

Ricardo Lagos

Después de la TRANSICION

# Después de la TRANSICION



A 30.983

4 177 TR

RICARDO LAGOS

SERIE  
REPORTER

EDICIONES  
**B**  
GRUPO ZETA



**R**icardo Lagos Escobar nació en Santiago en 1938. Después de graduarse del Instituto Nacional, cursó Derecho en la Universidad de Chile y realizó estudios de postgrado en Economía en los Estados Unidos obteniendo un doctorado en la Universidad de Duke en 1966.

**A**utor de varios libros, que incluyen *La concentración del poder económico* (Editorial del Pacífico, 1961) y *Democracia para Chile* (Pehuén, 1985), y de

*Después de la*  
**TRANSICION**

*Ricardo Lagos*

1.ª Edición: abril 1993, Chile

La presente edición es propiedad de Grupo Editorial Zeta S.A.,  
Florida 375, 7º Piso A, 1005 Buenos Aires, Argentina.

© Ricardo Lagos Escobar, 1993  
© Grupo Editorial Zeta, S.A., 1993

Impreso en Chile  
Printed in Chile

ISBN 950-699-039-5  
Depósito de Ley 11.723

Composición e Impresión: Valgraf Ltda.  
General Bari 237, Santiago, Chile

Diseño de Portada: Claudio Calderón  
Cuadro Portada: "Tres Puertas", de Claudio Bravo.  
Propiedad del Museo Nacional de Bellas Artes

# Índice

	Pág.
Prólogo	9
Capítulo 1 Trayectoria de un proyecto	13
Capítulo 2 Los desafíos de un mundo sin fronteras	35
Capítulo 3 Hacia nuevos horizontes económicos	63
Capítulo 4 El requisito de la integración social	89
Capítulo 5 La educación, eje del desarrollo	125
Capítulo 6 Por un país en comunión con la naturaleza	147
Capítulo 7 Un Estado para el siglo XXI	175
Capítulo 8 Ahora, el futuro	201

## LISTA DE CUADROS

	Pág.
Cuadro 1 A un sistema internacional globalizado	62
Cuadro 2 Una nueva fase en el desarrollo económico	88
Cuadro 3 Una política de integración social	122
Cuadro 4 Educación para el desarrollo	145
Cuadro 5 Hacia una gran política ambiental	174
Cuadro 6 Modernización del estado	198
Cuadro 7 Mejoramiento de la gestión pública	199

## PROLOGO

Se me ocurrió escribir este libro a principios de diciembre de 1992, cuando hacía un viaje por el extranjero, acompañado por Jorge Schaulsohn y Luciano Tomassini. Desde que me retiré del gabinete del Presidente Aylwin había estado planteando al país una visión de Chile y un conjunto de proposiciones. El contacto con ministros, intelectuales y políticos en el curso del viaje me permitió ver las cosas con mayor perspectiva. Mis compañeros me propusieron elaborar un repertorio de ideas para que éstas no se perdiesen, como suele ocurrir, por obra de la dispersión y el transcurso del tiempo. Me pareció entonces que aquello podía ser un libro.

Diversas ocupaciones postergaron la puesta en marcha de esta iniciativa. Posteriormente fue necesario reunir los documentos y antecedentes necesarios, para lo cual los informes de los equipos técnicos con que hemos estado trabajando fueron muy útiles.

Me propuse desde un comienzo exponer mis ideas en forma breve y sencilla. No hay aquí un tratado exhaustivo de los principales problemas que enfrenta el país en el futuro. Mucho más alejado estaba de mi idea formular propuestas concretas en forma programática. El diálogo con colegas, comisiones de estudio, con la ciudadanía y también con la prensa reafirmaron mi convicción de que lo que procedía era seleccionar algunos de los temas más importantes y amplios que hoy preocupan al país y ofrecer un enfoque para poder comprenderlos en sus dimensiones actuales y, a partir de esa comprensión, ayudar al lector a pensar las respuestas que tales temas requieren.

Tres ideas o motivos inspiraron el libro. La primera es que en la medida en que el gobierno de la Concertación logró solucionar con éxito los difíciles problemas propios de la transición -los equilibrios económicos, las relaciones cívico-militares o los derechos humanos- era posible y necesario pensar en un país cualitativamente diferente, en el Chile del futuro. La segunda se

refiere a la necesidad de subir el nivel del diálogo político, de hacer que éste gire en torno a ideas, con las respuestas que la gente necesita, porque toda negociación y también todo consenso que no se funde en ideas inevitablemente tenderá a girar en torno al reparto del poder. La tercera es que las ideas se generan para ser debatidas, que nadie puede negarse a enfrentar las de otro porque éste no alcanza una cuota de poder, y que para ejercer sus funciones -como elegir autoridades- la ciudadanía tiene derecho a estar bien informada y a conocer las opciones que distintas corrientes planteen con altura, a través de un debate. Nuestra historia política es una demostración de ello: si las ideas minoritarias hubieran sido bloqueadas, la Democracia Cristiana no habría llegado a ser gobierno con el Presidente Frei, porque durante veinte años su representación sólo consistió en tres diputados y dos senadores, y la opción que representaba el propio Presidente Allende tampoco habría tenido una oportunidad en Chile pues, aunque históricamente tuvo más peso electoral, en ese caso era más fácil agitar miedos profundos para cerrarle el camino.

Detrás de estas reflexiones subyace la impresión de que en Chile y en el mundo, la economía, la sociedad, la política, los valores y las preferencias de la gente han cambiado de tal manera que se requiere con urgencia un conjunto de ideas completamente diferentes para dar cuenta de las nuevas realidades. Es difícil sintetizarlas, no sólo porque están emergiendo, sino porque el común denominador de todas ellas, si es que tienen alguno, es que no responden a un modelo global -como ocurrió con las ideologías del pasado- sino que nacen de actitudes y de prácticas dispersas generadas en forma independiente en los más variados sectores de la convivencia social. Estamos entrando en un mundo menos paradigmático y rígido, mucho más diferenciado y apegado a lo real. No basta con que la democracia nos permita proponernos objetivos muy valiosos, muchos de los cuales estuvieron vedados durante el gobierno militar, si ellos son buscados a partir de ideas y estructuras antiguas. Estas últimas, inevitablemente, comprometerán el éxito de las soluciones.

La arquitectura del libro es muy simple. En un primer capítulo, de carácter introductorio, relato desde mi óptica el camino que condujo a recuperar la democracia, incluyendo mis experiencias. Dada la creciente importancia de la imagen en este mundo de comunicaciones instantáneas, me han sugerido incluir fotografías como testimonio gráfico de estas últimas. Escogí seis grandes temas que constituyen otros tantos capítulos. Muchos, qué duda cabe, debieron ser excluidos. Evité deliberadamente proponer recetas prácticas en cada uno de estos capítulos. Se encontrarán algunas, si bien poco precisas, para ilustrar los planteamientos generales que hago sobre cada tema y facilitar así su comprensión. Con el mismo propósito, al final de capítulos hay recuadros, que también tienen una función puramente ejemplificadora y no pretenden, en modo alguno, esbozar un programa.

R. L.  
Santiago, marzo de 1993

TRAYECTORIA DE UN PROYECTO

I

## TRAYECTORIA DE UN PROYECTO

**E**stamos iniciando una campaña presidencial. Ello significa plantear al país una visión de futuro, un proyecto de sociedad, una perspectiva acerca de la política chilena. Corresponde entonces explicar el por qué y el cómo se llegó hasta aquí.

### Mi experiencia

Nací en el Santiago de fines de los treinta, un Santiago que recién se estaba expandiendo desde lo que hoy día conocemos como «el centro» -donde pasé los primeros años de mi vida en una casona de la calle Catedral- hacia el oriente. Pronto mi madre nos trasladó a una casa de la calle Manuel Montt, en la comuna de Nuñoa, donde pasé casi toda mi infancia y adolescencia, y donde ella vive hasta hoy. Soy hijo único de un hogar típico de la clase media chilena: mi padre, Froilán Lagos, fue un agricultor de La Florida que falleció cuando yo tenía ocho años; mi madre, Emma Escobar, una mujer de gran temple, proviene de una familia con muchos miembros en el Partido Radical.

De los primeros recuerdos del acontecer público que tengo, están los que se refieren a que el país estaba «en guerra», aludiendo a la Segunda Guerra Mundial y a la alianza de la que Chile formó parte -junto a numerosísimos otros países- para enfrentar al nazismo y al fascismo. Y me costaba mucho comprender que Chile «estaba en guerra» con otros países, en circunstancias que aquí no pasaba nada, o casi nada -racionamiento de electricidad y de algunas otras cosas. Se decía que era por la guerra. Después aprendí que había además otras razones. En adición a nuestra ubicación geográfica *finis terrae* -ese «pararrayo contra el exceso de influencias externas» a que aludía Francisco Encina- Chile además era un

país con límites y fronteras económicas muy claras. Teníamos en la práctica una economía cerrada, como la tenían en alguna medida la mayoría de los países de América Latina. Las dificultades de la guerra hacían muy difícil el comercio exterior, por lo que habían tremendas carencias de los bienes y servicios necesarios para nuestro incipiente desarrollo.

**D**e mi madre aprendí los valores fundamentales del diálogo, la racionalidad, el pluralismo y la tolerancia. No se cansaba de repetirme que había que mirar el mundo sin anteojeras y que era indispensable tener una mente muy amplia, abierta a todo. Mis tíos también fueron una influencia importante. Mi tía Fresia Escobar fue la primera alcaldesa de la entonces recién creada comuna de La Granja, demostrándome con su ejemplo que las mujeres no tienen por qué conformarse con los roles tradicionales que les asigna la sociedad. Mi tío Ernesto Escobar, quien fuese diputado por el Partido Liberal, me abrió los ojos a la política chilena de la primera mitad de este siglo, y a través de él personajes como Ernesto Barros Jarpa, Manuel Rivas Vicuña, Arturo Alessandri Palma y Carlos Ibáñez del Campo cobraban vida en su grandeza y en sus «diabluras». Mi tío Ernesto era un apasionado de los problemas limítrofes de Chile; llegaba a la casa con mapas que extendía sobre la mesa del comedor y sostenía apasionadas discusiones sobre el tema con sus colegas parlamentarios.

Aparentemente, no era considerado un niño muy agraciado («pero si parece un mono del zoológico», me cuenta mi madre que exclamó cuando me vio después de nacido, por lo feo y flacuchento), algo que contrastaba con muchos de mis primos, y especialmente mi prima Frida Con Escobar, quien posteriormente sería una connotada pianista. Y no sé si para compensar mi desgarbo, mi madre y mis tías dedicaron ingentes esfuerzos a mi aprendizaje, a tal punto que me enseñaron a leer antes de entrar al colegio.

Después de completar las preparatorias en el Liceo Manuel de Salas, pasé al Instituto Nacional, donde cursé las humanidades - como se llamaba entonces a la enseñanza media-. La experiencia institutana me marcó en muchos aspectos. Por su ubicación (en

Arturo Prat, San Diego y Alameda) atraía a alumnos de los cuatro puntos cardinales de Santiago: del llamado Barrio Alto y de la Estación Central, de Independencia y de Gran Avenida. Era un microcosmos de la sociedad chilena y tal vez la mejor escuela que se podía tener para entender lo que es vivir en una sociedad muy diferenciada. Mi mejor amigo era el «negro» Marín, que también venía de Nuñoa, pero en la sala de clases todos éramos iguales. Y todos pasábamos el mismo frío. Mis primeras peleas las tuve frente al Cerro Santa Lucía, aunque «los combos» nunca fueron mi fuerte, ni tampoco el fútbol, donde en el tradicional «chuceo» previo a las pichangas siempre me dejaban para el final.

Fue en el Instituto Nacional donde conocí al Presidente Patrio Aylwin, entonces profesor de economía política del sexto año de humanidades. Recuerdo que en la fiesta de fin de año, se resistía enormemente a hacer algún acto de variedad frente a todos los alumnos, como era tradición que hicieran los profesores. Ante la insistencia nuestra que rompiera su tradicional seriedad, finalmente dijo, «Está bien, pero voy a hacer lo único que sé hacer». Y nos dio un discurso.

La decisión de estudiar Derecho fue casi por descarte. El no saberse «muy bueno» para las matemáticas o no tener mucha inclinación por la biología, hacía que ingeniería o medicina quedarán prácticamente eliminadas. Aparte de arquitectura y agronomía y un par más, no había una concepción clara de otras carreras. De Economía no se sabía demasiado, pese a que cuando egresé en 1954 ya la Escuela de Economía tenía una trayectoria bastante larga.

La Escuela de Derecho de la Universidad de Chile representó una continuidad con la formación laica, de alta exigencia académica y de interés por la cosa pública que había recibido como institutano. Allí hice mis primeras armas en política: mi primer discurso fue a los 18 años en un acto de homenaje al ex-presidente de Guatemala, Juan José Arévalo; no ayudó a calmar mis nervios el que fuese Salvador Allende quien me precediese en el podio. Con todo, mi interés primordial estaba en la labor académica.

Y me tocó experimentar en carne propia la intolerancia de ese «mundo de certezas» que se vivía en ese entonces y al que me referiré más adelante. Aunque el profesor Alberto Baltra, de quien era ayudante en la cátedra de Economía, me sugirió hacer mi memoria sobre el tiempo en la economía, me interesó hacerla sobre los grupos económicos en Chile, terreno virgen hasta ese momento. Fue un trabajo arduo, de muchos meses revisando archivadores en la Superintendencia de Sociedades Anónimas, ya que en aquella época los computadores casi no se conocían. Examinando la composición de los directorios llegué a identificar la existencia de once grupos económicos en el país. Y aunque la memoria, basada en un riguroso trabajo empírico, obtuvo un siete, el informe inicial del ayudante al que se le pidió leerla, fue que era «poco seria»; y aunque toda memoria aprobada con distinción máxima era publicada por la Editorial Jurídica, las presiones políticas fueron tales (proveniendo incluso de la propia presidencia de Jorge Alessandri), que ésta decidió no publicarla. En todo caso, con ello dejó de hacer un buen negocio. La memoria, gracias a una gestión de mi tío Ernesto, fue publicada por la Editorial del Pacífico y *La concentración del poder económico* fue un éxito de ventas, publicándose cinco ediciones, generando editoriales en diarios e incluso, una entrevista en la revista *Time*.

De hecho, el libro recién llegó a mis manos cuando ya me encontraba haciendo estudios de postgrado en economía en la Universidad de Duke, Estados Unidos. En ese pueblito de Durham, Carolina del Norte, mi obligación fundamental era leer todo el día; allí fue que me familiaricé con las concepciones macroeconómicas de la época, la revolución keynesiana -que se encontraba en pleno apogeo- y la presidencia de John Kennedy. Fue en medio de los bosques de Carolina del Norte, más que en Pío Nono con Bellavista -en las aulas de la Escuela de Derecho- que comencé a descubrir el mundo y a mirarlo con otros ojos. Esa hemeroteca en la cual uno se podía pasear por lo que me parecían ser todos los diarios del mundo -incluyendo (aunque con bastante retraso) *El Mercurio*, *La Nación* de Buenos Aires, *El Comercio* de Lima y *Excelsior* de México-, comenzó a darme una percepción muy distinta del acontecer internacional. A ratos se me hacía difícil pasar de diarios

como el *New York Times*, *Le Monde* o el *Times* de Londres a los libros que estaba obligado a leer. Pero así fui aprendiendo a mirar a Chile desde fuera de Chile. Me di cuenta de lo acertado de la frase de Benjamín Subercaseaux, de que hasta entonces los chilenos habíamos vivido «con la inconciencia propia de aquellos pueblos que poco o nada tienen que ver con el ajetreo del mundo». Empecé a percibir lo que era este pequeño país en un mundo que cambiaba vertiginosamente. Y noté que la forma que tenemos de mirar los problemas públicos está tremendamente anclada en Chile y que nos cuesta mucho mirar a nuestro país desde fuera.

El descubrir muy temprano que en último término el desarrollo de un país está inserto en el desarrollo del planeta del cual forma parte fue, en ese sentido, fundamental para mí. Hoy es un lugar común el decir que en el siglo XXI viviremos en un mundo sin fronteras. Sin embargo, en el Chile de 1960 había fronteras y muy importantes, particularmente en lo económico. El cambio que se ha producido en la forma de entender los problemas nacionales se refiere al paso de ese Chile con fronteras a un Chile parte de un mundo globalizado.

## Un mundo de certezas

En todo caso, era un mundo de grandes certezas en las ciencias sociales. Y éstas, dentro de las cuales la economía era la más desarrollada, habían generado un arsenal de instrumentos tremendamente valiosos que permitían mirar el futuro con mucho optimismo. Los economistas, a partir de la impresión de haber logrado manejar las variables macroeconómicas básicas a través de la política keynesiana, descubren que también es posible incidir en los factores determinantes del desarrollo de un país. Ello se manifiesta en toda la teoría del desarrollo que emerge en los trabajos de Roy Harrod y se plasma posteriormente en la obra de Ragnar Nurkse, Simon Kuznets, Hans Singer, Albert Hirschman y Paul Rosenstein Rodin. En América Latina, Raúl Prebisch, Celso Furtado y Aníbal Pinto apuntaban en esa misma dirección.

El mítico porcentaje de la inversión en relación al producto subrayado por Walt Rostow parecía la clave para iniciar el despegue. Sin embargo, no se trataba sólo de tasas de crecimiento, sino que también de problemas estructurales. No podía haber desarrollo si no había igualdad. En 1961, el posteriormente Premio Nobel de Economía, Simon Kuznets, en su discurso al asumir la presidencia de la Asociación de Economistas de los Estados Unidos, «demostró» cómo, en la medida en que un país se desarrollaba, las propias fuerzas del desarrollo generaban condiciones que conducían a la igualdad. Este edificio teórico fue coronado por el politólogo Seymour Martin Lipset, quien, en *El hombre político* planteó que, a medida que aumentábamos el ingreso per cápita, íbamos consolidando los sistemas democráticos -proceso que encontraba su máxima expresión en los países de más alto ingreso y, conjuntamente, mayor grado de solidez democrática-.

Nos educamos, entonces, en un mundo en que creíamos saber cómo desarrollarnos; teníamos la certeza de que más desarrollo aseguraba mayor igualdad y que la igualdad conducía a la democracia política. Era un mundo en el cual partíamos de economías cerradas, compartimentadas, en el cual se sostenía que todo país dependía fundamentalmente del manejo del Banco Central. La política monetaria era el alma de la autonomía de los países y de la soberanía de los pueblos y ésta no se podía entregar. ¿Qué queda hoy de esa afirmación cuando países poderosos tiemblan ante las medidas del Bundesbank sobre la tasa de interés?

Hoy estamos en una etapa en que, a partir de nuestra experiencia pasada, hemos perdido la fe en los grandes modelos, no queremos el conflicto, y buscamos los consensos. En los sesenta era tal la certeza en nuestras verdades que buscábamos su afirmación negando el consenso porque, por definición, no podía haber acuerdo con aquellos que estaban en el error. Y esto se dio en Chile con particular nitidez.

La élite política chilena, ante la incapacidad de que el país creciese rápidamente para satisfacer las demandas de los sectores que se incorporaban a la economía de mercado -y que hacen más demandas porque el sistema democrático implica eso- comenzó a dar respuestas cada vez más ideologizadas. Hubo un primer intento en el gobierno de Jorge Alessandri; después en el gobierno de Eduardo Frei. Cuando Frei, aún candidato, dijo «ni por un millón de votos cambio una coma en el programa» estaba expresando esa profunda ideologización. Y una vez electo Presidente Eduardo Frei, un senador del Partido Socialista dijo «le negaremos la sal y el agua». Esa concepción ideologizada, naturalmente, se acentuó aún más durante el gobierno de la Unidad Popular y bajo el régimen militar. En materia de política económica, por ejemplo, todos los que discrepábamos de las medidas que tomaba el gobierno éramos calificados de «gásfiteres», de ignorantes, o de gente de mala fe.

¿Por qué perdimos la democracia en Chile? Creo que en último término, y más allá de los elementos de coyuntura, porque en materia de políticas públicas había un enfrentamiento de certezas más que de propuestas. Hoy hemos aprendido que debemos tener mucho más humildad. Precisamente por la incapacidad de tener una propuesta económica unívoca, y por las dificultades que hemos encontrado para derrotar la pobreza. Ya hemos descubierto que el supuesto «chorreo» de los sectores de más altos ingresos no la resuelve, así como que no basta un nivel de desarrollo elevado para garantizar el sistema democrático. Al contrario, vemos que la democracia es un valor que debe cuidarse permanentemente y que aún en países económicamente muy avanzados su ejercicio real no está garantizado. Para preservar el sistema democrático lo que se necesita es desarrollar una cultura, un modo de ser, una práctica cotidiana.

En ese sentido mi experiencia profesional en la Universidad de Chile al volver de Duke -primero como investigador y director del Instituto de Economía donde me contrató originalmente Carlos Massad, y luego como director de la Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas- fue muy importante. Estos años coincidieron en

parte con los de la reforma universitaria. En la Escuela de Derecho, donde me reintegré en la cátedra paralela a la de quien fuera mi maestro, Alberto Baltra, el entonces Decano, Eugenio Velasco, había iniciado un ambicioso programa de reformas para incorporar las ciencias sociales al currículo y fomentar la investigación. Por otra parte, en la Facultad de Economía, llegó a ser Decano Edgardo Boeninger, quien era Director de Presupuesto del gobierno del Presidente Frei.

Estuve entre los partidarios decididos de la reforma universitaria, siendo electo en 1969 Secretario General, en una elección en la que Edgardo Boeninger fue elegido Rector. Las tareas de la Universidad de Chile y el proceso de reforma, sin embargo, estaban fuertemente influidos por la polarización que se estaba gestando en la sociedad chilena.

Esta polarización fue generando visiones muy distintas: la de derecha, que se configuró en el momento del triunfo de Jorge Alessandri; la del centro, plasmada en la victoria demócratacristiana de Eduardo Frei, y la de izquierda, que se tradujo en la elección de Salvador Allende. En apenas 14 años en este pequeño país se encarnaron tres experiencias tan distintas, que no reflejaban sino una sociedad en crisis que buscaba respuestas en las soluciones globales detrás de cada una de estas postulaciones. En definitiva, la democracia chilena se quebró como resultado de la confrontación entre visiones tan globalizantes, cada una de las cuales tuvo su oportunidad y cada una de las cuales en definitiva fracasó, si entendemos por fracaso el que las coaliciones que las respaldaban no fueron capaces de generar gobiernos del mismo signo que les sucedieran en el poder.

Esa dramática experiencia subyace en el trasfondo de muchos de los que nos formamos en esa época, a los veinte o treinta años de edad, y que aprendimos por experiencia propia la necesidad de mirar al mundo y la sociedad con ojos más abiertos, a buscar convergencias, y que la fuerza de las ideas propias debe ser lo suficientemente dúctil como para aceptar también las ideas ajenas. Si a ello unimos una visión de Chile desde una perspectiva más

global, podemos visualizar lo que nos llevó a un proceso de profunda reflexión durante los años de la dictadura militar.

## Las raíces de una reflexión

Lo que se dio en esos años fue una mutación muy profunda, no sólo en aquellos que proveníamos de la izquierda, sino en todo el mundo y en la sociedad chilena. Ella se origina, por una parte, en un país que entra a participar en una sociedad internacional más abierta, y por otra -y en forma mucho más dramática- en un doloroso aprendizaje de experiencias pasadas que nos obliga a ser más humildes en cuanto a las ideas que sustentamos. Por ello, si bien las ideologías están en retirada, no lo están las ideas, que son las que mueven al ser humano. En último término, lo que ha guiado nuestra acción ha sido el perfeccionamiento de la democracia. Esta sólo es posible en libertad, pero ella por sí sola difícilmente puede ser ejercida en una sociedad de desiguales, donde la inequidad, la ostentación y la riqueza de unos son un privilegio que sólo se explica por la pobreza de otros.

En toda sociedad hay diferencias -de inteligencia, capacidad, dedicación, esfuerzo y trabajo-, y ello se expresa en distintas condiciones de vida. Pero las condiciones en que se enfrenta la vida son muy distintas si se nace en cuna de oro o en una cuna humilde. Por ello es que siempre hemos buscado preservar la libertad con grados cada vez mayores de igualdad y, sobre todo, de igualdad de oportunidades. Yo mismo, producto del Liceo Manuel de Salas, del Instituto Nacional y de la Universidad de Chile, y que pude hacer mi postgrado en el extranjero gracias a una beca de mi universidad, me hice un profesional gracias a esa larga tradición chilena de compromiso con una educación pública de excelencia, compromiso que se vio tan debilitado en los años de la dictadura, en que el gasto público en educación bajó de un 4.5% del PIB a un 2.7% del mismo.

El que la libertad y la igualdad no sean valores opuestos sino complementarios es tal vez la gran lección de este siglo XX que

llega a su fin. Por una parte, aquellas sociedades que preservaron sólo la libertad constataron que a la larga ella se hacía letra muerta si generaba condiciones de desigualdad muy grandes. Por la otra, imperios que se construyeron sobre la base de la igualdad, que hicieron de ésta su único norte, y que para lograrlo no trepidaron en ahogar la libertad, se derribaron estrepitosamente. Por ello entonces, al finalizar este «siglo corto», como ha sido denominado, este elemento tan propio de Chile que es el amor a la libertad debe ir unido a una mayor dosis de igualdad. Y en la medida en que nos damos cuenta que vivimos en una sociedad donde las diferencias son tan grandes, tan marcadas por la cuna en que se nace y en donde la pobreza no es sólo un problema ético sino que además un tremendo obstáculo para insertar al país en un mundo sin fronteras, podemos entender los enormes logros de la transición a la democracia y el gran reto que impone la construcción de un Chile cualitativamente mejor.

## La renovación de la izquierda

El golpe militar sacudió los cimientos mismos de la sociedad chilena. No hay otra experiencia en nuestra historia que haya causado un corte más profundo y que haya generado heridas más hondas que las que se producen con el advenimiento del general Augusto Pinochet. Este corte también se produjo en lo personal. Siempre entendí que mi vocación principal era la investigación científica y la vida universitaria. Mi interés en la cosa pública había estado siempre enmarcado dentro de esa óptica. Sin embargo, el golpe significó la separación de la universidad y la necesidad de dejar Chile.

Aunque afortunadamente nada grave nos ocurrió ni a mí ni a mi familia, no pasó lo mismo con muchos de los que me rodeaban. En ese entonces era el Secretario Ejecutivo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), un organismo académico internacional. Dos de nuestros estudiantes de post-grado, «Chichi» Ríos e Ignacio Soto, que pertenecían al MIR boliviano (hoy partido de gobierno, y que nada tiene que ver con el MIR chileno) fueron

ejecutados por los militares. Y en una ocasión en que los militares se apersonaron en nuestra sede de José Miguel Infante con Providencia tuve que sacar la bandera de las Naciones Unidas para detenerlos y convencerlos que éramos un organismo internacional con inmunidad de jurisdicción. Un caso notable fue el de José Serra, economista brasileño, hoy diputado por Sao Paulo y uno de los principales líderes políticos del Brasil. Con un pasaporte italiano obtenido pocas semanas antes del golpe, había logrado subir a un avión en Pudahuel, de donde fue desembarcado por los militares. Llevado al Estadio Nacional, se las arregló para convencer al oficial de turno que esto era todo un error, y que lo dejara irse con la promesa de volver al día siguiente -probablemente la única persona en lograr tamaña hazaña-. Después de ello se asiló en la Embajada de Italia, donde estuvo ocho meses antes de poder salir del país.

En todo caso, me quedó claro que difícilmente FLACSO podría permanecer en Chile y me aboqué de inmediato a buscar mecanismos que le permitieran instalarse en el exterior. Fue así que abrimos una oficina en Buenos Aires, y luego FLACSO continuó expandiéndose, llegando a convertirse en un organismo permanente de las ciencias sociales en América Latina, con sedes en México, Costa Rica, Ecuador, Brasil, Bolivia, Argentina y en el propio Chile, donde logró sortear con éxito las vicisitudes del régimen militar. En Buenos Aires me correspondió conocer al General Carlos Prats, e incluso transmitirle el recado que me dieron en Santiago: que su asesinato estaba en preparación. El general Prats me comentó que ya había recibido múltiples amenazas y que todo lo que quería hacer era salir de Argentina rumbo a Brasil, pero que no lo podía hacer sin pasaporte. Además, me comentó que estaba escribiendo sus memorias. Entonces establecimos comparaciones con el libro del general portugués Antonio Spínola, *Portugal y su futuro*.

Tenía una invitación para ir de profesor visitante a la Universidad de Carolina del Norte, en Chapel Hill, extendida por mi buen amigo el profesor Federico Gil, la que acepté, partiendo en agosto de 1974 a los Estados Unidos. Posteriormente tuve otra oferta para

enseñar en la Universidad de Texas, Austin. Sin embargo, mi mujer y yo decidimos volver a América Latina, primero a Buenos Aires, en 1975, donde en la UNESCO me hice cargo de un proyecto destinado a desarrollar las ciencias sociales en la región, y después a Santiago, con la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

**A**l volver a Chile en 1978, dos actividades fueron particularmente importantes. Una fue la creación de un taller de investigación denominado VECTOR, dedicado al análisis económico-social de la realidad chilena, lo que hacía en mi tiempo libre. Recuerdo que constituimos un taller de seguimiento de la coyuntura económica en donde participaban algunos alumnos y alumnas muy distinguidas de la Escuela de Economía de la Universidad de Chile. Con una de ellas, hoy destacada profesora de la casa de Bello, me encontré en las oficinas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y en repetidas oportunidades no me contestó el saludo. Después me dijo: «No debemos saludarnos porque no hay ninguna razón para que nos conozcamos». Para ella ese taller que sesionaba todos los lunes de seis a nueve de la noche era una actividad peligrosa. Allí comprendí que había una forma distinta de entender a Chile entre esos jóvenes que se habían formado en la dictadura y los que, algunos años mayores, no lograban adaptarse o no aceptaban una situación en la que había riesgos evidentes.

Fue también entre 1979 y 1980 cuando surge la iniciativa de la convergencia socialista, primer germen de la renovación socialista. En 1980 produjimos un primer manifiesto, planteando la necesidad de una revisión profunda del pensamiento socialista, buscando esferas más claras de libertad y de igualdad. Esta experiencia fue producto del tremendo cambio en la izquierda chilena de esos años. Ningún otro sector político experimentó un cambio tan profundo -estamos hablando entre 1980 y 1982- aunque se trataba de una actividad estrictamente teórica e interna. Esto no se hacía para consumo público, en primer lugar porque no se sabía si ello era posible dadas las condiciones bajo la dictadura, y en segundo lugar porque nadie estaba interesado en hacerlo. El debate era con nosotros mismos.

Recuerdo, por ejemplo, debates muy intensos en los que poco a poco se fue abriendo paso la idea de tener un sistema financiero privado, desplazando la noción dominante hasta ese momento de una banca absolutamente estatal. Diez años después, en reuniones empresariales y ante expresiones periodísticas calificándome de «lobo con piel de oveja» en las que se cuestiona la sinceridad de ese proceso, no puedo menos que pensar en esos debates semi-clandestinos generados por un convencimiento muy profundo de que era necesario revisar ciertas concepciones.

Y esos debates fueron muy intensos. No sé si las actas de esas reuniones mensuales, que duraban de tres de la tarde a las nueve de la noche y de las cuales llevaba minuciosa cuenta Germán Correa, y en donde Enzo Faletto era el participante más entusiasta, se habrán conservado. Pero lo cierto es que durante más de un año hubo un análisis pormenorizado del pensamiento socialista y su evolución, un anticipo de lo que se produce en Polonia con Solidaridad y, por cierto, muy anterior a los cambios que se dan casi diez años después en Europa del Este. La experiencia bajo la dictadura implicó una enorme revalorización de la democracia en Chile y por otra parte, los cambios que estaban teniendo lugar en el mundo abrieron las puertas a otra manera de entender el desarrollo económico.

Nos dimos cuenta que el Chile de los cuarenta y cincuenta era completamente distinto al de los ochenta y al que podíamos esperar en los noventa, y que de una situación de cuasi-autarquía entrábamos a una en la cual los bienes y servicios que produjésemos tenían que ser tan buenos o mejores que los de otras latitudes si queríamos tener alguna posibilidad de progresar en un mundo cada vez más globalizado y competitivo. Lo que nos motivaba era cómo construir un socialismo que mirara al siglo XXI con modernidad, eficiencia y eficacia. Concluimos que sólo un sistema de esa índole podía consolidar un sistema democrático. Entendíamos que Chile necesitaba cambios y cambios profundos, pero que estos no podían traer traumas ni desórdenes para la mayoría de los chilenos.

Y fue este viraje brutal que se dio en Chile y en el mundo en relación a la época en la cual fuimos estudiantes universitarios que explica el cambio en el modo de pensar de la gente de izquierda. Ese cambio también se ha dado en otros sectores políticos. La actividad de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), la intervención del Estado en la economía, el proteccionismo tarifario o arancelario para la industria y mantención de lo que eran de hecho fronteras económicas cerradas, eran datos de la realidad aceptados como tales tanto por un Jorge Alessandri, como por un Eduardo Frei y un Salvador Allende. Cuando se dice «ustedes han cambiado», la respuesta es: «lo que ha cambiado es el mundo». Y cambió como resultado del avance de la tecnología, de la transformación de los sistemas productivos, de los valores de las sociedades y de la forma en que el hombre se relaciona con su entorno.

Lo que sería increíble es que, dadas estas profundas mutaciones, se pensara exactamente igual que veinte años atrás. Algunos siguen apegados a los fantasmas de los sesenta y no perciben que estamos más preocupados de los noventa. Ello no significa que las fuerzas motrices de las ideas que se han tenido no sigan siendo las mismas: un país más democrático, más libertario y más igualitario.

## Enfrentando a la dictadura

A mi retorno tomé contacto con distintos sectores políticos. Mis primeras reuniones tuvieron lugar con grupos de la izquierda y de la Democracia Cristiana, en el caso de esta última más bien en la esfera técnica. Alejandro Foxley, Ricardo Ffrench-Davis y la gente que se agrupaba en torno a ellos en la Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (CIEPLAN) jugaban un papel muy importante. El análisis de los problemas económicos había pasado a ser un tema de debate permanente dentro de la oposición de entonces, algo demostrado en la enorme cantidad de publicaciones que se hicieron. Y cuando muchos años después se plantea la posibilidad de un gobierno de la Concertación, los que elaboramos su programa habíamos venido conversando sobre sus temas principales desde hacía muchos años antes; una

conversación en cierto modo acicateada por el desafío de la dictadura y por la necesidad de que los que teníamos un compromiso común con la democracia nos entendiéramos para volver a hacerla posible. Los que señalaban que era imposible el trabajo conjunto entre la izquierda y la Democracia Cristiana, sólo revelaban que no habían comprendido la profundidad del cambio que se había dado en estos conglomerados.

Dentro de los sectores socialistas, percibí la diáspora que se había dado a partir de la división de 1979. Sin querer queriendo, planté mi discrepancia ante esa situación y la necesidad de buscar la unidad. Por esta actitud de neutralidad ante los bandos en pugna, a mí y al resto de los partidarios de ella nos llamaron los «suizos». A partir de ese momento nos comprometimos con el desarrollo de mecanismos que posibilitasen esa unidad. Un avance importante en ese proceso lo representó la llegada de Ricardo Núñez, llevando a la formación de lo que se conoció como «el PS-Núñez». Este proceso culmina en 1982 con la formación de un llamado comité de unidad, embrión que desembocaría en la unificación de un sector muy importante de los socialistas.

Junto a ello se hace indispensable ampliar el entendimiento con los sectores democráticos para enfrentar la dictadura. La búsqueda de un acuerdo con la Democracia Cristiana pasa a ser un elemento clave en esta estrategia. Andrés Zaldívar había sido expulsado del país; Tomás Reyes, primero, y Gabriel Valdés, después, son sus dirigentes más visibles. Con Gabriel tenemos una amistad de muchos años, desde la época en que él estuvo a cargo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y yo trabajaba en ese organismo internacional. Primero se formuló el Manifiesto Democrático y luego, en base a él, la Alianza Democrática (AD). Este fue el primer esfuerzo serio por construir un frente opositor común contra la dictadura.

Participaron en él cinco grandes conglomerados: el socialista, la DC, el Partido Radical, el Partido Social Demócrata y el Partido Republicano encabezado por Hugo Zepeda y Armando Jaramillo. A raíz de ello, el otro sector socialista, el almeydista, junto al

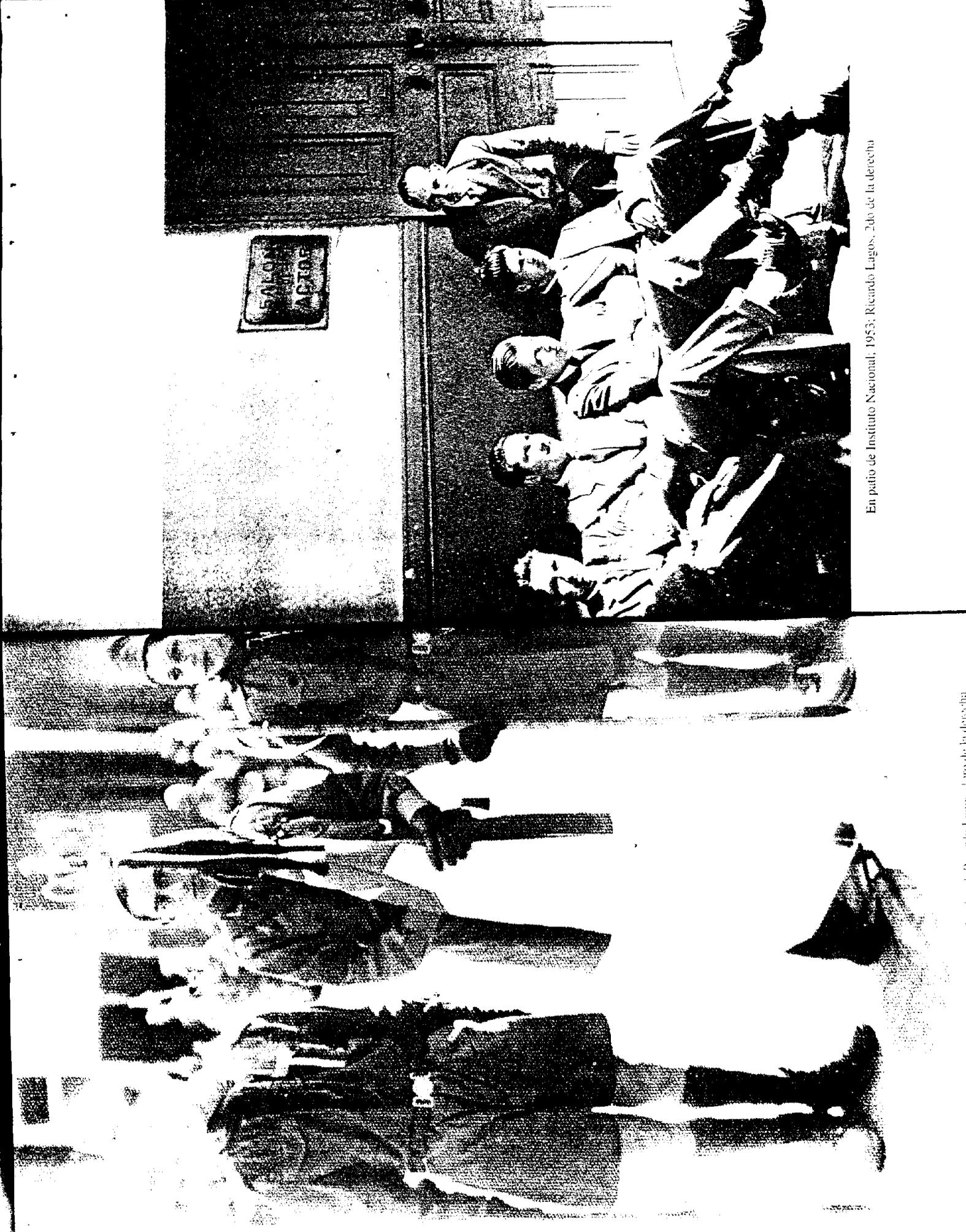
Partido Comunista, crearon el Movimiento Democrático Popular (MDP). A partir de este momento, toda la lucha política por restablecer la democracia tuvo lugar desde estos dos polos. El PC se negaba a adoptar formas distintas a las de la lucha armada que habían escogido para combatir a la dictadura, y la DC se negaba a trabajar con el PC si éste no cambiaba su política. El que hubiese un sector socialista, del cual yo formaba parte en la Alianza Democrática, y otro integrado con los comunistas en el MDP, hizo más difícil el entendimiento de todas las fuerzas democráticas frente a Pinochet; en ese sentido, la división del socialismo afectó al restablecimiento de la democracia.

**E**l momento decisivo del paso «de los claustros universitarios a la pedagogía de las masas», como lo calificara algo distorsionadamente una revista, se produjo en diciembre de 1983. La presidencia de la AD le correspondía al PS, y en una reunión de la directiva se me planteó que fuese yo quien asumiera el cargo. Ello implicaba dejar mi trabajo en las Naciones Unidas y entrar en alguna medida en una tierra incógnita. Significaba también, probablemente, dificultades para mi familia. En esa época una gran cantidad de los que pensaban como yo estaban fuera de Chile, imposibilitados de volver a su patria, y me pareció que tenía que aceptar. A partir de allí comenzó una tarea distinta: aglutinar a un conjunto de fuerzas suficientemente amplias como para enfrentar al general Pinochet. Los años 1983 y 1984 fueron difíciles. El general Pinochet decretó el estado de sitio y prohibió que nuestras declaraciones y actuaciones apareciesen en la prensa.

En 1985 el Cardenal de Santiago, Monseñor Francisco Fresno, invitó a todos los sectores políticos a formar un acuerdo nacional. Por primera vez sectores que habían sido partidarios del general Pinochet participaron en un acuerdo de este tipo. Con este nuevo espacio, 1986 también fue un año difícil. Se pensó que era posible producir un cambio de régimen sin aceptar el itinerario de la dictadura. Sin embargo el atentado contra Pinochet, el estado de sitio consiguiente, y el rechazo que un acto de violencia como ese tuvo en vastos sectores de opinión, significó el fin de esa etapa. A fines de 1986 la única vía que quedaba era entender el camino que

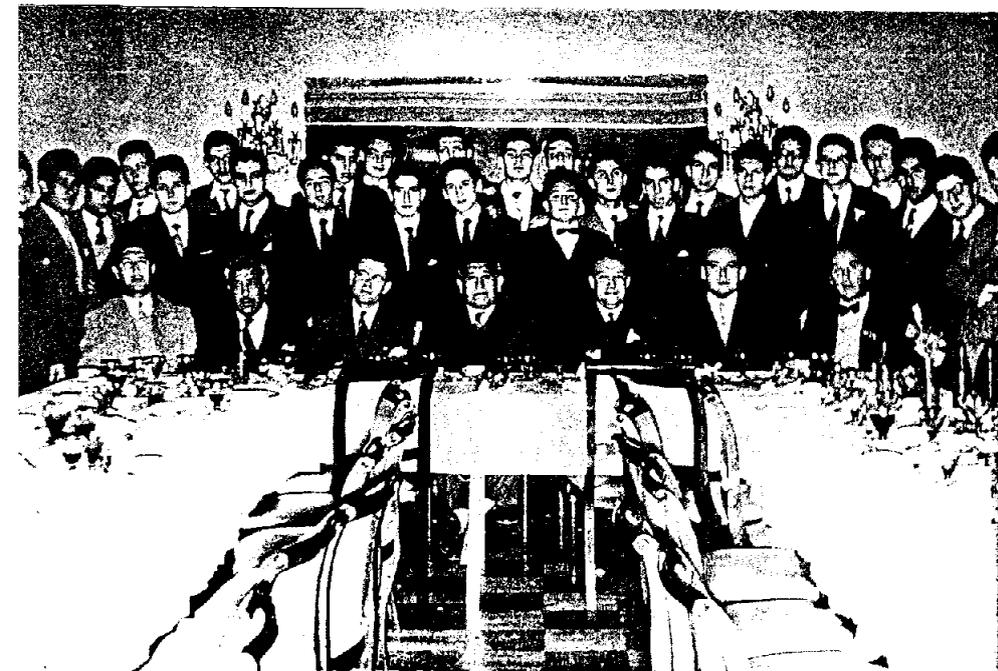


Con vecina Carmen Díaz, en puerta de su casa en calle Manuel Montt, 1944



En patio de Instituto Nacional, 1953; Ricardo Lagos, 2do de la derecha

Instituto Nacional, Ricardo Lagos, 1ero de la derecha



Comida en Instituto Nacional, 1953; Patricio Aylwin, 3ero sentado desde la izquierda,  
Ricardo Lagos, 7mo parado desde la derecha



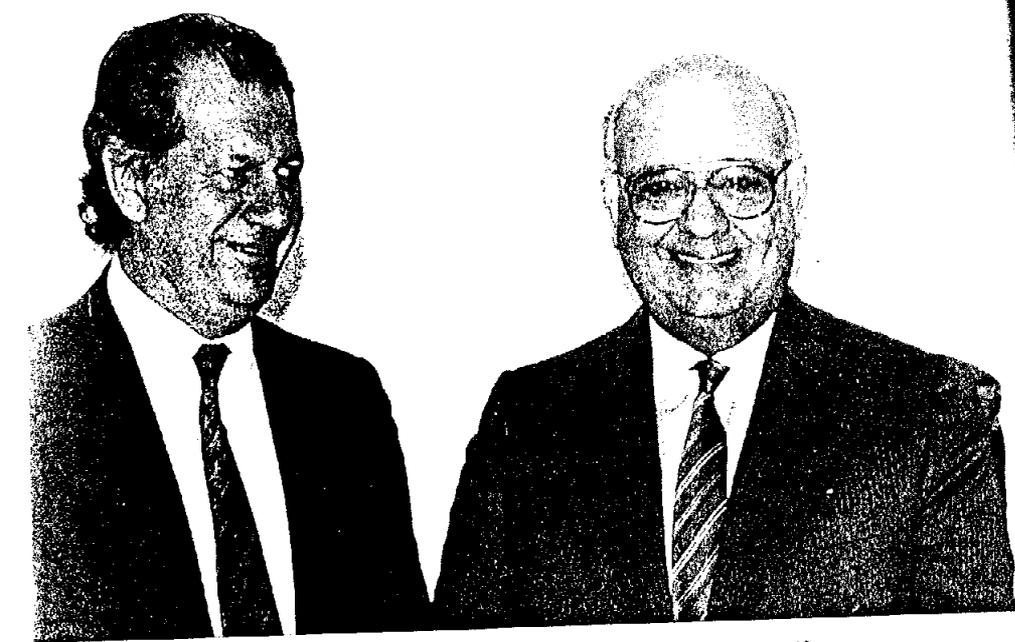
Votando en elección de la Universidad de Chile, 1969, a la izquierda la profesora María Angélica Figueroa



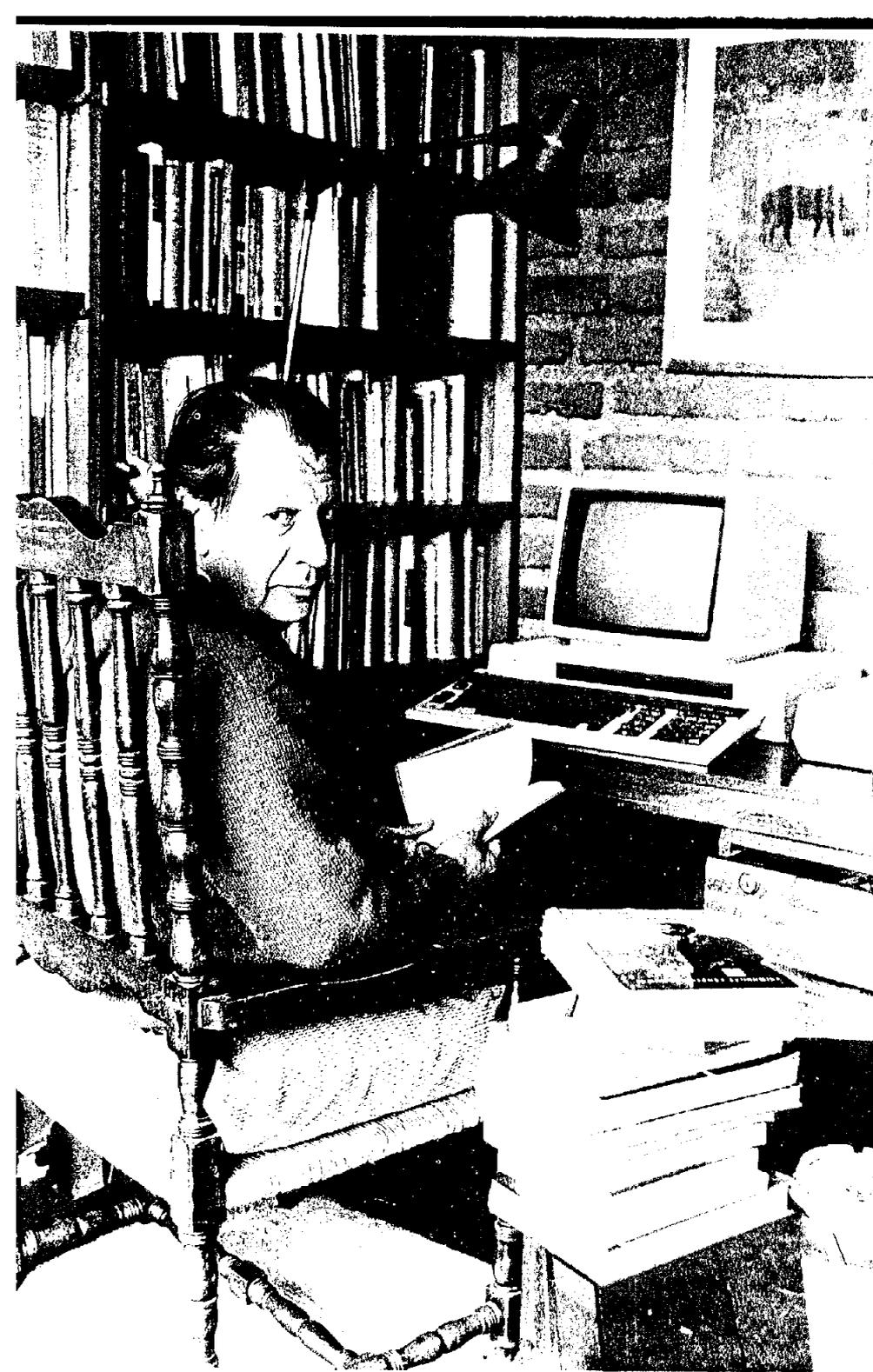
Con Presidente de Argentina, Raúl Alfonsín, Buenos Aires, 1983



Ricardo Lagos, Luisa Duran y su familia en jardín de su casa, La Reina



Con Presidente de Venezuela Jaime Lusinchi, Caracas, 1983



COMITE POR ELECCIONES LIBRES

CURULOS

EL AMOR ES MARTE UNIDAD NACIONAL



Osvaldo Puccio, Ricardo Lagos, Gustavo Weisse y Federico Klein, Temuco



Con Radomiro Tomic, Renán Fuentealba y Manuel Sanhueza en seminario de la Democracia Cristiana, 1988

(Cortesía COPESA)



Germán Riesco, Ricardo Lagos, Elliott Abrams, Sergio Bitar, Genaro Arriagada,  
Mario Papi y Andrés Allamand, Washington D.C., 1987



Acto del PPD, Fortín Prat, Valparaíso, 1988, María Mañuenda, Jorge Schaulsohn y Ricardo Lagos

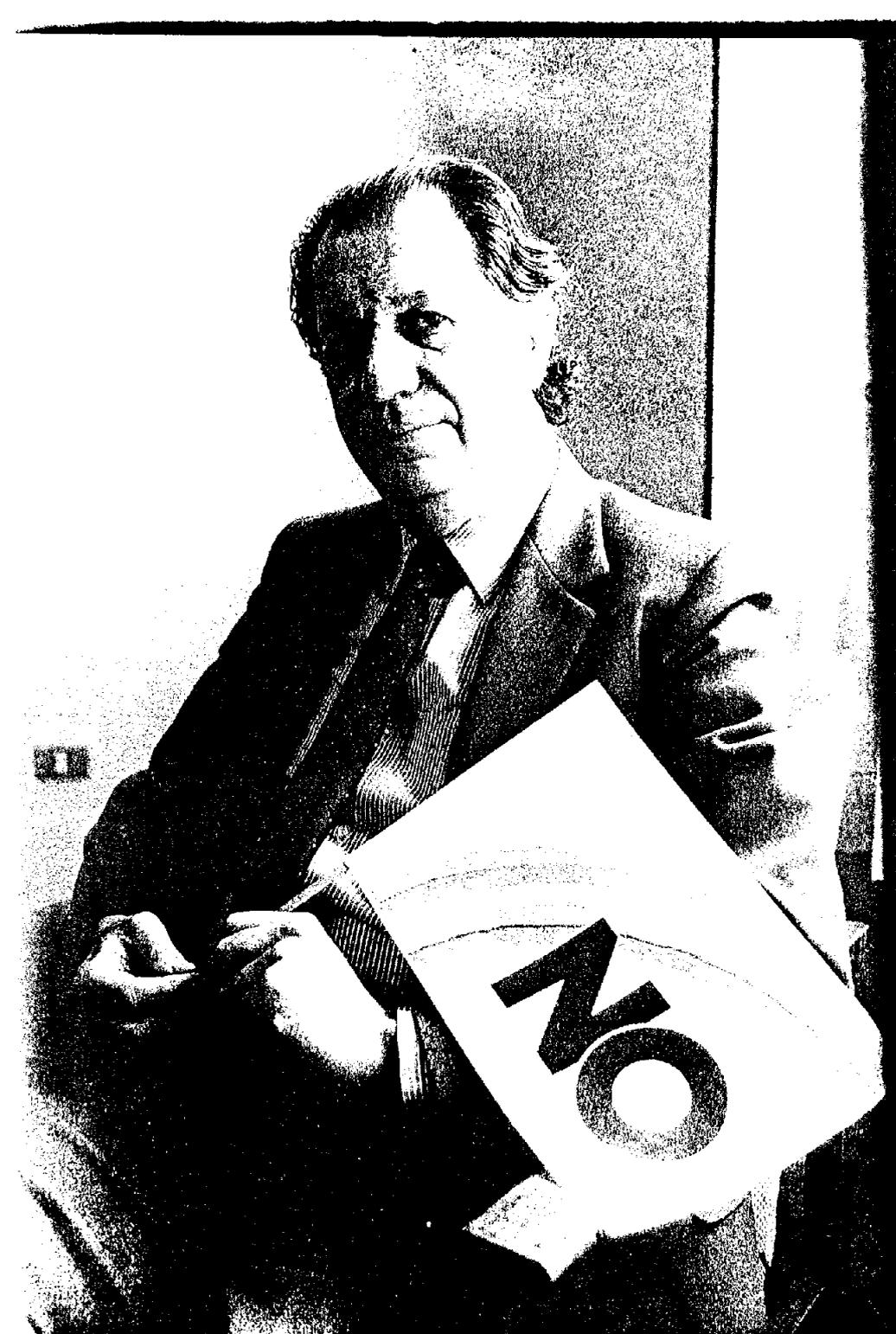


Caricatura de Andrés



En programa de televisión "De Cara al País", Canal 13, abril de 1988

(Cortesía: COPESA)



En campaña para plebiscito 5 de octubre de 1988



Con Felipe González, Madrid, 1988



Acto de la Central Unica de Trabajadores, Iero de mayo de 1988



Con Michel Rocard, Primer Ministro de Francia. París, 1988

(Cortesía COPESA)



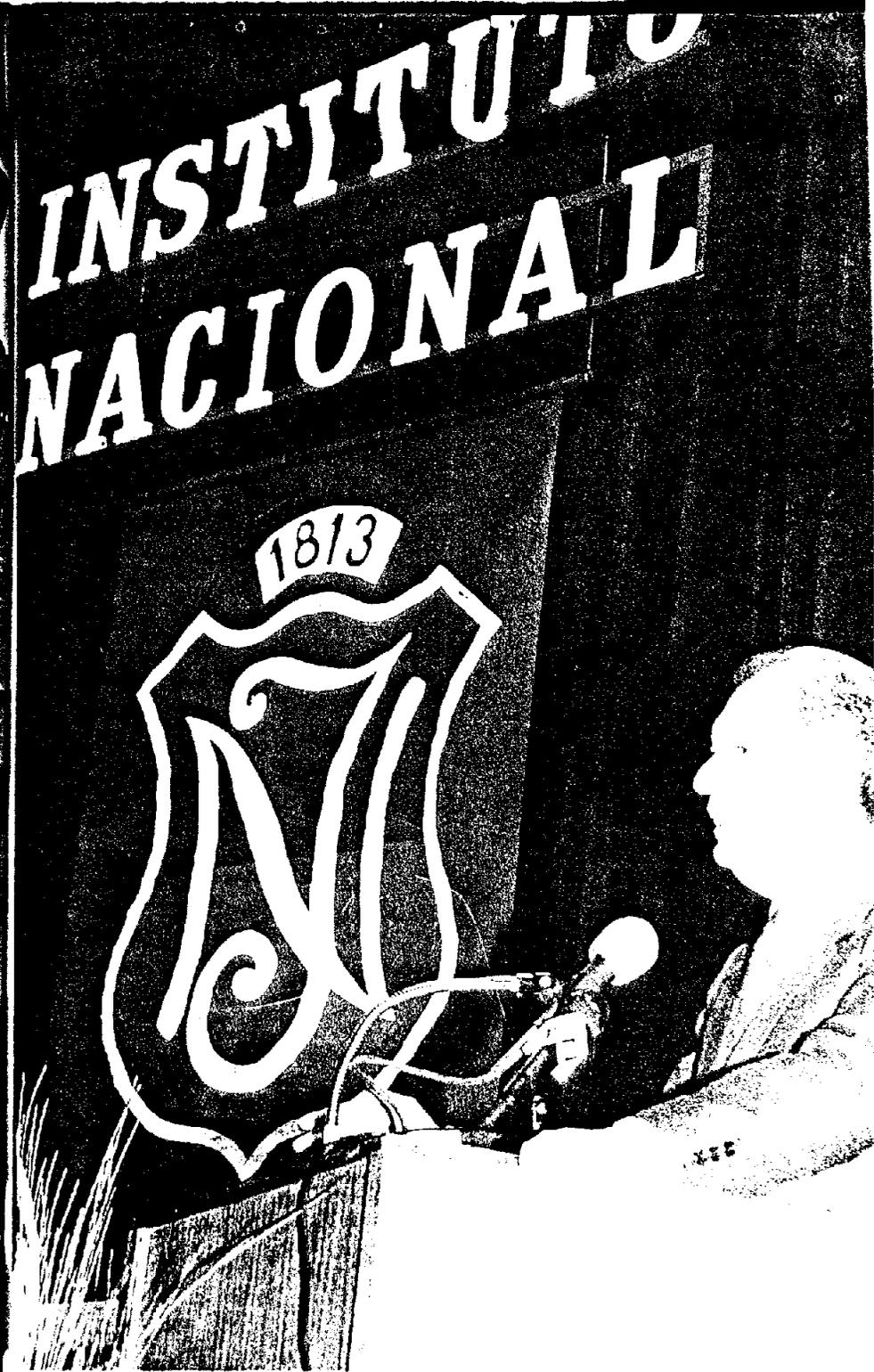
Con Edward Kennedy. Santiago. 1990



Inauguración de seminario «Educación para la Democracia y los Derechos Humanos»; 1990



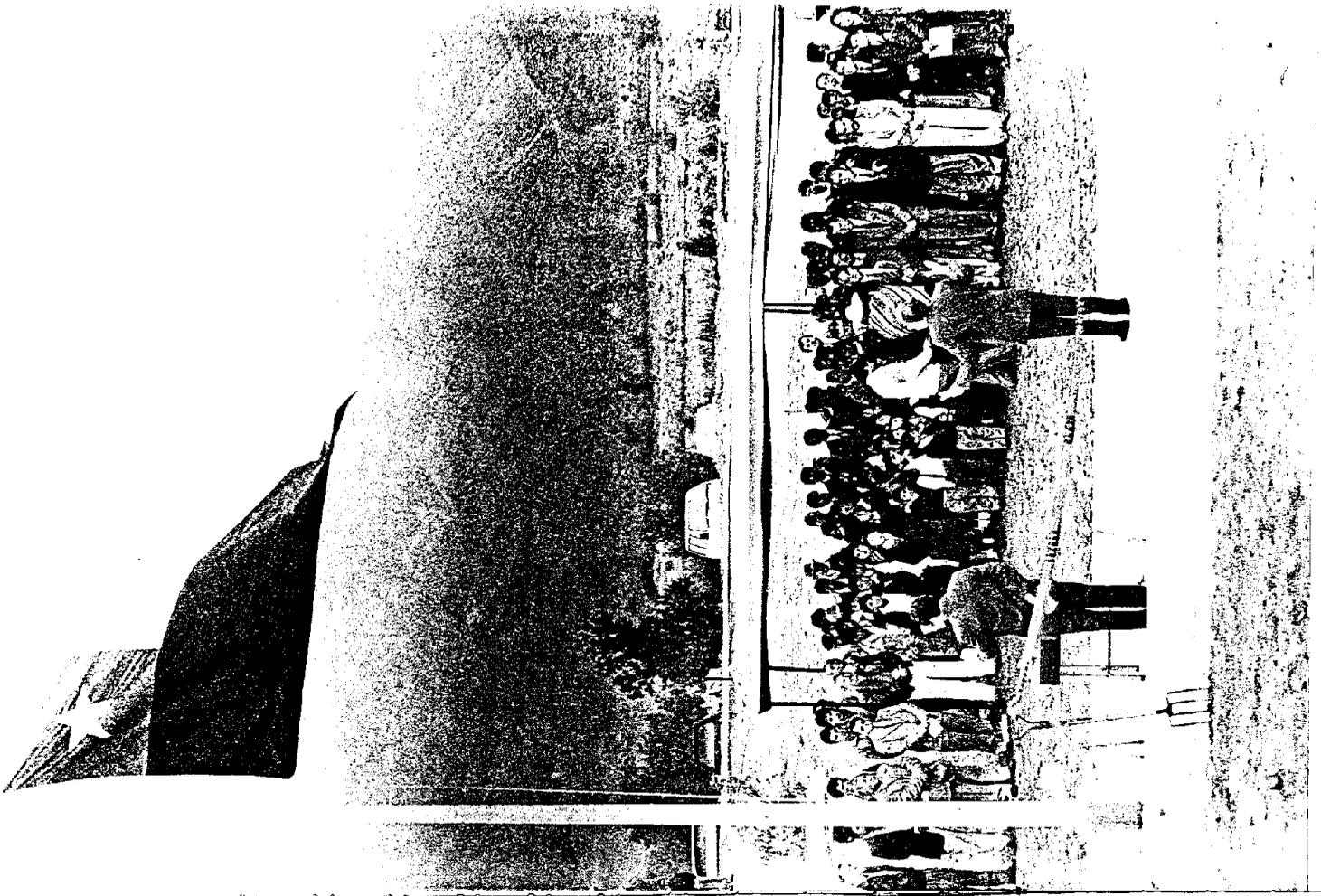
En teleconferencia de Seminario con Ronald Reagan, Hotel Carrera, 1991



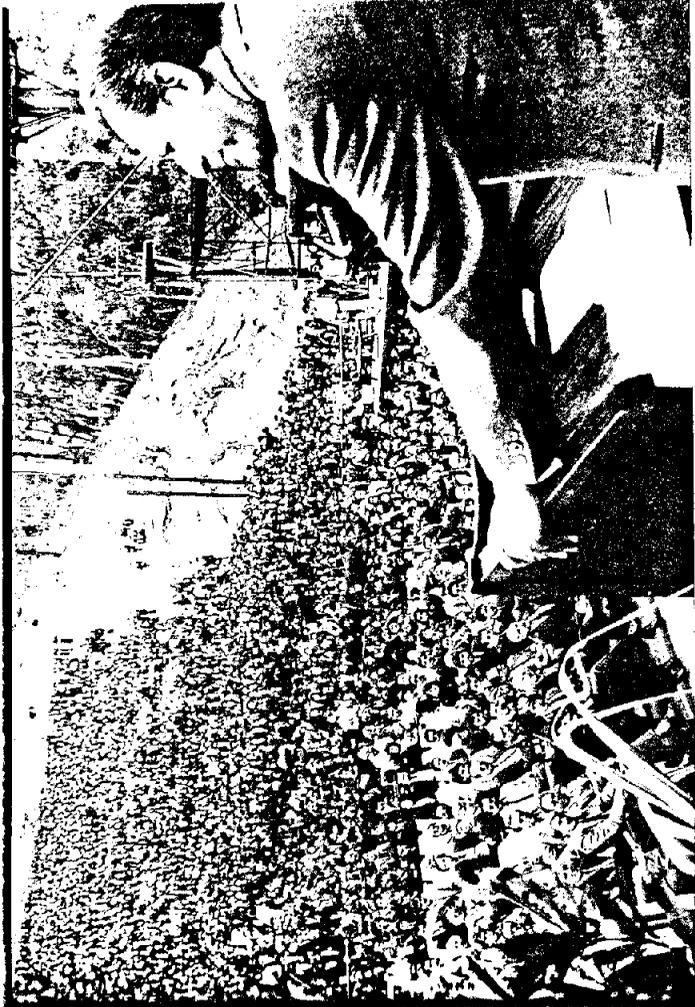
En aniversario de Instituto Nacional, 1992



22. Con alumnos de enseñanza básica



En inauguración de Escuela Agrícola Metodista en Pachica, Iera Región



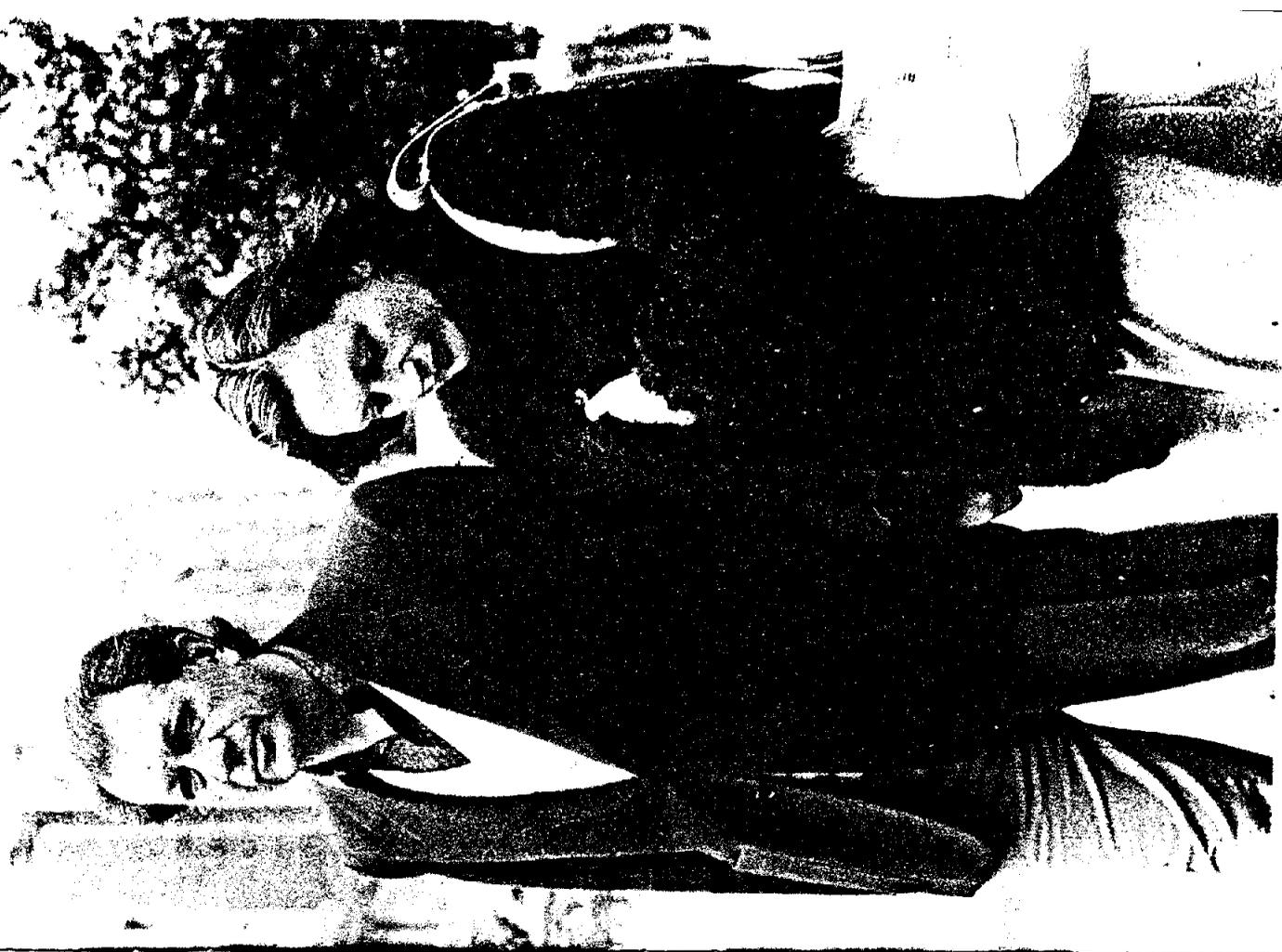
En la Quinta Vergara, Viña del Mar, 1991



Con conjunto folclórico Aqueleare, Curicó



Con Presidente Aylwin, 1991



Manuel Bustos, Ricardo Lagos, y José Antonio Guzmán

había trazado el general Pinochet, enfrentarlo allí y derrotarlo utilizando los propios parámetros que había fijado para perpetuarse en el poder.

En enero de 1987, luego de estar en la cárcel durante tres semanas como resultado del atentado al general Pinochet -que me pareció como estar preso por la explosión del Discovery-, formulé un llamado para que todos los partidos inscribiéramos a uno solo, en el marco de la ley de partidos políticos que había dictado el régimen: el Partido por la Democracia (PPD), que permitiera a todos enfrentar a la dictadura. Este llamado no tuvo éxito. Recuerdo haber conversado en junio de 1987 con el entonces candidato a presidente de la DC, Patricio Aylwin, quien me dijo que él coincidía con mi planteamiento, pero que prefería inscribir al PDC como un primer paso, siempre y cuando se cambiara la ley de partidos políticos. Si ello no se hacía, pensaba que había que inscribir un solo gran partido para enfrentar al general Pinochet. Sin embargo, una vez electo presidente de la DC, se le hizo difícil dejar de continuar los trámites necesarios para completar la inscripción de su partido. En ese momento comprendí que si la DC se inscribía, era indispensable que las otras fuerzas políticas tuviéramos también un partido bajo el cual organizarnos.

En cierto modo, el PPD, a cuya inscripción llamamos en diciembre de 1987, representaba la esperanza de tener una amplia convocatoria en sectores muy variados. Pero la inscripción de la DC, por una parte, y el boicot que a esa iniciativa plantearon el PC y el PS-Almeyda, por otra, determinaron que aquello no fuese todo lo posible que hubiésemos deseado.

## **La salida final**

En alguna medida, el que la DC, por un lado, y el PC, por otro, dijeran que no, decidieron el ámbito del PPD, una de las experiencias políticas más exitosas de este período. La intención nuestra era convocar a un partido que diese respuesta a una definición vital: mantener la dictadura o restablecer la democracia. Dentro de la

campana de elecciones libres, el partido buscaba ser el instrumento para la defensa del voto de los chilenos. En todo caso, esos días iniciales no dejaron de ser azarosos. A la conferencia de prensa que habíamos llamado llegaron sólo tres periodistas; y por parte del PPD estábamos María Maluenda, Armando Jaramillo, Jorge Schaulsohn y yo. Aunque la situación se había complicado por la negativa de los otros partidos a apoyar la creación del PPD, a la pregunta de los periodistas de quiénes integraban la directiva, les dije: «Voy a ser el presidente del PPD; el resto de la directiva se anunciará el martes» (era un viernes).

La recolección de firmas tampoco se hizo fácil. Aunque comenzamos con bastante ímpetu, a los pocos días los carabineros adujeron que se necesitaba permiso municipal para poner una mesa en la calle -permiso que naturalmente era imposible de obtener-. Decidimos, entonces, salir a la calle con bandejas al cuello, obviando la necesidad de las mesas, imitando, como dijera alguien, a las «copetineras» de algunos bares de Norteamérica. Y entre diciembre de 1987 y marzo de 1988 juntamos más de 30 mil firmas para inscribirlo legalmente. Al hacerlo, muchos tuvimos la sensación que habíamos dado con la llave para derrotar al general Pinochet.

Al mismo tiempo, la televisión también se abrió a los partidos inscritos. Y recurriendo a ese espacio, con Armando Jaramillo, Jorge Schaulsohn y Carolina Tohá emplazamos a la dictadura. Había que perder el miedo, y creo que después de ese momento efectivamente se comenzó a perder. Y para ello, el plebiscito del 5 de octubre fue el primer «pie de la cueca». Sigo pensando que ese plebiscito fue una verdadera gesta épica, en que el pueblo se puso de pie y derrotó a la dictadura. La percepción de que ése era el único camino que dentro de las características y la realidad de Chile era posible seguir, fue la razón por la cual en último término pudo formarse una gran Concertación de Partidos por el NO, antecedente indispensable para la coalición que daría gobierno a Chile en democracia.

El triunfo en el plebiscito fue el hecho histórico más importante del Chile de la segunda mitad del siglo XX. Por primera vez una coalición muy amplia de chilenos fue capaz de organizarse, perder el miedo, decir que no, contar sus votos e iniciar la transición a la democracia. A partir del plebiscito quedó claro que la coalición que había vencido iba a tener la responsabilidad de conducir la transición a la democracia. Tuvimos también muy claro que era muy difícil que alguien de la izquierda encabezara la transición. Era evidente que probablemente iba a ser alguien de la DC -tal vez su propio presidente, Patricio Aylwin- como efectivamente ocurrió. Por ello fue que a los pocos días anunciamos que no postularía a la candidatura presidencial en 1989.

Lo que nos interesa rescatar aquí es que en este largo sendero que va desde 1980 a 1989, y que culmina en la elección del Presidente Aylwin, los que fuimos ayer adversarios, confluimos hoy en torno al ideal democrático. Vamos entendiendo que entre nosotros son mucho más los elementos de unidad que de discrepancia. El peso de los años cincuenta y sesenta, con su fuerte lastre de carga ideológica y con las certezas en las verdades de cada uno, abre paso a un estilo político radicalmente distinto, en donde se buscan los consensos por sobre los conflictos, los mecanismos de entendimiento por sobre las divergencias y en donde aprendemos al calor de la negociación y los acuerdos. Así, el largo ejercicio de recuperación democrática se debió fundamentalmente a un lento y profundo aprendizaje político; a una nueva forma de entender la política chilena, la democracia y la necesidad de amplias coaliciones políticas que den gobierno estable a Chile. Parte de eso se lo debemos a la dictadura.

Es en ese sentido que consideramos que la Concertación es un instrumento vital que debemos preservar. No la vemos meramente como un mecanismo adecuado para dirigir la transición que ahora culmina, sino como un acuerdo con la responsabilidad histórica de dar gobierno pluralista y estable a Chile por largo tiempo. De una coalición para la transición ha devenido en un proyecto a largo plazo para consolidar la democracia, garantizar el desarrollo económico y construir un país cualitativamente diferente. Es por ello,

que son tan importantes los pasos a dar para que la Concertación se ponga a la altura de estos desafíos.

## Después de la transición

Al aceptar una postulación presidencial estoy señalando que ésta tiene que ser en la Concertación, para la Concertación y para que Chile sea gobernado por la Concertación. El éxito del gobierno del Presidente Aylwin en resolver buena parte de los problemas de la transición nos permite mirar con optimismo al futuro y entender que ahora las tareas por delante son distintas. El problema de los derechos humanos, de la subordinación del poder militar al civil, el de un país que vuelve a tener confianza en su economía y en que ésta comienza a crecer y a desarrollarse, son todas cosas que han sido en gran medida resueltas por el gobierno del Presidente Aylwin.

El debate público ya no se centra en cómo bajar la inflación, cómo aumentar la producción o cómo disminuir el desempleo, por cuanto esas variables están bajo control. Ello es precisamente lo que nos permite plantear una agenda de futuro. Se equivocaron quienes trataron de establecer si estamos mirando hacia la derecha o hacia la izquierda: estamos mirando hacia adelante. Porque conquistamos la libertad y fuimos exitosos en el gobierno de transición, ahora podemos plantear una agenda para el siglo XXI. No podemos contentarnos con administrar lo que logramos. Nos ganamos el derecho de volver a soñar y construir futuro.

## II LOS DESAFIOS DE UN MUNDO SIN FRONTERAS

## LOS DESAFIOS DE UN MUNDO SIN FRONTERAS

**E**l Presidente Aylwin fue electo apenas cinco semanas después de la caída del Muro de Berlín. El cambio político en Chile ha coincidido con y es parte integrante de las profundas transformaciones que llevan al mundo a su globalización económica y política.

El desmoronamiento del campo socialista en Europa Central y Oriental, el desaparecimiento de la Unión Soviética y la unificación de Alemania han sido las expresiones más visibles de estos cambios. Sin embargo, ellas han sido sólo parte de un proceso mucho más amplio y de más larga duración: estamos en presencia de un sistema internacional en plena transición, que rompe con los esquemas económicos y los diseños estratégicos de la postguerra, pero que aún no forja un nuevo orden institucional que dé cuenta efectiva de los grandes cambios económicos, políticos y culturales que ha experimentado el mundo en los últimos cuarenta años.

Ninguna región del mundo escapa a esta transición. La época actual está marcada por una globalización sin precedentes de las relaciones internacionales. La unificación del mercado mundial, la expansión transnacional del capital financiero e industrial de los centros, la transformación y unificación de las formas productivas, el desarrollo cada vez más rápido de las comunicaciones, el surgimiento de más de cien nuevos Estados, el armamentismo nuclear y convencional, son sólo algunos de los factores que inciden en ella.

¿Cuáles son las raíces de este fenómeno? ¿Cuáles son sus implicancias para el sistema internacional y para Chile?

Desde la paz de Westfalia en 1648 hasta el estallido de la Guerra Fría, tres siglos más tarde, el sistema internacional, esencialmente estado-céntrico, estuvo dominado por el juego entre un puñado de Estados soberanos. Estos protegían su seguridad acumulando recursos de poder para mantener, precisamente, lo que durante esos trescientos años se denominó el «balance del poder». La naturaleza y fronteras de las respectivas sociedades nacionales, sus intereses específicos y los de sus ciudadanos, constituían algo muy distante de sus gobiernos y sus estadistas, quienes actuaban en nombre de una «razón de Estado» ajena a todo veredicto popular. La guerra fría, basada en un arsenal nuclear, reprodujo y exacerbó esas condiciones. El mundo de postguerra estuvo dominado por los intereses y conflictos planteados en el terreno de la seguridad militar por las dos superpotencias. Estas alinearon detrás de ellas a los estados medianos y menores, y marginalizaron de la política internacional los temas, actores y arenas que no estuvieran directamente vinculadas con dicho conflicto.

Las tendencias económicas prevalecientes en esa época, por otra parte fortalecieron esta situación. Durante el período de postguerra, los motores del crecimiento económico mundial estuvieron centrados en los mismos sectores que lideraban ese proceso a fines del siglo pasado -la siderurgia, el petróleo, la industria química, la petroquímica y los transportes basados en el motor de combustión interna- y prácticamente en las mismas potencias industriales. Contra ese telón de fondo, el período de postguerra estuvo dominado por la preponderancia de los Estados Unidos, por la transferencia de sus recursos financieros y tecnológicos hacia los países devastados por la guerra, y por un extraordinario ritmo de crecimiento económico mundial.

Tres megatendencias alteraron radicalmente ese escenario. La transnacionalización, basada en la fragmentación internacional del ciclo productivo y de la organización de las empresas, redistribuyó a través del planeta las actividades industriales, el diseño y el reparto de los productos, el financiamiento y los servicios, dando lugar a un proceso de globalización mundial.

La segunda fue el avance de la distensión, que culminó con el desmantelamiento del muro de Berlín, la disolución del Estado soviético y la transformación de los países del este. Todo ello puso término a la Guerra Fría y redujo drásticamente la importancia de los valores relacionados con la seguridad estratégica. Emergieron, en cambio, con mucho más fuerza aquellos vinculados con la libertad, los derechos humanos, la democracia, el desarrollo económico, el bienestar social y la calidad de la vida.

La tercera, que subyace a las dos tendencias señaladas, radica en la difusión de un nuevo paradigma socio-tecnológico, en virtud del cual las tecnologías y los sectores productivos tradicionales -anteriormente mencionados- fueron reemplazados por otras cadenas tecnológicas fundadas en la información y el conocimiento, en que el liderazgo fue asumido por actividades vinculadas con la microelectrónica, la biotecnología, la producción de nuevos materiales, la informática, las comunicaciones, las transacciones financieras y, en general, los servicios.

Vemos así el surgir de un nuevo tipo de política mundial que privilegia la interacción entre los distintos sectores de las sociedades nacionales en función de múltiples intereses específicos, dentro de un mundo uno y múltiple, a la vez más global y más diferenciado, en que predominan los conceptos de independencia y bienestar.

## Transnacionalización y regionalización

El proceso de transnacionalización ha ido acompañado de una tendencia a la constitución de bloques económicos en abierta competencia entre sí. A la consolidación del Mercado Común Europeo se une la conformación de la North American Free Trade Association (NAFTA) y los comienzos embrionarios de un bloque asiático alrededor de Japón y los Tigres y de otro conformado por algunos estados de la ex-Unión Soviética.

Los procesos de regionalización son fruto, por una parte, del equilibrio que hoy existe entre distintos actores y, por otra, de la

propia realidad del sistema productivo, que hace imposible competir por un predominio económico en el mercado mundial, sin un mercado interno de magnitudes tales que permita aprovechar plenamente las ventajas del nuevo desarrollo tecnológico. En suma, los equilibrios de fondo impiden la forja de nuevas hegemonías globales; pero las realidades económicas empujan hacia nuevas formas de asociación o hegemonía regional.

**E**l mundo tiende pues, a uniformarse. Pero al tiempo que la transnacionalización rompe las fronteras de los Estados nacionales, libera una serie de fuerzas que éstos habían contenido hasta ahora: la identidad étnica, regional, racial o religiosa, tienden a reemplazar la identidad nacional que fue característica del período anterior. Esta tendencia al parroquialismo, antagónica al universalismo, se alimenta también de la destrucción de las fronteras artificiales de la guerra fría. Los armenios, los kurdos, los serbios, los shiitas, los diversos fundamentalistas, quieren ahora unirse entre sí, pero sobre todo diferenciarse de los demás, aunque estén en su mismo Estado.

A estos fenómenos podríamos agregar la transición a la democracia ocurrida en América Latina en los ochenta, la creciente fuerza del fundamentalismo islámico en África, el Medio Oriente y Asia, el rechazo a los regímenes dictatoriales, el que ha marcado la última década -desde el «*People Power*» en Filipinas, a la lucha de los estudiantes de Corea del Sur y la República Popular China, a los avances contra el apartheid en Sudáfrica, a la victoria del NO en Chile.

Los nuevos arreglos institucionales que reemplacen o perfeccionen a los anteriores -llámense éstos alianzas militares, sistemas de seguridad, acuerdos financieros y comerciales, mecanismos de cooperación, tendrán que considerar esa globalidad, a menos que se persista en mantener los actuales desequilibrios y potencialidades de conflicto.

Considero que insertarse en ese nuevo escenario internacional es un requisito esencial para que América Latina se incorpore al futuro.

## Transformación y desarrollo en América Latina

He señalado en repetidas oportunidades que la inserción de Chile en el nuevo escenario pasa por la modernización de su estructura económica y social y vice-versa. Su modernización depende de su grado y forma de inserción externa. En el mundo de hoy no hay alternativas a la inserción en el escenario internacional ni a la apertura externa. El desafío radica en cómo construir una capacidad interna para administrar esa apertura y lograr que nuestra inserción en el sistema internacional sea manejada cada vez más por nosotros mismos. Es en ese contexto que la cooperación latinoamericana cobra un nuevo sentido.

Durante la etapa del «crecimiento hacia afuera», basada en nuestra herencia colonial, Chile se vincula a la economía internacional como exportador de salitre y otras materias primas y, como importador de los equipos y bienes manufacturados necesarios para su bienestar y su desarrollo. La crisis de los años treinta torna inviable ese modelo. Se inicia así en nuestro país la era del «crecimiento hacia adentro» basada fundamentalmente en la industrialización sustitutiva. En Chile, ese proceso produjo con más fuerza que en muchos otros países latinoamericanos, las primeras industrias, los sectores medios, una clase obrera industrial, una educación y servicios sociales ampliados y, un Estado muy activo. La fronda oligárquica que sustentó el modelo antiguo fue reemplazada por nuevas alianzas entre las clases recientemente mencionadas.

En ambas etapas las relaciones exteriores del país estuvieron confinadas a las Américas. Ello se hizo más explícito después de la Segunda Guerra Mundial (y no dejó de aportar beneficios durante los años sesenta, dominados por la Alianza para el Progreso), pero nuestras relaciones con los Estados Unidos se deterioraron posteriormente. A partir de esa época, en la práctica, Chile careció de una visión global de sus relaciones externas.

Aunque durante el gobierno del Presidente Frei hubo intentos por diversificar las exportaciones, a comienzos de los años setenta

ese modelo económico se había agotado tanto en Chile como en el resto de América Latina. Hizo crisis, también, el estilo político, ideológico, confrontacional y exacerbado que había predominado en la política chilena, por lo menos desde 1964. A todo ello se añaden los costos del gobierno militar y, posteriormente, de la «década perdida», de los años 80.

## Apertura y manejo interno

El gobierno de la Concertación, del que hemos sido parte, está empeñado en llevar adelante un profundo proceso de cambio y modernización de Chile. Este pasa por la consolidación del sistema democrático, la transformación del sistema productivo, el aumento de la competitividad internacional y una disminución de las desigualdades sociales. Esto implica alteraciones drásticas en algunas actitudes muy enraizadas en el alma nacional. Frente a un persistente pesimismo externo, una mayor confianza en el papel de los mercados internacionales; frente a la introversión nacional, y en menor medida regional, propia del pasado, un mayor énfasis en la proyección externa; frente a la producción como instrumento de desarrollo, una fuerte búsqueda de la competitividad internacional de nuestras actividades productivas; frente a una industrialización planificada, y selectivamente movida por el Estado, la búsqueda y extensión de casos exitosos; en lugar de una tecnología tradicional, la prosecución de innovaciones tecnológicas, que en la medida de lo posible permitan al país insertarse en aspectos importantes del nuevo paradigma tecnológico imperante; en lugar de una fuerte desconfianza frente a la inversión extranjera directa, regímenes diseñados para atraer selectivamente capitales externos, portadores de nuevos mercados y tecnologías, y frente a la excesiva gravitación de empresas públicas instaladas en los sectores claves de la economía nacional, procesos bien estudiados de privatización, o de desregulación de determinados sectores económicos.

Políticamente las implicancias de la nueva inserción internacional de Chile también son significativas. La denuncia del imperialismo y la fe en el tercermundismo, las estrategias encaminadas a tomar distancia frente al mundo industrializado, así como la

opción por el aislamiento internacional y por una cruzada antimarxista efectuada por el gobierno militar, han dado paso a posiciones más realistas, que valoran la inserción de sectores cada vez más amplios de la vida nacional en las tendencias políticas, económicas y tecnológicas mundiales. En esos términos, Chile debe superar no sólo la antigua política de bloques, (en el sentido político-estratégico que le dio la Guerra Fría) sino que también la nueva, (en el sentido geoeconómico de los tres grandes bloques económicos que se están formando en el mundo de hoy).

## Transición y política exterior

Durante el gobierno militar la política exterior de Chile adquirió características muy *sui generis*. Entre ellas se cuentan las de haber Estado al servicio de una cruzada ideológica unidimensional; haber puesto mucho más énfasis en la defensa de un país que se percibía como una «fortaleza sitiada» que en su proyección externa; haber representado mejor los intereses del gobernante que los del país e incluso los del régimen (pese a haber conservado el profesionalismo de los mandos medios); haber mantenido malas relaciones con el gobierno de los Estados Unidos, que tradicionalmente ha sido nuestro principal interlocutor externo; haberse desvinculado de América Latina, en un período en que muchos países de la región comenzaban a buscar nuevas formas de concertación entre ellos, sin lograr proyectarse hacia otras áreas; y, por último, haber estado comprometida con un proceso de apertura económica externa, su único rasgo creador.

Todo este contrasta fuertemente con los rasgos tradicionales de la política exterior chilena; el de expresar los resultados del juego democrático y, al mismo tiempo, ser fiscalizada por éste; el de desenvolverse dentro del marco de una institucionalidad en que el papel del poder ejecutivo, del Congreso, los partidos políticos y otros agentes importantes estaba bien definido; un apego irrestricto a los grandes principios del derecho internacional y al cumplimiento de los compromisos contraídos (lo cual muchas veces llevó a Chile a adoptar posiciones que diferían de la visión del gobierno

respectivo, lo que imprimió mucha dignidad a su política); su adhesión a las organizaciones multilaterales e incluso una permanente iniciativa para el fortalecimiento de ellas; una firme vocación de apoyo a la integración latinoamericana en sus primeros pasos; una capacidad adecuada de adaptación y respuestas a circunstancias nuevas; un servicio exterior altamente profesionalizado y una sucesión de cancilleres con visión y con personalidad propias, y con una probada capacidad para mantener y acrecentar el prestigio internacional de Chile.

Sin embargo, me parece que los grandes cambios ocurridos en el mundo, en Chile y en América Latina, hacen necesario pensar en una vinculación externa diferente. Para ello se necesita contar con decisiones políticas, organizaciones y procesos de decisiones modernos e informados.

**E**l objetivo permanente de nuestra política exterior es hacer posible un crecimiento económico y un desarrollo libre, democrático y pacífico de Chile como nación, lo cual a su vez supone contribuir a generar un contexto regional y global favorable a ese desarrollo. Determinar la forma en que ese objetivo se concreta en la realidad cambiante que hemos descrito no es una tarea simple.

Desde luego, existen dos tentaciones equivocadas: la primera es acentuar una política de «bajo perfil»; la segunda, buscar la solución de todos nuestros problemas con llamados al pragmatismo y al realismo. El error del bajo perfil es que cuando se depende tanto de las relaciones con el exterior (más de un tercio de nuestro PGB está constituido por exportaciones) y cuando el sistema internacional está en plena reorganización, nadie que quiera tener una inserción aceptable puede evitarse una participación activa. Es cierto que Chile no tiene un gran peso económico o político; pero está en condiciones de forjar las alianzas y los acuerdos necesarios para tener una participación eficaz. El error del pragmatismo es que si tratamos de resolver cada problema aisladamente, según nuestra «conveniencia», seremos un barco a la deriva en un mundo que, como acabamos de definir, es demasiado incierto. Lo único realis-

ta, en verdad, es fijarse una «carta de navegación», un conjunto de principios orientadores, a partir de nuestros intereses como Nación, y fundar en ellos una política coherente.

En buena medida, la política exterior del gobierno de la Concertación ha significado rescatar algunas de las mejores tradiciones de la diplomacia chilena. Ellas incluyen el respeto al derecho internacional y a la integridad de los tratados, la solución jurídica y pacífica de las controversias, la vigencia universal de los derechos humanos fundamentales, la no intervención en asuntos internos y el apoyo a la acción de las organizaciones internacionales. Con todo, no es sólo por medio de un retorno a las tradiciones jurídicas del pasado que el país se posiciona en la mejor forma para responder a los enormes desafíos de un nuevo orden internacional mucho más cambiante, más diversificado, y más complejo. Sólo una política exterior que de cuenta de esas nuevas realidades y esté orientada al futuro puede enfrentar con éxito esa tarea.

Los principios básicos que deben orientar el accionar externo de Chile son el desarrollo y profundización de la democracia, la defensa y promoción de los derechos humanos, la universalización de las relaciones internacionales, la búsqueda de la equidad entre las personas y los Estados, la protección del medio ambiente, la capacidad de adaptación a un entorno dinámico y diversificado, y el afianzamiento de la paz en la región y en el mundo. En una época compleja en que coexisten una conciencia planetaria particularmente extendida en que la humanidad siente por primera vez que habita un lugar común, con el surgimiento de los fenómenos de nacionalismo y sectarismo, producto de la disgregación del orden de postguerra, la aplicación de estos principios plantea desafíos muy especiales. Por eso tal vez el principal desafío de nuestra política externa, más allá de añadir a sus principios clásicos nuevas prioridades, es el de no codificarlas en una visión estática, sino incorporar una capacidad permanente de innovación y adaptación. Esto supone que el énfasis de nuestro servicio exterior pase de sus funciones de representación a las de análisis y prospección del cambiante escenario internacional que nos rodea.

## Los ejes ordenadores de nuestra acción internacional

### Una inserción internacional universalizadora

Un efecto fundamental de esta nueva era en la política mundial es el de minimizar los factores -como lejanía geográfica de los grandes centros de poder y escarpadas fronteras naturales- que tradicionalmente habían contribuido a considerar a Chile como una «isla», un bastión aislado de algunas de las principales corrientes que se daban en América Latina y el mundo.

Para una economía pequeña cuyo crecimiento en los últimos años ha sido impulsado fuertemente por las exportaciones de materias primas, la importancia de una mejor inserción en los sectores más dinámicos de la economía mundial es obvia. Menos obvio parece ser el hecho que en una era de grandes movimientos estratégicos y de estrecha interacción entre economía y política, una inserción activa en los mercados mundiales requiere también una política exterior plenamente congruente con esta nueva etapa del sistema internacional.

Una de las grandes ventajas que tiene Chile es la diversificación de sus relaciones económicas internacionales. El no depender mayoritariamente de uno o dos mercados significa que el país puede sortear exitosamente situaciones de recesión en uno o varios de los países altamente industrializados. Creo firmemente que el mantener esta ventaja debe ser una de las prioridades eje de la política exterior del próximo gobierno de la Concertación. Ello implica que la continuación de las negociaciones en torno a un Acuerdo de Libre comercio con los Estados Unidos debe ir unida a mantener abiertas las posibilidades de desarrollar acceso a uno o varios de los distintos esquemas de integración latinoamericana (especialmente el MERCOSUR) y a seguir insistiendo que la Comunidad Europea debe abrir más sus mercados a productos chilenos y terminar con las discriminaciones arancelarias. El punto fundamental es que un mundo cada vez más globalizado exige una política exterior de direcciones múltiples.

### Una política desde América Latina

No obstante lo anterior, América Latina es la comunidad natural de Chile y nada puede hacernos perder de vista que nuestro destino y posibilidades de inserción exitosa en el mundo pasan por la interrelación con las demás naciones que forman nuestro entorno histórico y cultural. Chile, en su condición de país de escaso peso en la economía mundial y con pérdidas evidentes de participación de mercado en las últimas décadas, no podrá avanzar en la tarea de mayor inserción y competitividad si no aprovecha las posibilidades y capacidades de América Latina.

Por ello, el país debe apoyar las instancias de coordinación política y económica entre países que favorezcan una inserción más ventajosa en la economía mundial y que fortalezcan el poder negociador de América Latina. Será la construcción de intereses comunes y la competitividad de nuestra producción en los mercados internacionales lo que ayudará a que nuestras posiciones sean más escuchadas en los foros internacionales.

Con todo, Chile debe también hacer un esfuerzo por vincularse a los polos más dinámicos de la economía mundial, tratando de aprovechar sus ventajas competitivas y tecnológicas. La unidad latinoamericana debe ser una meta permanente de nuestras relaciones exteriores y el retorno a la democracia en la región ha abierto anchos cauces de cooperación. Sin embargo, en el mundo de hoy no hay alternativas a la inserción en el escenario internacional ni a la apertura externa. En esos términos el profundizar lazos de todo tipo con América Latina debe servir de base para administrar esa apertura y lograr que nuestra inserción en el sistema internacional sea cada vez más manejada por nosotros mismos.

Los nuevos acuerdos de control y reducción de armas estratégicas, la resolución de conflictos regionales que se habían prolongado por décadas, la disminución de los gastos globales de defensa y el fortalecimiento de los mecanismos multilaterales son algunos de los efectos positivos que ha tenido el fin del enfrentamiento global entre los bloques del Este y del Oeste. Lo importante ahora

es diseñar políticas que permitan aprovechar las oportunidades que se abren en este nuevo escenario internacional, y al mismo tiempo, impulsar mecanismos colectivos que puedan evitar situaciones que pongan en peligro la paz y estabilidad internacional.

**E**n este sentido, y no obstante los múltiples problemas que persisten en América Latina, veo hoy en la región una oportunidad histórica para avanzar en la concreción de nuevos acuerdos que permitan una progresiva reducción equilibrada de los gastos de defensa, con un fortalecimiento simultáneo de la seguridad colectiva regional. La inexistencia de conflictos armados abiertos entre países sudamericanos en ya más de medio siglo, el que los diferendos territoriales se encuentren relativamente estabilizados y/o en vías de solución, la ausencia de situaciones de guerra civil y de conflictos armados internos causados por diferencias étnicas que puedan llevar a la secesión, así como la extensión de la democracia a todos los países del continente americano y la proliferación de numerosos esquemas de integración regional son todos factores que apuntan en esa misma dirección.

En este contexto, soy un convencido que, Chile puede y debe jugar un papel importante en impulsar nuevos esquemas de seguridad cooperativa en la región con el propósito de:

- a) Extender y afianzar medidas de confianza mutua entre países
- b) Avanzar en nuevos acuerdos de control de armamentos
- c) Promover acciones concertadas de prevención en situaciones que afecten la seguridad regional
- d) Reducir balanceadamente los gastos de defensa en la región

#### Chile: puerta latinoamericana al Asia-Pacífico

Los países asiáticos de la región del Pacífico han constituido el polo de crecimiento económico y desarrollo tecnológico más dinámico de la economía mundial en los últimos años y todo indica que continuarán siéndolo en el futuro. Por su geografía, dotación de recursos y actuales flujos comerciales, Chile es el país latino-

americano en mejores condiciones de desarrollar una vigorosa política hacia el Pacífico. Por su historia y cultura, es parte de América Latina. De lo que se trata es posicionar al país en forma tal que ambos elementos se potencien mutuamente.

Chile tiene especiales capacidades para desarrollar una articulación entre América Latina y la región del Asia-Pacífico. Transformarse en eje de tal articulación implica una política global que va mucho más allá de la actitud relativamente pasiva y reactiva que ha habido hasta ahora. Ello abarca lo político, lo económico y lo cultural. En el plano económico el desafío radica en generar una dinámica que vincule la inversión extranjera, la cooperación y la tecnología en un vasto operativo comercial desde y hacia los países del Asia-Pacífico. Este debe utilizar las enormes potencialidades del país para ello: acceso oceánico, eficiencia portuaria y capacidad de gestión empresarial.

Por otra parte, el enorme crecimiento del comercio entre Chile y los países del Asia-Pacífico ha sido promovido fundamentalmente por la gran demanda de materias primas. Si Chile quiere comenzar a exportar productos con un mayor valor agregado -los de la segunda fase de su desarrollo exportador- necesita una estrategia de inserción activa destinada a abrir los espacios necesarios para ello. Una política de este tipo debería incluir los siguientes elementos claves:

- Acercamiento cultural, que rompa las barreras de ignorancia mutua que existen entre el país y el Asia-Pacífico.
- Fomento de la inversión, por medio de zonas francas industriales, lugares preferidos para la inversión directa del capital asiático. Arica, Iquique, Antofagasta, Valparaíso y San Antonio pueden ser lugares especialmente apropiados para ello.
- Una política comercial hacia la región mucho más asertiva con estudios de mercado que determinen el tipo de producto que se está consumiendo y que Chile podría ofrecer, además de un análisis exhaustivo de las políticas arancelarias y de inversiones que aplican dichos países.

- Revisión de las políticas de inmigración altamente restrictivas en relación al Asia, así como de disposiciones administrativas que dificultan la entrada y salida del país de extranjeros (como los salvoconductos).

## Los Estados Unidos

Uno de los logros más importantes de la política exterior de Chile bajo el Presidente Aylwin ha sido la notable mejoría en las relaciones bilaterales con los Estados Unidos, país tradicionalmente de gran importancia para Chile. Ello ha permitido superar una cantidad de problemas generados bajo la dictadura, llevando a la derogación de la enmienda Kennedy, el renovado acceso de Chile a los seguros de la Overseas Private Investment Corporation (OPIC) y la utilización del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) para exportaciones chilenas, así como avances hacia el esclarecimiento del asesinato de Orlando Letelier.

Un síntoma revelador de la enorme mejoría de la relación bilateral lo constituye la firma de un acuerdo marco entre Chile y Estados Unidos para explorar la posibilidad de un Acuerdo de Libre Comercio entre ambos países y las repetidas afirmaciones de representantes del gobierno de Estados Unidos que después de la firma de un Acuerdo de Libre Comercio (ALC) con México, Chile será el próximo país a considerar para un acuerdo similar.

Soy partidario de un ALC con los Estados Unidos ya que ello contribuye a facilitar el acceso de productos chilenos a uno de los mercados más grandes y diversificados del mundo. La firma de un acuerdo de ese tipo tendría, asimismo, un efecto positivo sobre la inversión extranjera y la transferencia de tecnología en Chile, potenciándolas considerablemente. Sin embargo, ello no debe hacerse a costa de nuestros lazos con América Latina. En consonancia con la necesidad de mantener y reforzar la diversificación de nuestras relaciones internacionales, Chile no debe privilegiar a los Estados Unidos en materia de acuerdos de integración, sino que debe proceder en forma paralela a continuar

explorando formas creativas e innovadoras de asociarse con algunos de los múltiples esquemas de integración regional que se están dando en América Latina.

## La Europa comunitaria

Por la importancia cada vez mayor que la Comunidad Europea ha ido alcanzando en el concierto internacional (50% del comercio mundial), nuestra relación con ésta es y seguirá siendo prioritaria en nuestra agenda internacional. Sin embargo, en una política tendiente a incrementar y fortalecer lo avanzado no podemos ignorar la dinámica de relación que la Comunidad Europea ha venido configurando en los últimos años y la baja prioridad que ésta le concede a América Latina. Basta recordar el «mapa» de asociaciones comerciales que ella ha desarrollado con terceros países, como los integrantes de la European Free Trade Association (EFTA), del Acuerdo de Lomé y otros, para entender la situación descrita.

Sin embargo, como producto de la recuperación de la democracia en Chile y el alto interés con que Europa apoyó esta causa, nuestro país ha tenido -en comparación con otros países del continente- una política más activa en la promoción de nuestros intereses tanto políticos como económicos.

En efecto, con la firma del Acuerdo Marco de Cooperación en 1990, Chile ha podido avanzar de manera importante en los temas de comercio, cooperación e inversión. La creación de una Comisión Mixta de Cooperación, la inauguración de la Fundación Chile-Europa, la firma de Convenios de Protección de Inversiones, como la calidad de primer socio de este mercado, son ejemplo de los logros alcanzados en esta relación. Pero, aún hay problemas que resolver especialmente en el campo del alto proteccionismo agrario y de relativamente bajos montos de inversión europea en Chile.

En el futuro, Chile deberá continuar desarrollando todas las gestiones necesarias en el plano multilateral para que Europa abra

sus mercados a los productos de países no asociados a la Comunidad Europea, sea ello a través del GATT (dentro de las negociaciones de la Ronda Uruguay) o por medio de instancias regionales latinoamericanas como las del Grupo de Río, cuyo diálogo con el Grupo de los Doce ha tomado renovado ímpetu. Por otra, se debe seguir explorando firmemente la posibilidad de un acuerdo especial con los países comunitarios, algo que ha sido ofrecido informalmente por varios líderes europeos.

### Un nuevo multilateralismo

Chile ha vuelto a asumir el destacado papel que tradicionalmente desempeñó en los organismos multilaterales, con iniciativas importantes en las Naciones Unidas (como la Cumbre de Desarrollo Social) en la OEA (reafirmando el compromiso con la democracia de ésta) y en el Banco Mundial (a través de la presidencia del Comité de Desarrollo). Esta acción debe continuar desarrollándose en todos los planos. Habiendo estado asociado por varios años a organismos de las Naciones Unidas, y conociendo de primera mano el funcionamiento de ellos, soy un convencido que Chile debe hacer todo lo posible por potenciar su papel en este nuevo sistema internacional emergente.

Es imperativo readecuar los organismos multilaterales a las nuevas realidades contemporáneas, de manera de reconocer el potencial de los países en desarrollo para contribuir a la paz mundial, a una economía internacional estable y dinámica y al resguardo del medio ambiente. En un orden mundial basado en una economía globalizada, la estructura y objetivos de los organismos multilaterales existentes sigue respondiendo a la realidad de mediados del siglo XX, época en que se firmaron los acuerdos de Bretton Woods y la Carta de las Naciones Unidas. Es indispensable reformar las organizaciones internacionales de manera que respondan a los imperativos de esta nueva era.

Hay tres áreas en que Chile puede jugar un papel fundamental, especialmente en el plano multilateral: el sistema de libre comercio, la política ambiental y la paz y la seguridad internacionales.

### a. El libre comercio

Chile debe promover un orden comercial más abierto y transparente, que limite las prácticas proteccionistas, provenientes especialmente de los países altamente industrializados con altas barreras no arancelarias y paraarancelarias, y que elimine las trabas a las exportaciones de los países en desarrollo. Por otra parte, el sistema financiero internacional debe ponerse al servicio del desarrollo, superando sus actuales asimetrías en contra de los países más pobres.

Una responsabilidad muy especial recae sobre los hombros de los organismos multilaterales en materia de transferencia tecnológica. En una nueva era caracterizada por la primacía del conocimiento, la comunidad internacional debe ser capaz de diseñar formas eficaces y novedosas de transferencia tecnológica que aceleren el crecimiento y la productividad de los países en desarrollo. Ello sería un gran aporte a la paz global, a la estabilidad y al dinamismo de la economía mundial.

### b. Hacia una gran política ambiental

Todos los chilenos sufren en carne propia los efectos de una política de desarrollo que por muchos años relegó al último lugar la defensa del medio ambiente. Nuestro aire, nuestras aguas, nuestra tierra, están sometidos al embate constante de la contaminación. Sin embargo, como veremos más adelante en el Capítulo VI, esto requiere un gran esfuerzo nacional, que le devuelva al país una relación armoniosa con la madre naturaleza. Algo similar ocurre a nivel mundial, en que problemas comunes a todos los países, como el efecto invernadero y la perforación de la capa de ozono, entre muchos otros, están pasando a ocupar un lugar prominente en la agenda internacional. Ha llegado la hora en que Chile desarrolle una política internacional que privilegie la defensa del medio ambiente en el contexto de un desarrollo sustentable.

Es cierto que los países desarrollados tienen una mayor cuota de responsabilidad en la depredación del medio ambiente. Un 20%

de la población del mundo consume un 80% de los recursos naturales. Pero no por ello los países del Sur deben seguir el mismo camino. Es imperativo buscar mecanismos de cooperación entre el Norte y el Sur para desarrollar tecnologías no derrochadoras de energía ni contaminantes que permitan a los países de Asia, Africa y América Latina progresar sin depredar. La reducción de emisiones en los procesos industriales, el uso de fuentes de energía renovables, la construcción de infraestructura eficiente y no contaminante son algunas de las prioridades que deben fijarse en ese sentido.

Dada la credibilidad que arranca de su buen desempeño económico, Chile puede jugar un papel clave en conjugar las perspectivas de los países industrializados en esta materia con los aún en vías de desarrollo. El nombramiento de un embajador dedicado al tema del medio ambiente en las relaciones internacionales sería una forma concreta de demostrar el compromiso de Chile con el tema.

### *c. Paz y desigualdad internacional*

El fin de la Guerra Fría no ha significado el fin de las guerras, ni menos aún de las enormes desigualdades que caracterizan el sistema internacional. De hecho, la brecha existente entre el Norte y el Sur, lejos de disminuir, sigue aumentando. Y en el mundo hay hoy mayor pobreza, cesantía e inseguridad social que diez años atrás.

La seguridad es interdependiente. No la puede haber en el Norte si no hay paz y estabilidad en el Sur. El enfrentar derechamente las raíces de la enorme pobreza que sigue aquejando a gran parte de la población mundial es el gran desafío que enfrenta la Humanidad al aproximarnos al siglo XXI. Chile no puede estar ausente de la búsqueda de soluciones a un problema que puede convertirse en una gigantesca bomba social. La iniciativa de Chile de proponer una gran Cumbre de Desarrollo Social a realizarse bajo el auspicio de la ONU en 1995, ha tenido una enorme acogida, recibiendo el apoyo de 125 países y demostrando la capacidad de convocatoria de un Chile democrático.

En la medida de sus posibilidades, Chile ha comenzado a desarrollar importantes e imaginativos programas de cooperación horizontal, especialmente con Centroamérica y con el Caribe. Esto es algo con un potencial enorme y que debe ser continuado y expandido. Tanto por medio de acciones concretas como estas, como a través de su acción en los foros apropiados -sean éstos la UNCTAD, el Movimiento de Países No Alineados u otros-. Chile debe continuar buscando fórmulas que permitan disminuir las enormes desigualdades que caracterizan al mundo de hoy. El nuevo orden global no puede construirse sobre las espaldas de un número cada vez mayor de desposeídos.

## **Una institucionalidad para el siglo XXI**

Toda política exterior, para ser efectiva, debe reflejar certeramente el contexto internacional, regional e interno a que responde. A su vez, debe ser fruto de un cuidadoso proceso de formulación, con la participación de los agentes relevantes, y ser aplicada a través de procesos decisorios modernos, ágiles y bien informados cuyo funcionamiento responda a un debate nacional que garantice la existencia de una verdadera política de Estado. En ese sentido, es imperativo crear un Sistema Nacional de Política Exterior, que integre a los distintos elementos dispersos en estos momentos en el aparato público.

Creo firmemente que una agenda internacional volcada al porvenir, que aunque esté enraizada en las mejores tradiciones de la diplomacia chilena, mire hacia adelante y no hacia el pasado, sólo puede ser puesta en marcha exitosamente por instituciones cuya estructura, orientación, personal y procesos de toma de decisión correspondan a los desafíos de la modernidad. La cuestión fundamental radica en, por una parte, hacer posible que la Cancillería juegue el papel de gran ente articulador y coordinador de las relaciones internacionales que el país necesita; por otra, en establecer un sistema interinstitucional de política exterior de alcance nacional y que funcione eficazmente; y por último en

proveer al Presidente de la República, responsable de conducir la política exterior, de las herramientas que necesita para mantenerse informado del rápidamente cambiante escenario internacional y poder así desempeñar sus funciones en la mejor forma posible.

El más somero examen del aparataje institucional, del proceso de toma de decisiones y de las políticas resultantes en materia de política exterior nos indica que ellos están muy lejos de responder a los requerimientos de los noventa. La Cancillería, órgano clave en la labor de propaganda ideológica de la dictadura, se caracteriza por una estructura hipercentralizada, un alto porcentaje de personal no calificado para las funciones diplomáticas y una cultura institucional decimonónica; en ella existe una brecha enorme entre las autoridades del ministerio (Ministro, Subsecretario, Director General) y el resto de los funcionarios, ninguno de los cuales se atreve a tomar ningún tipo de decisión. Se da también una gran falta de comunicación entre Santiago y las setenta embajadas que Chile tiene repartidas por el mundo. Tal vez lo más serio, sin embargo, sea la orientación absolutamente coyuntural de la Cancillería, cuyo funcionamiento pareciera estar dirigido a resolver los problemas más urgentes de hoy, una vez planteados, sin ninguna capacidad de anticipación y de análisis prospectivo, herramientas fundamentales en toda Cancillería moderna.

Soy de la opinión que la Cancillería debería ser el gran ente articulador y cohesionador de la política exterior de Chile, tanto en el plano institucional como en el del contenido de las políticas a implementar. Sin embargo, dadas sus características actuales, lo que ha ocurrido es todo lo contrario. Su progresiva marginalización de algunos de los temas centrales de nuestras relaciones exteriores, como las negociaciones en torno a un Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos, manejadas por el ministerio de Hacienda, o muchos aspectos de las relaciones económicas con América Latina, manejadas por el ministerio de Economía, o la política tecnológica externa y la de inversiones extranjeras. Esta tendencia, por otra parte, ha sido reforzada por la perspectiva imperante en ciertos sectores que lo único verdaderamente importante en las relaciones internacionales es la econo-

mía, y que mientras menos interfiera la política exterior propiamente tal con la política económica internacional, tanto mejor. Como economista, creo que tengo la autoridad como para señalar que ello se contradice con la estrecha imbricación entre economía y política que se da en este nuevo orden internacional emergente, y que también han comprendido y operacionalizado las grandes naciones industriales, que han hecho de ella la clave de su éxito.

El desafío institucional que presenta el país en materia de servicio exterior tiene que ver fundamentalmente con que éste debe estar al servicio del proyecto de desarrollo del país. Si casi un 35% de nuestro producto se exporta, entonces lo que acontece más allá de nuestras fronteras, en los mercados internacionales, pasa a ser un elemento esencial en nuestra política exterior. Se hace, en consecuencia, necesario adaptar nuestro servicio exterior a los requerimientos de poder procesar la información que se recoja, enviarla al país y que la Cancillería se transforme así en un ente dinámico al servicio de la política de desarrollo. En este sentido la Cancillería tiene que buscar los mecanismos para poder ser un elemento activo, de cooperación y colaboración en la forma en que Chile se inserta en el mundo.

Lo que ocurre hoy día en muchos países del Sudeste Asiático en donde el servicio exterior juega un rol fundamental en este sentido, creo que nos obliga a replantear muchas de las funciones tradicionales de nuestro Ministerio de Relaciones Exteriores.

Salvo cambios muy menores, la estructura y la dinámica de funcionamiento de la Cancillería sigue siendo la misma que durante la dictadura, un organismo pesado, difícil de mover, en que cualquier acción toma dos a tres veces el tiempo que toma en otras reparticiones gubernamentales, no digamos ya en la empresa privada.

Una reestructuración implicaría:

- Aplicar una política de recursos humanos moderna. Ello significa cambios en la planta de funcionarios del Servicio Exterior, poniendo fin a la situación actual, en que debido a la

sobredotación puede tomar hasta 10 años para pasar de un grado a otro. Significa también capacitación continuada del personal, sistemas de incentivos para aquellos interesados en ascender más rápidamente y otras fórmulas que faciliten la movilidad de los funcionarios.

- Reorientar parte importante de la misión institucional actual, definida esencialmente en los términos decimonónicos de representación, a una que incluya también análisis y prospección del escenario. Sin ello es inconcebible una política exterior moderna que identifique oportunidades y se anticipe a los acontecimientos.

- Crear una Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, que levante el perfil de toda el área económica dentro de la Cancillería, y que facilite la interlocución en esa área con los pares de otros países.

Además de la reestructuración de su organización general y de la dotación de recursos humanos y materiales para cumplir su tarea coordinadora, la Cancillería debe tener a su disposición, para los fines del desarrollo integral de la política exterior, un conjunto de instrumentos existentes o por crear, que actúen sobre áreas claves de las relaciones internacionales del país. Estos instrumentos se refieren a la promoción comercial, la promoción de inversiones, la cooperación internacional y la difusión cultural. Su inserción en la estructura de relaciones internacionales debe hacerse sólo después de una reestructuración integral y asegurando que estas agencias mantengan un alto grado de autonomía.

### ProChile

Actualmente PROCHILE depende de la Dirección de Relaciones Económicas Internacionales, siendo su tarea la promoción de las exportaciones chilenas.

Una modernización de PROCHILE debiera considerar una política tendiente a incorporar a nuevos sectores empresariales (pequeños y medianos) generando canales de comercialización

para aquellos sectores productivos que se ven imposibilitados en la actualidad de ofertar en los mercados internacionales.

### Comité de Inversiones Extranjeras

Actualmente el Comité de Inversiones Extranjeras depende del Ministerio de Economía, siendo lo óptimo para el futuro atendiendo a la creciente relación existente entre comercio e inversión, que dicho Comité dependa de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores.

### Cooperación internacional

Chile fue tradicionalmente un receptor significativo de cooperación internacional para el desarrollo, hasta el advenimiento del régimen militar, en que muchos programas fueron suspendidos. Con el retorno de la democracia, e incluso antes del inicio del gobierno de la Concertación, la cooperación internacional pasó a ser el primer instrumento para llevar a cabo la reinserción de Chile en el mundo, particularmente en Europa.

El establecimiento de la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI) y de un sistema nacional de cooperación internacional, la existencia de vínculos de cooperación bilateral con 19 países y la efectiva canalización de los recursos de la cooperación a programas sociales prioritarios, son testimonio de lo mucho que se ha logrado en la materia bajo el Presidente Aylwin.

Dos son los desafíos fundamentales que enfrenta el país en esta materia. Primero, mantener a Chile como país elegible para la cooperación. Aunque debido a su ingreso per cápita, Chile no siempre satisface los criterios de elegibilidad en cooperación financiera no reembolsable, la realidad de numerosos sectores vulnerables hace imperativo continuar maximizando los esfuerzos por asegurar recursos internacionales por esta vía. El contar con una institucionalidad adecuada, recursos humanos calificados y

experiencia en la gestión y ejecución de proyectos, hacen de Chile un país receptor atractivo.

Luego, proyectar al país como oferente de cooperación horizontal. El paso de país exclusivamente receptor al de receptor y oferente de cooperación sea tal vez el elemento más significativo del nuevo papel que ha asumido Chile en esta materia. Ello exige asumir plenamente la cooperación como instrumento de la política exterior. Un requisito fundamental para poder hacerlo es contar con los instrumentos jurídicos necesarios para ampliar las actuales modalidades de cooperación horizontal, especialmente en cuanto a poder conceder créditos de ayuda al desarrollo, lo que actualmente no es posible. La cooperación horizontal debe ir asumiendo un papel creciente en fortalecer los lazos Sur-Sur, en buscar soluciones conjuntas a problemas comunes como el deterioro del medio ambiente y la pobreza y en la incorporación de actores como mujeres, jóvenes e indígenas al proceso productivo.

Para lograr éstos objetivos, la AGCI debería incorporarse a la Cancillería.

#### Sernatur

El desarrollo exportador de Chile coloca hoy al país en la necesidad de consolidar las posiciones alcanzadas. En este sentido Chile debe propender a que la venta de productos hoy transite hacia la venta de una «marca» llamada Chile. Lo anterior significa vender la «imagen país» en aquellos mercados en los cuales estamos actuando y en aquellos definidos como prioritarios para el futuro.

En este sentido, una coordinación estrecha entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, sus instancias económicas y políticas, y el Servicio Nacional de Turismo resulta altamente prioritaria.

El óptimo sería para el futuro -en el espíritu de la reforma global del Estado- que el Servicio tuviese dependencia de la Subsecretaría

de Relaciones Económicas Internacionales. Con ello, se podría aprovechar para la promoción del turismo y el trabajo con los operadores extranjeros, las representaciones que el país posee en el exterior (embajadas, oficinas comerciales).

#### Una Casa de la Cultura Chilena en el exterior

La interacción dinámica entre lo político, lo económico y lo social que se da en el mundo globalizado de hoy significa que parte significativa del éxito de un país dependa de la «imagen-país» que logre proyectar en el extranjero. México ha sido especialmente hábil en capitalizar su rico acervo cultural para proyectarse hacia muchos rincones del planeta. Chile cuenta con numerosos artistas y creadores de primer nivel en un momento en que hay una fuerte «demanda por Chile» en muchos países. Sin embargo no existe un mecanismo adecuado para realzar la presencia cultural chilena en el extranjero en forma sistemática. Los agregados culturales en las embajadas generalmente no cuentan con fondos para auspiciar una modesta exposición de cuadros, no digamos ya iniciativas de más envergadura.

Siguiendo el modelo de ProChile, de relativa autonomía presupuestaria y administrativa dentro de la Cancillería, este organismo tendría como objetivo fundamental el promover la cultura chilena en el extranjero. Esto sería llevado a cabo por medio del apoyo a creadores, artistas e intelectuales chilenos, como a sus creaciones.

CUADRO 1  
A UN SISTEMA INTERNACIONAL GLOBALIZADO

	AYER	HOY
<b>Mundo</b>		
<b>Número de actores</b>	Bajo.	Alto
<b>Comunicaciones</b>	Reducidas y lentas	Múltiples e instantáneas
<b>Mercado mundial</b>	Fragmentado	Unificado
<b>Motor de crecimiento</b>	Industria pesada	Informática y microelectrónica
<b>Metas principales de actores</b>	Integridad territorial y seguridad física	Aumento de cuotas de mercado
<b>Chile</b>		
<b>Situación internacional</b>	Aislamiento político	Reinserción diplomática
<b>Política exterior</b>	Ideológica	Realista
<b>Función diplomática principal</b>	Representación	Análisis, prospección y negociación
<b>Estrategia económica internacional</b>	Primera fase desarrollo exportador	Segunda fase desarrollo exportador

### III HACIA NUEVOS HORIZONTES ECONOMICOS

## HACIA NUEVOS HORIZONTES ECONOMICOS

**E**l gobierno del Presidente Aylwin marcará historia. No hay en este siglo un gobierno en Chile que pueda mostrar el ritmo de crecimiento del producto más elevado que el que se logrará entre 1990 y 1993. Al cabo de estos cuatro años la economía habrá crecido a un promedio cercano a un 6% anual, y la meta de 11% de inflación para 1993 parece perfectamente alcanzable. La tasa de cesantía ha llegado a los niveles más bajos en veinte años -inferior al 5%- mientras que las tasas de ahorro interno más que duplican las de los años ochenta. La confianza del empresariado nacional y extranjero, expresada en tasas de inversión de 21% y más, se ha traducido en una intensa actividad económica que llevó a Chile al mejor desempeño de América Latina en 1992, con un crecimiento de un 10% del Producto Interno Bruto. Los trabajadores han fortalecido su organización, en medio de una activa generación de puestos de trabajo y una mejoría de las remuneraciones reales anuales a un ritmo tan significativo que, de perseverar, permitirán doblar su ingreso real en un lapso algo superior a una década.

En una notoria reversión de la crónica escasez de divisas que históricamente aquejó al país, la preocupación principal del Banco Central ha sido cómo absorber el enorme flujo de dólares del extranjero que vienen a Chile, principalmente atraídos por las expectativas de alta rentabilidad y estabilidad política y económica que el país ofrece. La prensa financiera internacional más influyente -desde el *Financial Times* de Londres hasta el *Wall Street Journal* de Nueva York- canta loas a la política económica y los logros de este gobierno. Este último diario ha llegado a sugerir -no del todo en broma- que, en vísperas de la firma de un Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos, la mejor exporta-

ción no tradicional que Chile podría hacer al país del Norte sería de un equipo de economistas para ayudarlo a salir de su recesión -una especie de contrapartida de la misión Kemmerer que visitó Chile en los años veinte para ayudarnos a salir de nuestras dificultades económicas-.

Sin embargo, conviene hacer una advertencia acerca de ciertos peligros que encierra la presente bonanza. La afluencia de dólares que ha recibido el país en estos años, como consecuencia de sus exportaciones, de operaciones de conversión de deuda o de inversiones extranjeras tienden a mantener el tipo de cambio anormalmente bajo. Ello crea dificultades a la exportación, a los productores involucrados en estas actividades, y a la política comercial del país en general. Lo que es más, plantea la tentación de comprar dólares baratos para volcarlos hacia el mercado interno y compensar así el déficit comercial, retirando circulante en la misma proporción, lo que podría crear condiciones para una recesión. Esto es lo que suele ocurrir cuando se produce una expansión a través de la compra de dólares. Esta misma situación tiene una contrapartida en la economía real. Muchos de los esfuerzos que se están realizando para modernizar el aparato productivo, incorporar tecnología moderna y aumentar nuestras exportaciones podrían verse desincentivados en el mediano plazo y encontrar dificultades para financiar las nuevas inversiones requeridas para ello, debido al menor retorno de sus exportaciones. Es legítimo tener dudas en el mediano plazo acerca de la posibilidad de mantener una política exportadora activa utilizando más allá de un punto prudente el tipo de cambio como un elemento de la política de estabilización.

## Un rumbo definido

Dados estos logros -que, entre otras cosas, constituyen un desmentido a aquellos que han afirmado que el manejo exitoso de la economía en este país es un monopolio de la derecha-, podríamos sintetizar los desafíos futuros de la estrategia de desarrollo de la economía chilena hacia fin de siglo en:

- a) Avanzar significativamente en la superación definitiva del flagelo de la pobreza.
- b) Insertar plenamente a la economía chilena en el mundo, desarrollando tanto las exportaciones con mayor conocimiento incorporado, como una integración más plena a las corrientes financieras internacionales.
- c) Extender los frutos del crecimiento a las grandes mayorías y al conjunto del territorio, esto es, reducir gradual pero significativamente las diferencias de productividad entre distintos grupos sociales y regiones del país.
- d) Conciliar los mayores niveles de progreso material con una creciente calidad de vida, lo que implica una especial preocupación por el medio ambiente y el desarrollo de los asentamientos humanos.

**E**s indispensable generar riqueza para superar la pobreza. Nuestro ingreso por habitante (alrededor de US\$ 3,000 en 1993) es claramente insuficiente y la satisfacción de las necesidades básicas de la mayoría requiere crecer como condición indispensable. Estamos en el umbral de nuevas posibilidades para todos. En efecto, hoy día un tercio de nuestros compatriotas son pobres; no obstante, si logramos crecer a un ritmo promedio anual de 6-7% y desarrollamos políticas redistributivas que permitan que los ingresos de los más pobres crezcan a un ritmo ligeramente superior, el problema de la pobreza en Chile podría estar virtualmente erradicado hacia principios del nuevo siglo. Dicho desafío de crecimiento y distribución, que superaría holgadamente lo logrado en decenios recientes, está en el rango de lo posible.

El crecer elevada y sostenidamente requiere perseverancia y la eliminación de todo tipo de prácticas perniciosas de las cuales el populismo es su manifestación más habitual. Tres son las condiciones necesarias más importantes para crecer a dichas tasas en forma sostenida. La primera, un crecimiento de la inversión, pública y privada, en tasas anuales del orden del 10%. Esto, porque la actual tasa de inversión implica una expansión anual de la capacidad productiva de sólo 5 a 6%, lo que hace necesario elevarla; de lo contrario estaríamos prolongando en varios años e

estado de pobreza de millones de compatriotas. La segunda, un aumento paralelo de la productividad del trabajo, por medio de la educación y la capacitación. A diferencia de años recientes, nuestra economía no dispone en la actualidad de un volumen significativo de mano de obra desempleada y calificada. Es más, las bajas tasas de desempleo actuales sugieren que entramos en una fase de mejoramiento en la calidad de los empleos más que en la cantidad de los mismos. No obstante, ello no se logrará de modo espontáneo, sino que requiere un serio esfuerzo, público y privado, en la capacitación y readiestramiento de la mano de obra. La tercera, tasas de inflación de un dígito. No hay experiencias de crecimiento sostenido en la postguerra que no hayan cumplido esas tres condiciones. Sin inversión no hay crecimiento posible y con inflación la productividad de la inversión es baja y la economía se debate en ciclos de expansión y ajuste, que terminan deteriorando severamente el crecimiento promedio y la paz social.

**E**l aumento cuantitativo y cualitativo de la inversión requiere del esfuerzo mancomunado de los sectores privado y público. Este último debe mantener un riguroso control de su gasto, con un financiamiento sano, reglas del juego claras y sin invadir o estrechar el campo de la iniciativa privada, motor central del crecimiento. Asimismo, el sector público debe bloquear los esfuerzos de aquellos que busquen el favoritismo de políticas públicas sectoriales bajo cualquier forma de proteccionismo, abierto o encubierto, y desterrar las prácticas de socialización de eventuales pérdidas privadas resultantes de la dinámica económica.

Creo también, sin embargo, que la inversión pública neta, que es el incremento en la riqueza social que se va generando en el tiempo, y que heredarán las futuras generaciones, debe responder al enorme déficit actual existente en la materia. Su campo natural es la inversión social (salud, educación y capacitación) y la provisión de infraestructura básica. Dados los enormes problemas que subsisten en el sector salud y lo costoso de la nueva etapa a la que se enfrenta la educación pública, el gasto social no podrá crecer a menos de un 6% anual. En cuanto a infraestructura, la baja calidad de la misma ha pasado a constituir un serio obstáculo, ya no sólo

para la actividad productiva misma, sino que también para soluciones más de fondo a la pobreza y al deterioro del medio ambiente. Ello requiere incrementos reales de inversión pública a tasas también no inferiores al 10% anual durante los próximos años. Esto significa de manera inescapable limitar el crecimiento de los demás gastos públicos a no más de un 2% anual.

En materia de la lucha antiinflacionaria, la independencia del Banco Central ha resultado beneficiosa al dotar a una poderosa institución del Estado del incentivo explícito del control inflacionario. Así y todo, es fundamental evitar atentar en contra de la armonía de la política macroeconómica en su conjunto. Un esfuerzo antiinflacionario en solitario del Banco Central podría ser muy perjudicial en términos de la inversión y la competitividad externa. La combinación de un gasto público excesivo y una política monetaria restrictiva, concluye inevitablemente en tasas de interés altas y apreciaciones significativas de la moneda, (como lo demuestra el caso de los Estados Unidos en la primera mitad de los ochenta, el Reino Unido en años recientes y Alemania en la actualidad). Por ello es que es imprescindible, tanto el financiamiento sano del gasto público, como un crecimiento moderado del mismo. En este contexto, el avanzar hacia la desindexación de la economía es un imperativo de la próxima fase de la lucha antiinflacionaria.

**N**inguna demanda, por legítima que ella sea, podrá ser satisfecha si no se cuenta con un financiamiento sano para resolverla. La mantención de un manejo riguroso de las finanzas públicas es una condición básica para alcanzar los demás objetivos. Asimismo, creemos que la estabilidad futura de nuestro desarrollo supone que seamos capaces de financiar internamente la mayoría de nuestras crecientes necesidades de inversión, para lo que es menester un aumento sustancial de nuestra capacidad de ahorro. Sin equilibrio fiscal y con bajas tasas de ahorro nos condenaríamos irremisiblemente a repuntes de la inflación y/o a apreciaciones excesivas de nuestra moneda, frenando nuestro desarrollo exportador e incubando una crisis externa. Cinco de los seis episodios de rebrote inflacionario que han ocurrido desde 1950 fueron inducidos por crisis en la balanza de pagos.

Por ello, dado su impacto adverso sobre la formación de ahorro, hemos señalado que no consideramos prudente elevar el tamaño del gasto del gobierno como proporción del producto. Sin embargo, dadas las enormes necesidades sociales (la llamada «deuda social») de infraestructura, institucionales, ambientales y científico-tecnológicas, se requiere un aumento del gasto del gobierno a ritmos equivalentes al de la economía en su conjunto, con cambios significativos en su composición que permitan acomodar las mencionadas necesidades en el campo social y la inversión pública.

Y esto me lleva al tema tributario. Chile tiene hoy tasas tributarias de las más bajas del mundo, en condiciones de gran desigualdad social. El ingreso por habitante del 10% más rico de la población es doce veces más alto que el 40% más pobre, cuando en la mayoría de los países desarrollados esta relación es inferior a seis. El primer gobierno de la Concertación ha revertido la tendencia hacia la desigualdad creciente y ha permitido mejorar significativamente la situación de los más pobres, tanto en términos relativos como absolutos. Sin embargo hay sectores que sostienen que la reforma tributaria efectuada a comienzos del gobierno del Presidente Aylwin no debería ser renovada a partir de 1994, ya que el aumento de los ingresos fiscales causado por el mayor crecimiento económico le entregaría al gobierno recursos más que suficientes para solventar las necesidades sociales y de otro tipo que tiene el país. Creemos que esta cuestión apunta al corazón de lo que debe ser una gestión macroeconómica responsable.

Sin prolongación de la Reforma Tributaria, y dados los compromisos adquiridos a través de leyes ya vigentes, la necesidad de profundizar programas de inversión pública indispensables en el campo social y de infraestructura y necesidades crecientes, propias del crecimiento demográfico, el país se verá enfrentado a un déficit fiscal considerable que comprometería los avances logrados en materia de inflación, cuentas externas e imagen internacional. Permitir que los impuestos vuelvan a las tasas anteriores a la

reforma implicaría una pérdida de ingresos fiscales equivalente a U\$ 50 millones mensuales durante 1994.

Un mecanismo de financiamiento de este eventual déficit que se ha planteado es el de continuar con las privatizaciones. Y es aquí donde surge con mayor nitidez el profundo ideologismo que caracteriza a muchas de las proposiciones de política económica de la derecha, muchas de las cuales atentan en contra de los principios más elementales de gestión económica. El privatizar las escasas empresas que quedan en el sector público para, digamos, pagar los aumentos en las jubilaciones que se han concedido, equivale a deshacerse de capital para solventar gastos corrientes. El mal negocio que ello sería para el Fisco, y con ello para todos los chilenos, queda de manifiesto si se examinan las cifras. ¿De qué manera podría el Estado obtener, utilizando los U\$ 10,000 millones que según los propios proponentes produciría esta privatización masiva, fondos suficientes para compensar los U\$600 millones anuales que se perderían por las rebajas tributarias, más los U\$ 1,200 millones que se perderían al no contar con los ingresos de las empresas públicas vendidas? ¿Cuál es el activo financiero nacional o extranjero que ofrece un 18% de rentabilidad real anual? No lo hay; tal propuesta es demagógica y sólo permitiría, si acaso, postergar algunos años el surgimiento de un profundo desequilibrio fiscal y macroeconómico.

¿Y cómo piensan realizar esta masiva transferencia de propiedad sin comprometer seriamente la capacidad de inversión del sector privado que no dispone de más de U\$2,500 millones anuales para expandir y modernizar su capacidad productiva? ¿Trayendo más capital extranjero, el que está entrando ya de manera excesivamente abundante? ¿Y cómo evitarían, en tal evento, afectar al tipo de cambio real y, por lo tanto, a los exportadores y a quienes compiten con las importaciones?

Estas consideraciones no significan que estemos en contra de que determinadas empresas públicas puedan privatizarse. Su privatización debe hacerse, entre otras cosas, en función de las tareas que cumplen y, fundamentalmente, de la eficiencia con que

se manejan. No porque sea una empresa pública tiene que haber una administración ineficiente. En consecuencia, creemos que deben ser parámetros objetivos los que determinen la necesidad de privatizar una empresa, y no simplemente las necesidades de la caja fiscal.

Me he detenido en este punto porque me parece un aspecto clave de la nueva economía global en que nos encontramos. En contra de los planteamientos tradicionales de la derecha, hoy desempolvados por el neoliberalismo, el costo del capital interno (y su disponibilidad) ya no es el factor determinante en el crecimiento económico. Este es sólo uno de varios elementos que determinan la competitividad de un país a nivel mundial. La capacitación de su mano de obra, la infraestructura básica, su capacidad de innovar y la disposición a crear nuevas empresas son otros factores decisivos para el éxito. El continuar insistiendo en no prolongar la reforma tributaria e insistir en el tema de las privatizaciones significa en la práctica negarle al país los recursos para potenciar la educación profesional y técnica que tanto necesitamos, para desarrollar la capacidad de investigación científica y tecnológica indispensable y para la creación de empresas nuevas (y no la mera adquisición de empresas públicas).

**H**abiendo dicho esto, y no obstante la necesidad de mantener la reforma tributaria, somos partidarios que, con el tiempo, a medida que el incremento de la recaudación impositiva -que habitualmente es superior al crecimiento del producto -lo permita, favoreceremos la introducción de mayores incentivos al ahorro de las personas, a la transferencia de tecnología y a las actividades de investigación y desarrollo, entre otras. Asimismo, creemos necesario apoyar el despliegue de empresas chilenas en el exterior, diseñando un esquema que evite la doble tributación. En síntesis, la política fiscal debe tener como objetivo central el favorecer el flujo ahorro-inversión, mejorar gradual, pero sostenidamente la capacidad de acceso de los más pobres a la modernidad económica e incentivar la innovación tecnológica.

Chile es una economía pequeña cuyo futuro está en los mercados externos. La mantención de un bajo índice inflacionario y de un elevado tipo de cambio real es condición necesaria, aunque no suficiente, para competir en el mundo del futuro. De lo contrario nos condenaremos al estancamiento y a eventuales crisis macroeconómicas que, en los últimos veinte años, han sido la mayor causa de estrecheces para los pobres de Chile.

## No a la autocomplacencia

Y es teniendo presente esas crisis -la última de ellas hace sólo diez años- que no debemos caer en la autocomplacencia en que en épocas de prosperidad ha tradicionalmente caído la sociedad chilena. Con todo el progreso que ha habido y todos los avances en los últimos años, Chile tiene aún un vasto camino por recorrer. Es falso que Chile ya haya entrado en la modernidad, cuando hay aún cuatro millones de pobres. Es falso que Chile pueda seguir compitiendo en el mundo casi exclusivamente a partir de la explotación de sus recursos naturales; es falso que un país pueda avanzar cuando tiene regiones que permanecen en el atraso más absoluto y donde la prosperidad aún no ha llegado a la casa de la vasta mayoría. Así no se hace modernidad.

Chile tuvo en el pasado momentos en su historia en que los sectores dirigentes creyeron que estábamos en las puertas del crecimiento, del desarrollo, o, como lo puso Francisco Encina, dejar atrás nuestra inferioridad económica. Ello ocurrió cien años atrás. Dado el «boom» del salitre, más de alguien puede haber pensado que Chile pintaba como «el león de América Latina». Sin embargo, ese felino devino, según algunos, en gato. Y luego Aníbal Pinto demostró cómo el nuestro fue un caso de desarrollo frustrado. De un país con un ingreso similar al de Suecia en 1900, el ingreso de Chile hoy no pasa de la sexta parte del de ese país escandinavo.

Es por ello que debemos rechazar la autocomplacencia que hoy en día exhiben muchos de los que creen que estamos aplicando un modelo ya acabado y perfecto, una especie de *deus ex machina*, que

resolverá solo todos los problemas de todos los chilenos. Ellos no entienden que con ese modelo Chile experimentaría la misma frustración de hace 100 años atrás, cuando también se pensó que las condiciones estaban dadas para el «despegue» del país.

Estoy convencido que sólo el crecimiento hace posible una mejoría permanente en la calidad de vida de las personas, pero también que éste es insuficiente por sí solo. Son muchos los chilenos que no están plenamente incorporados a la economía moderna y a los que el crecimiento sólo les llega marginalmente. El 52% de los niños viven en hogares pobres, 300.000 jóvenes no estudian ni trabajan, cuatro de cada diez trabajadores labora en una empresa de escasa productividad de menos de cinco personas, y el 20% más rico de los chilenos concentra más del 50% del ingreso total, mientras que el 20% más pobre no alcanza a recibir el 5% del mismo. Integrar a estos chilenos al desarrollo requiere distribuir en forma más equitativa las oportunidades. Ello cumplirá el doble rol de avanzar más rápido en superar la pobreza y también de hacer menos ostentosas las diferencias entre los chilenos.

**E**l ser humano ha buscado permanentemente compatibilizar libertad con igualdad. Hemos aprendido que la una es inseparable de la otra, que no podemos ahogar la libertad so pretexto de alcanzar la igualdad, y que los niveles de igualdad, cuando se dan sin libertad, no permiten el desarrollo de la sociedad. Así como la equidad ayer era un imperativo ético, hoy sabemos que la igualdad y la equidad pasaron a ser también un imperativo económico en un mundo sin fronteras. Hay que derrotar la pobreza no sólo porque no es ético ni moral que haya cuatro millones de pobres en Chile; hay que derrotar la pobreza porque ningún país compite en el mundo de hoy con las tensiones sociales que resultan de las tremendas desigualdades existentes en su interior.

Aquellos países que han tenido éxito lo han hecho con sistemas económicos en que las desigualdades sociales han sido tremendamente atemperadas. No hay países desarrollados que tengan las desigualdades en la distribución del ingreso que tiene Chile. Y ello ocurre porque tras esas enormes diferencias hay tensión social,

potencial inestabilidad política y marginación de talento que impiden competir. Y un país que debe volcarse hacia adentro para resolver sus conflictos sociales, y cuya economía excluye una parte importante de su población, no es un país capaz de competir en el mundo de hoy.

## Una nueva fase en el desarrollo económico

Nos educamos en las certezas propias de los años sesenta, certezas que en las ciencias sociales planteaban que el desarrollo económico era posible y que alcanzarlo dependía del ser humano. Esas certezas señalaban que se podía vencer la pobreza a partir de una decisión nuestra y de las herramientas que nos daba el conocimiento. Con una visión keynesiana, nos sentíamos capaces de definir cómo lograr el desarrollo. Un economista llegó a señalar: «Se inicia el desarrollo cuando el país logra determinadas tasas de inversión». Un diario llegó a publicar que Chile había iniciado el despegue porque había logrado esas metas de inversión en algún momento.

En estos últimos 30 años ha emergido ante nuestros ojos un mundo distinto. Comenzamos a visualizar algo de esto en los setenta, cuando muchos de nosotros contribuimos al análisis de un nuevo fenómeno que caracterizamos como de «transnacionalización» de la economía y de las empresas, y cuando el trabajo pionero en este campo, como en tantos otros, de Fernando Fajnzylber, iluminó una cierta forma de ver las cosas a partir de una perspectiva distinta. Nos dimos cuenta que las fronteras de nuestros países dejaban de tener sentido para el análisis de buena parte de lo que nos enseñaba la teoría económica. Y junto a las deficiencias de nuestra economía comenzaron a hacerse aparentes las de los países de economía centralizada, en el lenguaje elíptico de los informes de las Naciones Unidas. Notamos que si la teoría era insuficiente en nuestros países para explicar la realidad, en esos países, el apego al dogma y a lo que se entendía como teoría sacra, conducía a serias dificultades.

Es en ese mundo, entonces, donde, a partir de la elección de Margaret Thatcher en el Reino Unido en 1979 y del Presidente Ronald Reagan en los Estados Unidos en 1980, tomó fuerza la corriente neoliberal que cree, con profunda ingenuidad, que con el neoliberalismo se acabó la historia, tentación que tantas veces ha tenido el ser humano: el creer que una determinada concepción encarna la respuesta definitiva a todos los problemas de la Humanidad. Los ochenta fueron años de ascenso del dogma neoliberal, tanto en Chile, como en muchos países del Norte, en que se creyó que la desregulación desenfrenada y la privatización a destajo era la respuesta para todos los problemas económicos. Hoy, en que los dos países que aplicaron en forma más extrema estas medidas -los Estados Unidos y el Reino Unido- son también los que enfrentan las recesiones más serias entre los países más industrializados, y en que el triunfo del Presidente Bill Clinton en las elecciones de noviembre de 1992 se basó en su promesa de un papel más activo para el gobierno en la economía, estamos presenciando el fin de la marea neoliberal, ilustrado en una portada reciente de la revista *The Economist*, titulada «¿El fin del mercado?».

Y este fracaso del neoliberalismo se debe, en último término, a que el crecimiento no basta si no hay políticas públicas que marquen el rumbo indispensable para garantizar la modernización tecnológica y social. Y sin equidad ni crecimiento los problemas son aún mucho más graves.

Es por ello que, tras este largo caminar, debemos mirar los desafíos que enfrentamos al aproximarnos al próximo milenio de una manera distinta. Y es por ello que tenemos la oportunidad de retomar un camino de avance y de progreso en nuestro país, de desarrollar un pensamiento que adapte la teoría económica, los instrumentos necesarios y las políticas a los imperativos de los nuevos tiempos que vivimos. Tras 500 años de encuentro de dos mundos, una aldea planetaria emerge ante nuestros ojos. Lo que hagamos en este remoto rincón del planeta los trece millones de chilenos estará determinado por lo que hagan otros miles de millones de personas a lo largo y lo ancho de la Tierra. Por eso el desafío económico de hoy radica en cómo manejar la economía en función de esta realidad.

¿Qué implica esto desde el punto de vista de la teoría económica, y desde el punto de vista de los instrumentos, entendiendo que los instrumentos económicos no son fetiches ideológicos sino herramientas al servicio de ciertos fines?

## Ni neoliberalismo ni dirigismo: progresismo

En primer lugar, implica entender que tanto el mercado como el Estado son instrumentos de políticas públicas. Y sería un profundo error creer que el mercado implica una concepción económica y las políticas públicas otra. Eso sería no haber entendido nada de este largo caminar de la teoría económica. Mercado y políticas públicas son complementarios. Ello significa reconocer y estimular la creatividad y la iniciativa del sector privado de un país, así como de la sociedad organizada a través del Estado.

Algunos ex-funcionarios de la dictadura han tratado de convencer al país de que fueron ellos quienes descubrieron el mercado; que antes no existía en Chile. Ello es falso, por supuesto. De hecho, la historia del país puede entenderse como la lenta consolidación de una sociedad de mercado, en la que poco a poco van desapareciendo las rentas y las relaciones no monetarias; en la que, paulatinamente, los chilenos van ganando acceso al consumo civilizado; en que lentamente se fortalece el sector privado y empieza a arriesgarse, a actuar fuera de la protección del Estado, y en que éste va estableciendo reglas cada vez más imparciales para que el mercado pueda funcionar.

Las posiciones progresistas siempre han intentado ampliar y no restringir la participación de los ciudadanos en el mercado. Porque es un escándalo que haya tantos excluidos de la demanda, estos es, pobres; y que los oferentes con frecuencia sean monopolios u oligopolios, sin que exista una verdadera libertad de emprender.

El mercado es un terreno en el que pueden enseñorearse el empobrecimiento espiritual y cultural, la homogenización arrolladora, el cálculo mezquino y la falta de solidaridad, pero, bajo

condiciones diferentes, también puede ser un instrumento que permita crear las condiciones económicas necesarias para que las mujeres y los hombres realicen más plenamente la libertad para crear, para apreciar, para reflexionar, para solidarizar y para buscar su armonía interior y con su entorno.

El mercado permite que grandes agrupaciones humanas trabajen en conjunto, sin que nadie tenga necesariamente que compartir los puntos de vista o las formas de vida de aquellos otros con los que se relaciona a través del intercambio. Hay aquí un gran potencial democrático que debemos ser capaces de desarrollar construyendo un proceso social, político, cultural y también, económico, que nos permita promover efectivamente el avance hacia el tipo de civilización a la que aspiramos.

En el régimen pasado, el crecimiento sólo se consolidó en la segunda mitad de los ochenta, basándose en la reincorporación de los factores productivos ociosos, herencia de la crisis de 1982-83, en la exportación de productos primarios o semi-primarios, con bajos niveles de elaboración y en grandes redistribuciones patrimoniales como en las involucradas en los procesos de privatización y reabsorción de la crisis. Hoy, sin embargo, Chile se encuentra en una fase totalmente distinta. Su desarrollo sólo puede basarse en el aumento sostenido de la productividad en todos los sectores, privados y públicos, de bienes transables y no transables, en las empresas grandes, medianas y pequeñas.

**M**ientras durante el quinquenio 1985-1989 la productividad de la mano de obra y las remuneraciones reales crecieron en un poco menos de un 1% anual, en promedio, durante el primer gobierno de la Concertación el incremento de ambos se ubicará alrededor de un 3,8% anual en promedio. Ello, además de obligarnos a superar debates añejos y mal planteados, nos invita a entender que la clave del futuro del país se encuentra en la posibilidad de fomentar el círculo virtuoso desarrollo humano - desarrollo económico - desarrollo humano, en el cual el gasto social deja de ser sólo un imperativo ético y, bien concebido, se convierte en un prerrequisito fundamental de la eficiencia, la creatividad, la competitividad y el desarrollo económico en general.

En otras palabras, una serie de aspectos que considerábamos imprescindibles desde el punto de vista de la democracia económica se han convertido en condiciones necesarias para el desarrollo material que el país requiere.

Uno de ellos es el de la participación creativa de los trabajadores en el lugar de trabajo. Crecientemente, los acelerados cambios tecnológicos y los nuevos sistemas de producción que enfatizan la calidad del producto han puesto en el centro de la empresa a los trabajadores -su capacitación, su aporte a las decisiones dentro de la empresa, la posibilidad de que la productividad aumente constante y regularmente gracias a decisiones que ellos tomen en la línea de producción. Prácticas modernas de gestión empresarial que permitan superar las actuales formas autoritarias que aún persisten, buscando un nuevo tipo de «gerencia chilena», que corresponda a nuestra idiosincrasia y expresada en empresas con estructuras menos verticales y jerarquizadas, así como planes de participación en la propiedad y las ganancias de las empresas son un imperativo de la empresa contemporánea.

Otro elemento radica en la difusión de las oportunidades empresariales sobre la base del desarrollo de los instrumentos para promover la pequeña y mediana empresa, la culminación de un proceso de normalización de las cooperativas, y el impulso de una nueva institucionalidad cooperativa, a partir del proyecto de ley presentado al Congreso. Se trata de permitir su desarrollo sobre la base de su flexibilización y modernización, fomentándolas especialmente entre los trabajadores por cuenta propia, los artesanos, los campesinos y en las comunidades más pequeñas en campo como el de la distribución y los procesos de ahorro y crédito.

Un elemento clave en toda economía moderna lo constituye el mercado de capitales, y en Chile se hace indispensable la profundización, perfeccionamiento y ampliación del mismo, así como de la institucionalidad financiera. Es menester tecnificar los procesos de clasificación de riesgo, promoviendo la autorregulación y resolviendo el problema de la deuda subordinada, a objeto de sanear la operación de la competencia en el sector bancario.

permitiéndole, a partir de ello, el desarrollo de nuevos negocios con mayor diversificación y penetración, así como ofrecer financiamiento de mediano y largo plazo a una mayor variedad de clientes.

Los problemas recientes en torno a la fijación de tarifas de las empresas eléctricas, asimismo, han puesto de manifiesto la importancia de una capacidad reguladora adecuada por parte del Estado de los monopolios y prácticas monopólicas, buscando un reordenamiento transparente y concertado de los sectores correspondientes. Ello implica una definición más clara de las reglas del juego para mantener un marco que fomente la inversión productiva y el fortalecimiento de esa capacidad reguladora a partir de una redefinición del carácter, organización, nivel de remuneraciones y carreras administrativas de las entidades reguladoras que deberían combinar las funciones normativas y de fiscalización.

Finalmente, un tema crucial es el de los derechos de los consumidores. Aunque el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) ha hecho una gran labor durante estos últimos años, dentro de las enormes limitaciones legales que tiene, la falta de transparencia en la información sobre productos y las dificultades en lograr compensación por productos defectuosos subrayan lo mucho que hay que avanzar en esta materia.

De lo que se trata, en definitiva, es de avanzar hacia el perfeccionamiento de los mercados -pero no sólo de los mercados más modernos, sino de todos los mercados, en todos los rincones del país-.

## Por un nuevo trato laboral

La economía chilena tendrá en los próximos años el desafío de crecer por sobre un 6% anual, pero con menor mano de obra excedentaria, respecto a lo que fuera característico de los ochenta. La fuerza de trabajo no se expandirá a tasas mayores de un 2 a 3% anual. En consecuencia, si el crecimiento es de 6% o más, la presión sobre el mercado de trabajo se agudizará. Si no adquirimos un

nuevo compromiso social se exacerbarán los conflictos con los trabajadores.

Para que esto no ocurra, es necesario aumentar la productividad, lo que nos permitirá conciliar la competitividad con el aumento de las remuneraciones y el empleo. Sin embargo, es también un camino más difícil, que requiere de un importante cambio en las orientaciones y actitudes de los actores involucrados.

En efecto, elevar sostenidamente la productividad es un desafío que involucra mucho más que la mera inversión en nuevas tecnologías. Requiere, de manera prioritaria, de una mano de obra que se adapte con rapidez a los cambios; de trabajadores que aporten sus ideas a la introducción de innovaciones (fuente principal de gran parte de los adelantos tecnológicos introducidos en el sudeste asiático); de un compromiso efectivo con la calidad y la eficiencia.

Ciertamente, ello requiere un esfuerzo nacional para elevar la cantidad y la calidad de la formación y la capacitación de la mano de obra, incrementar la inversión en infraestructura pública e incentivar la innovación tecnológica. Pero no es suficiente con eso. Encarar efectivamente el desafío enfrentado supone al menos dos condiciones adicionales:

La primera es la modernización de las relaciones laborales. Ello involucra un importante cambio en la mentalidad de los actores a fin de que, sin renegar de sus intereses particulares, sean capaces de establecer vínculos de cooperación y de solución concertada de sus naturales diferencias. En concreto, ello implica abrir nuevos temas y espacios de negociación y diálogo, mejorar el acceso a la información a los trabajadores, mejorar las condiciones físicas y psicológicas de trabajo.

La segunda es la generación de un nuevo compromiso social. No es el viejo compromiso populista que inevitablemente conduce al estancamiento o a la inflación desbocada, pero tampoco el neoliberalismo extremo que se revela igualmente ineficaz al no

posibilitar la integración y el acuerdo social. Avanzar efectivamente hacia el desarrollo exige un compromiso real por incrementar la equidad del sistema.

Es preciso entonces, ir generando garantías de que el éxito de nuestra economía en el escenario internacional no se hará sacrificando a los más débiles, los que no tienen hoy las herramientas para competir. De ahí entonces la necesidad de diseñar mecanismos efectivos para apoyar la reconversión de los sectores que van quedando obsoletos, sin caer en la tentación de sostenerlos artificialmente, pero tampoco dejándolos en la mera indefensión.

Es clara también la importancia de avanzar en un esquema de seguro de desempleo que posibilite la recalificación de los trabajadores; de programas que permitan incrementar la productividad de la pequeña y mediana empresa, abriéndoles la oportunidad de integrarse al proceso de modernización; y de una elevación sostenida de la inversión social, equiparando efectivamente las oportunidades de toda la población.

## Potenciar la pequeña producción

Como he podido ver en mis recorridos a lo largo y lo ancho de Chile, existe un vasto sector de pequeña producción constituido por la microempresa urbana, la pequeña agricultura campesina, la pesca artesanal y la pequeña minería artesanal. El gobierno de la Concertación dio un paso importante al reconocer este sector e impulsar un conjunto de programas de fomento del mismo, a través de instituciones como INDAP, SERCOTEC, ENAMI y FOSIS. Así y todo, resta una enorme labor por hacer para permitir que los pequeños productores estén en condiciones de hacer todo el aporte al país que son capaces.

Una elevación de la productividad de este sector se traduce en el mejoramiento de los ingresos de los involucrados en el mismo, que representan cerca de un 40% de los ocupados en el país, incluyendo trabajadores por cuenta propia. Y este segmento

constituye la fuente de trabajo de un amplio sector de la población en situación de pobreza y bajos ingresos. Por otra parte, este sector contribuye en proporción significativa a la generación del producto e ingreso nacional. Una política de fomento, más que una de tipo asistencial y subsidiaria, tiene así una potencialidad económica importante, redundando en una mayor equidad social.

Por ello, una estrategia de fomento de la pequeña producción y la pequeña empresa, a través de un apoyo asociado a su crecimiento autosostenido, debe constituir uno de los aspectos centrales de un desarrollo más equitativo. Un aspecto clave en ese sentido me parece que es el de la integración de los pequeños productores a la modernización económica del país.

Existe hoy una gran disparidad entre el nivel de modernización alcanzado por la economía en su conjunto y la situación de las unidades económicas de menor tamaño. Para remediar esta situación es imperativo impulsar una política de apoyo integral a los pequeños productores que, sobre la base de su participación e iniciativa, les permita lograr niveles crecientes de productividad, de competitividad y de ingresos. La incorporación masiva de los pequeños productores al proceso de desarrollo implica que puedan producir y acceder a los mercados en mejores condiciones. Si esto no se asume, es probable que las medidas o programas públicos de apoyo sean de orden parcial, asistencial y sin efectos autosustentables que se prolonguen en el tiempo. El costo para el país se traduciría en mayor marginalidad e informalidad, mayor migración campocidad y aumento de la presión sobre el gasto público social.

El apoyo del Estado al desarrollo de la pequeña producción debe ser más que la generación de un adecuado clima macroeconómico, si el país aspira a un acceso más equitativo a las oportunidades económicas. Dado que algunas de las dificultades que enfrenta el sector tienen que ver con distorsiones en los mercados de capacitación, asistencia técnica y de crédito, que impiden el acceso de los pequeños productores a ellos, es imperativo diseñar políticas públicas que corrijan las imperfecciones de dichos mercados. Este apoyo no debe reemplazar la gestión de los propio

pequeños productores ni establecer subsidios permanentes, sino favorecer una modernización empresarial, una mayor orientación al mercado y un aumento de la competitividad.

Las políticas de apoyo a la pequeña producción deben estar orientadas a todos aquellos productores que efectivamente viven de los frutos de su actividad productiva. En esos términos, una estrategia de fomento de la pequeña producción debería tener las siguientes prioridades:

- a) ampliar la cobertura de las políticas y programas de fomento, para alcanzar a la mayor parte del sector
- b) incrementar la calidad, la especialización y el profesionalismo de los sistemas de apoyo; y
- c) adecuar los instrumentos de apoyo a las características de segmentos específicos de pequeños productores, para que éstos puedan obtener el máximo beneficio de ellos.

En todo caso, estos programas deben partir de la premisa que la integración de los pequeños productores a la modernización de la economía depende ante todo de su propia capacidad de iniciativa y de crecer empresarialmente.

## Avanzar hacia la segunda fase exportadora

En una economía pequeña y abierta como la nuestra, el desarrollo exportador es la principal herramienta para el crecimiento, la generación de empleos productivos y para reducir la pobreza. Inserción dinámica en la economía internacional y modernización de la estructura económica y social son dos factores que se exigen y condicionan mutuamente y que demandan ambos un salto en productividad y competitividad.

Poca duda cabe que uno de los logros económicos principales del país en el último decenio ha sido el que se ha dado en el frente de las exportaciones. De poco más de tres mil millones de dólares

que Chile exportaba a comienzos de los ochenta, éstas han pasado a los once mil millones proyectados para 1993. Esto ha tenido una repercusión muy favorable en el desempeño de la economía en su conjunto. De hecho, las exportaciones, que durante los últimos años han crecido consistentemente a un ritmo superior al del PIB, se han convertido en el principal eje dinamizador de la economía chilena. Si se quieren mantener las altas tasas de crecimiento de la economía chilena, es indispensable que las exportaciones continúen con ese comportamiento dinámico. Sin embargo, ello no va a ser fácil de lograr en lo que resta de los noventa, por dos razones.

**E**n primer lugar, una gran mayoría de los países del mundo está empeñado en una estrategia similar -esto es de promover sus exportaciones-. En ese sentido la situación va ser muy distinta a la que se dio en la segunda mitad de los ochenta, en que la competencia de otros países en la materia no era tan acentuada. En segundo lugar, por la naturaleza de lo que exportamos. Nuestras exportaciones están constituídas en un 72% por productos mineros, agropecuarios, del mar, harina de pescado y celulosa. Si a ello agregamos productos agroindustriales como jugos, conservas, etc, la cifra sube al 80%. El que las cuatro quintas partes de nuestras exportaciones estén conformadas por «commodities» significa exponerse a fuertes oscilaciones de precios e implica concentrar nuestros esfuerzos en mercados de poco dinamismo a nivel mundial, en relación al que exhiben los de bienes intensivos en conocimiento.

La realidad es que el desarrollo exportador del país se ha concentrado en recursos naturales con una elaboración menor y probablemente no podría ser de otro modo en una primera etapa. Pero ello no nos puede hacer olvidar que hemos ganado posiciones en mercados de lento crecimiento, desplazando competidores. Ganancias adicionales suponen continuar desplazando competidores, lo que torna la estrategia cada vez más vulnerable a presiones proteccionistas o de competencia desleal.

Es por ello que debemos tomar las medidas necesarias para que, aprovechando nuestros considerables logros en el frente

exportador, avancemos hacia lo que se ha llamado «la segunda fase» del desarrollo exportador. Ella implica la modificación gradual pero sistemática del perfil de nuestras exportaciones hacia productos más intensivos en conocimiento, con mayor valor agregado y contenido tecnológico, buscando así posicionarnos en segmentos más dinámicos del comercio internacional.

Productos más intensivos en conocimiento no significan necesariamente productos con «mayor valor agregado» en el sentido de un mayor procesamiento del cobre o la madera. Pueden incluirlos, pero cabe tener presente que, por ejemplo, una exportación de tulipanes de invernadero puede ser más intensiva en conocimientos que una exportación de muebles de baja calidad, que requieren de mano de obra poco calificada, y mal remunerada. Tampoco se trata, por tanto, de una opción industrialista versus otra de productos primarios: se trata, más bien, de desarrollar integralmente los eslabones productivos y de servicios, asociados al recurso natural, buscando maximizar la incorporación tecnológica y de conocimientos.

Una economía abierta que apuesta a la internacionalización de su base productiva para competir en la economía global debe necesariamente avanzar hacia esta segunda fase exportadora, que mejore la inserción internacional, estimulando la flexibilidad económica y la incorporación de conocimiento y valor agregado. Pilares de tal fase, apoyada en el fomento tecnológico y de la productividad, son la modernización de la institucionalidad de la promoción comercial, mayor presencia en las cadenas de comercialización, fortalecimiento de los sistemas de información comercial y tecnológica, financiamiento competitivo a exportadores de segunda fase, la estrategia frente a bloques comerciales, alianzas estratégicas con empresas transnacionales y una política más activa de captación de inversión extranjera en manufacturas y servicios.

He dicho en repetidas oportunidades que la competitividad auténtica no puede sustentarse en salarios bajos y en la depredación del medio ambiente. Ella exige avances en diseño, calidad, mayor

incorporación y difusión tecnológica, y una fuerza de trabajo más calificada y comprometida con el esfuerzo exportador. Para esto es menester una legislación laboral más cautelosa de los derechos de los trabajadores y una estructura de la empresa más abierta a la iniciativa laboral en materia tecnológica y calidad de la producción, lo cual, además de favorecer el uso de mano de obra calificada y el despliegue de talento empresarial, es un buen camino para estimular la creatividad de los trabajadores, fuente subestimada de innovaciones tecnológicas incrementales. Permitiría además incorporar de un modo pleno a universidades y al sistema científico-tecnológico el desafío exportador.

CUADRO 2  
UNA NUEVA FASE EN EL DESARROLLO ECONOMICO

<b>Enfoque Tradicional</b>	<b>Enfoque Moderno</b>
Costo del capital interno como factor determinante del crecimiento económico	Crecimiento basado además en la capacitación de la mano de obra, infraestructura, ímpetu innovador
El mercado como fuente de empobrecimiento espiritual y falta de solidaridad social	El mercado como instrumento de cultura, libertad y desarrollo para solidarizar, crear, y buscar armonías internas y con el entorno
Autocomplacencia en épocas de prosperidad	Innovación permanente como única garantía de progreso
Tasas tributarias que perpetúan desigualdad social	Ingresos fiscales proporcionales a crecimiento económico y necesidades sociales
Empresas autoritarias, poco participativas	Empresa con nuevas formas de organización, flexibilidad y variedad de productos
Microempresa marginada	Impulso a la microempresa para su autosustentabilidad
Fuerza de trabajo poco productiva, mal remunerada, no competitiva	Trabajadores capacitados, productivos, bien remunerados
Insuficiencia en las normas legales de flexibilidad laboral	Mayor flexibilidad laboral, seguro de desempleo
Privatizaciones indiscriminadas y poco transparentes	Privatizaciones selectivas salvaguardando el patrimonio público
Monopolios naturales sin regulación	Capacidad reguladora efectiva del Estado frente a prácticas monopólicas
Exportaciones basadas en mano de obra barata y exportación de recursos materiales	Exportaciones con mayor valor agregado e incorporación de conocimiento

## IV EL REQUISITO DE LA INTEGRACION SOCIAL

## EL REQUISITO DE LA INTEGRACION SOCIAL

La pobreza de tantos chilenos es uno de nuestros lastres históricos más graves. El país no puede acceder al desarrollo y a la modernidad como todos deseamos, y como algunos piensan que ya lo ha hecho, con cuatro millones de pobres y con amplios sectores sociales sustraídos al proceso de producción y crecimiento económico. El gobierno democrático que reemplazó a la dictadura militar hizo mucho por corregir el énfasis de ésta en el crecimiento en desmedro de los sectores más postergados de nuestra población; lo ha hecho con una estrategia que conjuga el desarrollo y la equidad. Es mucho, sin embargo, lo que queda por hacer en este campo. Ello no se debe a que el gobierno haya sido débil en este punto, sino a la magnitud de la deuda social acumulada por el régimen anterior, y a las restricciones con que tuvo que operar el gobierno democrático durante la transición para mantener los equilibrios económicos y políticos.

La cuestión social constituye el principal desafío que enfrentará el país en el futuro. Pienso también que hoy este problema plantea en forma distinta a la del pasado, en parte por la urgencia creada por el hecho de haber sido tan postergado, en parte por los motivos por los cuales es necesario atacar la pobreza hoy son distintos y más poderosos que antes, y en parte porque las estrategias a través de las cuales hay que hacerlo también deberán ser diferentes.

A las tradicionales razones de justicia en nombre de las cuales los sectores progresistas del país siempre exigieron la superación

de la pobreza hoy día se unen poderosas razones económicas para integrar a los sectores marginados en el proceso productivo. En estos términos los argumentos éticos y las políticas asistenciales ya no bastan; la superación de la marginalidad y la pobreza han pasado a formar parte esencial del proyecto de desarrollo asumido por la mayoría democrática de Chile.

La pobreza constituye una herencia histórica en Chile, enraizada en nuestra estructura colonial, y mantenida después de nuestra independencia por un patrón de desarrollo fuertemente concentrador del ingreso. Como ocurrió con muchas personas pertenecientes a las últimas generaciones, este problema estuvo en el centro de mi inquietud intelectual desde que era joven, cuando publiqué en 1961 *La concentración del poder económico*. Las formas de estratificación social transmitidas a las colonias desde la metrópolis durante tres siglos, apoyadas en el trabajo servil y en la opresión racial características de nuestras sociedades en esa época, dejaron profundas huellas en nuestros países y explican gran parte de nuestra pobreza, desigualdad social y subdesarrollo. Se añadieron a ello las secuelas sociales de un modelo de desarrollo basado en la exportación de productos agrícolas y materias primas, cuya propiedad estaba concentrada en muy pocas manos, y en una estructura de clases fuertemente vertical y excluyente, que prevaleció a partir del siglo XIX. Durante los cien años que siguieron a la independencia, la economía exportadora chilena no contribuyó a mejorar la distribución del ingreso, a crear un mercado interno ni a ampliar las bases de nuestro sistema político, sino que reprodujo los antiguos mecanismos de exclusión social. Ese modelo exportador colapsó al finalizar la Primera Guerra mundial, con el descubrimiento de sustitutos industriales del salitre. La reacción social no se hizo esperar, expresándose en el «cielito lindo» que recorrió el país en el año veinte.

Desde el siglo pasado la sociedad chilena había conocido una lúcida y fuerte corriente progresista, como la que se expresó en Bilbao y Lastarria, en los Matta y los Gallo. En este siglo, esa corriente encarnó en los gobiernos que siguieron a 1938. A ellos debe el país su primer compromiso con el desarrollo, con la

industrialización, con el mejoramiento social y con la consolidación de un Estado capaz de interpretar esas aspiraciones y hacerlas realidades. Después de la batalla, todos somos generales. Con todas las críticas que puedan haberse hecho desde otra perspectiva histórica a esos gobiernos y a los que lo siguieron hasta 1973, es justo reconocer que a ellos se debe el Estado, la industria, la infraestructura física, la educación y la salud, el progreso técnico, las clases medias, las organizaciones sindicales y los demás elementos que lograron hacer de Chile un país moderno, de acuerdo con las corrientes de la época. Se crearon las condiciones físicas, institucionales y humanas que nos permitieron más tarde, (cuando dichas corrientes cambiaron tan profundamente), adaptarnos a ese nuevo entorno y comenzar a competir en él.

La política neoliberal que adoptó el gobierno militar, primero, y la profunda crisis posterior a 1982, más tarde, se tradujeron en una profunda regresión social. Junto al ensanchamiento de la distancia existente entre las personas adineradas y los pobres, que hasta hace poco pasaron a engrosar una creciente legión de desocupados, autoempleados y trabajadores temporales o informales y que en Santiago fueron cruelmente mantenidos fuera de los perímetros de la vida, el trabajo y el consumo urbano, surgieron otros factores que arrojaron nuevos contingentes humanos por debajo del nivel de la pobreza. Ellos incluyen la reducción del aparato del Estado, la contracción del gasto en salud y educación, y el desmantelamiento de algunos sectores industriales o la reconversión de otros. Así, frente a la «pobreza estructural» proveniente del mantenimiento de una sociedad fuertemente jerarquizada, la falta de movilidad social, la mala distribución del ingreso y la insuficiente creación de empleo, se agregó un sector de «nuevos pobres» -principalmente trabajadores desplazados del sector moderno, empleados públicos despedidos de sus respectivos servicios, parejas jóvenes que no encuentran trabajos o jubilados, cuyos ingresos reales también se redujeron. Son éstas las causas, dimensiones y características de la pobreza en Chile hoy.

La magnitud que ha alcanzado este desafío no sólo contrasta con el éxito que ha tenido nuestra política económica sino que también la compromete. Decía al comienzo que a las tradicionales razones éticas que inspiraron a nuestros grupos progresistas para luchar contra la pobreza se han agregado importantes razones económicas. Las primeras han pasado a ser más imperativas que antes, pues nada justifica mantener niveles de desigualdad tan acentuados cuando el producto nacional está logrando crecer al 6 ó 7% al año, y cuando tal vez por primera vez el país dispone de más recursos -en forma previsiblemente estable- para enfrentar este problema. Nuestros compatriotas conocen y admiran el milagro económico de los países del Sudeste Asiático, aunque en general piensan que éste ha sido construido sobre la base de grandes sacrificios sociales. Ignoran que las disparidades del ingreso en Chile son cinco o seis veces mayores que las de esos países. Es precisamente por eso, como señalaré más adelante, que nuestro país desea imitarlos pero aún no ha podido hacerlo. Pero al mismo tiempo, es obvio que Chile no podrá perseverar ni tener éxito en el camino de crecimiento que ha escogido sin una sociedad estable, una fuerza de trabajo calificada y sin una creciente participación en la economía de los sectores sociales actualmente improductivos. El Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias, sostenía el año 1992, en la reunión anual de los gobiernos que forman parte de esa institución, que «sin economía no habrá sociedad pero sin sociedad no hay economía», agregando que las reformas económicas que están aplicando los países latinoamericanos sólo lograrán los resultados esperados en la medida en que estén asentadas en una mayor integración social que, al eliminar antiguos factores excluyentes, incorpore al proceso de modernización de la estructura productiva a la sociedad en su conjunto.

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

a la pobreza más integral, más amplia y más efectiva que en el pasado.

## Un ataque integral a la pobreza

En una economía que se moderniza y crece, como la nuestra, la subsistencia de un 30% de pobres no se justifica. Al mismo tiempo, la competitividad de una economía abierta como la nuestra depende fundamentalmente de su capacidad para incorporar un número creciente de actores sociales al proceso de inversión, de producción y de modernización tecnológica, como ha ocurrido en todos los países que hoy son competitivos en el mundo. Esto supone abordar este problema con una estrategia que trascienda los programas meramente asistenciales y que, manteniendo el esfuerzo de la sociedad y del Estado para compensar las carencias de los sectores más pobres, incluya actividades específicamente dirigidas a incorporarlos al proceso productivo.

Sin embargo, en el corto plazo Chile continuará necesitando políticas orientadas a prestar servicios sociales básicos a los segmentos más pobres de la población con cargo al gasto público. Garantizar un desarrollo humano para todos en condiciones mínimas y estimular las potencialidades de todas las personas y de sus familias es prioritario. Las políticas, programas y mecanismos necesarios para otorgar el apoyo o los servicios requeridos para ello a los sectores más pobres de nuestra población constituye una responsabilidad esencial e intransferible del Estado. Aún las vertientes más extremas de la escuela económica neoliberal, reconocen que una de las funciones que el Estado debe mantener es la provisión de «bienes públicos» tales como la defensa, el cuidado del entorno urbano y medio ambiental de las personas, y los servicios sociales básicos para el desarrollo de la comunidad. Basta ver lo que el gobierno federal de los Estados Unidos gasta en salud o educación gratuitas y en la gente sin casa.

La obligación de compensar a los sectores más pobres de nuestra sociedad por elementos esenciales de los cuales carecer

tiene un componente de justicia. Ello hace más justa la distribución de los costos de la crisis que sufrió el país en el pasado y del crecimiento que hoy experimenta, pero también constituye una condición para que éste se consolide y se prolongue. Se trata de superar el desequilibrio histórico en la distribución de nuestro ingreso, agravado por la manera en que los distintos sectores de la sociedad absorbieron los costos de la crisis y de las reformas adoptadas para superarla, y mantenidas por la forma en que aún se están distribuyendo los frutos de esas reformas.

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

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

La primera, en línea con sus compromisos más tradicionales, apunta a recomponer la capacidad del Estado para diseñar y administrar políticas sociales mediante la consolidación de su solvencia fiscal y financiera, de su capacidad de generar recursos

para atender estos objetivos mediante una política fiscal y tributaria prudente y eficaz pero, al mismo tiempo, solidaria.

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

Un tercer aspecto, mucho más novedoso, se refiere a cómo el Estado podría asociarse con la sociedad civil para encarar estas tareas. En las actuales circunstancias, la recomposición de la capacidad del Estado para enfrentar sus responsabilidades sociales, y el uso más eficiente y más focalizado de los recursos asignados a estos fines, no podría descansar solamente en el gasto público, ni mucho menos en un aumento constante del mismo. La generación de un nivel adecuado de recursos públicos por parte de la sociedad para estos fines, y el logro de los consensos políticos necesarios para ello, serán un elemento esencial en la democracia social a que aspiramos. Pero el otro elemento, cuyo logro será

responsabilidad tanto de la sociedad como del Estado, radica en la capacidad que demuestren ambos para asociarse de múltiples maneras en el desempeño de estas funciones. Esta necesidad, por lo demás, no es solamente una condición para la solución de nuestros problemas sociales sino que constituye, como examinaré más adelante, la cuestión fundamental por donde debería pasar la reforma del Estado.

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

Creo que la responsabilidad de esta falta de colaboración entre la sociedad y el Estado recae en ambas partes. El Estado teme a la descentralización burocrática. La sociedad se resiste a asociarse con el Estado y a dar una cuota de colaboración a los más pobres. El imperativo de nuestro tiempo es superar estas reticencias y barreras. Logros insuficientes que hemos obtenido en el terreno social, pese a los esfuerzos desplegados, indican que el país deberá abocarse de inmediato a buscar fórmulas de acción basadas en la asociación entre organizaciones estatales y privadas para el desarrollo de la comunidad en los sectores pobres, la prestación de

servicios de salud y la promoción de la mujer, educación, el cuidado de la familias, los menores y los ancianos y para la atención de muchas otras necesidades similares. Esta colaboración no sólo deberá darse en el plano financiero sino también a nivel de organizaciones y personas. Afortunadamente no partimos de cero. El país, en la base, está lleno de experiencias valiosas sobre las cuales debemos construir para reproducirlas y perfeccionarlas.

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

A poco de asumir el Presidente Clinton hizo un «llamado a las armas» al pueblo norteamericano para enfrentar un programa masivo destinado a reactivar la economía, crear medio millón de empleos en breve plazo y mejorar los sistemas de salud, entre otros objetivos, programa que implicará un duro paquete de aumentos tributarios y recortes fiscales. En el pasado Chile ha tenido que «tomar las armas» muchas veces. No voy a calificar las causas por las cuales lo hizo en cada caso. En 1988 esas armas fueron los votos depositados en el plebiscito. Durante los cinco años siguientes el pueblo de Chile estuvo de pic, vigilante, junto al voto emitido. Transcurrido este tiempo, reconstruída ya la democracia, debe volver a «empuñar las armas» para enfrentar los desafíos del futuro: no solamente mantener la democracia y los equilibrios económicos sino que tomarlos como punto de partida para construir un país cualitativamente diferente. Entre esos desafíos destaca claramente el de superar la pobreza. Para eso no tenemos que

empuñar armas marciales, sino cívicas, y no tenemos que hacerlo con ánimo de guerra o de conflicto sino de defensa colectiva de nuestra nacionalidad y ciudadanía, todavía incompletas a causa de las desigualdades imperantes.

## La incorporación productiva

El segundo elemento de una política social acorde con las condiciones imperantes en el mundo y en el país hoy día, junto al elemento compensatorio de prestación de servicios básicos a los sectores más pobres de la población por parte del Estado, apunta a integrar a la sociedad en la economía. La reducción de la pobreza dentro de plazos razonables supone que el ingreso de las familias pobres aumente más rápidamente que el promedio. Este incremento no podría depender solamente de un aumento proporcional del gasto público, asignado a la prestación de esos servicios sin comprometer el equilibrio de la economía. De allí que deba depender fundamentalmente del acceso de una proporción creciente de los sectores marginados a empleos productivos. En la medida en que en nuestro país -de conformidad con las tendencias imperantes en el mundo- se ha ido creando consenso en torno a la necesidad de preservar los equilibrios económicos se vuelve más clara la necesidad de esta estrategia. Lamentablemente, éste es el campo en que se ha hecho menos.

La insuficiencia de los ingresos de las familias pobres deriva tanto de las bajas tasas de ocupación que predominan en ese sector como del hecho de que los miembros que tienen una ocupación están subempleados o desarrollan actividades de muy baja productividad. Esto último es la consecuencia del elevado grado de diferenciación que históricamente ha mostrado la sociedad chilena. En efecto, en nuestro país siempre ha habido agudos desniveles en cuanto a la capacidad de generar empleo y ofrecer trabajo de alta productividad entre la agricultura y la industria, por un lado, y entre los sectores modernos y tradicionales de las actividades manufactureras e incluso mineras. Por el otro, esta diferenciación, en lugar de atenuarse ha aumentado, como consecuencia de la crisis y las

políticas de ajuste, primero, y de la reestructuración productiva que se inició más tarde, creando vastos grupos de «nuevos pobres» y de trabajadores informales. Aparte de que la industria tradicional nunca fue capaz de generar tantos puestos de trabajo como habría sido necesario para ir reduciendo la pobreza, hoy sería menos realista que antes apoyar sólo en ese sector una política encaminada a integrar a los sectores más pobres en el sistema productivo, debido a la extensión del sector representado por la microempresa y los trabajadores informales. Para ello se necesita una estrategia distinta y más diversificada.

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

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

Ante todo, se debe resguardar al máximo la libertad del mercado en aquellas actividades tendientes a la producción de bienes transables que, en su mayor parte, son los que se exportan,

y deben ser altamente competitivos. En cambio, tratándose de bienes no transables, como las inversiones en infraestructura, existe margen para aplicar políticas deliberadas con el objeto de evitar la sobre-inversión en capital fijo, en perjuicio de una mayor contratación de mano de obra. Otra política tendiente al mismo fin es la de maximizar la utilización de capacidad ociosa procurando aumentar la producción mediante la incorporación de varios turnos u otras medidas de racionalización del uso de capacidades instaladas. La contratación de personal adicional a medida que aumenta la productividad de la empresa, en lugar de extender la jornada laboral mediante el pago de horas extraordinarias al personal ya ocupado, tiende al mismo objetivo. Probablemente una de las medidas más efectivas es el establecimiento de programas de capacitación para jóvenes en las empresas del sector moderno, financiados parcialmente con becas durante un período de prueba, con el compromiso de contratarlos posteriormente en condiciones de mercado por parte de la empresa. En general, la calificación de los trabajadores para adaptarlos a los nuevos requerimientos de la producción y la tecnología, y la mayor versatilidad que esto les brinda, facilita la movilidad de los trabajadores y la contratación de nuevos empleados para satisfacer las necesidades de la transformación productiva. Lo importante es tener imaginación para articular un paquete diversificado de políticas y solidaridad para lograr una buena colaboración entre el sector público y el sector privado.

**D**ebe subrayarse aquí la importancia de las organizaciones sindicales para el éxito de estos esfuerzos. Para ello no es suficiente contar con una buena organización sindical, ni establecer un diálogo relativamente fluido entre los empresarios y trabajadores, sino que además es necesario que éstos adquieran una adecuada comprensión acerca del sentido de la política económica, y del comportamiento y perspectivas de las firmas, a fin de insertarse eficazmente en el proceso y defender con mayor realismo sus intereses. Resulta igualmente necesario que los patrones valoricen con una visión moderna la importancia que tiene para la empresa mantener buenas relaciones laborales.

Sin embargo, dada la estructura del empleo a la cual me refería hace un momento, es previsible que en los próximos años cerca de

la mitad de los puestos de trabajo no agrícolas se generen en sector informal. Por lo tanto, junto a la preocupación por aumentar la creación de empleo en el sector moderno, es indispensable plantear una estrategia orientada a reducir el subempleo y a elevar los niveles de productividad y de ingresos en el sector informal de la economía, así como también en la economía campesina. Con en general, el logro de esto pasa por convertir la actividad del trabajador informal por cuenta propia en una actividad más organizada y productiva, el cumplimiento de este objetivo depende fundamentalmente de la ampliación de la base empresarial de nuestra sociedad. En este caso, las políticas macroeconómicas afectan en forma limitada al mercado informal de trabajo, al ampliar o reducir la limitada demanda por los bienes o servicios que en ese sector se producen, al generar nuevas oportunidades de empleo en el sector moderno, o al desplazar trabajadores desde el sector al informal. Por lo tanto, la inmensa brecha de productividad y calidad que existe entre los sectores modernos y los informales no se reducirá exclusivamente mediante la aplicación de una buena política macroeconómica ni el libre funcionamiento del mercado, sino que requerirá, en mucho mayor medida, de políticas y programas deliberados. No es necesario inventar estas medidas a partir de cero, ni es suficiente buscarlas en las políticas oficiales, sino que requiere inventariar en forma sistemática la rica y variada experiencia que se está comenzando a desarrollar desde la base de nuestro país en este campo, en materia de capacitación o estímulo a pequeñas empresas y proyectos, a fin de apoyarla, expandirla y racionalizarla.

## La antinomia entre desarrollo y pobreza

Decía que, junto a las consideraciones de justicia que tradicionalmente militaron en favor de la solución de este problema, hoy se han acumulado más razones económicas que nunca para llegar a la conclusión de que el mejoramiento de las condiciones sociales, probablemente, el requisito principal del crecimiento dentro de la orientación que en nuestro país ha adoptado este proceso. Ch

no puede aspirar a competir en el mundo de hoy sobre la base de exportar recursos naturales y mano de obra barata. Debe hacerlo a partir de la creatividad de sus recursos humanos, fortalecida mediante la capacitación de los mismos, la incorporación de la mayor parte de éstos a la empresa y al sistema productivo, y su acceso a la tecnología moderna. De allí que, más allá de las urgencias que en el corto plazo plantea la pobreza extrema, esté la necesidad no menos imperiosa de avanzar hacia nuevos niveles de integración social. El reconocimiento de esta necesidad permite identificar, entre otros, tres grandes frentes en los cuales será necesario actuar para lograr este objetivo: (1) la generación de empleos y la expansión de la base empresarial, (2) la formación y especialización de los recursos humanos y (3) una presencia eficiente y selectiva del Estado en la promoción de estos objetivos.

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

nuevos agentes a la economía. Para ello se necesitan programas que estimulen y apoyen la formulación de pequeños proyectos creadores de empleos, instituciones que actúen como incubadoras de empresas, o formación de cooperativas que permitan organizarse mejor a los pequeños productores.

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

Un segundo frente es el de la formación de recursos humanos. La estrategia de desarrollo que está siguiendo Chile, al igual que la mayoría de los países latinoamericanos, busca el gradual traslado de la fuerza dinámica del crecimiento económico desde el Estado hacia el sector privado, la reestructuración del aparato productivo y la apertura de la economía del comercio internacional. Estos cambios plantean la necesidad de readaptar la fuerza de trabajo desplazada de ciertos sectores, como consecuencia de la reestructuración productiva. Para ello se requiere, por una parte, la modernización de los sistemas educativos y su adecuación a estas

necesidades. Me refiero a ello en el Capítulo V. Por otra parte, la ampliación, reorientación o creación de programa de capacitación enfocados hacia los requerimientos planteados por esta reestructuración. Lo esencial es que los programas de capacitación estén orientados a atender los cambios que se están produciendo en la demanda de trabajo. Por eso el éxito de estos programas está condicionado a que se de una estrecha colaboración entre el sector público y el privado.

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

Considerando la limitación de los recursos con que cuenta el sector público para impulsar estos programas, se hace crítica la colaboración entre el gobierno y el sector privado para identificar los requerimientos de la reestructuración productiva en relación con la estructura de la fuerza de trabajo, y para hacer posible programas de capacitación mediante la creación de centros apropiados o actividades de extensión industrial desplegadas por las propias empresas.

Esta última reflexión lleva al tercero de los frentes anteriormente mencionados: la eficiente presencia del Estado en la solución de estos problemas. Ya señalé la necesidad de mejorar el desempeño del Estado en la ejecución de la política social, perfeccionando las estructuras y procedimientos administrativos a través de los cuales se presta este tipo de servicios, y focalizando más su

acción en los grupos que realmente los necesitan. En segundo término, y en relación más directa con las acciones vinculadas a la incorporación de los sectores más pobres al sistema productivo, no se trata aquí de hacer más de lo mismo, sino de agregar programas y mecanismos específicamente diseñados para lograr este objetivo. Finalmente, el Estado no puede encarar una política social basada en los dos elementos señalados si carece de los recursos necesarios para ello o si estos no se utilizan eficientemente. Es necesario, pues, seguir luchando por robustecer nuestra estructura fiscal y perfeccionar nuestro sistema impositivo, a través de la ampliación de la base tributaria, el control de la evasión y la progresiva equidad en la distribución de la carga impositiva. Es necesario también hacerlo dentro del contexto de una revisión integral del gasto público, considerando la posibilidad de reasignar prioridades -como por ejemplo en relación con el gasto militar- así como también aplicar a objetivos sociales una parte del ahorro que genera el proceso de privatizaciones y, en general, de reducción del gasto fiscal.

Enfrentar este desafío requiere profundizar el avance efectuado en materia educacional. Para ello he propuesto ampliar la cobertura de la educación preescolar, que es crucial para el desarrollo posterior del aprendizaje, así como también extender el Programa de Mejoramiento de la Calidad Educacional (MECE) a la educación media y técnico-profesional. Estas acciones no sólo redundarán en una fuerza de trabajo más calificada sino que significarán, además, avanzar hacia una mayor igualdad de oportunidades. Los avances que se puedan lograr en este campo dependen, por supuesto, de un mejoramiento sustancial de las condiciones en que se desempeña el profesorado. El Estatuto Docente representó un avance significativo en esta dirección. El país debe perseverar en ese camino realizando todos los esfuerzos necesarios para elevar la capacitación y las remuneraciones del personal docente.

En lo que se refiere a la salud, resulta evidente que las Isapres no solucionan los problemas de la mayoría de la población. Por ello, proponemos fortalecer la acción del sector público en este campo, reformular las modalidades de atención de FONASA para

que otorgue un servicio acorde con la cotización de los afiliados, y mejorar el sistema de salud gratuita para los más pobres. Paralelamente es necesario consolidar el programa de inversiones en infraestructura en el campo de la salud, y recuperar la infraestructura ya existente, utilizándola en parte para vender servicios a usuarios privados. Todo ello debe ir acompañado de una decidida política de recursos humanos que permita remunerar, capacitar y dar mayor participación a los médicos y trabajadores de la salud en el sector.

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

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

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

## A mejorar las relaciones laborales

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

La economía chilena está viviendo una situación completamente diferente a la de los tiempos de la dictadura. Ha mostrado una tasa de crecimiento alta y sostenida, que está generando una situación inédita en los últimos cien años. El próximo gobierno de la Concertación tendrá una oportunidad histórica excepcional que no podemos desaprovechar: la de combinar el crecimiento económico con la equidad social así como un fuerte impulso exportador con el desarrollo del mercado interno y una creciente industrialización.

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

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

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

Es necesario que este aumento de la productividad, en consecuencia, se traslade a los salarios. Esta es la forma más moderna de mejorar el ingreso de los trabajadores. La legislación laboral deberá ser modificada y empresarios y trabajadores deberán esta-

blecer mecanismos por los cuales el aumento de la productividad se traslade a aumentos salariales. De esta manera, los éxitos macroeconómicos del país entrarán a la casa de cada trabajador. Es indispensable que los trabajadores perciban que también comparten estos éxitos.

Si acabamos de señalar que es probable que el aumento del producto por trabajador en los próximos ocho años sea del orden del 35%, ello querría decir que tendríamos que tener un aumento de las remuneraciones reales de esta misma magnitud. Vincular el aumento del salario a la productividad es el gran desafío de nuestra institucionalidad laboral. Insisto en que ello supone una verdadera labor de educación de empresarios y trabajadores, especialmente de estos últimos, pues ellos tienen mayor necesidad de compensar su formación, a fin de que comprendan cabalmente las exigencias planteadas por las políticas macroeconómicas, las fuentes de la productividad de la empresa y la participación de los trabajadores en el incremento de la misma.

Es necesario, al mismo tiempo, ampliar los mecanismos de la negociación colectiva; no es posible mantener un sistema laboral donde en la práctica estén excluidos de negociar colectivamente sectores como el de los trabajadores temporeros de ambos sexos, que alcanzan a más de 300 mil personas, o los que participan en las actividades de la construcción o los que trabajan a contrata en el ámbito forestal. Excluir de los mecanismos de negociación colectiva a casi un millón de trabajadores significa en la práctica que sus remuneraciones son determinadas en forma unilateral. Es cierto que en algunas áreas el mercado está estableciendo correctivos debido a la nueva situación de escasez de mano de obra. Algunos sectores de trabajadores temporeros han ido obteniendo gradualmente, de común acuerdo con los empleadores, el establecimiento de transporte, servicios higiénicos y otros elementos que hacen menos dura su tarea. Estos logros voluntarios, por lo demás limitados, deberían servir de pauta para incluir estas preocupaciones en negociaciones colectivas. Pero la experiencia indica que en períodos de crisis estos correctivos no operan. Debemos, en consecuencia, avanzar hacia una legislación que se aplique en todos los períodos.

Una economía inserta en el mercado internacional debe ser una economía flexible. Esto significa que cuando existen dificultades en los mercados mundiales, caídas en su demanda, es necesario restringir la producción y por lo tanto despedir trabajadores. Hay que reconocer que los cambios que introdujo el gobierno actual en las disposiciones relativas al despido de trabajadores, cambiando el artículo 155, letra f) de la legislación laboral, han sido insuficientes.

Sin embargo, aún hay malos empresarios que despiden trabajadores, no por razones económicas, sino más bien como una política empresarial hacia aquéllos que perciben como propensos a organizar sindicatos. Creo que es fundamental mantener la flexibilidad laboral con las correcciones necesarias para evitar abusos por parte de los empresarios. Pero, simultáneamente con estas medidas, deberíamos avanzar hacia el establecimiento de un sistema de seguro de desempleo que garantice al trabajador que la pérdida de su trabajo signifique la mantención de sus niveles de ingreso y además, mecanismos de calificación o capacitación de esos obreros para que puedan insertarse en otra actividad productiva. En otras palabras, el seguro de desempleo es la respuesta moderna a la necesidad de mantener la flexibilidad laboral, que a su vez es requisito de la flexibilidad de la economía, en condiciones compatibles con la mantención de niveles razonables de vida para los trabajadores.

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

Los aumentos de la productividad logrados durante la primera mitad del presente siglo se fundaron en el incremento de las escalas de producción basadas en la línea de ensamblaje; posteriormente, en la automatización de los procesos productivos; pero hoy resulta

cada vez más claro que las principales causas del aumento de la productividad se encuentran en la capacidad de innovación, en la calidad de la fuerza de trabajo y en la organización de las empresas. Esto plantea un nuevo paradigma empresarial basado en la capacidad permanente de cambio tecnológico, en la búsqueda de formas de organización inteligentes y descentralizadas, en la flexibilidad de las operaciones de una planta, en la variedad de sus productos y, sobre todo, en el empleo de trabajadores bien formados y versátiles que puedan atender competentemente una gama cambiante de tareas controlando ellos mismos la calidad de su trabajo.

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

Todo ello implica un nuevo trato laboral, un nuevo compromiso histórico entre empresarios y trabajadores, para convertir a Chile en una nación capaz de competir en el mundo de hoy con una sociedad equitativa y bien calificada. A diferencia del pasado, en donde se trató de repartir un producto de origen tradicional y relativamente estático, este nuevo trato laboral debe basarse en el crecimiento, en la modernización, en la competitividad y en el aumento constante de la productividad de las actividades económicas, a través de un esfuerzo repartido entre empresarios y trabajadores. Además, la competitividad que se requiere en un mundo caracterizado por una gama siempre nueva de productos y por nuevos nichos de mercado, impide excluir a ningún grupo de trabajadores: no pueden, pues, quedar fuera de nuestro proceso

productivo los microempresarios y los trabajadores informales, ni los jóvenes, las mujeres o los trabajadores temporeros.

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

## Vulnerabilidad y progreso

No hay bases sólidas de progreso en una sociedad con un elevado número de personas fuera de la modernidad. Si hay algo que hemos aprendido de todos los procesos de desarrollo es que los frutos del crecimiento deben repartirse de una manera equitativa y que no puede haber un polo de rápido crecimiento y segmentos de la sociedad que se debaten en el atraso y la pobreza.

No basta con el crecimiento económico para combatir la pobreza y menos aún para reparar las desigualdades que afectan a los grupos más vulnerables de la sociedad. Los beneficios del crecimiento no llegan a todos de igual manera y la imagen de modernidad convive con indicadores de atraso y de subdesarrollo que afectan a niños, jóvenes y adultos mayores sean éstos hombres o mujeres. Además del crecimiento del producto, necesitamos, para resolver el problema de la pobreza y marginación, capacidad, audacia y generosidad para enfrentar los cambios que se requieren.

Y para poner fin a las graves desigualdades sociales es necesario fortalecer y dar autoridad a la acción social del Estado. Este puede asegurar un flujo de recursos y una gestión eficiente y

descentralizada para garantizar el mejoramiento de la calidad de vida y de las oportunidades para que los sectores más pobres accedan y se integren a los beneficios del crecimiento económico.

## Regiones postergadas

Al caminar por Chile, he estado en numerosos pueblos en nuestra cordillera y nuestros valles que carecen de agua potable, luz, escuelas y de los servicios más elementales. De ahí la importancia de vincular el desarrollo de las ciudades con los pueblos del interior.

Es el caso de Canela, antiguamente Mincha, una de las comunas más pobres de Chile. Está a pocos kilómetros de La Serena y Coquimbo donde hoy tiene lugar una tremenda inversión, particularmente en el sector turístico; ¿qué llega a Canela de esos millones de dólares? Prácticamente nada. Es indispensable buscar procedimientos por los cuales la inversión pública pueda «re-equilibrar» estas diferencias que se producen entre una y otra zona para que precisamente se potencie lo que está teniendo lugar en La Serena. Se requiere que la población de Canela pueda capacitarse y prepararse para participar también de esa expansión. Dejada a su propia suerte, difícilmente va a poder progresar. Para ello se necesita avanzar adecuadamente hacia una situación más equilibrada. Ello implica ajustes en la legislación que permitan lograr una mayor equidad social en las diversas regiones del país.

Junto con esta mayor equidad, hay que comprender que la descentralización es uno de los instrumentos político-administrativos más importantes para desarrollar y profundizar el proceso de modernización que se ha iniciado en Chile. En efecto, cuando se descentraliza, la toma de decisiones se traslada a la región o comuna. Entonces es posible ejercer una democracia a nivel territorial con participación efectiva de los gobiernos locales y en donde se involucren organizaciones sociales, vecinales y comunitarias. El desafío es cómo descentralizar y desconcentrar el poder, de manera que las decisiones últimas correspondan a los

entes locales. Este proceso de descentralización nos obliga a pensar en una articulación entre los gobiernos comunales y regionales, como también en asegurar los recursos económicos y las fuentes de financiamiento regional que apunten no sólo a asignación del gasto, sino también a la generación de ingresos propios. En otras palabras, cuando se descentraliza se está transfiriendo la decisión de gasto o la región o comuna. ¿Es posible pensar en descentralizar también la generación de ingresos? Es un tema complejo y difícil. Sin embargo, creo que es necesario abordarlo con perspectiva, no para hacerlo mañana, pero sí para considerarlo. Si una localidad en particular cree que es fundamental apoyar la salud o la educación, ¿podría ésta generar sus propios ingresos mediante algún tipo de tributo especial para ir en ayuda de la educación y la salud en esa región? Dejo planteada la interrogante porque es tal vez un camino muy importante en la descentralización efectiva. En otras palabras, una tarea es la descentralización que permite una mayor participación ciudadana, y a la vez el que ésta defina, a nivel de la localidad, su propio camino para el desarrollo; la otra es: ¿cómo el Estado como representante de todos nosotros se preocupa de velar por que haya un desarrollo equilibrado entre las distintas regiones de Chile? Para ello es indispensable que exista la posibilidad de asignación de recursos.

#### Problemas de la infancia

Los niños provenientes de familias pobres son los primeros en recibir los impactos de sus críticas condiciones de vida. Estos niños crecen y se desarrollan en escenarios de privación, injusticia y violencia. Vivir la niñez de este modo es nacer y crecer en desventaja, lo que define parte importante de su presente y futuro.

Por ello, hemos propuesto que se haga un esfuerzo en los próximos años para que se garantice educación y acceso a la educación a todo niño a partir de los 18 meses de edad. Es a partir de esa edad cuando comienza a producirse la desigualdad de oportunidades en Chile. En efecto, el desarrollo de un niño depende de sus distintas experiencias sicomotoras. El rendimiento en educación básica y media en buena medida depende de los estímulos

que el niño recibe entre los dieciocho meses y los seis años cuando entra a la escuela básica. Por ello que hoy, cuando el Estado financia sólo el kindergarten o la educación prebásica, para niños de entre cinco y seis años, es que tenemos que hacer un gran esfuerzo para que se pueda financiar ese otro período, entre los dieciocho meses y los cinco años. Los niños entre cinco y seis años asisten en un 80% a un jardín infantil; sin embargo, los niños entre los dieciocho meses y los cinco años asisten sólo en un 30%. Por ello fue que desde el Ministerio de Educación enfatizamos la expansión de los jardines infantiles para poder dar educación desde el inicio.

Una política social dirigida a garantizar la integración social de los niños, debe desarrollarse en dos dimensiones: (1) aquellas dirigidas a beneficiar directamente a la niñez como la salud, alimentación, nutrición y estimulación, y (2) aquellas políticas destinadas a beneficiar a la población en general. Uno de los problemas de las políticas públicas dirigidas a la infancia radica en la dispersión en que se encuentran los organismos, entidades y dependencias públicas encargadas de la atención de los niños. Esto es algo que debe ser superado a la brevedad.

#### Oportunidades para los jóvenes

Lo más característico del fenómeno juvenil chileno es su heterogeneidad. Los jóvenes viven realidades particulares de acuerdo a diferencias de género, de urbanidad-ruralidad, de niveles de ingreso; ello hace que el acercamiento a ellos no pueda realizarse a través de una política o programas rígidos y uniformes.

En la etapa juvenil es cuando se manifiesta en forma nítida la incorporación al grupo de pares como uno de los principales agentes de socialización. En este marco se puede explicar la incorporación de los jóvenes a la organización social, donde el joven procura encontrar respuestas a sus procesos de transformación personal y experimenta, junto con otros jóvenes, un momento de reconocimiento para proyectarse y conseguir una mejor inserción en la sociedad global.

El desafío planteado radica en la consolidación y profundización de una política de juventud, sustentada en dos ejes: el primero, dado por políticas que generen mayores oportunidades para el desarrollo de las capacidades de los jóvenes, es decir, que apunten a aumentar la riqueza y calidad de este capital humano, políticas que para nuestro país podrían llegar a constituirse en fortalezas que mejoren su capacidad competitiva. El segundo eje dado por políticas que actúen sobre las condiciones que dificultan su plena integración social, y que generan un grupo de jóvenes que no ha podido beneficiarse del desarrollo económico que ha experimentado nuestro país.

Lo que se necesita es una política de juventud que abra nuevas oportunidades de futuro para los jóvenes, que incluya las soluciones para los problemas fundamentales que los afectan, y que a la vez los dote de los elementos para revertir el proceso de exclusión y marginación en que se encuentran, invitándolos a ser actores protagónicos.

La experiencia que adquirimos en el Ministerio señala que cada vez que generamos espacios y oportunidades para los jóvenes, éstos los ocuparon plenamente. Así ocurrió en los programas especiales de ámbito cultural como «Tu vida cuenta, cuenta tu vida» o en el ámbito ecológico o deportivo. Esta es la razón por la cual creo que es indispensable crear un gran fondo al cual los jóvenes puedan recurrir y desarrollar sus propios proyectos. En otras palabras, así como desde el Ministerio de Educación creamos un Fondo para el Desarrollo de la Cultura y las Artes, que administrado por los propios artistas, va en beneficio de éstos, creo que ahora podemos generar un fondo para el desarrollo de la creatividad juvenil en donde éstos puedan postular también sus propias iniciativas. Si abrimos espacios y oportunidades, estoy seguro que ellos serán llenados a plenitud por la juventud.

#### La tercera edad

Tradicionalmente, la política social se ha visto como el instrumento por medio del cual el Estado procura la satisfacción de las

necesidades básicas de la población. Es indispensable una nueva perspectiva que la transforme en el instrumento que asegure la plena integración de las personas al desarrollo. Esto es, una política social para potenciar el desarrollo sin olvidar -en los casos extremos que así lo exijan- las transferencias necesarias para medidas asistencialistas muy puntuales.

Dentro de este contexto, el envejecimiento constituye un desafío de primera magnitud. Este tiene dos dimensiones: la de envejecimiento poblacional, en términos de proceso y el de la vejez, en términos de una situación determinada. Bajo este último aspecto, es indudable que los adultos mayores son uno de los sectores más afectados por la pobreza, la falta de participación y la inexistencia de posibilidades de recreación y espacios de encuentro. Es por ello que deben constituirse en un grupo prioritario de la política social, conjuntamente con los menores, los jóvenes y las mujeres.

En este sentido, será fundamental mejorar la calidad de vida de los adultos mayores, del presente y del futuro. Pero el reto fundamental está en aprender a envejecer, romper los mitos y prejuicios que el estado de vejez implica en la sociedad actual. Sólo así se podrá llevar a cabo efectivamente la tarea de integración, considerándolos como actores sociales relevantes y no como meros espectadores y/o víctimas. Para ello, se deben definir estrategias de prevención, equiparación de oportunidades y, en general, de intervención positiva por parte del Estado, con el fin de garantizar a todos los adultos mayores el más amplio desarrollo posible y una real integración social. Los programas referidos a los adultos mayores deben tener como objetivo principal promover su actividad independiente, su dignidad humana y sus lazos y vínculos con la familia y la comunidad. Para ello es fundamental identificar las necesidades básicas de los adultos mayores y la solución de sus problemas por parte de las propias personas de edad.

Los problemas que más afectan a los adultos mayores no son distintos de los del resto de la población del país, principalmente aquéllos derivados de la pobreza. Sin embargo, algunos tienen

problemas específicos tales como la pérdida de su rol social; el aislamiento y marginalidad; los mitos y prejuicios que los condenan; o el empobrecimiento que significa ser pensionado y jubilado. La vejez es una fase natural del ciclo vital del ser humano; por ello las necesidades, posibilidades y cualidades de una persona no se acaban con el advenimiento de los años. Las políticas y programas que se formulen deben estar orientados por el principio del envejecimiento activo, según el cual las personas de edad son miembros de la sociedad tan útiles como cualquier otro para su desarrollo.

#### La plena incorporación de la mujer

Una sociedad que tiene pendiente respuestas adecuadas a los problemas del desarrollo social y económico, no puede prescindir del recurso humano que representan las mujeres. La inequidad y desigualdad entre los sexos es, por un lado, una manifestación de asimetría social y cultural y, por otro, la expresión de las resistencias culturales a una modernización más sustantiva. Todo proceso de modernización requiere de la incorporación de las mujeres al desarrollo y a la vida ciudadana, con plenos derechos e igualdad de oportunidades.

La mujer chilena está pasando de la tradición a la modernidad en el ejercicio de sus roles. Este es un fenómeno característico de las sociedades latinoamericanas contemporáneas, en las cuales el crecimiento económico, el progreso tecnológico y los avances productivos, conviven con una realidad de pobreza, desigualdad y exclusión de importantes sectores de la población, reforzando los factores que producen estas situaciones. La modernización económica, social y cultural ha generado grandes cambios en cuanto a la participación de la mujer en las esferas productivas y reproductivas, patrones de comportamiento social y personal, pero su condición de género sigue siendo de subordinación y opresión; y su situación social de pobreza y marginalidad, lo cual se refleja tanto en la familia, como en el mercado. Las mujeres tienen múltiples necesidades e intereses, pero esto no significa que los mismos tengan legitimidad social y política como problemas. Estas necesidades

tienen relación principalmente con los temas de orden cultural y de la esfera privada.

La participación de la mujer en el trabajo se ha incrementado considerablemente durante los últimos diez años. Ello impone al interior del modelo familiar determinados ajustes y modificaciones que producen tensiones familiares y personales. Hay aperturas en la sociedad, pero también hay resistencia al cambio, así como ausencia de apoyos legales, estatales y culturales para las mujeres y los hombres que los experimentan.

La mitad de las mujeres trabajadoras lo hacen en el sector servicios, destacándose el 30% que lo hace en servicios domésticos. Alrededor de un 22% se ubica en el comercio y poco más de un 13% en la industria. En general, tienen empleos rutinarios, mal remunerados y de escasa valoración social, percibiendo un salario promedio de un 30% menor que el de un hombre. Por otra parte, más fuerte que la discriminación laboral, es la discriminación política que sufre la mujer, lo que se comprueba al examinar su participación en puestos de poder en el espacio político-institucional. Las mujeres así se ven afectadas por pobreza social, exclusión política y desvalorización cultural, expresados en la familia, el trabajo remunerado, la comunidad y la acción política. La solución de los problemas debería desplegarse en las mismas direcciones, lo cual involucra el conjunto de las políticas públicas y no sólo de las políticas sociales.

Ello apunta a la necesidad de una cultura democrática, moderna, tolerante y abierta a las necesidades de las personas, sin exclusiones ni estereotipos anclados en modelos tradicionales. En síntesis, es la hora de que esta sociedad examine los cambios que han ocurrido con la participación de las mujeres y se ponga a tono con los nuevos requerimientos que éstas plantean así como con las nuevas posibilidades que ofrecen.

**CUADRO 3**  
**HACIA UNA POLITICA DE INTEGRACION SOCIAL**

<b>Enfoque Tradicional</b>	<b>Enfoque Moderno</b>
Sociedad jerarquizada, con baja movilidad social, mala distribución del ingreso y poca participación	Sociedad de oportunidades que abre puertas a todos
La pobreza, cuello de botella para la competitividad, la inversión y modernización tecnológica	Incorporación de los pobres al proceso productivo
Bajos ingresos de las familias pobres por la reestructuración productiva	Nuevas oportunidades laborales y programas de capacitación y especialización
Políticas ineficientes de subsidios a grupos de extrema pobreza	Concentración gradual de los subsidios en el 20% más pobre de la población
Abandono de la economía informal a los vaivenes del mercado	Programas que potencian actividades de economía informal
Una sociedad que sólo forma administradores y gerentes para el sector privado	Una democracia social que también forma a gerentes sociales para administrar, educar, y orientar el recurso humano
Programas sociales como gasto	Programas sociales como inversión
Exclusión de vastos sectores laborales de mecanismos legítimos de negociación	Mecanismos de negociación colectiva abiertos a todos los sectores del país
Formas arcaicas de aumento de ingreso de los trabajadores	Crecimiento de las remuneraciones ligado a aumento de productividad

<b>Enfoque Tradicional</b>	<b>Enfoque Moderno</b>
Niños de familias pobres crecen en privaciones, injusticias y violencia	Educación a partir de los 18 meses; mejoramiento de servicios de salud, alimentación, nutrición y estimulación
Jóvenes con falta de oportunidades	Política para la juventud de plena integración y mayores oportunidades
Tercera edad vive en la pobreza, sin participación en la sociedad	Política para los envejecientes como actores sociales, garantizando su integración social dentro del principio del envejecimiento activo
Discriminación contra la mujer	Incorporación de la mujer con plenos derechos e igualdad de oportunidades
Pueblos aislados que carecen de servicios básicos	Desarrollo de las ciudades vinculado a pueblos del interior en marco de política de mayor equidad entre regiones
Toma de decisiones por el poder central que controla recursos disponibles	Democracia a nivel territorial con participación de gobiernos regionales, comunales y organizaciones sociales
Elevado número de personas excluidas de beneficios del progreso	Frutos del crecimiento repartidos de manera equitativa

V  
LA EDUCACION, EJE DEL DESARROLLO

## LA EDUCACION, EJE DEL DESARROLLO

**L**a calidad y el papel de la educación han pasado a constituir un elemento central en la estrategia de desarrollo que actualmente sigue Chile. Esta importancia crucial está lejos de coincidir con la prioridad que le asigna el Estado, si ella se mide en términos de sus asignaciones presupuestarias y sus esfuerzos por mejorar la calidad de este proceso. El gobierno democrático, en el que me correspondió ocupar esa cartera, hizo mucho a este respecto. Pero tenía que corregir decenios de atraso y desinterés, y enfrentarse con un deterioro estructural de nuestro sistema educacional. La superación de este deterioro constituye una de las grandes tareas pendientes en el futuro del país.

La historia reciente de Chile, a partir de los años treinta, no se aleja excesivamente del patrón de desarrollo que siguió toda América Latina. Dicho modelo se basó en la renta proveniente de los recursos naturales, en una alta dependencia frente al endeudamiento externo y, en lo interno, en financiar tanto al Estado como el crecimiento económico mediante el desequilibrio fiscal y el impuesto inflacionario. Desde el punto de vista social, ese patrón de desarrollo se apoyaba en una sociedad profundamente dicotómica, con distancias y contrastes extremadamente fuertes entre las clases adineradas y los pobres, entre el campo y las ciudades, dentro de estos últimos grupos, y en el caso de la ciudad, entre el obrero industrial y los pobladores marginales. Así como el modelo de desarrollo podía sustentarse en lo económico, en los desequilibrios fiscales y en el endeudamiento en el exterior, en lo social podía prolongarse con la exclusión de vastos sectores de la

población del país. Este estaba resignado a que la actividad agrícola fuera escasamente productiva y las incipientes plantas industriales ocuparan pocos obreros. Todo esto comienza a erosionarse en los últimos decenios y entra en crisis, juntamente con la crisis de la deuda, a partir de los años ochenta.

**B**asada en amplios consensos, la nueva estrategia de desarrollo escogida por el país (sin renegar del pasado, en donde se hicieron cosas absolutamente necesarias y del todo concordantes con las tendencias de la época), tiende a lograr la modernización de nuestra sociedad y nuestra economía, abrir el país al exterior y aumentar la competitividad internacional de nuestras actividades y productos. Esta estrategia de desarrollo también es concordante hoy en día con las tendencias internacionales, que privilegian la innovación, la competitividad y el cambio tecnológico, y en donde constantemente están tomando la delantera nuevas ramas industriales o nuevos polos geográficos.

Actualmente el desarrollo económico y social se basa en el conocimiento, es decir, en la acumulación científica y la innovación aplicada a los procesos productivos, a la organización de las empresas y a las formas de convivencia social. Todos sabemos que el conocimiento depende de la educación. En el fondo, los que hoy compiten en el mundo son nuestros sistemas educacionales y los resultados logrados con ellos.

Durante el decenio pasado el tema de la educación se puso en todo el mundo en el primer plano del debate. Ello, con aportes provenientes de las ciencias sociales, la teoría económica, la visión empresarial y los estudios prospectivos. Una de las conclusiones de ese debate subraya el papel central que la producción de conocimientos está teniendo actualmente en la dinámica del crecimiento. Otra tiene relación con que una parte importante de la educación y el conocimiento que reciben nuestros ciudadanos se originan en lo que los especialistas llaman economías externas, es decir, no en programas específicamente orientados a lograr ciertos resultados sino en programas más amplios, que pretenden proporcionar una formación integral y calar hondo incluso en la cultura ciudadana.

Otro hallazgo es que -además de las instituciones educativas- la familia, la empresa y los grupos sociales intermedios desempeñan un papel central en la formación de las nuevas generaciones. También se ha podido apreciar que en todos los casos en que ha habido un desarrollo acelerado, ello se ha debido a que hubo un cambio profundo en la educación, -como ocurrió después que la dinastía Meiji rompiera con el pasado en el Japón del siglo XIX o en Europa después de la destrucción provocada por la Segunda Guerra Mundial-. Por último, otra conclusión, es que existe una relación directa entre la calidad de la educación y el grado de inserción internacional de una nación.

No debemos olvidar los efectos que la educación tiene, no solamente en el campo del desarrollo económico, sino en el del desarrollo humano. Aquí la educación es prácticamente el único mecanismo capaz de crear igualdad de oportunidades, ampliar la movilidad social y mejorar la calidad de vida de los sectores menos privilegiados. También es el medio por excelencia de romper la masificación y la burocratización de la organización social y los conglomerados urbanos y de permitir a la gente avanzar hacia una diferenciación que haga lugar a sus respectivas preferencias y valores, para buscar nichos de expresión, para realizarse en forma creativa en la familia, en el trabajo y en la propia convivencia social. Por último, y esta es una lección permanente que aprendimos en los albores de la democracia, la educación es el único medio para dar raíces y permanencia a un sistema democrático, pues el grado real de democracia que presenta una sociedad depende directamente de la solidez de su ciudadanía. Esta se forma a través de la transmisión de los valores y conocimientos que proporciona la educación y que hacen del individuo un ciudadano activo y responsable, permitiéndole tomar opciones frente a las propuestas o presiones provenientes del entorno colectivo.

De ahí que otro de los desafíos pendientes en nuestro país sea mejorar, en una medida sustancial, no sólo la cobertura sino la calidad de la educación. Ello implica generar un entorno educativo de alta motivación y calidad y abierto a la innovación y la adaptación a las nuevas realidades. Asegurar que esa institucionalidad

ofrezca a los estudiantes, en todos los niveles y de diversas edades, un acceso actualizado a los códigos culturales de la modernidad. Crear las condiciones que garanticen una igualdad efectiva de acceso de la gente a la educación, acceso que muchas veces se ve discriminado por diferencias sutiles de calidad o resultados. Fomentar enérgicamente la mayor profesionalización posible, el continuo perfeccionamiento y el protagonismo de los educadores. Asegurar, al mismo tiempo, que la gestión institucional del sistema educativo sea responsable ante los poderes públicos, la ciudadanía y, muy particularmente, las familias de los estudiantes. Lograr consensos nacionales que aseguren un compromiso con un financiamiento adecuado de la educación como política de estado. Desplegar los máximos esfuerzos, y la mayor imaginación posible, para que nuestra política exterior active los mecanismos de cooperación internacional existentes en el campo de la educación y la cultura. Esos son requerimientos fundamentales que debemos asumir.

No podría dejar de mencionar, en la introducción a este capítulo, la vinculación existente entre educación y cultura, aunque éste no sea un tema tratado en este libro. La cultura es el lugar en donde las distintas racionalidades, los distintos proyectos nacionales, los distintos valores y preferencias que alientan los individuos, se expresan y se comunican. Por lo tanto, a mayor cultura, más convivencia civilizada, más creatividad y desarrollo. En la medida en que la cultura de nuestro país sea chata, nuestras posibilidades de innovación, crecimiento y apertura se verán severamente limitadas, y nuestra convivencia social será más vulnerable al desencuentro, la incomunicación o el conflicto. El tema, muy importante y debatido con seriedad a lo largo de este gobierno, en torno a la regulación de la cultura por el Estado o a su autorregulación, nos llevaría demasiado lejos. A ningún chileno puede caberle duda alguna que nuestra sociedad necesita elevar el nivel de los mensajes culturales que recibe a través de los medios. La educación, los medios y el entorno cultural en que se forma nuestra ciudadanía están estrechamente vinculados.

## Una estrategia de cambio

La educación es un requisito clave de la estrategia de crecimiento con equidad que Chile está emprendiendo. Ello, en la medida que contribuya tanto al desarrollo científico y tecnológico como al despliegue de la capacidad de empresarios, profesionales y trabajadores. Es requisito también del mejoramiento de la calidad de vida y del desarrollo personal de las nuevas generaciones. Sin embargo, el sistema educativo no corresponde a esta significación. En consecuencia, es imperativo que el país continúe con el esfuerzo que intenta hacer de la educación una herramienta fundamental para la erradicación de la pobreza y el progreso de nuestra patria, asegurándonos de que cada hijo de esta tierra tenga acceso igualitario a ella.

Estamos en los umbrales del siglo XXI. La sociedad futura dependerá cada vez más de la capacidad de creación e información que tengan las personas. En consecuencia, deberá hacerse un esfuerzo significativo para modificar la enseñanza centrada en lo memorístico, de modo que a partir del conocimiento acumulado, los chilenos desarrollen su capacidad de imaginar y crear.

Desde antes de asumir como Ministro de Educación, invité a un gran debate sobre el tema y a que se efectuaran estudios al más alto nivel para avanzar en la dirección de convertir efectivamente a la educación en un derecho. Luego de haber ejercido esta tarea, estoy convencido de que la educación es también el eje central para profundizar el modo de vida democrático, al ejercitarse el derecho de todos a una educación de calidad y al promover relaciones solidarias entre las personas. Las diferencias en la calidad educativa son un freno para conseguir estos objetivos.

El diseño de una nueva política educacional es algo complejo y delicado. Sus efectos no pueden medirse de inmediato y, por lo tanto, corregirse rápidamente. En la educación se trabaja con plazos prolongados y lo que se decida hoy tendrá efectos a mediano y largo plazo; de ahí la necesidad de promover un debate profundo

que involucre a todos, especialmente a la familia chilena y a los maestros, con el fin de lograr un gran consenso nacional y patriótico.

Conviene repetir, una y otra vez, que nuestros sistemas educativos en América Latina se encuentran en un momento decisivo por la inminencia del ingreso al siglo XXI, con toda su perspectiva de alucinante desarrollo científico-tecnológico. Pero también, y de manera más real que simbólica, están interpelados a acompañar el proceso de transformación productiva con equidad, que constituye la única estrategia capaz de proyectarnos en una economía mundial en cambio acelerado. En las nuevas condiciones del mercado internacional, sólo compiten exitosamente aquellos países o grupos de países que logren incorporar «valor agregado» a su producción. Ya pasó el tiempo de la simple elaboración y venta de materia primas. Hoy día, y con mayor razón en el futuro cercano, sólo se compite ventajosamente si se incorpora «conocimiento» a la producción; es decir, si se agrega complejidad científico-tecnológica a las materias extraídas de la naturaleza. Pero también es indispensable la incorporación de «creatividad», de respuestas originales a los desafíos de un mercado cada vez más cambiante.

Los modelos educativos exitosos para siempre no existen. Para construir el futuro se requiere investigación y experimentación, pero no podemos dejar a un lado la memoria histórica sobre nuestra educación. Por el contrario, debemos meditar sobre nuestras experiencias educacionales, los éxitos y los fracasos. Para el año 2000 es preciso contar con una educación igualitaria en cuanto a oportunidades de formación y realización personal, sin negar las ricas diferencias entre las personas. Urge una educación que prepare a los chilenos no sólo para el trabajo sino también para enfrentar la complejidad de la vida y ejercer su derecho a la felicidad.

## Calidad y equidad

Durante todo el presente siglo lo que se hizo fue aumentar las oportunidades educacionales. Había que crear más escuelas, tener más profesores y alumnos. La Ley de Instrucción Primaria Obliga-

toria apuntó a eso y fue el primer paso para despertar las conciencias frente a esta necesidad. Los avances logrados en varias décadas son indudables; las estadísticas constatan una creciente cobertura en todos los niveles de la enseñanza. No obstante, se presentan serias distorsiones que ponen en crisis el sistema educativo. Ha crecido la educación parvularia, pero sus beneficios sólo alcanzan a menos de una cuarta parte de la población de hasta cinco años de edad. El incremento de la enseñanza básica se ha estancado, sin que se haya logrado aún la plena escolaridad. Esto se comprueba especialmente en las áreas rurales de menores recursos y en los sectores más pobres de las grandes ciudades. La educación media se ha ampliado, pero con un fuerte desequilibrio en favor de la modalidad científico-humanista y en desmedro de la técnico-profesional. La educación formal de adultos se ha restringido. En tanto, la educación superior, impartida por institutos profesionales y en universidades tradicionales o derivadas de éstas, no tiene un número superior de alumnos que hace 18 años.

**H**oy el enfoque educacional debe ser distinto. Aunque es necesario enfrentar los problemas acotados de acceso y cobertura ya señalados, lo fundamental es consolidar una nueva etapa en que ese alto porcentaje de niños y jóvenes que ya se están educando obtenga una enseñanza homogénea y de buena calidad. Hay que pasar del desafío de la cantidad al desafío de mejorar la calidad de la educación en los distintos establecimientos educacionales.

Analizada en su conjunto, la educación dista de satisfacer los requerimientos de la sociedad y las personas. Los jóvenes no logran el aprendizaje que se necesita para el desarrollo económico, científico y tecnológico del país. No se obtienen valores, hábitos y destrezas para enfrentar la vida. Muchos estudiantes que egresan de la educación media sienten que la enseñanza no les sirvió, no pudieron iniciar estudios superiores y no adquirieron ninguna habilidad para ganarse la vida. Es más, algunos aprendieron algún oficio después y por propia cuenta. Por tanto, requerimos urgentemente mejorar la calidad integral de la educación. De acuerdo a los datos arrojados por el sistema de medición de la calidad de la educación (SIMCE), entre 1988 y 1990 hubo un mejoramiento

entre 6 y 7 puntos durante dicho período. Sin embargo, un análisis más cuidadoso indica que el rendimiento fue menor en los alumnos de niveles medio bajo y bajo y en quienes estudian en escuelas de desempeño difícil o de zonas alejadas. En esta medición de rendimiento la educación municipal quedó en tercer lugar y la particular pagada en el primer<sup>o</sup>.

Hoy día ya no basta con garantizarle al niño en Chile que puede asistir a una escuela; lo importante es que esa escuela tenga un rendimiento escolar de calidad que le permita tener las mismas posibilidades de acceder, de soñar, de crear y progresar que los niños que van a otras.

Durante la gestión del gobierno democrático, en primer lugar, se ha logrado avanzar en la normalización del sector educacional dando solución a importantes problemas pendientes y reparando injusticias derivadas del régimen militar. Hoy existe un Estatuto Docente que fue la principal prioridad durante el ejercicio de mi cartera. Este estatuto permitirá que los profesores tengan estabilidad, tranquilidad laboral, y mejores salarios. Se ha recuperado la autonomía universitaria, se ha creado un sistema amplio de becas para estudiantes universitarios, se han incrementado significativamente las raciones alimentarias en los colegios y se dió inicio a un ambicioso programa de elevación de la equidad y la calidad de la educación, que rendirá frutos a mediano plazo. Este programa fue diseñado para crear las condiciones materiales y técnicas para elevar la calidad de la educación preescolar y escolar y para distribuirla con criterios de equidad societal.

**L**os principios generales de equidad y calidad se deben plasmar en cada uno de los niveles del sector educacional. La tarea ya está iniciada. En la educación prebásica se ha impulsado un fuerte aumento de la cobertura educacional. En la educación básica se han destinado recursos y estrategias innovadoras, como el Programa de las 900 Escuelas, para disminuir las desigualdades que afectan al sector que presenta los índices más bajos en calidad educativa. La educación media también requiere de innovación e investigación y es necesario que los especialistas en educación

discutan y propongan alternativas que combinen la preparación para la vida con la preparación para el trabajo. En este plano se debe repensar la formación de la mujer con el fin de no reproducir estereotipos que la llevan a integrarse en forma subordinada al mercado laboral. La mujer, junto con los jóvenes, constituyen los sectores que más impulsan el avance en todos los campos de nuestro acontecer.

Conviene recalcar que entre los objetivos fundamentales de la educación se cuenta el de que el educando sienta que se le respeta y trate como persona, ennobleciendo su condición de ser humano: conocerse y aceptarse a sí mismo, como también aceptar y respetar a los demás, desarrollando su vocación de ser persona, valorar, preservar y enriquecer el mundo que le rodea, respetando los procesos naturales que en él se dan; desarrollar sus potencialidades de acuerdo a sus propias posibilidades y limitaciones; desarrollar autonomía de pensamiento lógico y creativo. El sistema educacional tiene que permitirles a todos llegar hasta donde su capacidad y su inteligencia lo posibiliten. Los pobres tienen derecho a recibir una educación del mismo nivel y calidad que los más afortunados.

## Un programa clave

En 1992 se dió inicio al más significativo plan de mejoramiento educacional en varias décadas. El Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación, MECE, busca crear las condiciones materiales y técnicas con el fin de elevar en forma sustantiva los aprendizajes en nuestra educación preescolar y escolar. Se trata de un conjunto de inversiones y actividades de vasto alcance, que se financia con un aporte de US\$ 170 millones del Banco Mundial y US\$ 73 millones del gobierno chileno. El programa fue preparado, en un lapso de año y medio, por decenas de especialistas del más alto nivel.

El objetivo primordial del programa MECE, en ejecución desde enero de 1992 y hasta 1997, es elevar el nivel de los aprendizajes que provee la educación básica del país, y disminuir

las diferencias sistemáticas en logros educativos de los distintos grupos sociales, situación que conspira contra los objetivos de integración social y desarrollo económico. El MECE es un ejemplo de una estrategia que asigna recursos preferentes a los sectores que más lo requieren, según criterios de focalización orientada a un eficaz logro de equidad.

El país pronto será testigo de un proceso muy sustantivo de cambio educacional. En virtud del Programa MECE, habrá crecientes mejoramientos en las escuelas y los alumnos. El eje del sistema educativo, que estaba en el Ministerio en los cincuenta y sesenta, en el Municipio de los ochenta, se desplazará a las escuelas en lo que resta de los años noventa. El programa significará aulas preescolares, profusión de materiales educativos, refacciones de edificios y otras prestaciones, pero sobre todo, será inversión en personas y apuesta a la creatividad colectiva. Esto, en los albores del siglo XXI no es «un mal negocio». En la nueva economía política es la mejor inversión imaginable.

El éxito final de este esfuerzo es una responsabilidad nacional a la que todos deben contribuir y en la que juegan un papel de primera importancia el debate, la crítica y la proposición de alternativas que tomen en serio la magnitud del problema que enfrentamos.

## Otros peldaños básicos

Una manera de asegurar la equivalencia y unidad de los estudios de todos los chilenos, preservar la libertad de enseñanza y modernizar el curriculum escolar, pasa por la aprobación de reformas a los contenidos programáticos y al modo y nivel en que ellos se generan.

Lejos ha estado de los propósitos del actual gobierno una instrumentalización política e ideológica de estas reformas, como se ha querido en el pasado reciente. Frescas están las declaraciones del entonces Presidente de la República, Augusto Pinochet, diciendo

que la educación debía estar al servicio del objetivo nacional definido por la Junta de Gobierno de Chile. Nunca más debemos tener una educación al servicio de una visión ideológica del gobierno de turno. Comenzamos una nueva etapa en la que todos somos llamados a participar en la formación de la política educacional. Es a través de la discusión sobre las grandes metas que surgirá el acuerdo sobre lo que queremos para la educación y la cultura. Hoy las sociedades desarrolladas mantienen un intenso debate educacional. Chile no pudo tenerlo durante el régimen militar. Por lo tanto, es necesario hoy en día consolidar un clima nacional de preocupación por la educación y la cultura.

La propuesta curricular que el gobierno ha puesto en debate busca la formación moral y valórica de los estudiantes por un lado, y por otro, su capacitación en áreas de estudio que superen la estrechez de las actuales asignaturas. Dentro del marco de estas ocho áreas cada establecimiento educacional podrá elaborar su propio programa de acuerdo a sus prioridades de enseñanza.

En cumplimiento de lo dispuesto en la Ley, se flexibilizará la aplicación de los programas de estudio en los establecimientos educacionales del país, pues terminará con el monopolio del ministerio en esta función y permitirá a los colegios generar sus propios programas de estudio. Se propende así al ejercicio de la libertad curricular y a la autonomía pedagógica de los establecimientos. Se quiere también que sean los propios centros educativos los que encuentren, creativamente, la pertinencia de sus programas respecto a las necesidades, intereses y posibilidades de su propia comunidad.

Los objetivos fundamentales se agrupan en transversales y verticales. Los primeros buscan permear todo el currículum educativo de la enseñanza básica y media. Están referidos a la formación valórica, a sus competencias personales y sociales; ellos incluyen el espíritu de iniciativa y empresa, sentido de pertenencia; sentimiento patrio, resguardo del patrimonio artístico y cultural del país. También tienen que ver con temas considerados relevantes como los derechos humanos, creatividad, afectividad y sexualidad

humana y protección del medio ambiente. Los objetivos verticales están destinados a cada uno de los cursos y son los elementos mínimos de enseñanza ordenados en una matriz curricular básica. En tercero y cuarto año de enseñanza media se ha propuesto crear el área de proyecto de iniciativa personal, que otorga al alumno un margen para realizar estudios dentro de sus intereses, estableciendo un programa especial para esas materias junto a su profesor. Así, la matriz dejará amplios grados de libertad para que cada establecimiento genere sus propias respuestas programáticas

## Hacia una mayor tecnificación

Nuestro sistema educacional debe mantenerse al día con los cambios tecnológico relativos a la organización del trabajo y los procesos productivos. De otro modo la brecha entre países ricos y pobres aumentará. Para ello los planes educativos deben cumplir ciertas condiciones. Las nuevas tecnologías traerán una paulatina disminución de aquellos puestos de trabajo que requieren más que nada destreza manual para operar maquinarias tradicionales. Los nuevos empleos exigirán trabajar con la mente más que con las manos, incorporando maquinaria con control numérico, la robótica y otros avances.

Quienes elaboren el curriculum para la enseñanza media y la capacitación laboral, deberán considerar un conjunto de competencias prioritarias para las nuevas tecnologías. Es así como el sistema educativo tendrá que contener una sólida base en matemáticas y ciencias, y la capacidad para aplicar principios científicos en el proceso industrial. También es importante que se desarrolle la capacidad para diseñar, construir y dar mantención a los componentes electrónicos y microelectrónicos incorporados en los productos manufacturados. Como expresé, para los países en vías de desarrollo, la revolución científico - tecnológica implica un riesgo imposible de soslayar, a menos que modernicemos a tiempo nuestro sistema educacional haciéndolo sensible a las nuevas tecnologías y a los nuevos procesos productivos.

De lo que se trata es invertir la tendencia en los últimos años a deterioro y estrechamiento de la capacitación para el trabajo. Créditos y aportes nacionales y extranjeros han posibilitado que durante 1991 y 1992 alrededor de 100 establecimientos técnico-profesionales hayan recibido equipamiento moderno. Por otra parte, 52 liceos científico-humanistas han sido transformados en establecimientos técnico-profesionales. Entre 1993 y 1994 se destinarán 2 mil 100 millones de pesos a la reconversión educacional, para establecer más especialidades técnico-profesionales en la enseñanza media.

Todo ello, junto con responder a sentidas demandas de la población, servirá de base a una reestructuración de fondo a la institucionalidad y al curriculum de la educación media. En 1993 y apoyándose en estudios serios y en amplias consultas sociales, se diseñará un programa de apoyo a la calidad y diversificación de la enseñanza media de una magnitud comparable a la que se desarrolló en la educación básica y prebásica. Su ejecución se convertirá así en un ejemplo de las políticas de Estado que debemos impulsar para apoyar en el próximo período. Se superarán así los desequilibrios, rezagos e ineficacias de la actual educación media y se ofrecerá a la vez, una amplia, sólida y moderna educación general de calidad homogénea y una capacitación para el empleo, flexible, adaptable y cercana al mundo real de la tecnología y la producción.

## El protagonismo de los docentes

Los profesores son y serán el eslabón decisivo en la reorientación y mejoramiento cualitativo de la educación.

Sin embargo, la realidad del profesorado ha sido dura. Fue arrojado a un mercado de empleo con todas las de perder, se deterioró su formación y disminuyeron sus posibilidades de perfeccionamiento. Esta crisis se ha experimentado de modo más doloroso en quienes enseñan en los sectores más pobres. También se ha dado una gran heterogeneidad salarial. Lograr la nivelación de los ingresos de los profesores no ha sido fácil debido a la

severas limitaciones de financiamiento público que se heredaron. Además, el carácter que la ley otorgó a la subvención educacional, permitió que algunos empleadores hicieran de las bajas remuneraciones de su personal la base de su ilegítima capitalización. Con una paciencia admirable, el magisterio nacional aceptó durante largos años ser víctima de políticas económicas, laborales y educacionales que lo afectaron gravemente en su capacidad de aportar al mejoramiento de la educación.

El Estatuto Docente, un anhelo largamente sentido por todo el profesorado, salió a la luz en 1991. Se reconoció legalmente el carácter profesional, de nivel superior, de las funciones docentes. Se establecieron regulaciones y beneficios para los maestros de la educación básica y media, como la estabilidad laboral necesaria para el mejor cumplimiento de sus delicadas tareas. Se reglamentó la carrera profesional de los profesores municipalizados y se impulsó un mejoramiento importante en sus remuneraciones. Una vez que este estatuto se puso en marcha, se inició una de las grandes tareas pendientes: el perfeccionamiento de los profesores. Este es un desafío que involucra a los educadores, a las universidades, al ministerio y a los empleadores del sistema educativo.

## Participación y eficiencia en la gestión

Como se anunció al inicio del gobierno democrático y comienzos de la gestión en el Ministerio de Educación, el Estado ha ido reasumiendo un papel protagónico en el sistema educativo, sin perjuicio de la libertad de enseñanza y el desarrollo de la responsabilidad de la sociedad. Este papel del Estado no se ha ejercido con el fin recrear un centralismo burocrático obsoleto. Por el contrario, se hace más prioritaria que nunca una gestión pública más moderna y eficiente, donde el Ministerio y sus órganos faciliten una descentralización administrativa y pedagógica que restituya el derecho de los autores involucrados a participar en las decisiones educativas.

Esta descentralización debe ser el instrumento que permita un mayor servicio, ayude a mejorar la calidad de la educación y contribuya a lograr la equidad. Nadie quiere que las escuelas y liceos, hoy en manos municipales, vuelvan a una administración centralizada del Ministerio de Educación. Pero éste ejercerá a plenitud todas sus actuales facultades, en orden a establecer las normativas técnico-pedagógicas, a supervisar y apoyar los procesos educativos en todos los establecimientos que cooperan con la función del Estado. Un Ministerio de Educación fuerte y activo no es incompatible con la descentralización ni con la libertad educacional rectamente entendidas. La responsabilidad de administrar los establecimientos públicos debe permanecer en el ámbito local, sin perjuicio de introducirle ajustes, así como de estudiar decisiones sobre la participación de los gobiernos regionales en tal gestión.

Una de las principales críticas del magisterio ha sido la municipalización de la enseñanza puesta en práctica por el régimen militar. Más que una municipalización, fue una alcaldización en la que los profesores pasaron a depender de la voluntad, a veces arbitraria, de los alcaldes. Los resultados de esa orientación quedaron a la vista: déficit de la educación y baja en la calidad de la enseñanza. La municipalización de la educación continúa siendo un tema pendiente que requerirá de un análisis acabado y una propuesta nueva que concite el consenso de la comunidad nacional.

Especial consideración ha de tener el tema del financiamiento público de la educación. El Estado ha de mantener y elevar su responsabilidad en este ámbito, sin perjuicio del incentivo a nuevos incrementos del aporte privado. El crecimiento económico hará posible que mayores recursos sean transferidos al gasto social en general y al educativo en particular. Estoy seguro que la sociedad chilena y el Estado así lo dispondrán y todas las propuestas de cambio educativo tendrán respaldo financiero apropiado.

En esta materia, el desafío no consiste sólo en aumentar indiscriminada e irresponsablemente los recursos públicos. Hay que revisar los actuales mecanismos de subvenciones tanto a la

educación prebásica, básica y media, como a la educación superior y a la investigación. Un margen de competitividad y de incentivos al logro, debe ser compatibilizado con criterios de equidad, focalización y de funcionalidad con el mejoramiento cualitativo de la educación. Fórmulas ideológicas e inviables como la fijación legal de porcentajes atados o como los llamados «vouchers» o bonos a la demanda individual, no ayudan en este sentido.

En el terreno de la participación y como respuesta a la demanda de la comunidad estudiantil, se diseñaron los mecanismos por medio de los cuales los estudiantes de educación media pudieran elegir sus propios centros de alumnos de manera transparente y democrática.

Uno de los problemas que afronta un sector de estudiantes mujeres de educación media ha sido la imposibilidad de continuar sus estudios por haber quedado embarazadas o por haber contraído matrimonio. Reconociendo esa realidad y la necesidad de que estas estudiantes puedan finalizar su educación, en 1991 se derogó una circular que obligaba a las alumnas en estado de gravidez a abandonar la educación diurna. Esta nueva orientación está destinada a asegurar el derecho de todo joven a estudiar en un entorno de igualdad y equidad.

## El nivel superior

La gravedad de la situación universitarias, ha hecho imposible que se pueda hablar propiamente de normalidad y solución de sus problemas. A fines del gobierno militar se produjo una proliferación inorgánica de universidades nuevas e institutos de educación superior. En muchos casos las instituciones creadas no cuentan con las condiciones adecuadas para desempeñar las funciones que les son propias, en el nivel de calidad que la sociedad les exige. Por otra parte, las universidades que reciben aporte estatal se encuentran en situación deficitaria, lo que afecta tanto su desarrollo académico, como a los alumnos que en ellas estudian. En esto hay que compatibilizar dos principios fundamentales; la libertad para ense-



Otorgando el Premio Nacional de Literatura 1990 a José Donoso



Con miembros de comunidad aymara



Condecorando al poeta Rafael Alberti



En Liceo de Linares, 1992



Visita a la FECH, 1992



Con ex-presidente de México, Miguel de la Madrid





Con Hortensia Bussi de Allende



Celebrando el "Dieciocho", 1992



Sergio Villalobos, el Presidente Aylwin y Ricardo Lagos





Con Presidente Aylwin y Sergio Bitar, presidente del PPD



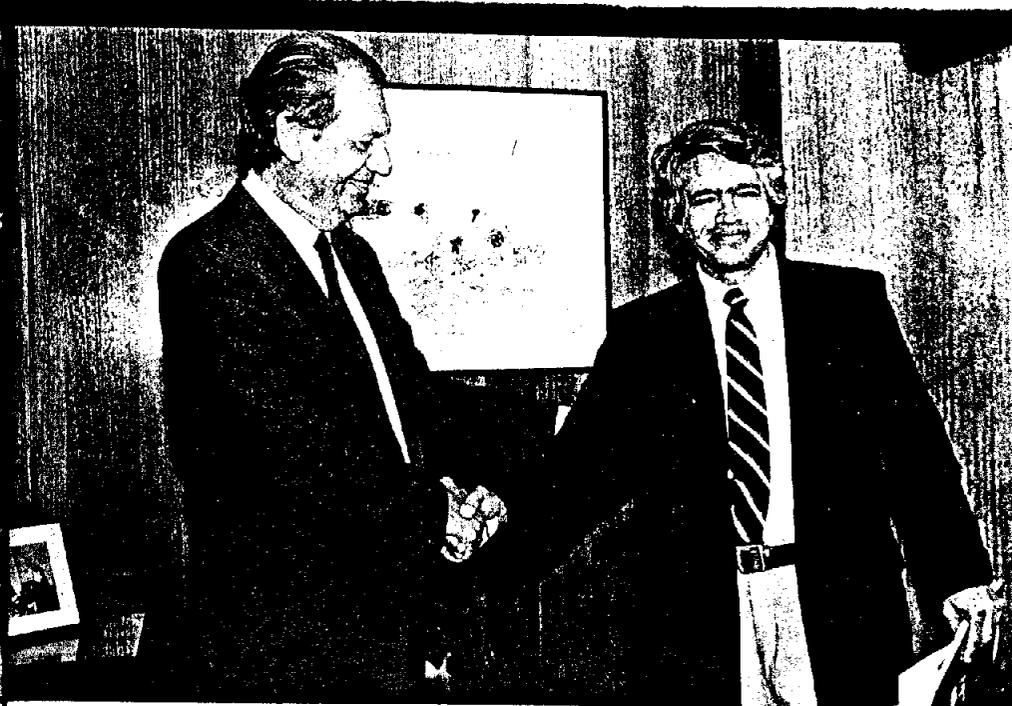
Con teniente Pablo Müller, Puerto Williams



Caricatura de Azariús



En Pachica, al interior de Iquique



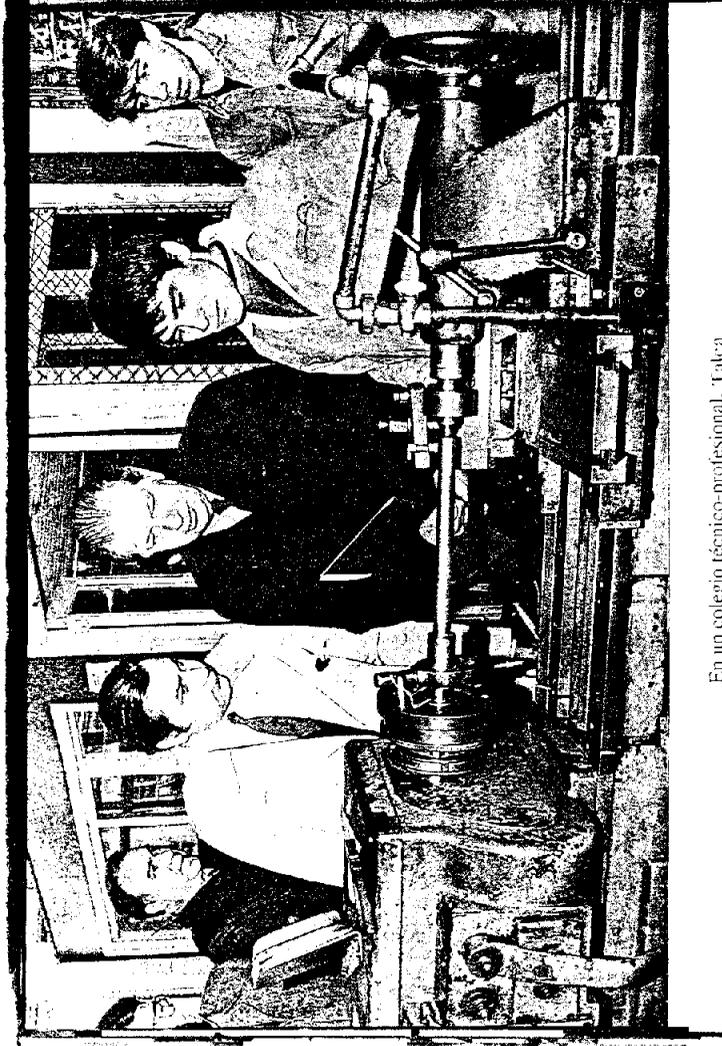
Con el pianista Roberto Bravo



Carlos Massad, Alicia Barrios, Gert Rosenthal, Ricardo Lagos y Enrique Iglesias en acto en memoria de Fernando Fajnzylber



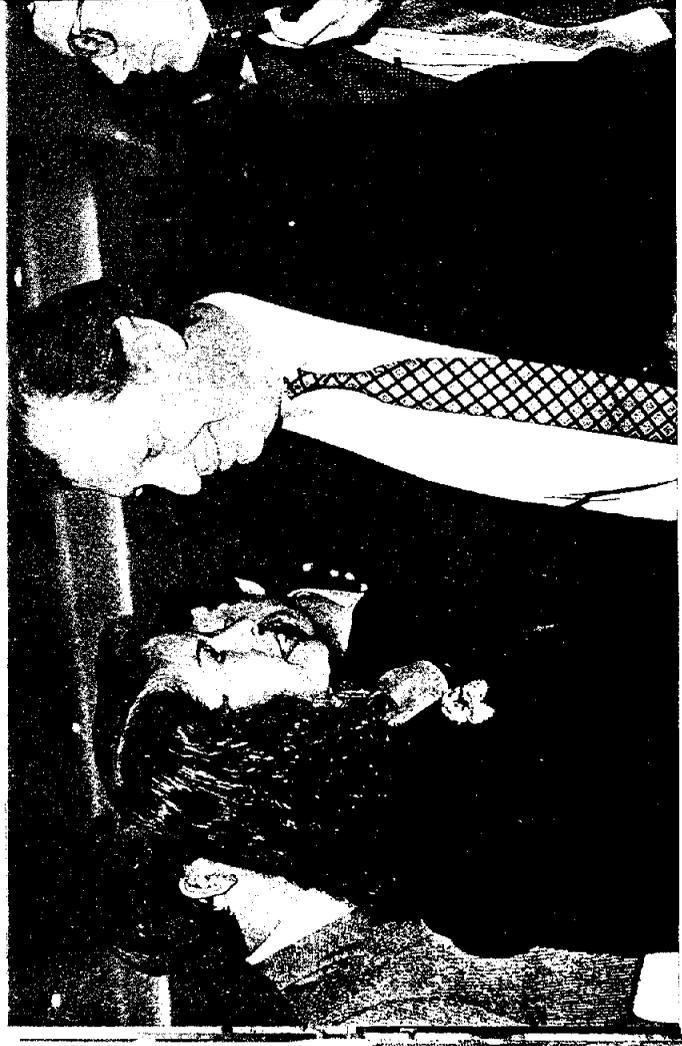
Con Germán Correa, presidente del Partido Socialista



En un colegio técnico-profesional, Talca



Con Monsseñor Carlos Oviedo, Arzobispo de Santiago y Monseñor Sergio Valech



Con Blanca Jagger



Con el mariscal Osvaldo Guzmán

# LA FUERZA DEL



Con Laura Rodríguez y Tomás Hirsch, del Partido Humanista Verde

(Cortésia COPESA)



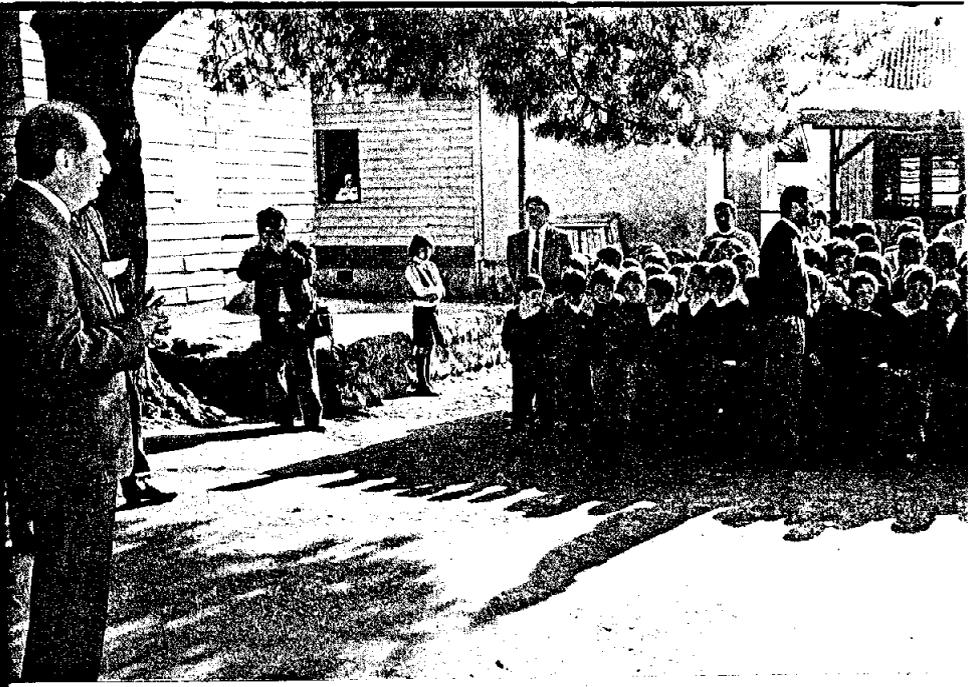
Con cantautor Joan Manuel Serrat



Con los Reyes de España



Con la novelista Isabel Allende



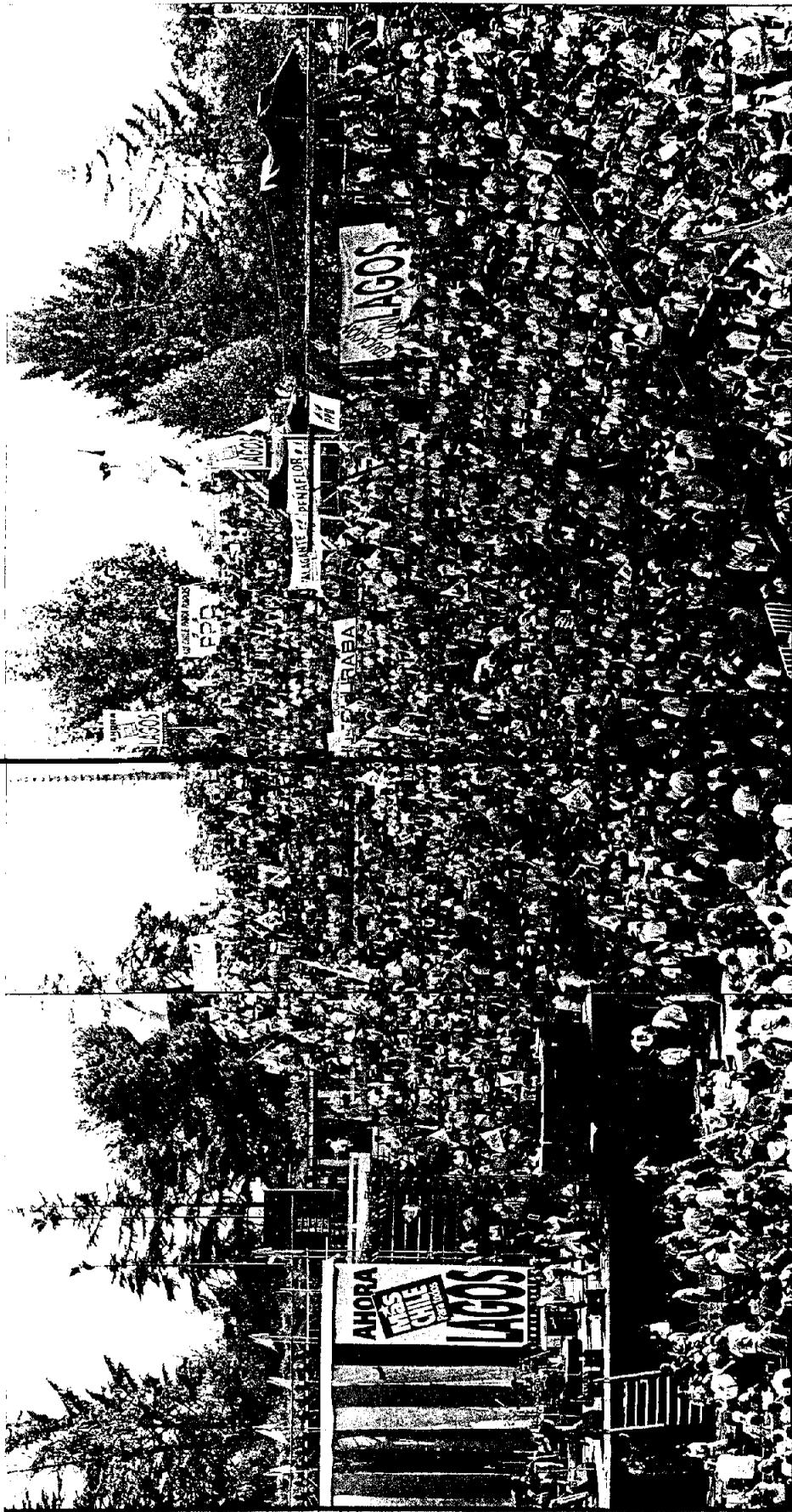
Con alumnos de enseñanza básica



Con alumnos de enseñanza básica



En Talca, a su izquierda, el Senador Jaime Gazmuri



Acto en el Estadio Nacional, 16 de enero de 1993



ñar, es decir, el derecho a crear instituciones educacionales y la seguridad de que los títulos y grados académicos corresponden a una exigencia académica real. No basta con decir que el mercado decidirá, porque mientras lo hace ya habrán pasado varias generaciones de profesionales que serán un lastre para la sociedad.

La sociedad chilena debe pronunciarse sobre el tipo de Universidad que quiera: una real, capaz de pensar, con investigación, que hace ciencia; o una que imparte sólo carreras profesionales. Por otra parte, lo que interesa es impulsar las políticas de transformación en el ámbito productivo y el fortalecimiento de un sistema nacional de innovación, lo que implica una acción sistemática que obliga a resolver problemas de articulación entre las universidades e institutos de investigación, en conjunción con el sistema productivo. Los mecanismos de implementación de políticas e investigaciones científicas estarán (vía FONDECYT y vía Fondo de Desarrollo Tecnológico), para áreas prioritarias como la minería, pesca, industria, informática, manufacturera y forestal.

**H**oy tenemos que seguir impulsando las bases de un sistema universitario que mire al siglo XXI; a los desafíos que tenemos por delante. Esta tarea trasciende a un sector o a un gobierno y será un objetivo de todos. Es necesario compatibilizar la libertad de crear un establecimiento de educación superior con la seriedad y responsabilidad con que se deben otorgar títulos y grados. La reforma a la ley orgánica constitucional de enseñanza en estas materias, es una tarea prioritaria. Hay que modificar aspectos relativos a los requisitos y mecanismos para la creación de nuevas instituciones y establecer un sistema técnico de acreditación permanente de su calidad.

En otro ámbito, las comunidades universitarias, fuertemente afectadas por la exoneraciones bajo la dictadura comenzaron por reconstituirse y volver a desempeñar el papel que les era propio en la generación de sus autoridades. En este proceso, el gobierno democrático, y en particular el Ministerio de Educación, apoyaron decididamente su desarrollo. Superada esa etapa, ha adquirido prioridad el problema del financiamiento de las universidades. Se

ha buscado aumentar los aportes del Estado con el fin de paliar los déficits y endeudamientos en que se encuentran la mayoría de ellas, pero ello no solucionará el problema si no se aprueba un aumento permanente de recursos acorde con el crecimiento de la economía. Asimismo, hay que perfeccionar los mecanismos de asignación de recursos a las instituciones de educación superior.

En cuanto a la política de asistencialidad estudiantil, se debe establecer un fondo de solidaridad que garantice el acceso a todos los alumnos a la educación superior. El financiamiento de éste implica un aumento real del quince por ciento respecto de lo que actualmente se entrega a través del programa de becas y crédito universitario. El principio rector debiera ser que ningún joven quede fuera del sistema de educación superior por dificultades económicas. Ello requerirá una reformulación de la política de crédito universitario y la creación de becas para alumnos de escasos recursos. El hecho real es que del crédito universitario apenas se recupera, en promedio, una quinta parte. Esto, porque sólo pagan aquellos que estudian carreras rentables; otros, como los que estudian pedagogía, reciben en la práctica becas. Una beca es también un arancel diferenciado. De hecho para el año académico 1992, se asignaron 10.000 becas y para 1993 se programaron 5.000 becas adicionales.

## Una interpelación a todos

Pocas veces la sociedad chilena y sus educadores han tenido un reto mayor a lo largo de su historia. Hoy los países, más que medir el progreso y su avance en función del ingreso por habitante, lo hacen en función de la escolaridad de sus jóvenes. Detrás de los «milagros económicos» hay un esfuerzo sostenido y decidido en el ámbito educacional. Un cambio cualitativo no se logra en tres o cuatro años con soluciones inmediatas; es por ello que se dió inicio a un ambicioso plan de mejoramiento del sistema para el mediano y largo plazo. La estrategia educacional del país deberá tener presente la vinculación que existe entre la enseñanza y el desarrollo económico y social del país, su esfuerzo de apertura y la democra-

tización, y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los chilenos.

Estos desafíos requerirán el esfuerzo de todos los chilenos. Siendo indispensable un rol activo y conductor del Estado, es bienvenido un creciente apoyo privado y comunitario a la educación. La experiencia ha demostrado que las fuerzas espontáneas del mercado y la competitividad, en éste como en otros terrenos, por sí mismas no resuelvan todos los problemas; es imperativa la participación de padres de familia, vecinos, empresarios, trabajadores, artistas e intelectuales, y una gestión estatal más eficiente y responsable, menos burocrática y centralista. La creación de grandes consensos nacionales en torno a la educación y la perseverancia en políticas de Estado que los traduzcan en realizaciones, sólo pueden ser logrados con el esfuerzo de todos.

CUADRO 4  
EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO

Enfoque Tradicional	Enfoque Moderno
Crecimiento basado en industrialización sustitutiva no requiere altos niveles educacionales	Crecimiento depende de educación y desarrollo del conocimiento. Sistemas educacionales son lo que compete en el mundo
Educación de calidades diferenciadas según factores económicos	Acceso efectivo de todos a educación de buena calidad
Educación y cultura chata producen desencuentro, incomunicación y conflicto	Cultura y educación alientan la convivencia, la creatividad y espíritu de riesgo del individuo
Educación al servicio de visión ideológica del gobierno de turno.	Educación basada en grandes consensos nacionales
Enfasis cuantitativo: ampliar cobertura	Enfasis cualitativo: mejorar los aprendizajes
Fuerte desequilibrio en favor de la enseñanza humanista	Educación general y moderna como base de capacitación para el trabajo
Preparación para la universidad.	Preparación para la vida y el trabajo
Centralismo administrativo	Descentralización administrativa y pedagógica
Monopolio del Ministerio en los programas de estudio	Flexibilidad y participación de colegios en programas de estudios

VI  
POR UN PAIS EN COMUNION CON LA  
NATURALEZA

## POR UN PAIS EN COMUNION CON LA NATURALEZA

**P**arte de la fascinación que muchos extranjeros experimentan al visitar Chile se origina en lo que Benjamín Subercaseux denominó nuestra «loca geografía», esto es, la enorme variedad de paisajes y climas que tenemos, desde los grises y ricos desiertos de nuestro Norte Grande hasta los fríos y mágicos parajes de Tierra del Fuego, pasando por los fértiles valles del Norte Chico y la Zona Central y los espectaculares volcanes de la Región de los Lagos. Y si hay algo que todo chileno que vive en el extranjero echa de menos, como me ocurrió en mis años en Carolina del Norte, primero, y en Buenos Aires, después, es el poder contemplar a diario las cumbres nevadas de nuestra cordillera de Los Andes. Sin embargo, la tradicional armonía en que los chilenos habíamos vivido con este maravilloso entorno que la naturaleza nos ha dado, se ha visto fuertemente alterada en los últimos tiempos.

Durante gran parte del año los santiaguinos no sólo ya no pueden ver la cordillera, sino que apenas pueden respirar por los niveles de smog que agobian a nuestra capital, una de las más contaminadas de la Tierra; los viñamarinos no se pueden bañar en muchas de las playas de uno de los balnearios más famosos de América porque pondrían en peligro su salud; y los penquistas ven con horror como, so pretexto del progreso, el majestuoso río Bío Bío va a sufrir modificaciones sustanciales en su curso y cauce por la construcción de la Central Pangue, en una acción que ha despertado una fuerte crítica tanto en Chile como en el extranjero.

En alguna medida la creciente tensión que surge entre desarrollo económico y equilibrio medioambiental es inevitable. La idea

de progreso va asociada al crecimiento económico y éste al bienestar expresado en mejor vivienda, más educación, más hospitales y, sobre todo, más consumo de todo tipo de bienes y servicios. El mejorar su nivel de vida, lo que requiere mayor crecimiento económico, pasa a ser una aspiración central del ser humano. Ello lleva a la utilización y procesamiento cada vez mayor de recursos naturales renovables y no renovables y a la alteración de muchos ecosistemas.

En ese sentido, entonces, algún grado de cambio en la Naturaleza dada la creciente expansión de las actividades humanas va a ocurrir siempre. El problema que tenemos en Chile es que contando con un extenso territorio, una baja densidad poblacional y una gran riqueza de recursos naturales -todo lo cual permitiría un desarrollo económico armonioso y no depredador- durante la última década se ha tendido a relegar el resguardo del medio ambiente al último lugar en las prioridades públicas y privadas. Playas contaminadas, bosques nativos arrasados y ciudades cubiertas de smog son producto de esta situación. Ha llegado la hora de ponerle fin.

## Ser humano y entorno natural

Aunque la interacción entre hombre y naturaleza siempre ha sido compleja, es con la industrialización que la intervención del ser humano en su entorno natural se hace más problemática, llegando a producir efectos que ponen en peligro la misma subsistencia de la especie humana en la Tierra, como ocurre con el adelgazamiento de la capa de ozono o con el efecto invernadero. La industrialización y la urbanización van creando un creciente divorcio entre el hombre y el entorno natural. El afán de progreso y el pensamiento técnico racional reemplazan así a la vida y logros asociados a la naturaleza. Y es este irrefrenable deseo de desarrollo técnico-científico el que va determinando la forma en que el hombre se apropia de la naturaleza.

Sin embargo, los efectos de este largo proceso de subordinación de la naturaleza al hombre obligan a considerar el alto costo

que ha significado este predominio ilimitado del ser humano sobre otros seres vivos y su entorno mismo. La forma en que nos relacionamos con la naturaleza expresa también el tipo de relación que tenemos entre nosotros mismos. Si no valoramos a la naturaleza como tal sino que la vemos únicamente como un recurso más a ser usado, gastado y desechado, perdemos algo de nuestro sentido como seres humanos y con ello de nuestra propia identidad.

Hasta el momento el esfuerzo humano se ha concentrado en cambiar al mundo con la industrialización. Ha llegado el momento de limitar los excesos de esas transformaciones para reencontrar el equilibrio entre el poder del hombre y la naturaleza. Es ello lo que lleva a tomar conciencia de la necesidad de la planificación y gestión ambiental, algo cada vez más urgente si queremos evitar un progresivo deterioro de nuestro entorno y, con ello, de nuestra calidad de vida.

La Tierra tiene límites a su uso, y en muchos casos los hemos excedido con creces. Es lo que ha ocurrido en Chile con los bosques de alerce en la Décima Región, con la minería de la plata, el salitre y el guano en el Norte, con el huemul, parte de nuestro emblema nacional, con el toromiro, árbol único originario de Isla de Pascua, hoy extinto en la isla.

Es cierto que a lo largo de la historia el hombre muchas veces sobreexplotó recursos, cargando su costo de las generaciones venideras. Ello produjo hambre, desabastecimiento, conflictos sociales y políticos y grandes migraciones a otras zonas aún fértiles y productivas. Esto, desde luego, hay que evitarlo. El hecho nuevo, sin embargo es que la frontera de los recursos disponibles no se da sólo en áreas y especies determinadas, sino que globalmente. La Tierra como conjunto está saturada y sobreexigida. La Humanidad ha tomado conciencia de ello y ha iniciado programas mundiales de saneamiento y prevención, como el Protocolo de Montreal destinado a limitar la emisión de fluorocarbonos que han contribuido a perforar la capa de ozono.

Muchos países en desarrollo temían que la crisis ambiental mundial fuese exagerada por los países industrializados para congelar nuestro crecimiento y con ello perpetuar la enorme brecha entre el Norte y el Sur. Sin embargo, la verdad es que el problema ambiental global tiene dimensiones objetivas que ponen en peligro la supervivencia de la Humanidad en su conjunto. Es por ello que, en este mundo tan interdependiente en que vivimos, es imperativa una estrecha cooperación internacional entre el Norte y el Sur. Esto no implica desconocer la existencia de intereses muchas veces contrapuestos. Mientras algunos países tienen problemas por excesos de desarrollo, otros los tienen por ausencia del mismo. Lo importante es que, más allá de estas diferencias y de los numerosos aspectos técnicos que deban ser resueltos en la mesa de negociaciones, se ha tomado conciencia de la urgencia de enfrentar el desafío ambiental y el que el hacerlo con éxito sólo depende de nosotros mismos.

Un primer paso en esa dirección está en identificarlo con precisión. Nuestra recientemente recuperada democracia nos permite a todos los chilenos contribuir a ello con nuestras opiniones, por medio de iniciativas individuales o colectivas, desarrollando así acciones de protección de nuestro entorno. Para poder hacerlo es indispensable tener acceso a la información y facilitar la máxima transparencia en la materia. El Estado es el principal responsable de abrir vías oportunas de información ambiental. Un buen ejemplo de la nueva actitud que está tomando cuerpo en el país en ese sentido lo ha dado CODELCO al reconocer su responsabilidad en la contaminación causada por sus explotaciones mineras. Este ejemplo debe ser seguido por otros agentes contaminantes, privados y públicos.

## Hacia una gran política ambiental

El retorno a la democracia en Chile ha abierto buenas perspectivas a los nuevos planteamientos ambientales. ¿Cuáles son los principios en los que debe basarse una política que conjugue efectivamente los imperativos del desarrollo y el crecimiento con los de salvaguardar nuestro entorno?

Durante demasiado tiempo se ha planteado en Chile que es el mercado el que tiene todas las respuestas y todas las soluciones a los problemas del país. Estrechamente asociado al planteamiento anterior ha estado el que resguardar el medio ambiente representa un costo que el país no estaría en condiciones de sufragar -un lujo únicamente a disposición de los países desarrollados-. A mi juicio, ambos planteamientos están profundamente equivocados.

Como economista, estoy muy consciente que el mercado tiene grandes virtudes y que en muchos aspectos es un mecanismo insuperable para la asignación eficiente y eficaz de recursos. Al mismo tiempo, hay que saber que tiene limitaciones. Una de ellas es que se le hace muy difícil lidiar con el futuro. Y el medio ambiente tiene en gran parte que ver con el futuro, con el tipo de país y de entorno que le dejaremos a nuestros hijos y nietos. De hecho, como veremos más adelante, parte importante de los enormes problemas de contaminación de Santiago se deben a la aplicación indiscriminada de mecanismos de mercado a aspectos de la gestión urbana que requieren regulación y planificación.

Por otra parte, es erróneo considerar al resguardo ambiental como un costo que sería mejor obviar. De hecho, el costo se produce de todas maneras. La pregunta es quién lo paga. El costo de no hacer plantas de tratamiento de aguas servidas se paga en cólera y en playas no aptas para el uso humano. El costo de vertederos mal manejados lo pagan los vecinos con enfermedades y dolencias. Y el costo de no tener sistemas de transportación pública no contaminante, como metro y troles, se paga en smog y enfermedades respiratorias en los ancianos y niños. Y el uso y abuso de recursos no renovables lo pagan las generaciones futuras de chilenos, quienes no dispondrán de ellos. En ese sentido, el principio «el que contamina, paga» debe establecerse en la base de toda política ambiental, evitando así el traslado de ese costo a la sociedad en su conjunto o al Chile del futuro.

**E**s en esos términos que debe plantearse la gran política ambiental que necesitamos. Ni libremercadismo ni estatismo : en la regulación ambiental debe haber tanto mercado como sea conveniente y tanto Estado como sea necesario. Hay instrumentos eficaces a partir de ambos con los cuales cumplir los objetivos de esta gran política ambiental que habrá que evaluar en cada caso. Sin embargo, por estar Chile en una etapa de transición hacia una política ambiental que hasta ahora ha brillado por su ausencia, es imperativo reforzar la participación del Estado orientando y estimulando la acción ciudadana.

El Estado debe mantener y mejorar su función fiscalizadora de acuerdo a las atribuciones de cada organismo de gobierno. Lo importante es que las funciones ambientales de los ministerios y agencias dependientes se ejerzan dándole la prioridad que corresponde. Para ello deben ser dotados de personal capacitado, instrumentos e infraestructura apropiada y la información necesaria para la acción ambiental.

Es posible que más adelante, si los esfuerzos que se realicen con los organismos existentes resultan insuficientes o inoperantes, sea necesario considerar la creación de un Ministerio del Medio Ambiente, como existe en muchos países. Por ahora, sin embargo, creo que el esfuerzo primordial debe estar en lograr las metas de resguardo ambiental permeando a toda la administración pública con la necesidad de defender nuestro entorno natural.

Un elemento clave en esto será la descentralización de decisiones y el traslado a los poderes comunales y regionales de la protección de sus recursos, áreas verdes y ecosistemas. Muchas políticas ambientales deberán decidirse por esos poderes con independencia del poder central. Ello promueve una participación más activa de los ciudadanos y les da acceso a las decisiones, a la vez que les asigna una responsabilidad en su aplicación. La cercanía de las instancias del poder político local a los problemas ambientales de su entorno y su relación directa con la comunidad les permite orientar sus acciones con el debido respaldo de los afectados o beneficiados. Es evidente que el gobierno regional o comunal tiene

mejor capacidad para detectar problemas, definir objetivos y elegir instrumentos para su solución. Actualmente el país cuenta con una estructura jurídica de descentralización cuyos primeros pasos pueden ir encaminados a solucionar los problemas socio-ambientales que enfrenta cada comuna o región.

## Por un medio ambiente sin pobreza

Esta gran política ambiental no puede hacerse sin poner en su centro también a los hombres y mujeres que en su pobreza encarnan el mejor mentís a aquéllos que afirman que en Chile ha habido un milagro económico que ha traído la modernidad a todos. Los pobres sufren el daño ambiental causado por otros y son, a su vez, una de las principales causas de degradación ecológica. Ello perpetúa la pobreza, causando un círculo vicioso de privaciones y destrucción del medio ambiente. En Chile, los pueblos indígenas sufren la deforestación, los pequeños campesinos la desertificación y erosión de la tierra, los pescadores artesanales la contaminación de las aguas costeras y la depredación industrial de la fauna marina, los pobladores los efectos de los basurales y vertederos mal manejados y muchos la privación de lugares públicos y áreas verdes otrora destinados al esparcimiento y descanso y hoy dedicados a otros fines.

Hay que integrar las políticas de lucha contra la pobreza con esta gran política ambiental y generar una propuesta social-ambiental en la que se recojan tanto las demandas de salud, vivienda y educación de los sectores desposeídos como las de una mejor calidad de vida, protección del entorno natural, preservación de las especies, detención de la desertificación y protección de los bosques y la calidad del agua. Es éste el concepto que debe hacer suyo el próximo gobierno de la Concertación en materia de progreso social.

Proveer de servicios de agua y saneamiento tiene una relación especialmente importante con los recursos naturales y la calidad del ambiente. En materia de vivienda, los programas de subsidios

pueden ampliarse a planes de autoconstrucción con participación de organismos no gubernamentales que apoyen estas iniciativas, incluidas las de mejoramiento de la infraestructura. Utilizar la iniciativa y el ingenio de pobladores y residentes allegados no releva a las autoridades del gobierno local de su responsabilidad en materia habitacional, pero en muchos casos estas iniciativas de base demuestran gran creatividad para crear un ambiente mejor para ellos mismos.

En forma paralela, las autoridades locales deben obtener recursos, mayores atribuciones y la capacitación necesaria para llevar a cabo esta política integrada. Recursos financieros móviles para enfrentar las costosas obras de infraestructura y servicios que demanda el crecimiento poblacional deberán ser puestos a su disposición. El manejo de la propiedad del suelo debe ser actualizado para evitar la especulación y que los pobres se vean obligados a construir sus viviendas en tierras marginales de las cuales no son dueños. Una política de esta índole deberá también fortalecer la efectividad de los servicios en materias como el tratamiento de aguas servidas -algo que el gobierno del Presidente Aylwin está abordando con decisión- y sistemas de abastecimiento de agua potable que eviten fugas, conexiones ilegales o mediciones deficientes.

**E**l crecimiento de los barrios y poblaciones crea demandas extraordinarias de vivienda, servicios y empleos que están a veces mucho más allá de las capacidades para satisfacerlas. Nacen a diario caseríos en terrenos baldíos ecológicamente indeseables, así como en lugares peligrosos e insalubres. En estos asentamientos se crean empleos en una gran variedad de ocupaciones familiares de pequeña escala, como comercio ambulante, actividades artesanales, pequeños talleres, etc. Surge así un sector informal cuya importancia en la economía del país no es insignificativa. Su dinamismo y energía creadora, así como su aporte al resguardo del medio ambiente ha quedado demostrado con el papel que desempeñan las más de 100,000 personas (fundamentalmente los «cartoneros») involucradas en la recolección y reciclaje de papeles y cartones en la ciudad de Santiago. Con una ayuda gubernamental

efectiva o adecuada organización comunitaria estos sectores pueden desempeñar otros servicios de saneamiento y elevación de su calidad de vida.

Un programa integral de medio ambiente orientado a estos sectores puede prestar ayuda preventiva apoyando el uso de estándares mínimos de construcción de viviendas, suministrando servicios de recolección de desperdicios sólidos y evitando situaciones peligrosas para la salud. Una condición decisiva es también el derecho de las personas del sector informal a ser propietarios de su vivienda. Se ha demostrado que aún personas con muy pocos recursos están dispuestas a hacer un aporte para mejorar sus casas, condiciones higiénicas y habitacionales si cuentan con la seguridad de ser dueños de ellas.

En el sector rural pobre de pequeños propietarios y minifundistas, los nuevos enfoques de apoyo más prometedores están en las diferentes formas de intercultivo, especialmente la agrosilvicultura, que consiste en la siembra de árboles con plantas de cultivo. En estos sistemas mixtos, los árboles mejoran la fertilidad del suelo al protegerlo de la erosión. La adopción de estas prácticas de cultivo podría proveer un sistema agrícola sostenido para ciertas zonas atrasadas del país.

Como veremos en el próximo capítulo, muchas de las medidas necesarias para superar los problemas de pobreza desde el ángulo del medio ambiente van a requerir de una nueva orientación y reorganización de las instituciones estatales. El establecer motivaciones, objetivos y actividades públicas con sentido ecológico exigen una reforma profunda del aparato público, así como una estrecha imbricación entre los objetivos clásicos del desarrollo y las nuevas metas de las políticas socio-ambientales que el país reclama.

## Un desarrollo sustentable

Para superar la pobreza y elevar el nivel de vida de todos los chilenos es indispensable el crecimiento económico. Sin embargo

el crecimiento económico desenfrenado puede también traer consigo una baja en la calidad de vida. La construcción de torres de departamentos a distancias mínimas una de otras, desafiando todas las normas de arquitectura y urbanismo, como ha ocurrido en sectores de Santiago como El Golf y Vitacura, destruyendo barrios otrora agradables y dejando a muchas familias sin sol y sin vista que no sea la de la torre del frente, es un ejemplo de ello. El concepto eminentemente cuantitativo de «nivel de vida» está así cediendo paso al más cualitativo de «calidad de vida».

Por eso que el crecimiento económico debe tener lugar tomando en cuenta las condiciones de su perdurabilidad. Ello implica un cambio cualitativo de las conductas humanas en materia de extracción, uso y consumo de bienes -algo en lo que está en juego una revolución ética de la actitud del hombre frente a la naturaleza-. Esto significa, nada menos, que un cambio en muchos de los que parecían principios establecidos en la ciencia económica en la que me formé. «Producir menos, pero mejor» es uno de estos nuevos postulados; «ahorrar recursos reutilizando o reciclándolos», es otro.

Como vimos en el Capítulo III, el crecimiento de un 10% del PIB que tuvo Chile en 1992 ha sido sin duda un gran éxito para el país y una demostración de la calidad de la gestión que ha llevado a cabo el gobierno del Presidente Aylwin. Pero el otro lado de la medalla de este crecimiento está en la pérdida -cuantificable en varios puntos del PIB- en la calidad de vida de todos nosotros por la mayor cantidad de toneladas de residuos sólidos, líquidos y gaseosos lanzados al medio ambiente sin miramiento. Ello pasa muchas veces desapercibido porque afecta al ente anónimo que es toda la sociedad. Este daño a bienes de uso público como el agua de los ríos y el mar, el aire y los suelos no se cuantifica y hasta ahora tiene un costo cero para los agentes contaminantes responsables, incluidas muchas empresas del Estado.

Uno de los objetivos de una gran política ambiental para nuestro país es un justo reparto de los costos por la reparación de los daños ecológicos. Debe definirse el rango de aplicación del

principio mencionado anteriormente, «quien contamina, paga» y sancionar a los responsables individuales del daño causado. El país como un todo no puede seguir pagando los costos de la colectivización del daño ambiental que hay hoy en Chile, algo que se contradice con tendencias ya aceptadas mundialmente de la absorción de los costos por parte de los agentes contaminantes.

**E**sto no significa una política en contra de la empresa privada. Muy por el contrario. El mundo empresarial también ha comenzado a aceptar el desafío que implica el desarrollo sustentable. Muchas empresas están ya modificando sus procesos productivos para disminuir la contaminación y ahorrar recursos, sin comprometer su crecimiento. Esta disposición de los agentes contaminantes privados para emprender acciones ambientales por sí mismos corresponde a su capacidad de innovación en otros aspectos de su gestión empresarial. La innovación por el medio ambiente debe ser parte integral del espíritu empresarial chileno, el aumento de la productividad y la conquista de mercados.

He escuchado a sectores empresariales que expresan la necesidad de normas y regulaciones claras sobre calidad ambiental por las cuales orientar sus inversiones e innovaciones. Aunque éste es naturalmente el objetivo de las políticas públicas en descontaminación, no resulta fácil poner de acuerdo a los múltiples intereses contrapuestos que sobre este punto existen en Chile, por lo que estas normas pueden tomar tiempo. El problema ambiental no se resuelve exigiéndole sólo al Estado que asuma su responsabilidad. Ello no es realista en una sociedad como la nuestra en que el Estado desempeña un rol eminentemente subsidiario como agente productor. Por su complejidad y trascendencia, las políticas de descontaminación sólo pueden ser efectivas si existe un fuerte compromiso de las propias empresas contaminantes. Esperar que hayan leyes para actuar es poner la carreta delante de los bueyes. Para detener la lluvia ácida en Europa los empresarios no fueron al Parlamento a pedir normas sino que partieron por revisar sus procesos productivos para establecer qué sustancia química causaba el daño. Después la sociedad reaccionó con un cuerpo legal, pero sólo para fijar estándares de emisión y cuantificar lo permitido.

Hay numerosos ejemplos que demuestran lo difícil que resulta cumplir objetivos ambientales utilizando sólo el instrumento de las leyes y los reglamentos. Simplemente no es posible que ellos den una respuesta unívoca a la enorme variedad de problemas que a diario generan las fuentes de contaminación de la más variada índole. Muchas soluciones descansan sólo en la voluntad y el compromiso de quienes saben que contaminan. Aunque el compromiso moral pueda aparecer a primera vista como algo débil, es parte fundamental e insustituible de cualquier política ambiental eficaz.

**P**or otra parte, es innegable que la protección al medio ambiente es, en muchos casos, una inversión que no genera aumentos de productividad y que coloca a las empresas ante delicados problemas de costos. Una cierta gradualidad es por ello necesario en los mecanismos de ajuste a la nueva realidad de exigencias ambientales. La pregunta clave es cómo generar las condiciones apropiadas para estimular las inversiones en descontaminación por parte de la industria. Habrá que estudiar la aplicación de instrumentos y medidas de estímulo acorde con otras políticas públicas y prioridades socio-económicas del país. En todo caso, es imperativo que el Estado ejerza un rol muy activo en la materia -empezando por bajar la enorme contaminación de muchas empresas públicas- por medio de un conjunto de políticas que combinen la «zanahoria y el garrote», esto es, estímulos tributarios y bonificaciones a aquéllos que realizan inversiones para disminuir las emisiones en las fuentes contaminantes, y sanciones y multas a aquellos que nos sigan envenenando a todos los chilenos.

Estimo, sin embargo, que empresas sometidas a las reglas de la competencia en mercados crecientemente ambientalistas estarán obligados a innovar como condición de su supervivencia. Sus productos necesariamente deberán llevar incorporado un mayor valor ambiental. El desafío para la empresa chilena, sobre todo para aquella que exporta, que son muchas, está precisamente en invertir en su proceso productivo incorporando las nuevas exigencias ambientales que imponen los consumidores de ultramar. En este

caso, el estímulo para invertir en medidas que resguarden el medio ambiente está en la competitividad y, en definitiva, en la necesidad de sobrevivir en los nuevos mercados ambientalistas de la economía internacional. Quien no lo entienda así puede ver cerrados importantes mercados actuales o potenciales, afectando incluso al desarrollo del país en su conjunto.

En el largo camino que aún tenemos que recorrer en Chile en materia de protección medio ambiental me preocupa especialmente su relación con el mundo laboral. En general, la participación de nuestros trabajadores y sus sindicatos ha estado ausente del debate político ambiental pese a la enorme trascendencia del tema para ellos. Debemos llevar a cabo un gran debate nacional con los trabajadores de Chile sobre el tema, para que los cambios que requiere el modelo de desarrollo depredador que se ha seguido en Chile se efectúen con ellos y en armonía con la naturaleza y no en su contra. Hay muchas experiencias -últimamente también en Chile- de cierre de empresas y de problemas de cesantía e inseguridad laboral por medidas de protección al ambiente. Aunque lo predominante de las políticas ambientales en muchos países ha sido la dinamización de sus economías producto de nuevas inversiones y creación de puestos de trabajo, no podemos descartar este tipo de situaciones. Para ello es necesario que el Estado actúe coordinada y sistemáticamente y que no trate los problemas ambientales de manera aislada. Así se asegura que los costos del cambio en aras del medio ambiente sean distribuidos con equidad.

## En defensa de nuestras ciudades

Es sintomático de la profunda desorientación que ha existido en Chile en relación a las causas de la degradación ambiental que es frecuente escuchar a presuntos expertos opinar que la culpa de la contaminación de Santiago la tiene Pedro de Valdivia, por haber fundado nuestra capital en un valle en que 450 años después la inversión térmica contribuiría a retener el smog causado por múltiples fuentes. La realidad es que la decreciente calidad de vida de nuestras ciudades -Santiago, Valparaíso, Concepción, Antofa-

gasta- no tiene nada que ver con nuestros fundadores y mucho que ver con las políticas públicas aplicadas en los últimos veinte años.

La crisis que enfrenta Santiago hoy en día -expresada en congestión vehicular, aire irrespirable, contaminación acústica- es la mejor demostración de los límites del mercado para resolver los problemas de las ciudades. El caos urbanístico que vive nuestra capital hoy se debe a medidas como la eliminación de los límites urbanos en 1979 (que ha llevado a la expansión descontrolada, haciéndola una de las ciudades con menor densidad poblacional en el mundo) y a la aplicación irrestricta del mercado a la transportación colectiva, llegando al absurdo de eliminar paraderos de buses. La enorme expansión de la ciudad ha hecho que los santiaguinos tengan que pasar más y más tiempo transportándose de un lado a otro, en buses que contaminan a lo largo y lo ancho de la ciudad. Y el afán de muchos santiaguinos de huir del smog del centro de la ciudad yéndose cada vez más hacia los alrededores cordilleranos -en Santa María de Manquehue, La Dehesa u otros lugares- es inútil, los vientos de la tarde llevan el smog aún a esos barrios. Se ha calculado que sólo el reestablecer paraderos obligatorios disminuiría en un 30% la contaminación de la locomoción colectiva de Santiago.

El gobierno del Presidente Aylwin ha realizado un gran esfuerzo por poner coto al enorme daño ambiental que ha causado a Santiago una política de transporte equivocada y divorciada de la realidad urbana. El anuncio de la construcción de la Línea 5 del Metro, el restablecimiento de los trolebuses (eliminados por el gobierno anterior) así como la construcción de diez grandes parques en Santiago (incluyendo el espectacular Parque de los Reyes, detrás de la Estación Mapocho) han sido todas medidas importantes que apuntan en la dirección de salvar a Santiago del caos en que lo sumieron las políticas de los «Chicago boys». Pero resta aún mucho por hacer y el próximo gobierno de la Concertación debe darle al tema urbano la prioridad que corresponde y que rara vez ha tenido en Chile.

El crecimiento de nuestras ciudades ha estado basado únicamente en intereses individuales, en un funcionamiento muy

distorsionado del mercado de suelo por falta de normativas estables para ordenar su expansión y en una estructura residencial altamente segregada en términos socio-económicos y espacio-ambientales. Todo ello subraya la urgencia de una revisión a fondo de las políticas seguidas en la materia.

En reacción al excesivo centralismo del que hemos tenido en Chile, en los últimos años se ha producido un curioso sentimiento anti-Santiago en regiones. Ello se ha traducido en proposiciones como que el Estado debería dejar de invertir en la infraestructura de Santiago de manera que la calidad de vida en la capital se deteriore a tal punto que no sólo la gente de regiones deje de venirse a la capital, sino que los propios santiaguinos comiencen a emigrar. Otros han llegado a señalar que lo mejor que podemos hacer para salvar Santiago es irnos de Santiago.

**H**istóricamente las ciudades han sido las vertientes de la cultura y la civilización. El rescate del patrimonio histórico y arquitectónico de nuestras ciudades, víctimas de un sentido falso de modernidad y progreso, es otro imperativo de nuestros tiempos. Lo que nos ha hecho falta es una concepción ambiental integral de la vida en ciudad. Para desarrollarla es imprescindible que las autoridades del gobierno local, regional y central coordinen sus acciones y elaboren políticas de mediano y largo plazo en el contexto de una política nacional de asentamientos humanos. Ello implica también una profundización de la democracia en la ciudad. La ciudad como construcción social que concentra una creciente fracción de la población, la producción, el comercio y el consumo requiere de mecanismos y canales efectivos para la resolución de conflictos y controversias.

La enorme fragmentación de la Región Metropolitana, por ejemplo, hace cada vez más difícil resolver los problemas de la capital. Se ha dado el absurdo que una línea de trolebuses cuenta con la autorización del Ministerio de Transportes, pero las comunas de Providencia y Ñuñoa le han negado los permisos para instalar los cables. Santiago necesita un gobierno metropolitano encabezado por un Alcalde Mayor que pueda enfrentar problemas sistémicos,

como el transporte. De hecho, el problema del transporte de Santiago no tendría por qué depender de soluciones por parte del gobierno central. Ello debería estar en manos de un gobierno metropolitano.

Creo en la regionalización y que debemos buscar mecanismos de incentivos tributarios para promover el traslado y la instalación de nuevas industrias en regiones. Eso es lo que ha funcionado en otras partes del mundo y no veo por qué no funcionaría en Chile. Pero el regionalismo no puede hacerse en contra de Santiago. Y corresponde a una visión burocrática el creer que el traslado de agencias gubernamentales a regiones va a significar dinamismo económico. El Congreso en Valparaíso no ha hecho nada por revivir la actividad económica en nuestro querido «Pancho». Son otras las respuestas que requiere nuestro principal puerto -entre otras desarrollar el enorme potencial turístico desaprovechado que tiene- para volver a sus glorias de otrora.

## Algunas políticas sectoriales

El uso eficiente de fuentes de energía lo menos contaminantes posibles es parte integral de toda política ambiental. Aquí también se han seguido políticas profundamente equivocadas. Lo que se ha hecho es favorecer sistemáticamente el consumo del petróleo como fuente de energía, un recurso no renovable, altamente contaminante y que Chile debe importar casi totalmente. En materia de transporte -uno de los mayores consumidores de energía- las políticas públicas seguidas han tendido a estimular el uso del automóvil y a los buses, así como a los camiones en materia de carga, en perjuicio de una posible expansión del metro y/o de los trolebuses (que fueron eliminados en 1976), así como de una adecuada mantención de Ferrocarriles del Estado. El resultado ha sido la enorme congestión vehicular que tenemos en Santiago y en otras ciudades de Chile hoy, altos niveles de contaminación y Ferrocarriles con una deuda de cien millones de dólares.

Sin embargo, tenemos a mano una fuente de energía barata, no contaminante y que podría servir para gran parte de nuestro parque

vehicular, la industria y las necesidades de calefacción de nuestros hogares. Me refiero al gas, al que se podría acceder fácilmente por medio de un gasoducto desde Argentina. Por distintas razones, al escribir estas líneas el proyecto de gasoducto que ha impulsado el gobierno del Presidente Aylwin aun no ha logrado materializarse, pero me parece que el concretarlo debe ser una importante prioridad del próximo gobierno de la Concertación. Habiéndolo hecho, una conversión gradual de nuestros equipamientos para adaptarlos a su funcionamiento con gas natural sería un paso decisivo hacia la utilización de energía más limpia, algo particularmente importante en la Zona Central y en la Octava Región.

Desde el punto de vista ambiental de protección de recursos, una política de energía debe estar basada en la conservación, el uso eficiente y el estímulo al uso de fuentes renovables de energía. Entre las iniciativas a impulsar en el marco de una gran política ambiental está el dictar normas de comportamiento térmico en viviendas y edificios, el desarrollo de estímulos tributarios para promover el uso eficiente de la energía y la introducción de este tema en los programas de enseñanza en el país.

La política energética es otra instancia en que hay espacio para una combinación creativa de los mecanismos de las políticas públicas con los del mercado. Soy un gran contrario a la restricción vehicular, que me parece una interferencia extraordinaria con la libertad de las personas, y no deja de ser irónico que haya sido establecida por vez primera por los mismos que tanto dicen defender la libertad de las personas en Chile. La razón por la cual la restricción ha terminado haciéndose necesaria es porque sigue siendo muy barato el uso del automóvil en Chile. Mientras el precio de un boleto de micro es comparable con los precios de la transportación colectiva en muchos países de Europa, por ejemplo, el precio de la bencina en Chile es menos de la mitad de lo que es en países como Italia o el Reino Unido. Yo suprimiría la restricción vehicular y establecería un impuesto adicional a la bencina, que cumpliría múltiples propósitos. Desincentivaría el uso del automóvil, desestimularía el consumo de petróleo y daría un mayor impulso a la transportación colectiva. La crisis del sistema de

transporte de Santiago y de otras ciudades es tan serio, sin embargo, que es fundamental canalizar los ingresos que provendrían de este impuesto al mismo sector transporte, hacia modalidades no contaminantes. Créditos para líneas de trolebuses, líneas adicionales del metro, y un programa masivo de ciclovías a lo largo y lo ancho de la ciudad serían algunos de los fines a los que se podrían destinar los ingresos provenientes de este impuesto a la bencina. Estoy seguro que a cambio de terminar con la restricción vehicular muchos pagarán con gusto un poco más por la bencina, sabiendo que esos fondos proveerán una solución al caos de transporte de nuestras ciudades.

Chile posee un gran potencial de energía no convencional- como la energía solar, la eólica y de otros tipos- que está prácticamente inexplorado. De hecho, dado el costo de la electricidad para uso residencial en Chile, -de los más altos de América Latina y del mundo, producto de las alzas en las tarifas antes que las empresas como ENDESA fuesen privatizadas en el régimen militar- a muchos chilenos les sería muy conveniente instalar calefactores solares para llenar parte de sus necesidades energéticas. Sin embargo, la inercia y otros factores conspiran en contra de innovaciones de ese tipo. Un sistema de incentivos tributarios, como el que se ha aplicado en otros países, podría ayudar a cambios en esta materia y a estimular un mayor uso de la energía solar, algo particularmente válido para el Norte y la Zona Central. En materia de energía, la meta debe ser contar con un abastecimiento seguro, eficiente, y accesible a todos, respetando el medio ambiente. Desgraciadamente estamos aun muy lejos de esa meta.

**S**i pasamos de la energía a sectores económicos específicos, veremos que otro sector que requiere imperiosamente políticas medioambientales claras y efectivas es el agrícola. Especial atención se debe prestar a los llamados ecosistemas frágiles del Altiplano en el Norte Grande, las zonas semi-áridas del Norte Chico, el Secano Central y el ecosistema patagónico en el extremo Sur. En ellos viven miles de familias de pequeños agricultores dedicados a minicultivos, a la ganadería y el pastoreo en suelos semi-desérticos, erosionados y en fuerte proceso de degradación.

El peligro de un colapso definitivo de su principal fuente de subsistencia es real. Una acción conjunta de los organismos especializados del agro tanto del gobierno central como regional, así como de organizaciones no gubernamentales es urgente. Recuperar la fertilidad de la tierra, proveer de agua a las zonas áridas y semiáridas, desarrollar nuevas formas de pastoreo compatibles con el entorno vegetal existente y detener la erosión con usos alternativos de la tierra, son todas materias en las cuales nuestros profesionales del agro tienen experiencia como para dar solución apropiada y efectiva a estos problemas. El no hacerlo es profundizar los orígenes de la pobreza de miles de nuestros compatriotas. A muchos de ellos se les estaría condenando a migrar a las ciudades, con una serie de efectos negativos para ellos y el país.

En materia forestal, el desarrollo del subsector plantación debe ser compatibilizado con la preservación del bosque nativo y los ecosistemas forestales autóctonos que, como es sabido, cumplen una importante función en la preservación de la flora y fauna de Chile. El bosque nativo está unido a actividades importantes como el turismo y la recreación, y a un valor estético ambiental cada vez más considerado como es el del paisaje rural. Especial atención debe prestarse a la situación de los pequeños propietarios de bosques nativos. Necesitan apoyo para realizar una gestión apropiada en el manejo y explotación de sus limitados recursos. Es precisamente este sector, debidamente capacitado, el que puede darle un nuevo impulso al desarrollo del bosque nativo, apoyando su diversificación y su manejo con criterio económico y ecológico.

**O**tro sector afectado por la contaminación y la desaparición de especies es el pesquero. La sobreexplotación de los recursos marinos costeros y la contaminación con desechos de origen diverso ha creado gran incertidumbre en la vida y labor de miles de familias de pescadores artesanales. Cuando estuve en Los Vilos a fines de 1992, Oscar Avilés, un pescador de la zona, me preguntó por qué la pesca industrial no respetaba las cinco millas que le asigna la ley como área exclusiva a la pesca artesanal y quién debía fiscalizar ello. También apuntó a otro problema serio del sector cuando preguntó acerca de cómo se podría capacitar a los pescado-

res en otras actividades productivas para los períodos en que la mar está mala o cuando están en veda algunas especies. Proteger la fuente de subsistencia de este importante sector de trabajadores con programas de fomento y desarrollo de la pesquería artesanal es una tarea prioritaria de las políticas de descontaminación de aguas costeras y preservación de especies marinas. Deben ir acompañadas de programas de apoyo crediticio, obras de infraestructura portuaria y sobre todo planes de capacitación integral en gestión pesquera aplicando conceptos de sustentabilidad.

En la minería se dan quizás las situaciones más extremas de contaminación en Chile. Es una actividad que, por definición, transforma el medio natural y lo hace en forma irreversible. Obviamente, la exploración y explotación de minerales importa un serio trastrono al medio ambiente. Es imperativo, por tanto, prever y prevenir las consecuencias de la transformación física y química de materiales en grandes volúmenes y por el uso de sustancias tóxicas en el tratamiento de minerales y en los procesos metalúrgicos. La contaminación con mercurio de las pocas reservas de agua del Norte Chico es un ejemplo de los efectos nocivos que esto puede tener para zonas enteras del país. Es por ello que una concepción de desarrollo sustentable para este sector requiere de un gran esfuerzo conjunto de varios actores y de un trabajo técnico de envergadura. Estas políticas deben proteger los recursos y el entorno natural y proveer normas claras y estables a los inversionistas.

Una política ambiental para la minería debe también centrarse en las actividades de miles de pirquineros que llevan a cabo su labor en condiciones muy precarias, empleando muchas veces técnicas que dañan su salud y el medio ambiente. Un programa de asistencia técnica integral al pequeño minero debe contemplar aportes para la innovación técnica y la capacitación en medidas simples de prevención a la contaminación incluyendo el mejoramiento de sus condiciones de vida, infraestructura de acceso a sus faenas y facilidades para el transporte de sus minerales y concentrados. Todo ello debe efectuarse en la perspectiva de afianzar el desenvolvimiento de esta actividad productiva de gran impacto en la

economía regional. Es perfectamente posible hacer del pequeño minero un custodio de su medio dignificando su tarea y creando conciencia ambiental en su gestión cotidiana. En ese sentido, se requiere dar más impulso a los programas que en la materia han iniciado algunos organismos dependientes del Ministerio de Minería y abrir un debate sobre la mayor responsabilidad que en esta materia pueda asumir ENAMI.

## El medio ambiente en la nueva realidad internacional

Quince, o aún diez años atrás, los temas medioambientales tenían una prioridad mínima en una agenda internacional dominada por las áreas temáticas propias de la Guerra Fría —el equilibrio nuclear entre la superpotencias, la competencia entre ellas por ganarse «los corazones y las mentes» de los pueblos del Tercer Mundo y las periódicas crisis por conflictos regionales que conmovían a los tomadores de decisiones en Washington y en Moscú. Desde fines de los ochenta, sin embargo ello cambia drásticamente, y desde entonces la temática ambiental ha pasado a ser parte integrante de la «alta política» de la agenda internacional.

Ello se ha debido a varias razones. Por una parte hay una serie de problemas medioambientales globales que han irrumpido con especial fuerza —como el efecto invernadero que está produciendo un calentamiento de la Tierra, el adelgazamiento (y perforación) en la capa de ozono (que nos afecta especialmente en Chile) y la creciente contaminación de los mares— y que han obligado a los países a acciones conjuntas, ya que no son problemas cuyo origen y/o solución esté en manos de un país aislado o de un grupo reducido de ellos. Por otra, el término de la Guerra Fría ha relegado los problemas clásicos de seguridad militar a un plano más secundario, dándole mayor relieve a temas de significado económico, como los medioambientales. La creciente interdependencia y globalización de muchas actividades productivas ha puesto también de manifiesto la necesidad de una más activa cooperación internacional para enfrentar los problemas propios de los recursos comunes del planeta, como el espacio exterior, la Antártida y los océanos.

El que Chile sea un país con 5.000 kilómetros de costa, el más cercano al continente antártico y un país con una economía eminentemente abierta y exportadora, lo fuerza a prestarle la máxima atención a esta nueva agenda internacional ambiental. Chile debe, por ello, sumarse al compromiso mundial ambiental sin falsos temores, estando dispuesto incluso a asumir posiciones de liderazgo cuando ello sea necesario para defender valores ambientales significativos. Para la efectividad de nuestra política exterior cobra creciente importancia el avanzar hacia una cultura de seguridad ambiental compatible con la consolidación de la democracia y los éxitos económicos logrados. No es casualidad que algunas de las principales objeciones que se han formulado en los Estados Unidos en relación a un posible Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos se refieran a la ausencia de una normativa ambiental adecuada en Chile. Ello constituyó también una de las principales piedras de toque en las deliberaciones sobre el Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos y México firmado el año pasado.

**A**ceptar la realidad de la interdependencia es asumir las responsabilidades internacionales que le son propias. Hoy se presta gran atención a las políticas internas de los países y el sentido de responsabilidad de sus acciones, especialmente en el plano del medio ambiente. Esta globalización del marco de referencia ambiental exige detener o aminorar el daño ambiental y la pérdida de recursos naturales y contribuir a la conservación del patrimonio ambiental mundial. Ello significa compatibilizar nuestras prioridades en materia de estímulo a la inversión extranjera, los flujos financieros y la libertad de comercio con los postulados ambientales vigentes en la comunidad internacional.

Para Chile el comercio internacional es una fuente clave de crecimiento y bienestar. Sin embargo puede ponerse en peligro por medidas proteccionistas de carácter ambiental que generarían odiosas discriminaciones entre aquellos países que cuentan con recursos para adaptarse a la nueva demanda por productos limpios y los que no los tienen. Por ello se debe buscar una fórmula para compatibilizar libertad de comercio con protección ambiental. Hay

que evitar que el mundo se divida entre países industrializados limpios y en desarrollo sucios. Las políticas ambientales en este sentido deben ser complementarias al comercio exterior.

Nuestro país debe realizar los esfuerzos necesarios de inversión e innovación que aseguren a la comunidad internacional de países importadores de que el libre comercio será un efectivo marco de afianzamiento de estándares de calidad ambiental y no una amenaza a ellos. Los Acuerdos de Libre Comercio que está negociando Chile no deben debilitar el marco de protección ambiental que la comunidad internacional está intentando establecer. La aplicación de estándares de calidad ambiental como los existentes en países industrializados es una meta también deseada por Chile. La aplicación de esos estándares debe ser, sin embargo, paulatina, considerando las particularidades del desarrollo económico de nuestros países y el libre ejercicio de la soberanía sobre sus recursos naturales.

En síntesis, el comercio exterior y las políticas ambientales se complementan. El comercio genera recursos que permiten contar con el apoyo técnico y financiero para proteger el medio ambiente. A su vez, un medio ambiente sano provee los recursos naturales y ecológicos para asegurar el crecimiento del comercio a largo plazo.

**A**nivel latinoamericano, una política exterior ambiental madura debe recoger los principios y prioridades elaborados en conjunto con otros Estados latinoamericanos en el documento elaborado por la CEPAL y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Nuestra propia agenda*. El mismo abre un campo de actividades de insospechadas proyecciones para la protección del patrimonio natural de nuestra región y el acercamiento efectivo de nuestros pueblos en torno a la vida cotidiana de sus habitantes.

En América Latina, los tratados y convenios globales, regionales, subregionales y bilaterales en materia de medio ambiente cubren una parte importante del espectro de problemas de contaminación y degradación en la región. Como en tantas otras materias que me tocó ver muy de cerca en mis años de trabajo en distintos

organismos regionales latinoamericanos, carecen de verdadera eficacia por razones económicas, técnicas, institucionales o de otra índole, lo que obliga a buscar otros instrumentos complementarios de aplicación más efectiva. En el marco de una política ambiental regional activa y propositiva, Chile puede y debe enfatizar la elaboración y ejecución de programas (más que de nuevos tratados y convenios) que superen algunas deficiencias de administración del sistema y tengan objetivos que, aunque limitados a ciertas materias, sean cumplidos efectivamente. Ahí podrían caer programas de protección a recursos no renovables, de control de efluentes en ciertos sectores industriales, de determinados ecosistemas, etc. Hay que tener claro, sin embargo, que los mandatos políticos a la protección ambiental en América Latina deben ser realistas y considerar las capacidades y limitaciones de cada país signatario. En todo caso, hay que tener presente que proteger la naturaleza en nuestro continente es proteger al hombre y la mujer latinoamericana en su diversidad étnica y su cultura. Chile en ese sentido debe valorar el tema ambiental como particularmente relevante en sus relaciones de amistad y cooperación con los países limítrofes.

La comunidad internacional ha dispuesto de importantes sumas para financiar programas de descontaminación y la protección de recursos y especies naturales. Sin embargo, por distintas razones, y pese a los serios problemas ecológicos que enfrentamos, Chile no ha hecho uso de esta considerable oferta de cooperación internacional en toda la medida de lo posible. En parte, ello se ha debido a que Chile no ha desarrollado una política exterior ambiental definida y con prioridades establecidas. Ha llegado la hora de revertir esta situación.

Hay una responsabilidad compartida de daño ambiental a los recursos comunes del planeta. Sus causas, orígenes y consecuencias no son las mismas -unas provienen del desarrollo, otras del subdesarrollo y muchas de un determinado estilo de desarrollo- pero las soluciones deben provenir de una acción conjunta de todos. Los aportes a estas soluciones deben estar de acuerdo con las posibilidades que tienen los países ricos en comparación con las de

los pobres. Chile ha apoyado, y debe continuar haciéndolo con más vigor, que el aporte de los países del Norte al financiamiento de las medidas de protección del medio ambiente suba de un 0,35% de su PIB a un promedio de un 0,7%. Estos aportes deben canalizarse a través de agencias internacionales—preferentemente los bancos regionales de desarrollo. Es necesaria también la creación de fondos especiales para llevar a la práctica programas como la Agenda 21 de las Naciones Unidas.

Un aspecto clave en la cooperación internacional ambiental es el de la transferencia tecnológica; el poder enfrentar con éxito los desafíos del daño ecológico exige el contar con los instrumentos técnicos adecuados, la gran mayoría de los cuales han sido desarrollados en los países del Norte. Chile debe propiciar una política que facilite el acceso a ellos y abarate sus costos de adquisición y utilización con medidas que promuevan una efectiva cooperación internacional entre proveedores y receptores. El acceso concesional y preferencial a las tecnologías ambientales, sobre todo las que son de dominio público, es un requisito esencial para poner en práctica políticas globales de desarrollo sustentable.

CUADRO 5  
HACIA UNA GRAN POLITICA AMBIENTAL

Enfoque Tradicional	Enfoque Moderno
Industrialización con excesos pone en peligro la subsistencia del hombre en la Tierra	Planificación y gestión ambiental que evita la degradación del entorno
Aplicación indiscriminada de mecanismos de mercado	Tanto mercado como sea conveniente y tanto Estado como sea necesario
Noción que saneamiento y protección ambiental implica costo excesivo	El que contamina paga
Pobres sufren el daño ambiental y pobreza es una de las causas de la degradación ecológica	Integración de políticas de lucha contra la pobreza con política ambiental
Producir más: crecimiento lineal y cuantitativo	Producir mejor: ahorrar recursos, reutilizando o reciclando
Resguardo medio ambiental como costo adicional a la empresa	Innovación tecnológica medio ambiental como oportunidad de negocios
Tema ambiental como parte de la 'baja política' internacional	Tema ambiental como parte de la 'alta política' internacional

VII  
UN ESTADO PARA EL SIGLO XXI

## UN ESTADO PARA EL SIGLO XXI

La calidad del Estado, del gobierno y del sector público constituirá el elemento principal para asegurar la competitividad económica, el desarrollo social y la afirmación política de las naciones en el siglo XXI. Sin embargo, las características del Estado chileno actual fueron configuradas en los años treinta, y hunden sus raíces en la organización estatal del siglo XIX; no es casualidad que la constitución de 1925 haya sido, en el fondo, una reforma a la 1833. Esta situación debe cambiar.

El Estado chileno se fraguó cuando en el mundo imperaban aires favorables a un Estado grande. Las grandes emergencias que vivió la humanidad desde la Gran Depresión de los años treinta hasta el estallido de la Guerra Fría, pasando por la amenaza nacional socialista y por la Segunda Guerra Mundial, explican este fenómeno. Desde el *New Deal* del presidente Roosevelt hasta la *Great Society* del presidente Johnson, incluyendo las experiencias social demócratas en Europa Occidental y la vecindad de gobiernos socialistas en Europa del Este y la Unión Soviética, el mundo optó por un Estado grande, benefactor e intervencionista. El desarrollo de Chile a partir de 1938, con la creación de CORFO y de grandes empresas estatales como ENDESA, ENAP o CAP, se asentó en el liderazgo del Estado, y fue necesario que así fuera. Un país tradicional, desigual y subdesarrollado no podía pensar en incorporarse al mundo moderno como nación, y no podía intentarlo a través de algunos grupos privilegiados, sino que sólo podía hacerlo bajo el liderazgo del Estado. El sector privado prácticamente no existía, estando constituido por una clase agrícola no interesada en

romper nuestra desigualdad social y nuestra inferioridad económica. Estando basada exclusivamente en la producción de materias primas, nuestra economía contaba con muy escasas posibilidades de insertarse en un mercado internacional fuertemente desarticulado por la crisis de los años treinta y por la guerra. Medio siglo más tarde esa situación había cambiado en forma radical. Durante ese tiempo hemos transitado de un mundo bipolar a uno multipolar. De un mundo dominado por la preocupación en torno a la seguridad estratégica a otro en que predominan los intereses económicos, sociales y culturales. Durante ese período se transformaron profundamente las economías capitalistas industriales mientras se derrumbaban los socialismos reales.

**T**res factores explican estos cambios. El primero es el proceso de globalización en que están sumergidas las economías y las sociedades nacionales. Este proceso se puso de manifiesto a partir de mediados de los años 60, primeramente a través de la expansión del comercio mundial, luego con la internacionalización del ciclo productivo (la localización en distintos países de la fabricación de las partes o piezas de un producto final, de la gestión financiera o del marketing), culminando con la transnacionalización de las finanzas. Por cierto que también se han globalizado los valores, la sensibilidad y los comportamientos de la gente. El segundo es la transformación de la economía mundial. Un mundo dominado por la industria siderúrgica, la de los transportes, la extracción de petróleo y el motor de combustión interna fue reemplazado por otro en que predomina la microelectrónica, las biotecnologías, la construcción de nuevos materiales, la información y las comunicaciones. La producción, como nos ha hecho notar Peter Drucker, dejó de depender de los recursos naturales. Las finanzas pasaron a tener una importancia creciente en la economía mundial, representando un valor veinte veces superior al valor total del comercio internacional. El tercer factor, que subyace a los otros, radica en el surgimiento de un nuevo paradigma tecnológico, no basado en instalaciones físicas, maquinarias o equipos, sino en el conocimiento, la información y la organización.

Esto último es muy importante. Lo que determina la calidad de vida de nuestras sociedades, y lo que compite en el mundo de hoy, es fundamentalmente el conocimiento. La generación y transmisión del conocimiento depende decisivamente de la forma en que se organiza la creatividad de las personas. Es más, la búsqueda de nuevas formas de organización es, en si misma, un sector importantísimo del conocimiento. La pérdida de eficiencia y competitividad de las empresas y los sistemas sociales del mundo occidental, particularmente de los Estados Unidos, en comparación con el Japón, primero, y con otros países asiáticos más tarde, se explica fundamentalmente por la incapacidad de sus organizaciones para adaptarse al nuevo entorno económico, sociológico y valórico mundial. Y no sólo la organización ha pasado a ser un elemento fundamental en el desarrollo sino que, además, la teoría de la organización ha experimentado cambios radicales.

Las grandes organizaciones que monopolizaban un sector de la vida social, centralizadas, burocráticas, piramidales, rígidas y más preocupadas de cumplir sus reglas que de producir resultados, han dejado de ser funcionales, y han perdido competitividad en todos los sectores y en el mundo entero. Esto no sólo ocurre dentro de la economía, la producción y la empresa, sino que se aplica desde la maquinaria del Estado hasta una fábrica, un hospital o una escuela, pasando por los partidos políticos y los sindicatos. Para mejorar su calidad de vida e insertarse en el mundo de hoy nuestra sociedad necesita organizaciones más inteligentes, más emprendedoras y más adaptativas. Y esta exigencia se plantea, en primer lugar, con respecto al Estado.

## La modernización del Estado

En nuestro país el Estado no puede eludir esta exigencia. Sin embargo, su modernización ha sido postergada. He demostrado a lo largo de este libro que muchas de las tareas que tenían que ver con la transformación del país a largo plazo debieron ser pospuestas

para que la nueva democracia que todos construimos pudiera enfrentar las tareas más urgentes de la transición. Cumplida ésta, las transformaciones cualitativas que el país necesita no pueden seguir siendo postergadas. Entre ellas se cuenta la modernización del aparato del Estado.

El Estado no es una entidad abstracta, una estructura intemporal, que siempre debe conservar la misma forma a través de la historia. Por el contrario, el Estado es una formación histórica, que debe adecuarse constantemente a las necesidades de las sociedades. Es más: el Estado, tal como ahora lo entendemos, no existió siempre. No existió en la Edad Media, cuando la sociedad estaba construida por una larga cadena de jerarquías basadas en valores y lealtades individuales, a cuya cabeza estaban la Iglesia y el Imperio y, en el último estamento, los vasallos y siervos de la gleba. El Estado es fruto de una constelación de circunstancias nuevas con las que surge la propia edad moderna: el comercio y los gremios; las ferias, flotas y rutas que esta actividad incluía; el nacimiento de la ciudad y de la burguesía como cuerpos extraños dentro de una sociedad feudal y agrícola, y la necesidad de proteger y regular estas nuevas entidades, de organizar ejércitos y de cobrar impuestos para ello, con la consiguiente creación de una administración estatal y de organismos representativos: los parlamentos. Las ciudades-estado del Renacimiento y los estados dinásticos de los tiempos modernos, culminan con el Estado omnicompreensivo y burocrático necesario para regimentar las sociedades industriales avanzadas desde finales del siglo pasado. Todo indica que conforme la historia va transformando nuestras sociedades -y lo ha vuelto a ser radicalmente en la segunda mitad del siglo XX- será necesario adaptar el Estado a dichos cambios.

Los cambios que han tenido lugar en la cultura cívica y en el modelo económico imperante en Chile -y en el mundo- provocan la crisis del Estado tradicional, su incapacidad para conducir adecuadamente los asuntos sociales, y plantean la necesidad de construir un nuevo Estado. Decíamos que el Estado no es un ente abstracto que se impone a la sociedad y la domina. Es un instrumento creado por ésta, con legitimidad, para manejar sus

intereses. El nuevo Estado debe ser generado por la sociedad chilena de hoy. Debe responder a su estructura, a sus valores y sus intereses. Un corolario de ello es el de que el Estado debe dejar de enfrentarse a la sociedad, debe integrarse más con la ciudadanía, y delegar funciones en la sociedad civil, el sector privado y los grupos sociales.

El desafío planteado por la necesidad de compatibilizar el Estado con la nuevas realidades ha sido comparado por dos autores norteamericanos, D. Osborne y T. Gaebler, con la necesidad de «reinventar el gobierno». Generalmente se ha considerado que la función principal del empresario es la de asumir riesgos, y que el Estado está inhibido para hacerlo, pues su responsabilidad fundamental no es administrar un partido privado sino la confianza pública. Sin embargo, la función del empresario no es tanto asumir riesgos cuanto explorar oportunidades, y esta última actitud debería constituir hoy el punto de partida para la modernización del aparato del Estado.

Por eso lo que está en juego en este debate no es el tamaño ni la eficiencia del Estado un falso dilema planteado desde una perspectiva neoliberal, porque no basta con hacer más de lo mismo en forma más eficiente y a menor costo. Lo que se necesita es un Estado cualitativamente diferente, que se compenetre con la sociedad y responda a ella, de manera que pueda facilitar los cambios profundos que la sociedad de hoy requiere.

Creo que ahora se puede entender mejor lo que afirmaba en la introducción de este capítulo, en el sentido que los profundos cambios que han ocurrido en el mundo de hoy están generando y exigen nuevas formas de organización, y de que éstas abarcan desde el Estado, hasta las empresas y las comunidades de base. En un ensayo sobre El Año 2000 aparecido en la revista *Time*, el autor sugería que «el sector privado puede ser también monstruosamente ineficiente en la medida en que incorpore las típicas fallas de la burocracia gubernamental». De lo que se trata, más bien, es de incorporar algunas virtudes empresariales al gobierno. Los dos autores citados más arriba se preguntan si es posible que en un

gobierno moderno el espíritu empresarial se convierta en la regla general, y la burocracia en la excepción, contestando que este fenómeno no es tan difícil de encontrar.

Y Peter Drucker, indiscutido maestro de empresas y organizaciones modernas, sostiene que «la construcción de una capacidad empresarial dentro del servicio público se constituirá en la principal tarea política de esta generación».

Tan radical es la necesidad de transformar el Estado en Chile y en el mundo que la reflexión y los esfuerzos que se hagan en torno a este tema corren el riesgo de desviarse de lo que realmente se requiere en pos de diversos espejismos. En primer lugar, porque el desafío de modernizar el aparato del Estado responde a la necesidad de integrarlo más a la sociedad y hacerlo más sensible a sus necesidades, por lo cual no basta que esos esfuerzos se circunscriban a los marcos tradicionales de las instituciones estatales, la administración pública y el derecho administrativo. Segundo, porque tampoco basta con incorporar los avances logrados en los Estados de los países avanzados mediante la introducción de elementos traídos de la economía y la administración -el *management*- porque el Estado también está en crisis en los países industriales (si por crisis se entiende una insuficiencia crónica de su capacidad de respuesta a las demandas económicas y sociales). Tercero, porque la propia empresa privada en el mundo de hoy, y ciertamente nuestro país, está lejos de ofrecer paradigmas organizativos adecuados a las exigencias de la realidad contemporánea. Cuarto, porque la transformación que el Estado requiere no se circunscribe a su propia esfera, por mucho que ésta trascienda los parámetros institucionales y jurídicos en que se planteó tradicionalmente en el pasado, sino que pasa fundamentalmente por una redistribución de responsabilidades y funciones entre el Estado y la sociedad civil organizada: el sector privado, el mercado, las asociaciones voluntarias, los sectores sociales de base y las entidades regionales y locales. En quinto lugar, porque no se trata de efectuar una reforma del Estado que pronto corra el riesgo de enquistarse nuevamente,

sino que de lo que se trata es de incorporar a su estructura una capacidad de innovación institucional permanente.

Otra fuente de confusiones consiste en la insuficiente capacidad para distinguir entre el Estado, el sector público, el gobierno y las esferas en que éste interactúa con la sociedad civil, debido al escaso desarrollo conceptual del tema. El Estado comprende todas estas acepciones, pero cada una de ellas es diferente. El sector público abarca aquella parte de la economía que es controlada por el Estado así como también los organismos que manejan esos sectores. El gobierno involucra a los poderes públicos -ejecutivo, legislativo y judicial-, a los partidos políticos y a las demás instancias a través de las cuales se canaliza y ejerce el proceso de gobierno. Más allá de ambos aspectos hay un ancho terreno en donde se están configurando formas de asociación entre el Estado y la sociedad civil para el manejo de intereses públicos en los más variados sectores. La modernización del Estado de Chile debe distinguir esas esferas y abordarlas en forma simultánea.

## Exigencias del desarrollo en relación con el Estado

Además de los cambios productivos, tecnológicos, societales y valóricos que ha experimentado nuestra sociedad y la del mundo entero, que obligan a adecuar el Estado a las nuevas realidades, hay exigencias que provienen directamente de las orientaciones que ha ido consolidando nuestro proceso de desarrollo económico y social, que presionan en el mismo sentido por su concreción y su importancia. Dado que ellas significan un fuerte cambio en comparación con lo que el desarrollo exigía del Estado en el pasado, vale la pena considerarlas en forma más pormenorizada.

Las experiencias del pasado, con sus frustraciones y vaivenes, nos han enseñado que el desarrollo abarca tanto el crecimiento económico como la integración social y la modernización del Estado. En efecto, después de aprender a aplicar en forma sostenida políticas capaces de crear una economía dinámica, abierta y competitiva, nuestro país está en condiciones de comprender que esas

políticas requieren la participación de un mayor número de agentes económicos y sociales dejando atrás antiguas exclusiones, así como también la modernización de las instituciones del Estado.

El modelo de desarrollo de postguerra, que predominó en toda América Latina y era concordante con las tendencias imperantes en el mundo, tuvo que apoyarse en un Estado grande e intervencionista por lo que este tema fue central en la teoría del desarrollo prevalente en esa época. Desde mediados de los setenta esa preocupación prácticamente desapareció en períodos en que la escuela neoliberal se impuso en forma extrema, siendo reemplazada por encarnizados ataques y fuertes recortes al Estado. Hoy día los dirigentes y especialistas en todos los países de la región se están dando cuenta que no es posible llevar a cabo una reestructuración productiva profunda y sostenida, un amplio proceso de apertura externa y un decidido esfuerzo por aumentar nuestra competitividad internacional en un mundo tan cambiante y tan complejo, sin la orientación y apoyo del Estado, aunque de un Estado profundamente renovado.

**E**n efecto, el desarrollo no es solamente el fruto de la elección de un determinado modelo, del manejo adecuado de la política económica o del mantenimiento de un sistema de precios correcto. Es el resultado de la actuación de múltiples agentes sociales y económicos, grandes y pequeños cuyo comportamiento es regulado -y puede ser restringido o potenciado- por el marco institucional en que actúa. De allí la importancia de adecuar dicho marco a las orientaciones actuales del proceso de desarrollo.

Llama la atención que todos los países que han efectuado cambios importantes en su política económica han tenido, tarde o temprano, que adecuar a ellos el aparato del Estado. Esta reforma pasa a tener una importancia crítica en aquellos países cuya estrategia económica ha experimentado cambios radicales. Es el caso, en primer lugar, de los países de Europa del Este, en donde la creación de sistemas de gobierno democráticos, de economías de mercado y de un clima favorable a la inversión, se ve obstaculizada

principalmente por la ausencia de un marco jurídico e institucional conducente a estos resultados. El otro grupo de países que enfrenta similares desafíos, aunque actualmente al parecer estén menos consciente de ello, está formado por los países latinoamericanos que, después de la dolorosa «década perdida» de los años 80, están aplicando con decisión políticas de liberalización, apertura y modernización de sus economías. Esa exigencia se plantea con más fuerza en aquellos países, como Chile, que están más adelantados en ese camino.

Pero si bien he destacado la importancia particular que tienen las presiones originadas en la actual estrategia de desarrollo del país en relación con la modernización del Estado, sería un error pensar que éstos son los únicos motivos para llevarla a cabo, o que esta modernización debería circunscribirse al sector económico del mismo. Dada la interdependencia que existe entre los diversos elementos que integran el Estado, su modernización no podrá lograrse a través de acciones orientadas hacia sectores aislados, como el manejo de la política monetaria, fiscal, presupuestaria, tributaria o de aquellas vinculadas a los principales sectores de la economía, sino que debe tener un carácter integral o sistémico. No es posible mantener un ritmo dinámico de desarrollo si la acción de los organismos económicos, por modernos y eficaces que sean, se viese frenada por rezagos en el proceso legislativo, en la administración de justicia, en las relaciones laborales, en la administración regional o en la situación medio ambiental, para poner unos cuantos ejemplos. Sin embargo, no sólo no existe aún una visión de conjunto sobre el tema, sino que ni siquiera se ha iniciado un debate nacional en torno al mismo, como el que de una manera u otra hubo acerca de la política macroeconómica, el crecimiento, la inflación, los derechos humanos o las relaciones cívico-militares. La ausencia de una visión de conjunto en torno a este problema puede dar lugar a confusiones conceptuales, a la pasividad o a acciones parciales que resulten insuficientes, o incluso incoherentes, por basarse en las confusiones anteriormente mencionadas. Ello se

advierde, por ejemplo, cuando se habla indistintamente del Estado, el sector público, el gobierno o la administración pública, términos que se refieren a una misma realidad global -el Estado- pero que aluden a diferentes aspectos o esferas de ella.

**E**l problema del Estado presenta por lo menos tres dimensiones que convendría distinguir: (1) el Estado como sector público, esto es, como aquella parte de la economía que es controlada por el mismo, y que está reduciéndose, incluyendo los organismos que manejan esa actividad; (2) el Estado como gobierno, es decir, como el conjunto interrelacionado de los poderes públicos -ejecutivo, legislativo y judicial- que llevan a cabo ese proceso en estrecho diálogo con los partidos políticos, las organizaciones sociales y la opinión pública, y (3) el replanteamiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil (incluyendo el mercado, el sector privado, las organizaciones sociales de base y las comunidades regionales o locales) con miras a transferirle, o a compartir con ésta funciones que anteriormente cumplía sólo el Estado. La falta de comprensión de las diferencias que existen entre estas tres esferas, puede conducir a graves errores -como el de creer que un esfuerzo destinado sólo a modernizar el sector público es capaz de satisfacer todas las demandas sociales referentes a la modernización del Estado-.

Por cierto, y de allí la especificidad de los requerimientos que emanan de la transformación económica que está experimentando nuestro país, es muy importante consolidar y perfeccionar los avances ya realizados en esta materia, tales como el mejoramiento del manejo fiscal y de la política presupuestaria; la modernización de nuestro sistema impositivo y el mejoramiento de los mecanismos de recaudación de los impuestos; los procesos de privatización, tomando en cuenta los sectores escogidos, las metodologías empleadas para fijar los precios y transferir los activos, y sus resultados; la creación o el fortalecimiento de instancias de supervisión o regulación, particularmente en relación con aquellos sectores que han sido privatizados; los esfuerzos de descentralización geográfica de las responsabilidades públicas o de actividades económicas y sociales; la subcontratación total o parcial de ciertas actividades

del Estado, o la privatización de determinados componentes de las mismas, como ocurre actualmente en la construcción de carreteras y otras obras públicas, en el manejo de servicios como la carga ferroviaria, y otros. La revisión del papel que el Estado debe desempeñar actualmente en la provisión de bienes públicos, como en el campo de la seguridad ciudadana y, muy particularmente, en materia social es otro campo de definiciones importantes. El mejoramiento de la administración pública, su selectividad, calificación y remuneraciones, constituye naturalmente la base de la modernización de la cosa pública.

**P**ero no es posible olvidar que las instituciones que intervienen en forma más relevante en el proceso de gobierno, por muy delicado que sea intervenir en ellas, necesitan también ponerse al día. En el caso del poder ejecutivo, al cual me referiré a continuación con más detalle al hablar de la gestión pública, existen posibilidades adicionales para mejorar el funcionamiento del equipo de gobierno, el gabinete, su coordinación y su articulación con otros poderes del Estado, y su vinculación con la sociedad civil y el sector privado. El poder legislativo ha tenido un papel admirable en el proceso de transición democrática; sin embargo, difícilmente algunos de sus miembros se opondría a contar con mayor acceso a una asesoría técnica moderna, con un sistema de información o referencia legislativa, y con canales más expeditos y modernos de vinculación con el poder ejecutivo, con las regiones, con los medios de comunicación y, con la ciudadanía. Es conocida la demanda pública que existe en torno al mejoramiento del poder judicial, de la gestión de la administración de justicia, de la formación del personal que trabaja en ella, del acceso a ella por parte de grandes sectores excluidos, y, sobre todo, de la adecuación de la esfera de acción de la justicia, y los procedimientos empleados para administrarla, a las nuevas demandas surgidas del desarrollo político, económico y social.

La redistribución de funciones entre el Estado y la sociedad civil es, como he afirmado, la frontera más importante que debe superar la reforma del Estado. El marco institucional y legal de las relaciones entre el gobierno y el sector privado, los aspectos legales

y administrativos de las relaciones laborales, la creación o perfeccionamiento de mecanismos de supervisión de actividades como las de sociedades anónimas, bolsas de valores, fondos de seguridad social, actividades productivas o servicios sociales privatizados, deben ser objeto de cuidadoso análisis. Dentro de este último contexto, las nuevas formas de asociación entre organismos públicos y organizaciones de base para el suministro de servicios sociales, como los de salud y educación, así como actividades de mejoramiento de la comunidad, programas de capacitación laboral, de apoyo al sector informal y a la pequeña empresa, y asesoría y financiamiento para estos mismos fines, requerirán nuevas fórmulas institucionales. Lo mismo cabe decir de la redistribución de responsabilidades que deberá continuarse dando entre el gobierno central y las autoridades regionales y locales.

## Mejoramiento de la gestión pública

La modernización -no la reforma definitiva- del Estado, para convertirlo en una organización más descentralizada, asociativa, flexible y adaptable a las necesidades de la sociedad y de la economía, es inseparable del mejoramiento de la calidad de la gestión pública. Entiendo por ella, en sentido estricto, la gestión del sector público y de sus relaciones con el resto de los sectores que integran tanto el Estado con la sociedad civil organizada. Sin embargo, deben esperarse similares esfuerzos en el mejoramiento de la gestión de los demás poderes del Estado, independientes del ejecutivo.

Desde luego la obsolescencia de la estructura del Estado, su excesiva burocratización, el peso exagerado que aún tiene el sector público frente a la sociedad civil, a las comunidades de base y del sector privado, y la coexistencia en el sector público de actividades dirigidas a la producción de bienes y servicios junto a otras que están al margen del mercado, producen una heterogeneidad que dificulta extraordinariamente mejorar la gestión pública entendida como una administración o gerencia moderna de las distintas actividades del Estado. Ello plantea el desafío de renunciar a

imponer un molde o un modelo al proceso de modernización del aparato del Estado, a renunciar a toda ideología o voluntarismo en este campo, y a reconocer que dentro de él existen diversas esferas, que deben ser administradas de diverso modo, sin perder la coherencia del proceso.

En esto podemos contar con un buen punto de partida, pues Chile tiene la menor proporción de empleo público en América Latina, así como también la menor participación del gasto público en el presupuesto nacional en toda la región. Si bien ambos indicadores son un tanto imprecisos, y no son concluyentes, sugieren una mayor eficiencia relativa del sector público chileno. En efecto, en 1980 Chile ya tenía un nivel de empleo público menor que el del promedio regional: un 11% contra un 15,7% del empleo no agrícola. En 1990 el promedio regional continuó siendo de alrededor de 15,5% mientras que el de Chile había bajado al 7%. Cualesquiera que sean los efectos indeseables de este proceso, traducidos en el desmantelamiento de la capacidad del Estado en muchos planos importantes, éste -repito- constituye un buen punto de partida para racionalizarlo, sin perjuicio de recomponer las capacidades perdidas que fueren necesarias.

Una característica esencial de un sector público moderno debería ser su flexibilidad, como corresponde a toda organización basada en la recepción y análisis de un flujo constante de información, elemento indispensable en el mundo de hoy para tomar buenas decisiones de política. Un sector público basado en la entrada y salida de informaciones y de iniciativas. Un Estado que deje de hacer directamente las cosas, o subsidiarlas, y se dedique fundamentalmente a concertar la acción de distintos actores económicos o sociales, y trabaje en conjunto con el sector privado y las organizaciones de base. Un sector público cuyo nivel fiscal sea menor y más flexible, con un nivel de gasto rígido relativamente más pequeño, con una mayor capacidad para adaptar el gasto a nuevos objetivos, con plazos realistas -a veces plurianuales- para la ejecución del gasto de acuerdo con los proyectos respectivos, y con un mayor grado de descentralización en la ejecución del

mismo.

Desde distintos frentes se ha señalado que el esquema tradicional de los ministerios en nuestro país es, por una parte, excesivamente disperso y, por la otra, insuficiente para dar cuenta de la complejidad de los aspectos que debe enfrentar la gestión pública. No se puede pretender que funcionen bien, en forma coordinada y con una actitud creativa veinte ministerios de igual jerarquía. Se necesita reducirlos, jerarquizarlos y mejorar su coordinación. En este cuadro deben tomarse en cuenta otros organismos menos formales, pero no menos poderosos, que actúan junto a los ministerios con un alto grado de autonomía.

**L**a concentración de la gestión pública en un menor número de ministerios y organismos estatales, con una visión sectorial más amplia e integrada y con una mayor capacidad de dirección y utilización de la labor de otros organismos, no debe ir en desmedro de la autonomía y de la descentralización en la ejecución de las políticas. Lo importante es que el gabinete y los organismos dependientes respondan a una visión estratégica global, integrada y adaptativa. Una fórmula así requeriría de una concertación regular y mucho más frecuente entre los distintos ministerios, como ocurre en Europa, no sólo a nivel nacional sino a nivel comunitario, en donde la mitad más importante de la legislación y de las decisiones de los países de la Comunidad se adoptan en incesantes reuniones interministeriales. Un nuevo Estado debe reconocer la creciente heterogeneidad de la sociedad y de la economía, de los agentes que actúan en ellas, y de sus interrelaciones. La autonomía del Banco Central puede servir de precedente para iniciativas similares. La coordinación existente entre los ministerios y organismos del sector económico es un ejemplo de concertación administrativa, que en general no se ha extendido a otros sectores. La articulación entre las autoridades centrales y la gestión regional y municipal debe ser reforzada. En ambos niveles debe acentuarse la colaboración de los sectores público y privado. Esto puede lograrse mediante el impulso a corporaciones o asociaciones sectoriales o regionales de desarrollo. Este proceso de desconcentración debería incluir la delegación de facultades secundarias de planificación, competencias, responsabilidades de

ejecución, mecanismos de solución de conflictos y técnicas presupuestarias por programas que contemplen las responsabilidades de los entes descentralizados, incluyendo una mayor autonomía de éstos en la ejecución financiera de los mismos.

La flexibilidad de la administración pública en relación con las rigideces impuestas por su estructura burocrática, en la asignación y uso de sus recursos presupuestarios, en la definición y asignación de su personal y otros aspectos, supone una profunda racionalización de la misma en todos estos planos y, desde luego, una creciente calificación de su personal directivo y de ejecución para poder adaptarse a demandas cambiantes o a situaciones innovativas o críticas. Probablemente se necesita ir a la creación una Escuela Nacional de Administración, como la que tanto ha contribuido a crear un excelente Estado en Francia, a revisar los programas de las escuelas de administración o de unidades académicas autónomas para formar personal especializado en la gestión de políticas públicas, e introducir oportunidades de perfeccionamiento en el servicio para los empleados de la administración pública, sus organizaciones descentralizadas o las empresas o actividades que se desarrollan en asociación o bajo supervigilancia del Estado.

### Algunos desafíos específicos

He señalado que la falta de una visión global acerca de la dirección que debería adoptar la modernización del Estado conduce a la inmovilidad o, en algunos casos, a emprender acciones aisladas, que o bien no tienen influencia en el funcionamiento del Estado en su conjunto, o bien se frustran como consecuencia de que otros elementos continúan operando en forma anticuada. Sin embargo, los lineamientos que acabo de esbozar deben traducirse, sin duda, en una serie de acciones específicas.

Algunas se refieren a la modernización del sistema político en sí mismo o, más bien dicho, a la necesidad de consolidar un nuevo estilo de hacer política. Los primeros que deberán modificar profundamente su estructura, su forma de comportamiento y su

naturaleza misma son los partidos políticos. Ellos son un elemento central de la teoría democrática. Pero lo pueden ser en un sentido positivo y también en otro negativo. Desde el momento en que la democracia directa, ateniense o roussoniana, ha demostrado no ser difícil, sino imposible de lograr, los partidos han pasado a ser los canales más sensatos y legítimos de representación de las corrientes en que se divide la opinión de la ciudadanía. Aunque en la historia siempre hubo distintas corrientes o facciones, -güelfos y gibelinos en la Edad Media o monárquicos y frondistas en la Francia del siglo XVI- se considera que el nacimiento de los partidos políticos tiene lugar con la Revolución Francesa, cuando los estamentos representativos de la nobleza y del clero tomaron asiento a la derecha del rey en la Asamblea Nacional, y el estado llano lo hizo a su izquierda. Por esa misma época estaban perfilándose los partidos conservador y liberal -Tory y Whig- en Gran Bretaña. Pero cuando por un exceso de ideologismo, jerarquía, burocracia interna y «partidocracia» estos elementos se convierten en élites cerradas, poco sensibles a los cambios en las preferencias de la ciudadanía, se produce una crisis de representación. Muchos de estos factores conspiraron primeramente en Chile para preparar el terreno, y después para completar la obra, de la dictadura militar. De allí en parte la crisis que sufrieron los partidos. Ha habido un ideologismo, una jerarquía excesiva y demasiada burocratización en muchos casos.

Un elemento esencial dentro del papel que debe cumplir el Estado en función del desarrollo se refiere al Derecho. No me refiero sólo al mantenimiento del estado de derecho, condición esencial para la supervivencia democrática, sino también al desafío más complejo de trascender el formalismo jurídico de nuestra cultura y hacer más permeable la norma de derecho a las nuevas condiciones del desarrollo y a las nuevas necesidades del ciudadano. La regla jurídica, lejos de obstaculizar las relaciones sociales, debe contribuir a facilitarlas. Chile tiene aquí un desafío pendiente de gran importancia. La empresa necesita imperiosamente un Derecho ágil y uniforme que regule las transacciones que a diario realizan, facilite los sistemas de pagos y agilice la operación de las sociedades. No hay que olvidar que el derecho romano

de alcance universal desapareció en el mundo medieval, en donde las relaciones sociales estaban regidas más bien por valores y lealtades muy jerarquizadas. Su redescubrimiento en la edad moderna se debió al surgimiento del comercio, la banca y las ciudades. Sin embargo, más adelante el Derecho fue tornándose más rígido, especialmente con su codificación durante el período napoleónico. El desafío del Derecho en la actualidad, y muy particularmente en Chile, consiste en recuperar la capacidad para dar respuesta a las cambiantes realidades económicas y sociales.

La administración de justicia cumple un papel extremadamente sensible en este campo. En la medida en que la sociedad, las empresas, los trabajadores y los consumidores tengan la sensación de que se administra justicia con independencia y eficacia se creará el clima de confianza pública, de estabilidad y transparencia, y de exclusión de la discrecionalidad que se requiere para el desenvolvimiento normal de la vida económica y social en nuestro país. La forma de gestión de nuestro poder judicial está anticuada: debería hacerse un esfuerzo por tecnificarla, creando tal vez oficinas o corporaciones especializadas para ello. El acceso de nuestros ciudadanos a la justicia es extremadamente limitado. La capacidad de la justicia para atender las cambiantes demandas impuestas por la evolución económica y social también está atrasada. Hoy día existe una fuerte exigencia ciudadana en torno a la modernización, adecuación, imparcialidad y flexibilización del Derecho. La actuación de la justicia, por regla general, tiende a quedar al margen del debate público. En cierto sentido es indispensable para preservar la autonomía y la dependencia de este poder del Estado, tanto en la dictación de sus fallos, como en su propia administración interna. Sin embargo, permanecer de espaldas a la opinión ciudadana en forma sistemática es altamente peligroso y es contrario a la teoría democrática en donde los distintos poderes del Estado están interrelacionados constituyendo un verdadero sistema de «pesos y contrapesos», coordinación que constituirá un desafío aún mayor en el Estado de futuro.

El tipo de partidos políticos que reclama la cultura cívica de Chile en el futuro es un partido que sea representativo de una

sociedad civil mucho más preparada, mejor informada, más diversificada y activa que antes. Ello requiere partidos de ciudadanos, más que de militantes; capaces de flexibilizar los mandatos que transmiten a su militancia y ampliar su capacidad de escuchar a sus bases y a la ciudadanía; que se preocupen más de potenciar a estos sectores que de instrumentalizarlos, y que de escuchar y defender la posición de sus cúpulas; que junto a la militancia, en las maquinarias partidarias reconozcan la participación en las ideas, y que se presenten frente a un foro nacional, precisamente, con ideas, que reflejan los intereses de la gente, y no sólo con fórmulas electorales y campañas proselitistas.

**L**a madurez de la ciudadanía chilena hoy exige estas reformas. También exige, como nuestros partidos ya lo aprendieron a raíz de las dolorosas lecciones dejadas por la dictadura militar, que cada uno de ellos no se considere un Estado dentro del Estado sino que aprenda la virtud del diálogo, de la negociación y los acuerdos como única manera de construir sólidas mayorías nacionales, como la que nos ha dado y nos dará la Concertación por muchos años. La capacidad política de formar coaliciones no puede seguir basándose fundamentalmente en la distribución de circunscripciones electorales, responsabilidades de gobierno y otras compensaciones, que es lo que ha hecho fracasar los gobiernos de coalición en el pasado. Al igual que en experiencias exitosas registradas en otras latitudes, tiene que basarse en una visión del mundo y del país, en un proyecto de gobierno y, yo diría más, en una política de Estado. Por lo demás, el cuestionamiento y la revisión de los partidos políticos a lo largo de las líneas mencionadas, es algo que está ocurriendo en todo el mundo.

Es importante imaginar lo que la modernización del Estado y la transformación de la cultura cívica exigirán de la Concertación, pues ésta no sólo constituyó la experiencia histórica a través de la cual se logró derrotar la dictadura sino que está llamada además a dar gobierno a Chile durante mucho tiempo. Se trata, en primer lugar, como señalé tratándose de los partidos políticos, de la necesidad de que ella logre constituir una alianza estratégica destinada a fijar los grandes parámetros dentro de los cuales

ejercerá el poder en Chile en los próximos decenios, a garantizar una sucesión ordenada de buenos gobiernos, y por lo tanto de proyectarse mucho más allá del próximo. Ello supone proponer al país un programa o incluso una filosofía de gobierno a largo plazo, que asuma los grandes valores en torno a los cuales nuestra sociedad logró converger tras prolongados y dolorosos desencuentros, como la democracia política, la economía de mercado, la equidad social y la modernización permanente del país en todas sus esferas. Para ser no sólo duradera sino útil, pues estos valores deberán producirse en fórmulas concretas de acuerdo con el cambio de las circunstancias, es necesario que esos parámetros no sean ni más ni menos que lo que hemos dicho. No deben confundirse con un programa detallado de gobierno. Es preciso también que sean respaldados por la ciudadanía, y no sólo a través de instancias electorales, sino también mediante su internalización en sus creencias, en su comportamiento y en su cultura cívica.

**E**l gobierno del Presidente Aylwin ha declarado en reiteradas oportunidades que es suprapartidista. Su estabilidad y el éxito de sus iniciativas no dependen de un cuoteo político. Aquello no sólo era necesario para enfrentar en forma mayoritaria y consensual los resabios y las amenazas de la dictadura, sino que también respondía a los orígenes y filosofía de la Concertación partidaria que le dio sustento en un fondo común de valores compartidos. Es probable que la transición haya agudizado la necesidad de este suprapartidismo. A lo largo de este último período han habido voces que han criticado algunas de sus consecuencias, que han pedido una presencia más activa de los partidos de la Concertación en el gobierno, y una interlocución más fluida con éste. Probablemente todo ello forme parte de la nueva cultura política que será necesario interpretar y poner en práctica en el Chile del futuro. Pero esto no significa volver a un gobierno manejado por comités de partidos. Como dije, los partidos políticos son un elemento central de la teoría democrática, pero otro es el concepto de representación en donde, una vez definida una línea por parte de la ciudadanía y los partidos, y delegado un mandato en los órganos de gobierno legítimos, éstos deben aplicar esa línea de cara a la nación.

Ya anticipé que probablemente en un Estado moderno, en lo que se refiere al ámbito del proceso de gobierno propiamente dicho, podría ser necesario cambiar el organigrama del ejecutivo, reduciendo el número de ministerios, fortaleciendo una suerte de consejo de gabinete que actúe en forma más consultiva o coordinada, y continuando la tendencia iniciada por el Presidente Aylwin de no tener una relación exclusivamente bilateral con los ministros de cada cartera, sino creando un espíritu colegiado. Además de los mecanismos necesarios para tener un verdadero gobierno de gabinete, que no disminuya sino apoye y comparta las responsabilidades de la presidencia, que en nuestro régimen son muchas. Es esencial, dentro de este ámbito, establecer canales para mejorar la relación política, operacional y técnica entre el Gobierno y el Congreso. La Constitución permite utilizar fórmulas para lograr este objetivo. Una de ellas es que el presidente encomiende a un ministro que se encargue de la relación con el Parlamento.

El plano en que el país ha tenido más éxito ha sido el económico. Sin embargo, la institucionalidad en dicho sector aún presenta deficiencias. La primera se refiere al manejo de la política económica internacional; por mucho que algunas reparticiones hayan sido muy eficientes en este campo, su manejo sigue siendo disperso y burocrático. Otro flanco relativamente débil se refiere a instituciones con la responsabilidad de evitar la desestabilización del sistema en caso de crisis o fluctuaciones importantes. Nuestro gobierno ha dado muestras de extraordinaria madurez en el manejo de la política fiscal, monetaria y de tipo de cambio. Están recientes, sin embargo, los recuerdos de crisis desencadenadas durante el gobierno militar, cuyas pérdidas se socializaron mientras que se privatizaban las ganancias. Nuestra institucionalidad es aún insuficiente para supervisar efectivamente algunos de los sectores que suelen estar involucrados en dichos vaivenes, para prevenirlos y para contribuir a que, cuando se produzcan, cada cual asuma sus responsabilidades evitando que, como en el pasado, «pague Moya». Vivimos en un mundo caracterizado por el cambio y por la incertidumbre. Nuestro país debe estar preparado para absorber las crisis. Pero para ello debe tener un tejido institucional que no sólo

funcione bien en los períodos normales sino también en las situaciones críticas. Eso significa que en el futuro tendremos que seguir adecuando la legislación comercial, sobre todo respecto de las quiebras, hacer que se respeten los derechos de los deudores y accionistas, y adoptar mecanismos que fiscalmente no sean desestabilizadores para garantizar al trabajador contra el desempleo y la variación de sus salarios.

El tema de las regulaciones es esencial al nuevo Estado. La tendencia en el mundo apunta a desregular sectores que estaban regimentados en forma burocrática a fin de estimular la libre iniciativa. Sin embargo, y particularmente conforme el Estado deja de ser un agente productivo en un número cada vez mayor de actividades, debe prestar más atención a su función reguladora. No para ampliarla, como he dicho, sino para ejercerla en forma más eficiente y más focalizada en los sectores en donde continúa siendo necesaria y, muy particularmente, para supervisar aquellas actividades que se han privatizado.

**H**emos avanzado mucho en estos caminos que parecen ser contradictorios, y en realidad son complementarios. Mediante procesos de regulación se han establecido -o se están creando- regímenes especiales para la pesca, para el sector eléctrico y el de las telecomunicaciones, para el bosque nativo y el medio ambiente, para el sector financiero y las inversiones de las AFP, para la participación privada en obras portuarias, viales y otras obras públicas, para la confección de los planos reguladores de los centros urbanos, y para la radicación de inversiones extranjeras. La contrapartida del exceso de regulaciones del pasado no puede ser una regulación débil. La función reguladora del Estado en una sociedad cada vez más compleja es crítica y su ejercicio no está garantizado.

En Chile habrá que mejorar extraordinariamente la capacidad reguladora del sector público en diversas aéreas, dotando a las entidades respectivas de facultades, personal y autonomía para desarrollar su cometido, lo que no es siempre el caso. El furor con que durante el régimen anterior se desmanteló el Estado hizo que

algunas superintendencias perdieran grandes contingentes de personal especializado. En un país que se abre a la importación de otros productos, que permite que se patente el conocimiento externo y procura atraer la inversión extranjera, se necesitan especialmente instancias de regulación que velen por la legalidad, la calidad y la utilidad general de esos procesos. Todo ello requiere políticas de adecuación de los marcos regulatorios a las nuevas realidades, el mejoramiento de las instituciones encargadas de aplicarlos y el reentrenamiento del personal a cargo de estas tareas. En última instancia, éste no es sólo un desafío del Gobierno, sino también de los partidos políticos, los movimientos sociales, el Congreso y la opinión pública, que son los que deben comprender la necesidad de un nuevo balance entre privatización y regulaciones.

CUADRO 6  
MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

Enfoque Tradicional	Enfoque Moderno
Grande, protector, intervencionista	Más pequeño, inteligente e informado
Piramidal y burocrático	Emprendedor y ágil
Una fuerte cultura de servicio público	Incorporación de actitudes empresariales
Maneja importantes sectores productivos	Señalizador, regulador y catalítico
Controla y subsidia a economía y sociedad	Potencia a los actores económicos y sociales
Servicios públicos regidos por regulaciones burocráticas	Servicios públicos orientados a producir resultados
Decisiones adoptadas en maquinarias burocráticas	Decisiones descentralizadas, respondiendo más a mecanismos de mercado

CUADRO 7  
MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA

- No plantear una reforma definitiva del Estado sino introducir en él la capacidad de innovación permanente.
- Convertir sus diversas dependencias en organizaciones más descentralizadas, flexibles y adaptativas a las necesidades de la sociedad y la economía.
- Mejorar la calidad, calificación y remuneración de los servidores públicos.
- Establecer programas de la readaptación de los empleados desplazados.
- Organizar un sector público menos basado en el cumplimiento de sus reglamentos que en la entrada y salida de información y de iniciativas.
- Construir organismos públicos asociativos, que puedan colaborar con la sociedad civil, el mercado, el sector privado, las comunidades de base y las regiones, o delegarles determinadas funciones.
- Racionalizar el número y la coordinación de los ministerios.
- Mejorar la eficiencia y la concepción misma de la utilización de los recursos presupuestarios, superando los programas anuales, para avanzar hacia programas por metas.
- Acompañar privatización de ciertas actividades públicas por una mayor capacidad reguladora de las mismas.
- Dotar de mayores facultades y hacer más eficientes los organismos de fiscalización con que cuenta el Estado.
- Mejorar las relaciones funcionales entre el poder ejecutivo y el legislativo estableciendo mecanismos formales para ello.

- Dotar al poder legislativo de los instrumentos de asesoría e información modernos que requiere.

- Modernizar la gestión del poder judicial, dotándolo de corporación especializada para la dirección de esas tareas, y estableciendo algún sistema que asegure que responda más al sentir de la ciudadanía sin perjuicio de la independencia de sus fallos y de su autonomía como poder del Estado.

- Mejorar el acceso a la justicia a los diversos sectores de la población y capacitarla para responder dinámicamente a los nuevos requerimientos planteados al Derecho por el desarrollo económico y social.

- Fortalecer la formación de los jueces, tanto dentro de la carrera de Derecho, como a través de cursos especializados de post-grado.

## VIII AHORA, EL FUTURO

## AHORA, EL FUTURO

**L**os conocedores de la historia y la cultura latinoamericana han sostenido siempre que somos pueblos apegados al pasado. Nuestra herencia colonial iberoamericana nos marcó profundamente, tanto al legarnos valores basados en una honda humanidad que nacen y se transmiten en sus tradiciones como también -la otra cara de la medalla- a través de su formalismo y de su permanente refugio en lo tradicional, que limitaron las magnas posibilidades del imperio hispánico. Al igual que la herencia de la cual proviene, el tradicionalismo latinoamericano tiene cosas buenas y malas. Entre las primeras, nuestro persistente arraigo a una manera de ser cultural que aún lucha por absorber los cambios en la tecnología, la producción y el consumo, sin renunciar a nuestra idiosincrasia. Entre las segundas, nuestra inveterada inclinación a respetar los precedentes, a seguir la rutina, y nuestro miedo -más que incapacidad- de entrar en el futuro.

Chile participa de una manera propia en esa cultura. El aislamiento geográfico, político y militar de esta colonia extrema contribuyó a volcarnos hacia adentro, hacia nuestras apreciadas formas de sociabilidad chilena, pero también hacia el pasado. Tal vez ese carácter auto-contenido, diríase familiar, de la sociabilidad chilena nos llevó, paradójicamente, a profundos conflictos en diversas etapas de nuestra trayectoria. Las luchas entre la religión y el Estado laico, entre conservadores y liberales, en el siglo pasado; la reacción contra el proyecto presidencialista de Balmaceda con que trágicamente se cerró ese siglo; el despertar popular frente a la inercia de los grupos tradicionalistas en los años veinte y, por

último, la destrucción de la democracia y la entronización del régimen militar en los setenta. Los conflictos son naturales en toda familia. Lo que llama la atención es que en todos ellos tuvo un gran peso la defensa de valores del pasado, como más claramente ocurrió en el caso del golpe contra el Presidente Allende, en lugar de que esos choques se produjeran como consecuencia de tratar de impulsar un proyecto de futuro o alcanzar una nueva frontera.

**H**ace cuatro años Chile derrotó el último proyecto destinado a congelar por la fuerza las libertades, la creatividad, y la participación internacional en nuestro país. He sostenido a lo largo de este libro que el nuevo gobierno democrático enfrentó con éxito la difícil y absorbente tarea de resolver los problemas propios de la transición, bajo la forma en que éstos se planteaban en Chile. Cumplida esa tarea, con el esfuerzo de todos, no podríamos contentarnos con seguir administrando esa transición, y evitando que se deterioren los equilibrios económicos, sociales o militares, sin abordar a fondo las tareas pendientes para construir en democracia un Chile cualitativamente nuevo. Esas tareas constituyen el futuro y es a él -más que a la distribución del poder dentro de la democracia- a lo que ahora nos debemos.

Los países que han tenido un auge más espectacular y más auténtico en la edad contemporánea son aquéllos que, por vocación o por la fuerza de las circunstancias, ya sea permanentemente o en una etapa decisiva, vivieron literalmente obsesionados por el futuro. Ese fue, desde comienzo del siglo pasado, el caso de los Estados Unidos, que de un puñado de colonias formadas a impulsos de la esperanza de la libertad llegaron a proponerse usarla para construir una sociedad dinámica, igualitaria y grande, y para hacerlo traspasaron todas las nuevas fronteras que encontraron. Ese fue el caso del Japón feudal de la segunda mitad del siglo XIX que, bajo la revolución modernizante de los Meiji, pasó de la dependencia del gusano de seda a ser el mayor competidor industrial del mundo de hoy; un país cuyo Ministerio de Industria y Comercio, responsable de su planificación estratégica a largo plazo, es un verdadero ministerio del futuro. Eso ocurrió con la República Federal de Alemania, cuando venció la muerte, la

desnutrición y la destrucción causada por la guerra con la misma visión de futuro que en el pasado, pero aplicada a fines constructivos como consecuencia de dos derrotas bélicas, pasando a ser la primera potencia europea. Es cierto que en Chile hemos tenido éxito, pero no basta con sentirse hoy el primer estudiante de la clase, de una clase a la cual tal vez todavía asistimos de pantalón corto, sino que tenemos que imaginar, soñar, trabajar y prepararnos para mantener esa creatividad en el futuro, en un mundo que está cambiando vertiginosamente.

Es imperativo evitar la autocomplacencia en el presente, caldo de cultivo para el inmovilismo a largo plazo y para la lucha por el poder hoy día: hay que fijar la mirada del país en el futuro. Eso requiere un cambio profundo en nuestra cultura cívica y en el diálogo político, en donde participen ampliamente los partidos, sindicatos, organizaciones sociales, las universidades y comunidades científicas, las mujeres y los jóvenes y sobre todo los dirigentes, cuyo poder no es un privilegio sino un compromiso con la búsqueda y aplicación de las nuevas ideas que la sociedad de nuestro país reclama.

## La transformación del poder

Mao Tse Tung declaró una vez que el poder nace del cañón de un fusil. Pese a ser profundamente revolucionario, aún era prisionero del final de una época que giró esencialmente, como expliqué en el Capítulo II, en torno al concepto del balance del poder. Sería difícil exagerar la importancia del concepto del poder en la teoría política de la edad moderna. Hobbes decía que «los convenios, sin la espada son meras palabras y carecen de fuerza para infundir confianza». Esta realidad ha cambiado aunque muchos continúen por inercia aferrados a esa antigua imagen.

Hoy día el conocimiento es el nuevo nombre del poder. Todas las coordenadas de la transformación radical que experimentó el mundo desde la mitad del presente siglo apuntan en esa dirección. El surgimiento de un nuevo paradigma tecnológico basado preci-

samente en el conocimiento y la información, la reestructuración productiva de las economías nacionales, su integración en una sola economía global, el papel de múltiples agentes transnacionales que abarcan desde empresas hasta comunidades científicas, organizaciones de mujeres y jóvenes y movimientos religiosos, la superación del conflicto ideológico Este-Oeste, y en general la transformación de los valores, las preferencias y el comportamiento del público, rechazan unánimemente la sociedad de comando del pasado reciente. Exigen, en cambio, una sociedad libertaria, diferenciada, informada, creativa, en donde encuentren un nicho todas las visiones y comportamientos individuales.

A veces estas tendencias globales llegan a un país como Chile con limitaciones y retrasos. Hasta podría pensarse que las aspiraciones libertarias y cualitativas son privilegio de las sociedades ricas y un lujo que no se pueden dar los pobres que constituyen un gran segmento de la población de los países subdesarrollados. Esto pueden creerlo sólo aquellas personas que no conocen las aspiraciones profundas de la naturaleza humana, que es igual para todos, y que conocen aun menos el carácter sensible, esperanzado e inquieto de nuestro pueblo. La esperanza es una virtud de los pobres. Los más acomodados no la necesitan. Y es la ilusión la que hace que en el Chile de hoy todas las personas aspiren a vivir en un país donde el bienestar esté mejor distribuido, y que sea más solidario y más cualitativo desde el punto de vista de sus formas de organización social, su cultura y sus valores.

Por eso creemos que las antiguas formas de expresión y de ejercicio del poder político se están desvaneciendo. El Estado está dejando de imponerse a la sociedad y de subsidiar muchas de sus actividades y la comunidad está reclamando mayores responsabilidades. La descentralización avanza en todos los planos. Los partidos políticos están dejando de ser abrumadoramente representados por sus maquinarias, y es muy posible que, como ocurre en muchos países avanzados, dejen de ser mayoritariamente organizaciones de militantes. Ello torna anacrónico el rechazo de antiguos dirigentes a la participación directa de la ciudadanía, no mediatizada por partidos, en la adopción de grandes decisiones

públicas. La empresa autoritaria y centralizada desaparecerá, dando lugar a empresas descentralizadas, flexibles y participativas, que son las que pueden competir en el mundo de hoy. El papel del gerente, del patrón de fundo, la silla edilicia, la cátedra o el púlpito ya no es el que era antes. Las fuentes y la naturaleza del poder están cambiando. El poder hoy es conocimiento, radica en la fuerza de las ideas, y éstas sólo pueden vivir en la libertad, el intercambio y el debate. Todo intento por limitar este debate en favor del poder de las máquinas políticas no sólo tiene sus días contados sino que infligirá al país un gran retraso.

## El futuro es de todos

La historia demuestra que el pasado con frecuencia divide. El futuro, tal vez por ser desconocido, apela a la imaginación y concita la colaboración de todos.

Cumplida la transición, y afianzada la Concertación como una coalición estable y exitosa capaz de dar gobierno a Chile por un largo tiempo, la tarea más importante no es la elección del sucesor, y del partido que encabezará la coalición, sino la de construir el Chile del futuro a partir de ideas que respondan a esos nuevos desafíos. Sorprendería que algunos estimaran más importante concentrarse en los mecanismos y negociaciones electorales y que la discusión de ideas puede distraer a la opinión pública de los verdaderos problemas. Que la exposición o el debate público de diversas ideas en el seno de la Concertación es necesariamente conflictiva. Que la responsabilidad de los partidos políticos en este campo es preparar un programa de gobierno en sus propias comisiones y entregarlo en bloque a sus socios en la Concertación y a la ciudadanía, en circunstancias que los programas electorales se han desprestigiado en todo el mundo (el Presidente Clinton cambió puntos fundamentales del suyo en los primeros días de su administración), y lo importante en el mundo de hoy es un libre flujo de ideas creativas. Y que la representación política está restringida a los militantes partidistas y se descalifique a los simpatizantes, independientes o a la posibilidad de tener partidos de ciudadanos

más que de militantes. Esto conduciría al inmovilismo político.

Como recordaba, históricamente los partidos políticos no nacieron de antagónicas diferencias ideológicas o de grupos de poder ambiciosos e irreconciliables, sino de diferencias en cuanto a su visión o sensibilidad acerca de cómo manejar la cosa pública para hacer realidad el proyecto de país que cada uno de ellos encarnaba. Sus diferencias, su interacción y competencia se dieron fundamentalmente, durante largo tiempo, a través de la proposición de ideas medulares y del debate público, en salones, sociedades intelectuales, periódicos y corrientes populares. Los partidos políticos o las corrientes de opinión deben volver a cumplir ese papel en el futuro, no sólo para retomar la tradición de los partidos, sino para dar cuenta de las aspiraciones de una nueva ciudadanía más informada, discriminatoria y emprendedora que antes.

**P**ara conservar el Chile que tenemos basta con mantener el equilibrio de los espacios que hoy ocupan los distintos sectores que hoy participan verdaderamente en él, especialmente después de las correcciones introducidas en la distribución de esos roles por el actual gobierno democrático, y esto puede durar un cierto tiempo. Pero para construir futuro, para hacer un Chile cualitativamente nuevo, que continúe hasta el final los procesos de inserción internacional, transformación productiva, competitividad externa, superación de la pobreza e integración social, mejoramiento de los niveles de educación y de cultura, respeto por la naturaleza y adecuación profunda del Estado a las nuevas exigencias de la sociedad civil, se requiere la participación de todos. La falta de consideración de las preferencias y necesidades de los grupos excluidos es la causa de las carencias que nuestro país todavía tiene. Sólo cuando su voz y su voluntad se expresen en forma amplia y creativa surgirá ese otro Chile que queremos.

numerosos artículos en revistas profesionales, desarrolló una vasta carrera académica llegando a ser Secretario General de la Universidad de Chile y Secretario Ejecutivo de FLACSO. Fue, asimismo, asesor de organismos internacionales como la OIT y la UNESCO. Electo miembro del Comité Ejecutivo del Partido Socialista en 1982, fue posteriormente presidente de la Alianza Democrática y presidente fundador del Partido por la Democracia (PPD), jugando un rol protagónico en la lucha por la restauración de la democracia en Chile. En marzo de 1990 fue nombrado Ministro de Educación por el Presidente Patricio Aylwin, cargo al que renunció en septiembre de 1992 para aceptar la candidatura a la Presidencia de la República.

**E**n *Después de la transición*, Ricardo Lagos plantea una visión muy personal de los principales desafíos que enfrenta Chile al aproximarse al siglo XXI en un mundo globalizado y transnacionalizado.

**E**n 1992 Chile tuvo el mejor desempeño de todas las economías latinoamericanas. Aunque hay muchas labores pendientes, pocas transiciones democráticas han sido tan exitosas. El país tiene hoy una oportunidad histórica para dar un salto cualitativo en su desarrollo. ¿Cómo lograrlo? ¿Cuál es la próxima etapa después de la transición? En este libro con numerosas fotografías, muchas de ellas inéditas, Ricardo Lagos desarrolla su visión acerca de los principales desafíos que enfrenta Chile al aproximarse al siglo XXI. Ellos incluyen la consolidación de una democracia pluralista, abierta al cambio y a la renovación de las ideas, sin miedo al debate y a la participación de todos.



GRUPO ZETA