

15/4/98

## NOTAS PARA CONVERSAR

Borrador de trabajo

Eugenio Lahera\*

*El punto de partida*

Sin duda Chile es mejor hoy que a fines de la dictadura, y la Concertación ha contribuido a ello. En lo político, se puso fin a los 17 años de autoritarismo. Los chilenos y chilenas logramos una transición pacífica a la democracia; imperfecta, pero que nos da seguridad de no ser sometidos al arbitrio de un poder represivo. Somos más libres para pensar, criticar y participar.

En lo económico, es el mejor período de nuestra historia contemporánea, a nivel agregado: se duplicó el producto nacional en 10 años, cuando la anterior duplicación había tardado 75. Se han creado 900 mil empleos, las remuneraciones han tenido un sostenido crecimiento superando el 30% real y la inflación se ha reducido del 27,3 en 1989 al 5,5 en 1997. Han mejorado significativamente las remuneraciones en el magisterio y la salud, y se han elevado las pensiones y el salario mínimo.

En lo social, se ha reducido a la mitad el número de pobres y se ha cambiado la geografía de las comunas populares. En estos años Las Condes y Providencia han mejorado menos respecto a lo que eran, que las comunas populares a lo largo y ancho de Chile. El trato igualitario a las mujeres y el respeto al medio ambiente han pasado a ser temas importantes. Hemos luchado por recuperar la dignidad de las personas, por mejorar sus condiciones de vida. Hemos atacado aspectos esenciales de la marginalidad y la discriminación: para ello se han construido casas, pavimentado calles, puesto vidrios en las ventanas de las escuelas, construido retenes y comisarías, creado parques, en fin, cambiado las condiciones de vida de vastos sectores populares.

La Comisión Rettig certificó el terrorismo de Estado y las horrendas violaciones a los derechos humanos perpetradas bajo el régimen autoritario. Un paso, elemental pero emblemático, de justicia en materia de derechos humanos es que el general Contreras, el Jefe del aparato represivo del régimen, está en la cárcel cumpliendo su condena.

---

\* El autor agradece el beneficio de textos o conversaciones con Guillermo Campero, Jaime Estévez, Carlos Ominami, Osvaldo Rosales, Federico Smith y Cristián Toloza, lo que no les compromete con estas notas.

Y por todo eso la gente nos apoya. Los ciudadanos y ciudadanas, que en los últimos casi cincuenta años votaron siempre por la Oposición a quien estaba en el gobierno - buscando así el cambio sin lograrlo-nos han dado más del 50% de los votos en todas las elecciones a que la Concertación se ha presentado hasta ahora. Elegimos dos Presidentes consecutivos y si reconocemos las nuevas realidades y sabemos enfrentarlas, la misma ciudadanía encargará de su realización a un a un tercer Presidente de la Concertación.

### *Asignaturas pendientes*

Pero en diversas áreas los cambios son insuficientes. En lo social, subsiste la falta de oportunidad para los jóvenes; las relaciones laborales siguen siendo atrasadas e injustas; la salud y educación van a dos velocidades, como si correspondieran a dos países distintos; la situación de los pensionados y las viudas no es pésima, pero es mala; existen demasiadas inseguridades frente a los infortunios (la enfermedad, la vejez, la posibilidad de no acceder a la educación, la cesantía); diversos poderes privados esta insuficientemente regulados; las políticas públicas para promover mejor la equidad y el acceso a las oportunidades tienen diversas limitaciones.

La política está fallando con la gente; su campo de acción está restringido por los enclaves autoritarios, las leyes de amarre y los poderes fácticos. El sistema electoral binominal es un acto de prestidigitación aritmético: un tercio vale lo mismo que dos tercios. Por otra parte, se interviene la voluntad ciudadana con senadores no electos. Y existe un peso inusitado del dinero en la política. Además, ella se ha convertido en el eco de disputas menores, en un campo de figuración para posiciones acomodaticias con encuestas y con grupos de poder y las corporaciones. Así, la gente percibe que el acto de votar -que es la mejor forma de expresión de quienes no tienen más poder de presión que el voto- va perdiendo valor.

Por otra parte, la unidad y la lealtad, que parecían aseguradas en la Concertación, son amenazadas por el sectarismo y un oportunismo sin principios, que busca perpetuarse en el poder a toda costa. Algunos sombríos pronósticos sobre el futuro de la alianza ya son realidad; sólo que se trata de pasivos contingentes.

A un nivel más general, que excede la política, existe una capacidad de veto por la minoría conservadora en todos los temas, grandes o pequeños. Ella es una negación sistemática de una voluntad nacional, que respete a las mayorías y a las minorías. La coalición conservadora incluye a la ultraderecha en los sectores políticos (derecha como tal, casi no hay); a los empresarios que no quieren coordinarse con el sector público o con cualquier cosa que no sea Büchi; a los militares que no se enteraron del fin de la Guerra Fría; y al integrismo religioso que no encuentra diques siquiera al interior de las propias organizaciones religiosas. Si a ello se suma el sobrepacto institucional de hace una década (el problema no es que se haya cedido demasiado,

sino que se acordaron demasiadas cosas), el resultado es una creciente rigidez institucional para acomodar las nuevas situaciones. La participación -y hasta el pensar por uno mismo- queda excluida por diseño, ya que lo central es negociar con la minoría.

A lo largo de este tiempo persisten algunas debilidades estructurales que no hemos logrado superar y que limitan la expansión del potencial de Chile, amarrándolo al subdesarrollo. La distribución de los beneficios del desarrollo es demasiado desigual. La pobreza y la indigencia absoluta disminuyen, pero no se acorta la brecha entre la enorme mayoría y los muy pocos; es un juego colectivo en el que muchos no reciben nunca la pelota

La diferencia de oportunidades empieza antes del nacimiento, puede profundizarse a lo largo de la vida según el acceso a la educación, el empleo, la capacitación, la posibilidad de emprender. La igualdad de oportunidades toca a los muchos -como las mujeres o los consumidores- o a los menos, como los discapacitados, los jóvenes, los niños y los ancianos. Se refiere a la cultura, la justicia, la economía, y las opciones personales y la calidad de vida. Hacia el final de la vida son sus condicionantes las situaciones previsionales y de salud. La desigualdad de oportunidades se transmite a los pensionados y a los hijos, que reinician el ciclo de vivir en el otro país: el Chile sumergido.

Subsisten situaciones muy básicas de discriminación y de exclusión; resabios tradicionales como el racismo y el clasismo; la hipertrofia centralista; el machismo y la situación desmedrada de los niños. Todas ellas son verdaderas estructuras de lo antiguo y de lo injusto; terminar con ellas requerirá muchos esfuerzos todavía.

A ellas se han agregado situaciones de desprotección de la familia, los consumidores y los usuarios, originadas en la falta de limitación del poder de aquellos que incurren en arbitrariedades, como las AFP y las Isapres, o de quienes no respetan las reglas del juego, como sucedió con las casas Copeva. También ellas incluyen la creciente violencia delictual.

Pero las trabas estructurales no son sólo económicas, sino también culturales y psicológicas. En la cultura se asienta casi sin contrapeso un individualismo malsano y la soberbia de quienes miden a sus compatriotas por sus riquezas. Hay soberbia de los empresarios que parecieran pensar que son el único factor productivo, como si la riqueza nacional, el trabajo, el ahorro, el marco institucional y el mercado no fueran puestos por todos los chilenos. Hay soberbia en los líderes políticos. Hay soberbia e intolerancia en todos los que no logran ver, considerar al otro.

Por otra parte, Chile es una sociedad pequeña en la que, sin embargo, existe una generalizada sensación de falta de pertenencia. La explicación de esta aparente paradoja es que la hacienda, el fundo, permanece todavía en el software de cada

persona, pese a su extinción económica. Caballeros, rotos y siúuticos sigue siendo la división en la que todos se autoclasifican, en una carrera con resultados preestablecidos. La oligarquía -inculta, prepotente y violenta, como se ha dicho- sigue siendo el único modelo positivo, ya que la clase media radical y la demócratacristiana no cuajaron. Ser roto es un insulto, a pesar del monumento.

El autoritarismo viene de muy atrás, forma parte de nuestra herencia genética. La violencia española, militar, patronal, machista, religiosa, racista y xenófoba se acumula. El autoritarismo forma parte de la estructura de nuestra personalidad y no aterrizó desde Marte entre nosotros con la dictadura. Ello explica también el exceso de obediencia y el temor desmedido que sentimos frente a la dictadura, la que pudo darse el lujo de ser selectiva y precisa con los opositores provenientes de los quintiles de mayores ingresos. Con dolorosas excepciones, los muertos fueron pobres.

Lo anterior explica la importancia y la proyección del hecho que Lagos le parara el dedo a Pinochet, el patrón del cuartel; también sus eventuales restricciones.

En suma, hay problemas que no hemos podido resolver por falta de recursos; otros que no hemos podido abordar por los amarres de la dictadura; y hay también aquellos que no resolvimos por nuestras propias fallas y debilidades y los que corresponden a problemas estructurales e institucionales. Enfrentarlos es el desafío del futuro.

### *Lo que podría venir*

El gobierno del Presidente Aylwin se dedicó a restablecer la normalidad democrática y a defender los derechos humanos; el gobierno del presidente Frei se ha concentrado en modernizar a Chile. Corresponde ahora centrarse en la tarea más urgente del momento, la de lograr una mayor justicia social.

Para ello hay que escuchar a la gente. La gente es nuestra fuerza. No representamos a los poderes fácticos ni a las corporaciones, sino al "pueblo innumerable" del que hablaba Neruda. Las ideas y programas deben discutirse con la gente.

No es necesario ponerse el corset antes del baile. Primero, hay que pensar; después negociar. De otro modo tenemos un freno en el motor de nuestra creatividad, a lo que cuesta poco acostumbrarse. Puede llegar el momento en que no sepamos quienes somos, más allá de la voluntad de negociar todo. Es sano reconocer que pensamos fundamentalmente distinto de la derecha sobre muchos temas. El libre desarrollo de la persona, que buscamos, no es igual al individualismo brutal de quienes parten favorecidos, que la derecha defiende. No creemos que las políticas sociales podrán alguna vez compensar por sí solas todas las diferencias que generan algunas distorsiones del tipo de crecimiento como el que hemos tenido. En todo caso, debemos desarrollar nuestro propio pensamiento también sobre temas que la Derecha

ni percibe: la libertad, la solidaridad, los valores auténticos de la nacionalidad y no su caricatura prepotente.

La igualdad de oportunidades es un imperativo ético. Nuestras conciencias libres nos hablan de una ley moral que funda nuestros deberes hacia los demás, no sólo como individuos que cruzamos en nuestro camino, sino como vecinos y compañeros de la empresa de vivir; tan difícil, injusta y opresiva para muchos. De allí se desprende nuestra obligación de progresar hacia una efectiva igualdad de oportunidades, la que se debe especificar en políticas públicas consistentes, financiables y para las que exista un apoyo sostenido. Es progresista, no quien afirma que lo es, sino quien se propone mejorar la igualdad de oportunidades del conjunto de los chilenos, del modo más rápido y estable posible.

Los chilenos y chilenas quieren que existan oportunidades de movilidad; que las arbitrariedades sean firmemente detenidas; y que exista una defensa contra el infortunio. Todo ello en un marco de seguridad individual y familiar.

## CUATRO IDEAS

### *El alma de Chile está en su cultura*

Se requiere que la sociedad aliente la expresión la gente. Asegurar el derecho a expresarse libremente y a crear, en un medio que tolera la diversidad y que se enriquece en el diálogo, es la mejor manera de explorar nuestra última frontera, la del alma nacional. Para ello hay que afianzar o crear instituciones y modos de convivir que aseguren la libertad y favorezcan su ejercicio respetando la libertad de los demás. El principio de la no discriminación debería ser constitucionalmente reconocido y su ejecutividad legal asegurada. Por otra parte, la plena libertad de las creencias religiosas requiere una especificación del marco de las organizaciones religiosas e iglesias.

La participación de la comunidad y el sector privado requiere una perspectiva distinta de la actual, ya que ella es un factor muy débil en la vida social de Chile. En los ministerios y servicios se requieren cambios institucionales, procedimientos y mecanismos que formalicen el diálogo con los actores pertinentes de un sector, al igual que las entidades descentralizadas o autónomas. Se requiere también que la presentación de opiniones, problemas e intereses de las organizaciones ante los parlamentarios adquiera procedimientos conocidos y formalizados. Por otra parte, asegurar la participación requiere nuevas normas de transparencia y difusión informativa, así como de reglamentaciones que faciliten la constitución, trabajo y expresión de la labor asociativa.

En el ámbito cultural convendría superar algunas distinciones basadas en el prejuicio o la ignorancia. Es necesario trabajar, al mismo tiempo, en reconocer, respetar y promover la creación; en aumentar de modo extraordinario la difusión cultural; y de establecer recursos y modalidades potentes de preservación del patrimonio cultural. Dichas iniciativas requieren decisión, nuevas políticas y una profunda reforma en la gestión del sector.

Por otra parte, el marco de las políticas de educación superior requiere revisiones profundas para el conjunto del sistema, incluyendo una nueva política de financiamiento. También debe explicitarse el papel del estado en el sector y especificarse las tareas de las universidades públicas: el carácter estatal de una universidad debe tener una clara expresión de su misión institucional al menos en lo que se refiere a pluralismo y compromiso con la equidad y la calidad de la formación, en relación a las necesidades del país.

En el terreno de las comunicaciones, resulta evidente la necesidad de mejorar la calidad y la cantidad de las publicaciones y programas públicos ofrecidos a los chilenos y chilenas, estableciendo espacios y medios que jerarquicen este objetivo. En el caso de la televisión es necesario establecer un canal público, cuyas funciones, financiamiento y reglas del juego se asemejen a las de sus congéneres en los países más desarrollados, tales como la British Broadcasting Company (BBC), de Inglaterra y el Public Broadcasting System (PBS) de Estados Unidos. La experiencia de estos, y otros sistemas demuestra que es posible tener televisión pública de calidad, por sobre las banderías políticas.

El mercado de los medios de comunicación requiere una regulación urgente. Es imperativo diversificar el espacio mediático, contrarrestando la actual concentración, que fuera determinada desde el estado autoritario mediante financiamientos y normas utilizadas para tal propósito. El rediseño del espacio televisivo es tecnológicamente ineludible: el contenido y las características de las concesiones deben ser abiertamente debatidos. Por otra parte, se requiere superar los actuales niveles de opacidad del mercado, mediante una institucionalidad de verificación de circulación y la complejización de los métodos de medición de audiencias.

La democracia de la que podamos enorgullecernos debe contar con una Carta de los Derechos y Responsabilidades Ciudadanas, que exprese nuestra experiencia e incorpore las nuevas perspectivas existentes en la materia, supere sólo un énfasis en los derechos, y sea constituya en la base de un programa de formación cívica. En el camino a una sociedad más humana la pena de muerte debe ser abolida. El sistema educativo y comunicacional debe contribuir a la formación permanente de ciudadanos informados de sus derechos y deberes.

### *Necesitamos una educación de calidad mundial*

Existe consenso en que la educación es el principal camino a la equidad. Sin embargo, para que ello sea cierto se requiere asegurar educación de calidad para todos los niños y jóvenes de Chile. Para lograrlo se requieren esfuerzos diferenciados, tanto como lo son las oportunidades de acceso a la educación. No es lo mismo asegurar calidad en Las Condes que en comunas pobres: el criterio de éxito no es el aumento del gasto, o una mejora de las escuelas pobres en relación a sus propios resultados anteriores. El criterio debe ser la progresiva desaparición de trayectorias prefijadas de desigualdad que no esté basada en diferencias personales. El criterio es si todos los niños y niñas reciben una educación de calidad mundial.

Aquí importan los profesores, los contenidos, el financiamiento y el desarrollo institucional. No podemos avanzar más rápido con la actual prescencia de los profesores, que se sienten ignorados; sin una revisión selectiva, pero contante de contenidos; con perversiones en la distribución de recursos como las provocadas por una mala aplicación del financiamiento compartido; y con una inseguridad existencial sobre la descentralización, la que algunos parecen querer desechar sin que le hayamos dado una oportunidad seria hasta ahora. En estos terrenos se ha hecho mucho, pero el desafío es mayor.

En este terreno, como en otras políticas existe un consenso mentiroso sobre la importancia de la familia. Es necesario utilizar a las familias reales como unidad de enfoque y resolución más allá de los indicadores individuales, en vivienda y salud, también respecto de la seguridad frente a la violencia y respecto de la amenaza de la droga.

Tampoco podemos estar de acuerdo con la consigna mentirosa según la cual hay que subsidiar por igual todas las demandas, sin resguardar qué pasa con la igualdad de oportunidades. Eso no es ser neutral, sino parcial.

### *Democracia es "una persona, un voto"*

La norma básica de vigencia universal: "una persona, un voto", debería ser el hilo conductor en este proceso y el criterio que permite discernir la bondad de un determinado arreglo y avanzar hacia una democracia de la que nos enorgullecamos.

De este modo, es necesario establecer un sistema electoral proporcional, eliminando todas las distorsiones que hoy existen. Los parlamentarios deben ser elegidos y el Congreso debe expresar fielmente la diversidad de opciones en nuestro medio, sin subsidios a partido alguno. Debe eliminarse el poder político de todas las instituciones que no tienen origen democrático, así como el rol de los militares como garantes de

la institucionalidad. Los partidos políticos deben ser modernizados para que el mismo principio sea respetado: ellos deben abrir de modo ordenado sus estructuras a la base, tener procedimientos preestablecidos, y estar abiertos a diversas formas de control ciudadano. Las actividades políticas deben tener financiamiento transparente; los aportes privados deben ser regulados y la entrega de información electoral debe tener financiamiento público.

La descentralización es un aspecto fundamental de la democracia y, sin embargo, su éxito no está asegurado. Las actuales debilidades y restricciones del proceso no deben servir de pretexto para retroceder en lo avanzado, sino para acelerar y profundizar el proceso. Ello demanda tres líneas de acción: aumento de la capacidad regional de administración mediante un esfuerzo masivo de capacitación; transferencias financieras reales a las regiones; y transferencias políticas sustantivas. De manera concordante, se requiere un Estatuto municipal claro, financiado y eficiente. La reforma municipal debe ser aprobada con prontitud.

Sólo la ciudadanía, esa expresión concreta de la soberanía, puede ser la base del cambio. Son los ciudadanos quienes deben conformar una agenda pública que los interprete. Esta agenda es la única en que puede basarse a un conjunto jerarquizado, consistente y financiado de políticas públicas. Es la ciudadanía la que debe demandar su cumplimiento; y de quien corresponde esperar participación y apoyo mientras dichas políticas se hacen realidad. Esta y no otra es la base de la gobernabilidad de Chile, sólo así se puede asegurar un desarrollo nacional incluyente. Y la razón es tan simple: nadie sabe mejor que la comunidad qué necesita y cómo quiere hacerlo. Los titulares de la soberanía no requieren precalificaciones o certificados, no tienen que concursar o pertenecer a corporaciones. La base de la grandeza a que aspiramos siempre se deberá fraguar en actos libres como el de una persona al momento de emitir su voto. La indispensable estabilidad debe basarse en el apoyo reflexivo y sostenido de una comunidad que se siente en marcha, realizando las tareas de hoy del desarrollo nacional.

### *Una economía ganadora requiere de todos*

Si bien debe apuntarse a obtener la menor inflación posible, de modo estable, es fundamental minimizar el costo directo e indirecto sobre otros objetivos, tales como la equidad y el desarrollo exportador. Para ello se requiere avanzar hacia una concepción más integrada de los equilibrios macroeconómicos: la necesaria consolidación del equilibrio fiscal y agregado debe mantenerse sobre bases permanentes, de modo de no dañar los objetivos de equidad y competitividad con medidas efectistas o de sesgo social negativo. Para que la caída del tipo de cambio no estrangule el desarrollo exportador, deben acomodarse las entradas netas de capital a un nivel compatible con un déficit en cuenta corriente sostenible. La apertura de la cuenta de capital debe hacerse de modo gradual.

El gasto público debe tener justificación clara, gestión eficiente y evaluación transparente: su financiamiento debe ser adecuado a sus funciones y en su composición debe atenderse simultáneamente a la eficiencia en la recolección y a la equidad en relación a las fuentes de ingreso y ganancias.

Las políticas sociales requieren cambios de importancia. Por una parte, es necesario explicitar un mejor pacto fiscal, el que permita disponer de mayores recursos para las políticas sociales: en el caso de los jubilados y pensionados, por ejemplo, de modo inmediato y no gradual.

El aumento del gasto social tiene como prerrequisito la mejora en el diseño, la gestión y la evaluación de las respectivas políticas, no conforme a algún modelo ideológico o corporativo, sino en base a la selección y aplicación rigurosa de las mejores prácticas nacionales e internacionales. Un diseño nacional debe armonizar los sistemas públicos y privados, potenciando su utilidad social y evitando el derroche actual; en salud, por ejemplo, la ideología y el corporativismo se unen para impedir esta armonización. En el plano de la gestión propiamente tal el carácter de autónoma, descentralizada, o estatal directa debe definirse sin prejuicios ideológicos sino conforme a las necesidades, la experiencia y las mejores prácticas de cada realidad. En el ámbito de la regulación es necesario enmendar evidentes imperfecciones tanto de los mercados como del accionar estatal, incluyendo el mercado previsional, los mercados de salud, y el área de vivienda. Por último, debe incorporarse de modo sistemático la evaluación pública e independiente.

El criterio de equidad debe aplicarse más allá de las políticas sociales, ya que existen marcadas diferencias de oportunidades para participar en el proceso productivo. Sin capital de fomento, la libertad de emprender es limitada y se desperdicia talento empresarial; sin capacitación se inhibe el aumento de la productividad; sin modernización de la empresa, se desperdicia una fuente hoy fundamental de ganancias en competitividad; sin normas justas para las relaciones laborales las ganancias no benefician proporcionalmente a todos; sin seguro de desempleo la necesaria flexibilidad laboral es unilateral e injusta. Al considerar todas estas restricciones se entiende que la distribución del ingreso no está determinada por el azar, ni por la capacidad y el aporte de cada uno.

Para algunos la mejor regulación es la que no existe. Para la Concertación, ella es un instrumento que, utilizado de modo adecuado, cumple funciones sociales básicas. No puede aceptarse que existan mercados en los que se distorsione o elimine la competencia, ya que ello redundaría en la desprotección de los consumidores, en la inhibición de ganancias de productividad, o en una distribución desproporcionada de los beneficios logrados.

Hay que centrar la regulación en el logro de mayores grados de competencia. Es necesario modificar las conductas no competitivas que resultaron de los sesgados procesos de privatización y de desregulación de los servicios públicos realizados por el régimen militar y eliminar las actuales negociaciones opacas, así como prevenir o corregir nuevos desarrollos concentradores. Por otra parte, debe perfeccionarse y ampliarse la actual protección de los derechos de los consumidores y usuarios de productos y servicios, tanto privados como públicos. Dichos derechos deben ser precisados y garantizados legalmente, de un modo comprensivo y con tramitaciones simples y expeditas.

La flexibilidad de la economía nacional para adaptarse a los desafíos de la economía internacional requiere regulaciones hoy inexistentes o insuficientes, tanto en el mercado del trabajo como en el del capital. El primero requiere capacitación y seguro de desempleo; el segundo necesita despejar la creación de empresas, darles acceso a financiamiento y desarrollo productivo, y facilitar las quiebras de empresas con problemas.

También debe haber igualdad de oportunidades intergeneracional: las presentes generaciones no pueden consumir el capital de medio ambiente y los recursos naturales del país; los ahorros previsionales de hoy deben ser suficientes para mañana, de modo de no dejar caer ese peso sobre las futuras generaciones.

pretexto