente, y en la forma más primaria, el mercado está dando una señal de que el país es competitivo. Chile avanza entonces a un proceso de modernización fuertemente concentrado en el sector primario, productor de materias primas o de productos agrícolas, forestales, mineros y pesqueros de exportación. La evolución excluye para todos los efectos prácticos, en esta fase por lo menos, a casi la totalidad del sector manufacturero, dejando

rezagado por detrás, a mucha distancia, al sector de pequeña y mediana empresa. Se produce por tanto un aumento de la diferencia de productividad entre este sector exportador y el sector más tradicional de la agricultura o de la industria, que coincide a menudo también con el sector de los productores de menor escala.

Este período de recomposición es también importante en una dimensión estructural; va acompañado de una muy fuerte disminución del papel del Estado; de un debilitamiento de la capacidad del Estado para hacer política pública en muchas de las áreas en las cuales habitualmente (en América Latina, o en otros países de desarrollo similar) realizaba una muy activa y positiva acción de promoción.

La recomposición coincide además con un período de recuperación y de superación de los niveles históricos en materia de exportaciones. La inversión, que durante la crisis experimentó una caída extraordinariamente intensa, se recupera a lo largo del período posterior hasta recobrar un nivel normal a fines del 1989. Toda esta evolución es un proceso bastante brutal, que se hace sin ninguna consideración explícita respecto de lo que ocurre con las personas que participan del proceso productivo y a las cuales, en definitiva, se las obliga a un ajuste que por el lado social tiene un costo bastante alto. Desde esa perspectiva lo que se intenta es en cierto modo construir de alguna manera lo que alguien ha llamado, exagerando desde luego, el "modelo Bangladesh"; la lógica que subyace a ese "modelo" indica que una economía puede hacerse

rápida y competitiva si es capaz de deprimir suficientemente el nivel de salarios, y si puede operar en aquellos rubros fundamentales en los que no es necesario ir más allá de extraer el recurso, ponerlo en el puerto y exportar.

El modelo no aborda todavía el problema, bastante más complicado, de una estrategia de desarrollo hacia afuera que supone concentrar el esfuerzo y la preocupación en el único factor que realmente puede garantizar el éxito de largo plazo: el incremento sostenido y permanente de la productividad; desde luego obvia todo lo que hay que hacer en el sistema económico para que ese aumento de la productividad se de, se mantenga y se desarrolle en el tiempo. Lo que se produjo entonces fue esta caída de salarios y un fuerte deterioro en la función social del estado, en parte por la necesidad fundamentalmente ideológica de jibarizarlo, y en parte simplemente porque ese objetivo social —y aquí estoy simplificando— no estaba presente como una prioridad política importante: se hicieron esfuerzos parciales para mejorar la eficiencia de la asignación y por focalizar mejor el uso de los recursos destinados a algunos programas sociales específicos, pero en lo grueso lo que se consiguió fue un deterioro social bastante fuerte.

Este es un dato importante porque es lo que explica el desenlace del último proceso electoral. (En octubre pasado me invitaron a dar una charla en el American Enterprise Institute; cuando terminé mi exposición, Paul Craig-Roberts, un destacado exponente del pensamiento neo-conservador, me dijo: “yo no reconozco la exposición que usted ha

hecho; hablamos de una economía en la cual el producto ha crecido un 7 por ciento en el último año, en que la inflación está a nivel de 15 por ciento, en que las exportaciones han crecido a tal tasa, en que hay un excedente comercial de no se cuanto, etc...” El deducía, de la lectura de todos esos índices, que en Chile teníamos un éxito económico sin parangón en ninguna otra parte del mundo. Le contesté simplemente formulando una pregunta: ¿por qué entonces el gobierno perdió la elección?

El punto que quiero hacer es que en Chile se produjo una dramática disociación entre este proceso modernizador, focalizado en determinados sectores, y el rezago y la demora en el “derrame” de los beneficios de esa evolución hacia aquellos sectores de la población que veían con entusiasmo la posibilidad de incorporarse a ese proceso de modernización que sin embargo los excluía de sus resultados. Más bien, el proceso modernizador coincidía en el tiempo con un deterioro significativo de la condición social de esos sectores. Ese es pues, un tema clave del que no podemos sustraernos al tomar el gobierno.

Tenemos, por otro lado, la evidencia de que esta economía ha hecho un proceso de apertura muy impresionante (uniformando primero los aranceles en un 10 por ciento, y subiéndolos luego al 15 por ciento) en un período muy breve; ha conseguido además que el aparato productivo siga funcionando. Como contrapartida de todo esto, sin embargo, basta dar un vistazo a la trayectoria de estos 16 años para concluir que la economía chilena se ha hecho extraordinariamente vulnerable a los shocks

externos. Alzas en la tasa de interés internacional o caídas en los precios de los principales productos de exportación tienden a amplificar su impacto interno, generando ciclos recesivos agudamente pronunciados, seguidos por cierto de ciclos de recuperación a su vez más favorables y más positivos si uno compara la recuperación local con la de otras economías que han caído menos en el ciclo recesivo. Cuando se contrasta los resultados de Chile con los de otros países latinoamericanos en los últimos cinco años se concluye que estamos muy bien, pero eso implica omitir deliberadamente el impacto de las grandes crisis que hemos experimentado en el período inmediatamente anterior. El hecho es que el país, su economía abierta, ha incrementado fuertemente su vulnerabilidad en el frente externo.

Por otro lado, hay un test que todavía esta economía no ha pasado; queda por demostrar su capacidad de crecer establemente en el tiempo a una tasa razonable, compatible con un desarrollo social también adecuado. El crecimiento neto de los últimos 16 años ha sido muy bajo, inferior al 1 por ciento del PGB por persona, fruto del permanente va-y-ven entre caídas de hasta 15 por ciento en el producto por año y de recuperaciones también impresionantes de 6, 8, y hasta 10 por ciento por año. A la vuelta del tiempo el crecimiento neto del país ha sido muy mediocre, por lo que esta economía tiene aún que mostrar que, después de esta transformación estructural muy profunda, es capaz de generar un proceso de acumulación suficientemente vigoroso como para asegurar una tra-

yectoria de crecimiento más estable y sostenido en el mediano y el largo plazo.

Paso ahora a describir la situación inicial con que llegamos y nos hacemos cargo del gobierno.

Nos encontramos, en primer lugar, con una economía que desde el punto de vista cíclico está en el momento más alto de la curva. Los precios del cobre han estado en niveles extraordinariamente altos en los últimos dos años y, en general, los precios de los restantes productos de exportación han acompañado este desempeño; términos de intercambio muy favorables; ganancias muy significativas, tanto para la economía en su conjunto como para el sector público en particular. La proyección a corto y a mediano plazo anticipa una caída en el precio del cobre, fenómeno que ya se está observando: el precio ha descendido desde un dólar y 60 centavos por libra a un dólar y 10, mientras las proyecciones señalan que podría esperarse un descenso a cerca de 80 u 85 centavos de dólar por libra en los próximos años.

En segundo lugar, recibimos una economía recalentada. Es curioso que la imagen "tecnocrática" del equipo económico saliente se haya afincado tan fuertemente, porque si uno ve los indicadores económicos del año 1988, a partir del lanzamiento de la campaña del general Pinochet para ser reelegido en el plebiscito de octubre, observa claramente que la política económica sufrió un viraje muy fuerte: pasó a ser notablemente expansiva (la cantidad de dinero creció a tasas del orden de un 50 por ciento en el año), se produjo una rebaja de impuestos extraordinariamente grande y se observó

un aumento (y un descuadre) en el gasto público, más allá de lo que estaba presupuestado originalmente. Resumo a brochazos muy gordos: este viraje se concreta a lo largo del año 1988; el gobierno pierde el plebiscito; en el período posterior el gobernante que se va no tiene la voluntad política de realizar oportunamente el ajuste necesario para lograr que el incremento del gasto, que ha alcanzado magnitudes del orden de un 10 por ciento al año en el último bienio, esté más en concordancia con el aumento de la capacidad productiva, que ha sido del orden de un 3,5 a un 4 por ciento año. La economía sobrecalentada supone una presión inflacionaria; la tasa anualizada de la inflación del último trimestre remonta a un 30 por ciento, magnitud que duplica la inflación de 1988.

Primer problema, entonces, economía recalentada.

Segundo problema, que es también un factor positivo: aquí (al revés de lo ocurrido en Argentina, Brasil y Uruguay) se hizo un ajuste fiscal extraordinariamente drástico; un proceso difícil y muy duro que finalmente derivó en un equilibrio y hasta en un superávit fiscal. Se trata, por cierto, de un equilibrio muy influído por el alto precio del cobre y por los ingresos de privatizaciones muy masivas de empresas, y obtenido a costa de ir más allá del hueso en la disminución del presupuesto normal de operación de las instituciones básicas del Estado o del sistema que gira alrededor del Estado, como las universidades, por ejemplo. Equilibrio fiscal, a fin de cuentas.

Por otro lado está siempre en el horizonte el problema de la deuda externa; tal vez menos impor-

tante hoy día que hace un tiempo atrás. La deuda con la banca privada se ha reducido más o menos a la mitad a través de las operaciones de conversión: esa deuda es hoy del orden de unos 5,500 millones de dólares, pero se ha intensificado el endeudamiento con los organismos multilaterales de crédito. Hacia el futuro se percibe una cierta tendencia a que los flujos netos de financiamiento externo se hagan negativos: si los flujos de mantienen “normalmente”, pronto habrá que pagar más que lo que se va a recibir. Ese es otro problema que también está en el horizonte...

Salto a la parte propositiva, simplemente dando dos o tres brochazos gruesos acerca de “la historia” en que estamos.

Primero, y claramente, estamos haciendo una apuesta a la economía abierta; apostamos al proceso de modernización de la economía chilena y a su integración lo más plena posible a los mercados mundiales. Apostamos a que los aumentos de productividad sean el motor del proceso de modernización; a que el proceso de modernización se apoye, en forma bastante significativa, en la capacidad de los empresarios chilenos para enfrentar exitosamente este desafío, más allá de los rubros obvios en los cuales es fácil ganar mucho dinero. Apostamos a que nuestros empresarios serán capaces de introducirse en procesos y en fases mucho más sofisticadas para hacerse competitivos en los rubros manufactureros. Apostamos a que seremos capaces de elevar, por ejemplo, la productividad de la pequeña agricultura, para incorporarla de veras al proceso exportador; a que elevaremos permanen-

temente la capacidad de manejo de nuevas tecnologías de la fuerza de trabajo; a que haremos todas aquellas cosas que hace una economía moderna para tener éxito en los mercados mundiales a fines del siglo XX. Apostamos a que seremos capaces de buscar una mejor integración entre lo que hacen las empresas, los centros de investigación tecnológica y hasta los gobiernos locales. Apostamos a que encontraremos una mejor resolución de la relación entre empresarios y trabajadores para, a través del principio del trabajo en equipo, estimular un crecimiento endógeno de la productividad al interior de las empresas...

Asumimos por cierto que para entrar en esa fase se requiere una concepción del rol del estado que difiere claramente del papel "subsidiario", que a partir de nuestra experiencia significa en definitiva que el estado no interviene, excepto cuando tiene que apagar incendios, regulando a lo mínimo las actividades económicas e "interviniendo" de una manera muy secundaria en los problemas de funcionamiento de los mercados. Nos vamos a jugar por el esquema de economía abierta con la idea de proyectar a Chile hacia adelante, si se quiere como un caso interesante de un país pequeño, rico en recursos naturales, con una fuerza de trabajo altamente calificada, con buenos cuadros técnicos y profesionales, con un aparato institucional del estado que funciona bien, más organizado, con mayor experiencia en el desempeño de la función pública, con una larguísima tradición de más de 50 años de política social y, por lo tanto, con una capacidad de intentar, en algún grado, un mejor equilibrio entre

las exigencias paralelas del desarrollo económico y social.

Aspiramos a socializar una concepción más completa de lo que debe ser un proceso de modernización; un proceso que implica exigencias desde el punto de vista de la productividad y de las tecnologías y que simultáneamente es incorporador, integrador de esa periferia potencial que está subordinada y muy distante en productividad del sector moderno. Un proceso que además entiende que la magnitud del esfuerzo social que el país hace no es independiente del resultado ni de las posibilidades de éxito y de mantención en el tiempo de la modernización. Un proceso que internalice la idea de que la equidad no es solamente una preferencia ideológica o ética de los que están interesados en que la experiencia funcione, sino más bien, un requisito indispensable para que el país disponga permanentemente de una fuerza de trabajo que, por la vía de la capacitación dinámica, permanente y continua; por la vía del acceso adecuado a los servicios sociales básicos, esté en condiciones de hacer un aporte productivo mayor y de tener el incentivo necesario para ejercitarse en la innovación y la creatividad.

Me quedo aquí, admitiendo que este proyecto es riesgoso.

Es obvio que este proceso de modernización y de incorporación a los mercados mundiales internaliza la inestabilidad de esos mercados y que además empieza llevarnos de la mano, imperceptiblemente, a una integración en mercados como el financiero, donde la inestabilidad es aún mayor. La chilena es

hoy una economía atractiva: pequeños y grandes capitalistas que han invertido unas platas en acciones de fondos mutuos en Nueva York, Londres, Ginebra, París o Zurich, están golpeando día a día nuestras puertas porque quieren invertir en nuestro mercado de capitales. Tenemos hoy día un sector financiero extraordinariamente sofisticado, que está permanentemente ensayando nuevas formas de operación o de desarrollo de instrumentos financieros bastante imbricados con el sistema financiero internacional. Para decirlo francamente, no sabemos lo suficiente acerca de este tema; no tenemos un diagnóstico suficientemente fino de cuáles son los límites de este proceso, y cuáles sus repercusiones, y por tanto vamos a tener que introducimos en un proceso de aproximaciones sucesivas, por cierto con un Estado muy alerta y muy regulador, para evitar que nos lleve a una inestabilidad que excede de los límites que un sistema político abierto y democrático puede tolerar. Pero si me preguntan en que estamos, la respuesta es que estamos más bien por avanzar en ese proceso; no estamos por cerrarlo.

Este enfoque tiene como contrapartida la necesidad de incorporar a este sistema económico, que desde el lado externo va a admitir elementos de shock y de potencial inestabilidad, un factor compensador que se traduzca en un fuerte énfasis por ampliar la capacidad de generar estabilidad interna.

Creo que para que esto funcione, por ejemplo, se necesita en primer lugar de un sistema político bastante estable; un sistema capaz de dosificar, morigerar y atemperar su nivel de conflicto prove-

yendo institucionalmente de los canales, las señales y el clima apropiado para privilegiar más bien los elementos de cooperación, la constitución del trabajo en equipo, la concertación entre los distintos actores involucrados en este juego: estado, empresarios grandes y pequeños, sindicatos. Esto nos obliga, creo, a aplicar una política macroeconómica que enfatiza con intensidad el problema de la estabilidad; estabilidad de precios, equilibrio fiscal, manejo financiero cuidadoso. Pienso también que nos obliga (y digo "nos" obliga porque hablo de un gobierno de coalición que incluye casi a la totalidad de la izquierda) a una concesión ideológica fundamental, porque involucra un compromiso de estabilidad no sólo en las reglas del juego del funcionamiento del sistema económico sino también de estabilidad en la estructura de la propiedad, viejo tema que ha penado por décadas en la historia política chilena y que se constituyó, en algún momento, en el punto catalizador de la polarización política, del conflicto suma cero y del antagonismo fundamental que se vivió hasta hace muy poco en nuestro país.

Hemos procurado equilibrar de algún modo estos elementos de estabilidad con la idea de propiciar unos cuantos cambios que estimamos fundamentales. En primer lugar, es evidente que existe un desequilibrio fundamental en las relaciones entre el factor trabajo y el factor capital, entre trabajadores y empresarios. Se trata de un área que requiere de una corrección estructural fundamental, entre otras cosas porque, si no existe una percepción de equidad básica en este plano, ninguno de los otros elementos y requisitos necesarios para un proceso

de modernización con crecimiento endógeno de la productividad va a estar presente.

En segundo lugar, la consecuencia lógica de lo que decimos cuando afirmamos que la equidad es un principio necesario para todo lo anterior, y al mismo tiempo enfatizamos la idea de la estabilidad macroeconómica, cae por su propio peso: aquí hay que hacer una reforma tributaria importante; tiene que haber un esfuerzo, una importante contribución de recursos del sector privado a la tarea de saldar gradualmente la deuda social contraída en estos años con los sectores más pobres. En este punto nuestra propuesta considera la reposición de un impuesto a las utilidades de las empresas, un aumento en la progresividad del impuesto a la renta y una readecuación de la tributación de aquellos sectores que, como la agricultura, la minería y el transporte, tributan sobre la base de un sistema de renta presunta a pesar de que contienen, como en el caso de la agricultura, a un sector frutero que genera enormes utilidades efectivas. Tan fundamental nos parece este tema que ésta va a ser, prácticamente, la primera iniciativa económica del nuevo gobierno.

Quiero agregar que nuestra idea es asociar esta reforma tributaria a programas sociales muy directos y muy visibles. No quiero entrar en detalles, pero puedo adelantarles que existe un programa bastante estructurado que incluye un conjunto de iniciativas en terrenos como la salud pública, la educación, la capacitación para el trabajo, la vivienda, el apoyo a la pequeña empresa, etc.

Termino haciendo dos puntos adicionales, que aluden por cierto, a nuestros desafíos más importantes.

En primer lugar, vamos a tener éxito o vamos a fracasar, en una buena medida, dependiendo de lo que ocurra durante el primer año. Tenemos que evitar a toda costa el ciclo tradicional de la política económica que es tan común a tantos países latinoamericanos y del cual no hemos estado ajenos en el pasado. Ese ciclo funciona de la siguiente manera:

Después de un gobierno autoritario, en el curso del cual se ha contenido fuerte y duramente las demandas sociales, se ha reprimido al movimiento sindical y a las organizaciones sociales y se ha desmantelado en buena parte el aparato del estado, el nuevo gobierno democrático designa funcionarios competentes en las distintas esferas de la acción pública. Llenos de entusiasmo después de una larga ausencia del poder, llenos de ideas creativas, esos funcionarios se instalan en sus nuevos cargos. Pronto descubren que el aparato institucional que los respalda es débil, y entonces generan una presión inmediata para aumentar fuertemente el gasto de operación del estado, y para realizar más iniciativas que las que equipos todavía inexpertos son capaces de iniciar con una mínima probabilidad de éxito. Se hace mucho ruido, se dan continuas conferencias de prensa para anunciar cada día cinco nuevas brillantes iniciativas. Se agobia al Parlamento con más proyectos legislativos que los que ese Parlamento también inexperto puede realmente digerir y tramitar.

Por otro lado, los dirigentes sociales, cuyos músculos están un tanto flácidos a causa del largo receso autoritario, quieren rápidamente mostrar que después de todo están en forma: entonces comien-

zan los paros de advertencia. Quienes llegan al gobierno, encabezando mal que mal una coalición de centro-izquierda, son proclives y vulnerables a que se les acuse de haber olvidado rápidamente su sensibilidad social y su espíritu progresista. Entonces se cede a esa presión social, se cede a la necesidad de mostrar muchas cosas en un plazo muy corto.

Se tiene un primer año brillante; se aplaude fuertemente al Presidente, su popularidad en las encuestas sube a niveles inesperados; la gente está contenta y satisfecha con el nuevo régimen democrático.

A mediados del segundo año el Presidente del Banco Central empieza a mostrar un ceño adusto, que se comunica rápidamente al rostro del ministro de Hacienda. La inflación comienza a subir, el presupuesto fiscal se desajusta, los proyectos en el Congreso se demoran más de lo necesario. Se empieza a hablar de un ajuste y la discusión se traslada acerca de si ese ajuste debe ser de shock o gradual. La decisión se posterga porque la coalición de gobierno no está de acuerdo al respecto.

Al tercer año estamos en medio de una crisis política. Al cuarto año estamos enfrentando una elección con un Presidente que ha caído muy bajo en las encuestas y hemos completado el ciclo tradicional de la política populista en América Latina...

Debemos evitar la tentación de un primer año bueno o muy bueno; debemos conseguir un primer año más o menos, y más bien tirado al menos... Un año en que podamos funcionar sin enfrentar presiones políticas o desbordes sociales intolerables, para ir proveyendo, eso sí, de un horizonte; para ir ex-

pandiendo el límite de lo posible. De allí la importancia estratégica, desde luego fundamental, de la reforma tributaria; de allí también la importancia estratégica fundamental de una buena negociación de la deuda externa; de que exista capacidad para generar rápidamente buenos proyectos, sobre todo en el área social, susceptibles de ser financiados por los organismos internacionales. De allí asimismo la necesidad de impulsar una política liberal, sin complejos, hacia la inversión extranjera y el capital externo; de allí la necesidad, entonces, de enfrentar este desafío en una forma que rompa, ojalá sistemáticamente, todos los estereotipos que de un lado o del otro estamos heredando, y que tan a menudo nos limitan en la capacidad de acción, de movimiento y de decisión para perfilar este proyecto de futuro que estamos delineando para Chile.

Creo —y termino con esto— que este gobierno de cuatro años va a tener éxito si logra avanzar gradualmente en esta dirección en el plano económico, y si lo logra manteniendo al mismo tiempo un sistema político abierto, funcionando fluidamente, con un nivel de conflicto manejable.

Es, doblemente, una tarea modesta y muy ambiciosa.

Intuyo que va a requerir de mucho más coraje del que hoy día nos imaginamos. No me atrevo a profetizar sobre sus probabilidades de éxito pero, sin duda, viendo lo que ha sido el proceso político y el proceso social de este país en el último año, puedo asegurar que hoy día estamos en mucho mejores condiciones para emprenderla de lo que nunca soñamos en ese largo período de la dictadura.

DEBATE

Fernando Henrique Cardoso (Senador Federal,
Brasil)

Escuchando a Alejandro Foxley recordé a Helio Yaguaribe, quien decía que Hegel tendría razón si todos los hombres fueran tan inteligentes como nosotros mismos: entonces el proceso histórico sería la consecuencia del espíritu. Difícilmente se ha hecho en otra parte del mundo una transición tan meritoria como la que estamos viendo en Chile; por lo demás, es una transición que se da luego de varios intentos y de algunos fracasos en América Latina. Me impresiona sobre todo la descripción del ciclo populista, que replica casi exactamente la experiencia del Brasil; la diferencia estriba en que las precondiciones para que el gobierno diseñe una estrategia de desarrollo y de transformación dentro de los límites ya descritos son muy positivas en Chile.

Yo no sé si el "gradualismo" podrá sustentarse tan pronto la sociedad sea más libre; creo que a medida que el tiempo avance, cuando las expectativas se formen y el juego político empiece a darse, empezarán los problemas. Quizás aquí, a diferencia de lo que pasó en Brasil, las objeciones vengan en un primer momento no de los de abajo, sino de los de arriba, a causa de esta

iniciativa de la reforma tributaria. No imagino cómo van a reaccionar los empresarios. En el caso del Brasil, cualquier intento, por pequeño que sea, de hacer una reforma fiscal más drástica, produce un "bombardeo" difícil de tolerar, porque no sólo reaccionan los sectores pudientes directamente afectados sino también los que tienen la expectativa de ser ricos algún día. Además, todo el conflicto es exacerbado por la prensa y la televisión. Obviamente no quiero preanunciar ningún fracaso; sólo intuyo que el juego político será más duro de lo que se imagina en el primer momento.

Después están los de abajo: los sindicatos, los funcionarios públicos, los profesores, los médicos, las enfermeras; toda esa gente que no funciona como una categoría que "debe comprender", sino como una categoría que expresa necesidades y expectativas, y que va a presionar. Digo esto para reforzar la importancia de que "se sepa" que quizá hay que decir NO para aguantar el proceso.

Por el momento todo está tan bien dibujado, que casi me da susto que luego el proceso político no permita hacer mucho.

Alejandro Foxley ha mencionado la crisis de 1982; de cómo la liberalización era vista hasta entonces como algo formidable. Después, de hecho, hubo cambios de política, de manera que los resultados del cambio estructural, visibles ahora, no son plenamente imputables a las políticas liberales de antes. Y sin embargo, hay una estrategia exitosa de inserción creciente de la

economía chilena al mercado mundial; cierto que la vuelve más vulnerable, pero ese es un dilema con el que hay que contar. Yo creo que en gran medida, en esta y en otras realidades, el éxito o el fracaso no se deben tanto a las estrategias que los gobiernos se plantean sino al momento del ciclo en el cual una fuerza política llega al gobierno. Chile presenta ventajas y precondiciones para impulsar una política económica como la descrita, con su racionalidad y sus grados de contención... a condición de que no exista un deterioro inmanejable del comercio internacional, eventualidad para la que habría que tener ya algunas ideas de mediano plazo.

Alejandro Foxley

Hay, en los comentarios de Fernando Henrique Cardoso, algunos temas muy de fondo, sobre los que no quisiera abundar. El ha tocado una serie de aspectos insuficientemente presentes en mi exposición y que nos ayudan, como es obvio, a pensar mejor el futuro. También es absolutamente efectivo que los economistas incurrimos a menudo en la tentación de visualizar los procesos como "un diseño de futuro", con distintas etapas, en cada una de las cuales impera la racionalidad. Admito que no he escapado a esta deformación profesional en mi presentación de hoy.

José Serra (Diputado Federal, Brasil)

¿Cuánto es lo que se piensa obtener para el fisco, como porcentaje del PIB, con esta reforma tri-

butaria que aparece en todo momento como alternativa, sea para aumentar la tasa de inversión, sea para sostener algún proceso de redistribución?

Avanzo también algunas preocupaciones y menciono algunos aspectos que me parecen bastante más favorables acá que en mi país, Brasil. Las cuestiones inquietantes... Primero, el hecho de que se llega al gobierno hacia el final de una fase de bonanza del sector externo. Segundo, la próxima aparición de una presión, que seguramente se intensificará, por aumentos salariales y por incrementos de servicios típicos del área social: habitación, salud, educación. Tercero, la necesidad de aumentar la tasa de inversión en una situación de virtual inexistencia de capacidad ociosa: en 1989 el PIB potencial y el efectivo de Chile fueron prácticamente los mismos.

Por otro lado — y aquí recojo algunas cosas que se han dicho — comparemos con Brasil. Primero, la democracia chilena entra al gobierno con una inflación relativamente baja y con una situación fiscal relativamente buena, aunque la declinación del sector externo puede traer problemas; en Brasil la inflación, al momento del regreso de la democracia, era de 200 por ciento al año. Segundo, en Chile desapareció la discusión en torno de la idea de hacer cambios en las relaciones de propiedad, lo que refuerza el potencial operativo de la coalición de centro-izquierda; en realidad, hay tres cuestiones claves en que las diferencias entre la Democracia Cristiana y la Izquierda no son muy mayores: (1) la

cuestión del Estado (porque nadie es partidario de privatizar mucho más, ni de aumentar la propiedad estatal); (2) la cuestión nacional (porque nadie está abogando por un cierre de la economía); y (3) la cuestión de las relaciones de propiedad (cuya intensidad en el debate chileno parece haberse esfumado). En Brasil las diferencias en torno de estos puntos son muy relevantes, y ciertamente dificultan la posibilidad de una mayor unidad. Tercero, la transición chilena se hará con lo que fue la "Oposición democrática a la dictadura", pero con una muy intensa presencia del régimen antiguo. Eso puede facilitar el proceso de contención de las expectativas y de la explosión del ciclo populista que Alejandro ha descrito. No digo que me guste que eso sea así; anoto que eso puede facilitar incluso "el gradualismo"; que la gente no exija un primer año muy bueno, lo que es extraordinariamente importante para que la transición resulte. Cuando se votó la Constitución en Brasil la gente se sentía libre de imaginar que podía hacerse cualquier cosa con ella: desde asegurar más justicia hasta crecer aceleradamente... Cuarto, la situación de Perú, Argentina y Brasil no es irrelevante cuando se trata de evitar el riesgo del populismo; tener todos esos ejemplos a la vuelta de la esquina servirá. El quinto aspecto es también fundamental, y tiene que ver con la estructura social y política chilena: esta idea de la concertación tiene acá una potencialidad mucho mayor porque los partidos políticos, además de ser fuertes, tienen una fuerte representación en el movimiento social y en las grandes centrales empresariales y sindicales.

He ahí cinco diferencias muy gruesas. A pesar de las inquietudes que consigné al comienzo, tengo, como ven, mucha más que una razón para estar optimista respecto del proceso de ustedes.

Alejandro Foxley

Respondo derechamente la pregunta puntual. Idealmente pensamos que a través de la reforma tributaria será posible recaudar recursos por un monto del orden del 3 por ciento del Producto Interno Bruto. Si tenemos una negociación exitosa probablemente vamos a llegar a una suma un poco inferior a esa. La tasa tributaria representa alrededor de un 16 por ciento del producto si se considera la tributación en moneda nacional, excluyendo los ingresos del cobre. La carga impositiva ha bajado fuertemente en los últimos años; las reducciones tributarias del régimen militar han implicado una caída de entre 4 y 5 puntos del Producto Interno Bruto en la recaudación. Lo que estamos planteando es revertir más o menos la mitad de las reducciones tributarias del último quinquenio, introduciendo además algunos perfeccionamientos en el sistema.

Lance Taylor (Prof., Depto. de Economía, Massachusetts Inst. of Technology, MIT, USA)

Un par de comentarios. El primero sobre el tema del “más” o el “menos”; y sobre la importancia de pensar en el “menos”. Alejandro mencionó la

gravitación de al menos dos ciclos en su presentación: uno es el ciclo político del populismo, de redistribución y sobreexpansión, que lleva a una situación de exceso de demanda, inflación y ahorro forzoso. El otro ciclo es el del precio de las materias primas. Mi preocupación es que Chile ingrese al primer ciclo, sobre todo conociendo la historia del país. ¿Qué pasa entonces si como consecuencia de un deterioro de los términos de intercambio se registra una caída de dos puntos en el Producto Interno Bruto y se plantea la necesidad de pensar en una política de austeridad; de reducir demanda agregada? ¿Sería factible, dados los compromisos del gobierno, entrar en un ciclo de redistribución y expansión, o entraríamos en una crisis política bastante sería como resultado del impacto exterior?

Alejandro Foxley

El problema que plantea Lance Taylor es bastante fundamental: ¿cómo se defiende una economía; cómo estabiliza sus objetivos frente a un shock externo que traduce deterioros de términos de intercambio relativamente significativos? No hay una respuesta simple; pero en el caso Chile hay que consignar la existencia de dos elementos. Uno, el crecimiento de las exportaciones es extraordinario, y las proyecciones que pueden hacerse a partir de los proyectos que ahora están en marcha muestran que el dinamismo exportador de la economía chilena se va a sostener durante aquella fase del ciclo en que los términos de intercambio se deterioren;

ahí hay, por tanto, una especie de "colchón", aunque parcial, al impacto que vamos a sufrir por ese shock. El segundo factor es un tema más complicado: si se trata de un problema fundamentalmente cíclico, ¿estamos en condiciones de descansar en el sistema financiero internacional, en su estructura actual, para cerrar la brecha financiera que se genera durante la permanencia de ese shock? En el caso chileno está es una pregunta abierta porque, la verdad, el sistema financiero internacional tiene una respuesta clara sólo para dos situaciones extremas: en los casos de crisis económica sabe como llevar una economía a la Unidad de Tratamiento Intensivo; en el caso de aquellos países que ya mostraron durante un buen período dinamismo exportador, exportaciones de manufacturas, alta tasa de ahorro interno y fuerte inversión, su respuesta es simple: hay mercados financieros internacionales y hay acceso a créditos.

¿Qué pasa con un país que, como Chile, está al borde de la última situación; un país que ya hizo las transformaciones estructurales que se fijan como requisitos para este acceso al financiamiento externo; quién acoge a ese país...? No hay una respuesta clara. Si uno conversa con los bancos percibe, en algunos casos, un cierto interés por mostrar que es posible una relación financiera más permanente y de largo plazo con un modelo de economía como el que hemos descrito. Hay también la idea de que el sistema financiero, sobre la base de créditos voluntarios, podría llenar esta brecha. Pero en verdad no hay

una respuesta sistemática; hay confusión: el Banco Mundial, el FMI y el Tesoro funcionan con lógicas distintas, y los bancos privados se debaten en el dilema de encontrar atractivo, estimulante y fascinante lo que pasa con este experimento (respecto del que no disimulan su adhesión ideológica) y su deseo también de, reconociendo que hay una buena casa en un mal vecindario, arrancar más bien del vecindario lo antes posible. Yo no tengo una respuesta: hacemos permanentemente los ejercicios numéricos y hasta ahora las cosas no se ven mal (pensando incluso en un shock del precio del cobre).

Albert Hirschman (Profesor Emérito de Ciencia Social, Princeton University, USA)

Concuerdo con la idea de que es probable que los problemas que surjan provengan más bien del lado de las irracionalidades, desde luego ausentes de lo que hoy resulta posible proyectar. Con todo, me permito una observación que está del lado de lo irracional: Chile, un país con un pasado reciente de experiencias traumáticas, puede correr el riesgo de incurrir otra vez en reacciones traumáticas, sicológicas, acumulativas. Pienso, por ejemplo, en problemas como la falta de confianza por el lado del capital, eventuales acusaciones de traición a las dirigencias del sindicalismo, cosas así... La probabilidad de que se desencadenen procesos de este tipo me hace considerar un elemento que hasta ahora ha estado al margen de nuestra discusión: los enormes cambios que se están produciendo en la

situación mundial, en Europa del Este, en la Unión Soviética. ¿Cuáles son las nuevas luces que proyecta este cambio en el escenario latinoamericano? Por todas partes en América Latina he palpado una reacción de desaliento: "importaremos menos; atraeremos menos capital". A mí me parece que esa es una visión incorrecta. Precisamente como resultado de esos cambios yo veo que América Latina gana una "flexibilidad" de políticas que es potencialmente mucho mayor que en cualquier otro período de la posguerra: desde el término de la Segunda Guerra Mundial América Latina ha vivido constreñida por la bipolaridad definida por Estados Unidos y la Unión Soviética; la opción por uno u otro esquema desataba un encadenamiento de reacciones traumáticas y psicológicas tremendamente desestabilizadoras. Creo que eso se acabó, se está acabando. La nueva libertad de maniobra debería influir en la manera en que se encaran los problemas...

Alejandro Foxley

Albert Hirshman ha hecho un buen punto apelando al escenario internacional. Yo agregaría que uno alberga el temor de esta paradoja: el proceso de derrumbe de un sistema en Europa Oriental, e incluso en la URSS, se sigue a un largo proceso de supresión de la discusión, del debate intelectual abierto en esos países con sociedades en transformación; allí se redescubre una fuerte ideologización del debate político: una ideología intensa, acrítica, simplificada, in-

genua, que permite, por ejemplo, que el ministro de Hacienda checoslovaco declare (sólo hace pocas semanas) que él es "un friedmaniano" orgulloso de tal, y que nadie le quita el adjetivo. Me pregunto si esos países no van a entrar en un penoso ciclo de aprendizaje, a partir de un reduccionismo en el cual la complejidad de las sociedades modernas y de los procesos de transformación de un sistema en otro desaparecen bajo este deseo voluntarista de encontrar la respuesta rápida, la solución simple y la ideología alterna a la que se ha tenido que sufrir durante tanto tiempo.

Guillermo Perry (Ex-Ministro de Minería, Colombia)

Dos observaciones breves, y dos preguntas. Suscribo el esfuerzo que ustedes realizan por mirar adelante y celebro que resistan la tentación de mirar hacia atrás. Creo que la reforma tributaria va a tener dos efectos muy positivos: el económico, satisfacer las demandas sociales reprimidas, y el político, puesto que el gobierno ganará autoridad para pedir moderación en las demandas sociales: si se exige un esfuerzo a los ricos es posible pedir a los pobres que esperen un poco más.

Mis dos preguntas. Una: ¿qué efecto puede tener la reforma tributaria, tal como se la plantea, sobre la posibilidad de llevar al sector empresarial a una mesa de concertación sobre la reforma laboral?. René Cortázar ha mencionado la existencia de un clima bastante propicio a la con-

certación en materia laboral; pero ese clima es previo a la discusión de la reforma tributaria. Dos: ¿qué tan listos están los programas sociales? Cuando se impulsa una reforma tributaria se generan expectativas de gasto social; si los recursos no se canalizan a través de programas eficientes e interesantes, muy pronto se genera frustración.

Alejandro Foxley

Los puntos que plantea Guillermo Perry me parecen muy agudos e importantes. Es curioso, y dice mucho respecto de la naturaleza de nuestras sociedades, todavía arcaicas en muchos sentidos, el hecho de que el tema de la reforma tributaria despierte pasiones con una facilidad extraordinaria, lo que hace también muy difícil el debate racional. Sin embargo, es efectivo aquello del efecto que el sólo anuncio de esta reforma tributaria tiene en las organizaciones sociales. Puedo contar por ejemplo de nuestras conversaciones con el Colegio de Profesores, un gremio que tiene fuertes demandas en dos planos: el de la calidad del servicio educacional que se otorga a los estudiantes, y el del deterioro de la condición del profesor como funcionario público. Cuando a los profesores se les explica la racionalidad de la reforma tributaria en el contexto de la idea de que el compromiso y la tarea principal del gobierno durante estos años será invertir en la gente (y que para hacerlo tenemos que tener estos recursos, por lo que pedimos su contribución para enfrentar la oposición que

desencadenarán los sectores afectados) se capta inmediatamente una adhesión, una motivación muy clara. Se pulsa así un resorte del principio de cooperación, donde la idea de diferir la gratificación inmediata gana en racionalidad.

También es cierto que la reforma tributaria puede tener un efecto Chernobyl, de contaminación sobre otros aspectos de transformación que a la larga son tanto o más importantes que el mismo efecto fiscal. Si tenemos éxito en el plano tributario va a haber desgaste, se van a extraer concesiones del sector empresarial; por lo mismo es posible que en la segunda fase, cuando se discuta la reforma laboral, esa reserva de capacidad de negociación se haya debilitado. Pero entonces hay que plantear lo obvio: el estado tiene que recuperar una capacidad de avanzar en el sentido de la transformación que se desea: el acuerdo es la antesala y es el mecanismo que debería aumentar y no disminuir la capacidad del estado para actuar. Esa es una fuerza potencialmente utilizable, aunque tenemos que tener la sutileza para entender cuando es posible y conveniente utilizarla porque no son muchas las instancias en que esa capacidad se puede ejercitar en los cuatro años. Intuyo que el tema laboral será una de esas ocasiones.

Los programas están y no están listos; unos más que otros. Es más fácil mejorar el sistema de atención en los consultorios de salud o apoyar el desarrollo de las escuelas de menor rendimiento escolar que echar a andar un programa de capacitación del trabajo para ayudar a los cientos

de miles de jóvenes que han estado desempleados en todos estos años. Un programa de capacitación para el trabajo, y para alimentar esta visión de economía moderna que se va integrando a los mercados mundiales, supone articular muy eficazmente a las empresas con los centros de formación técnica, con los gobiernos locales y el gobierno central; y esta es una experiencia que desde el punto de vista institucional, desde el punto de vista de los recelos de los actores involucrados en este proceso, puede tomar un buen tiempo: tenemos un diseño adecuado en el papel, pero me temo que no estamos todavía en situación de poner en marcha un programa en este campo. Como ven, las situaciones son diversas.

Carlos Massad (Investigador, CEPAL)

No he encontrado todavía una formulación suficientemente cuidadosa de la inserción internacional de Chile, considerando que en el contexto mundial la competencia será de bloques, y las negociaciones también de bloques. Si propiciamos una política de apertura nuestra capacidad de negociar será demasiado limitada si contamos solamente con nuestras propias fuerzas. Es probable que haya entonces que repensar los esquemas de integración, de manera que se contribuya a una reinserción de todos los países en la economía mundial, abandonando simplemente la visión tradicional según la cual la integración servía para ampliar el mercado de sustitución de importaciones. Sostener una es-

trategia de apertura hacia adelante requiere un análisis muy cuidadoso de las posibilidades de colaboración latinoamericana. El punto fue dramatizado de una manera muy clara por el ejemplo de los "granitos de uva": a pesar de que el incidente afectó muy violentamente a las exportaciones chilenas no hubo ninguna posibilidad de conseguir algún grado de solidaridad internacional.

Alejandro Foxley

Estoy completamente de acuerdo en que el punto de la integración económica tiene que replantearse en la dirección que indica Carlos Massad; no hay tiempo para intentar experiencias de invernadero en una economía mundial que evoluciona a la velocidad que vemos, y en los momentos en que nuestras economías tienen urgencia de conseguir éxitos en la generación de divisas. De manera que hay que dar directamente el salto a los mercados mundiales, entre otras cosas por la enorme incapacidad de coordinar los aparatos públicos entre nuestros países; de armonizar políticas racionales y estables. Me parece correcto cambiar los énfasis: formular la intención de que, independientemente de cuán ordenadas o desordenadas estén nuestras casas, los latinoamericanos nos pongamos una tarea hacia afuera y busquemos aquel elemento común que permitirá al que tiene la casa muy ordenada, o al que la tiene desordenada, aprovechar lo que se gane en conjunto, con distintos grados de ventaja

según, naturalmente, la capacidad de respuesta que las economías tengan frente a ese mercado externo.

En otras palabras, creo que el punto central es el acceso a los mercados y, detrás de eso, la capacidad de aprovechar las ventajas que ofrecen esos mercados a los que se accede. Ese sería a mi juicio, un segundo elemento a considerar en estos nuevos procesos de integración que deben ser extraordinariamente pragmáticos; integración caso a caso de sectores productivos, de empresas y de empresarios que emprenden negocios comunes y en los cuales cada uno aporta algún activo que el otro no tiene. Empresarios que se lanzan en conjunto, agresivamente, a hacer las cosas bien en ese mercado externo que van a compartir; empresarios respaldados por estados nacionales que muy activamente, una vez abiertos, cautelan, vigilan, manejan y administran los mercados. También, desde luego, estados que cumplen un rol catalizador entre empresarios, empresas y proyectos, para entrar en el mercado con instalaciones productivas que permiten introducir un pie que va "subvirtiéndolo" el orden interno de esa economía mundial que busca, a medida que avanza el éxito exportador, protegerse frente al cuerpo extraño que "la contamina".

Ese enfoque supone una revisión bastante profunda de este estado nacional que se embarca en la tarea: debe ser un estado muy moderno, muy sofisticado, que conoce muy bien de qué se trata este negocio; un estado que tiene la información

adecuada y oportuna, que tiene la capacidad de responder rápido, que se entiende bien con los empresarios, que es capaz de cambiar de estrategia ante una situación adversa, etc.

He definido un agente muy distinto de nuestro pesado estado burocrático, reglamentado, sobrenormado, ideologizado y volcado fundamentalmente hacia el mercado interno. Vale la pena avanzar hacia él.

Con motivo del inicio del gobierno democrático del Presidente Aylwin, CIEPLAN invitó a un grupo de destacadas personalidades internacionales y nacionales a participar en una Conferencia Internacional denominada "**Chile y la Transición a la Democracia**". El libro presenta las conferencias que en esta ocasión dieron cuatro miembros del primer Gabinete del Presidente Aylwin, incluyendo el debate que ellas suscitaron.



Edgardo Boeninger

Ministro Secretario General
de la Presidencia



Enrique Correa

Ministro Secretario General
de Gobierno



René Cortázar

Ministro de Trabajo
y Previsión Social



Alejandro Foxley

Ministro de Hacienda