

ENSAYO

BASES DE UN ORDEN ECONÓMICO PARA LA FUTURA DEMOCRACIA EN CHILE *

Edgardo Boeninger**

El autor hace un análisis en perspectiva del futuro orden económico y social chileno, dentro de un marco político democrático, y plantea la necesidad de lograr acuerdos en los aspectos fundamentales para superar la probable fragilidad del sistema político.

Considera que la estabilidad de la democracia requiere de ciertas condiciones que el orden económico no puede ignorar, tales como el equilibrio entre libertad e igualdad; la existencia de mecanismos de resolución de conflictos sociales y políticos; y la dispersión del poder político y económico.

El primer tema económico esencial que requiere de acuerdo es el que se refiere a las instancias de decisión. Tanto el Estado como el mercado y la concertación social —dice el autor— tienen un importante papel en el proceso de toma de decisiones económicas, de tal forma que su rol no puede ser excluyente.

Un segundo tema conflictivo y necesario de acuerdo es el de la propiedad de los medios de producción. El autor hace una defensa de la propiedad privada, pues estima que su existencia es indispensable para la preservación de la libertad y la democracia, mientras que el control estatal de ellos conduce hacia una dictadura y no es garantía de eficiencia. Sin embargo, enfatiza que en un sistema democrático deben coexistir propiedad privada con empresas estatales, cooperativas y otras formas de organización de la producción.

* Documento presentado el día 15 de mayo de 1985 en el Seminario "Formación Democrática" organizado por el Centro de Estudios Públicos. Dicho Seminario fue dirigido por el señor Andrés Benavente.

Su texto está en gran parte tomado del libro "Orden Económico y Democracia" publicado recientemente por el Centro de Estudios para el Desarrollo (CED).

** Ingeniero Civil, Universidad de Chile; Ingeniero Comercial, Universidad Católica de Chile. Ex Rector de la Universidad de Chile y Presidente del Consejo de Rectores 1969-1973. Director del Centro de Estudios para el Desarrollo (CED).

Finalmente, se refiere al conflicto redistributivo que debe enfrentar y solucionar una sociedad. Sostiene que una tendencia redistributiva persistente es una obligación no sólo ética sino política, para reducir la intensidad del conflicto social. Pero advierte que una política redistributiva puede provocar fuertes presiones en una democracia en proceso de consolidación.

Un Esquema Socioeconómico para el Futuro de Chile

A Observaciones Generales

Quiero empezar señalando que, a mi entender, el objetivo principal de la próxima década es construir en Chile una democracia estable, porque la democracia es el único régimen político que garantiza la no-arbitrariedad y el efectivo respeto a los derechos humanos y que, al mismo tiempo, abre la posibilidad de conciliar las aspiraciones de libertad, igualdad y progreso siempre presentes en el ser humano.

Asumo, al respecto, un compromiso radical porque la democracia es una forma superior de convivencia social que, aunque aún muy imperfecta y a menudo frágil en sus manifestaciones históricas concretas, constituye, sin duda, una gran conquista de la humanidad. Hasta ahora sólo una minoría de países ha accedido a ella. Chile tuvo ese privilegio y no supo preservarlo. El reencuentro con nuestra tradición interrumpida y el avance hacia formas democráticas más plenas es el imperativo de esta hora y la fundamental tarea del futuro.

Más allá de mis preferencias personales, no cabe duda de que la desilusión producida por el carácter opresivo de los llamados socialismos reales y la triste experiencia de los autoritarismos latinoamericanos han ido generando un creciente acuerdo en torno al compromiso con la democracia. Es así como ha ido perdiendo vigencia en buena parte del pensamiento de izquierda la contradicción, largo tiempo sostenida, entre democracia sustantiva y democracia meramente formal (la liberal-representativa). En la actualidad gana terreno la afirmación de que mucho más que la aspiración a alcanzar un modelo preestablecido de sociedad —del cual no existe hoy día ningún referente real—, el socialismo constituye un modo de resolución de los conflictos existentes, y que todo conflicto admite soluciones inspiradas en los principios de profundización democrática y mayor justicia social.

Además, desde la Derecha, que buscó amparo o se comprometió con el régimen autoritario, surgen voces similares que afirman que el retorno a la democracia es una realidad histórica ineludible.

Al efecto, Juan Yrarrázaval ha señalado que la "primera dimensión principal de un orden social libre es una democracia política estable". Este autor postula el concepto de democracia militante como una que exija el respeto a los derechos humanos que garantice

la Constitución y, por sobre todo, el respeto a la vida y al libre desarrollo de la personalidad; la soberanía nacional, la separación de los poderes, la responsabilidad del gobierno, la legalidad de la Administración, la independencia de los tribunales, el sistema multipartidista y la igualdad de todos los partidos políticos para participar en un gobierno y desarrollar una oposición".

Las observaciones precedentes son significativas porque la coincidencia en torno al valor sustantivo de la democracia política que revelan dan una sustentación bastante más sólida a la construcción de un futuro democrático que la adhesión transitoria de quienes tienen, en definitiva, un proyecto diferente como el Partido Comunista para el que la Unión Soviética aún representa el ejemplo más evolucionado de democracia o la visión instrumental de democracia y múltiples reservas respecto de su reimplantación que contiene el discurso de algunos líderes del denominado gremialismo, hoy Unión Democrática Independiente.

En virtud de este carácter fundamental del compromiso con la democracia, quiero afirmar aquí que las contradicciones que pueden presentarse entre democracia y socialismo o entre democracia y capitalismo deben resolverse en favor de aquélla. Más aún, esto significa que no resulta admisible que se pretenda suspender, limitar o distorsionar los procesos propios del régimen democrático para alcanzar un hipotético máximo de eficiencia, por presunto mandato de la ciencia económica o invocando la liberación de los oprimidos y el término de la explotación de clases.

De acuerdo a lo anterior, abordaré el examen del futuro orden económico-social, desde la perspectiva de su compatibilidad con la democracia política y de su posible contribución al fortalecimiento de la misma. Es evidente que hay una estrecha y compleja interrelación entre ambos planos pero en virtud de la jerarquía relativa que les atribuyo, entiendo que las propuestas en materia económica deben quedar subordinadas a las exigencias de consolidación del régimen democrático.

Las experiencias históricas propias y ajenas enseñan que no hay una relación simple y unívoca entre economía y democracia. Múltiples ejemplos demuestran que el capitalismo no es garantía de democracia. El ejemplo del nazismo muestra que el predominio de la empresa privada en la economía no basta para impedir el totalitarismo. Y ciertamente no se trata de un caso aislado. La Italia fascista, la España de Franco y las recurrentes dictaduras latinoamericanas desmienten de manera elocuente la afirmación de que capitalismo implica democracia.

Asimismo, hasta la fecha y pese a su ya prolongada existencia, en ningún país socialista se han iniciado procesos de evolución hacia formas más democráticas de gobierno.

En los países industrializados el desarrollo capitalista exhibe éxitos espectaculares. Las democracias contemporáneas combinan niveles impresionantes de bienestar material con la plena vigencia de

las libertades democráticas y avances muy significativos en materia de equidad y justicia social. También hay progreso capitalista sin libertad en países como Corea y Taiwán. Finalmente, América latina registra tanto casos de elevación sustancial del nivel de vida como frustraciones, fracasos y estancamiento en el contexto de una diversidad de estructuras y procesos económicos genéricamente capitalistas.

Los socialismos reales, además, anotan a su haber una notable capacidad para superar la miseria y para lograr condiciones de relativa igualdad como característica central de sus sistemas económicos. Al mismo tiempo, en décadas recientes, se observa en muchos de ellos (y no sólo en Yugoslavia) una progresiva flexibilización económica que ha ido abriendo significativos espacios de libertad en ese campo (Hungría, China, etc.). Estos procesos han sido, en general, provocados por el rendimiento poco satisfactorio del colectivismo ortodoxo en su intento de acercarse a los niveles de desarrollo del mundo occidental.

En síntesis, desde el punto de vista de la democracia, la asimetría es clara. Todos los países colectivistas son totalitarios. En cambio, si bien hay múltiples casos de capitalismo autoritario (e incluso totalitario como la Alemania nazi), en todos los países democráticos la organización económica es básicamente capitalista en el sentido del predominio del mercado y de la propiedad privada de los medios de producción, aunque sus características actuales poco tengan que ver con el capitalismo explotador denunciado por Marx. De hecho, en las naciones occidentales, las opciones económicas en discusión son el liberalismo convencional y sus variantes neoliberales o neoconservadoras, la economía social de mercado y diversas formulaciones de socialismo democrático desligadas de los postulados marxistas de tipo leninista.

En Chile, el debate de la hora actual está planteado en términos que guardan cierta similitud pero que no son plenamente coincidentes con las opciones recién enunciadas. Se trata, en efecto, de un país subdesarrollado que no ha resuelto los problemas de pobreza y marginalidad, cuya inserción en la economía mundial es precaria y subordinada y cuya estructura productiva es todavía débil e inestable. Por otra parte, la naturaleza fuertemente ideológica de los proyectos políticos que hemos conocido en las últimas décadas ha provocado la sucesiva aplicación de esquemas económicos radicales y se traduce en que aún no hay acuerdo suficiente en torno al orden económico futuro ni un análisis más explícito acerca de las relaciones entre democracia y economía. Resulta por ello indispensable precisar el alcance y contenido de las opciones que se postulan, pues no habrá estabilidad democrática en ausencia de cierta concordancia en relación a las reglas del juego de la economía, entendiendo que tal concepto incluye objetivos, instrumentos e instituciones.

B Condiciones de la Democracia Política que el Orden Económico no Puede Ignorar

1 La Tensión entre Libertad e Igualdad

Creo que en la raíz de los conflictos que amenazan la estabilidad de cualquier sistema político está la tensión entre libertad e igualdad.

La libertad es, sin duda, el valor fundamental de la democracia. Al mismo tiempo, se reconoce la igualdad básica de los seres humanos en cuanto personas, sin perjuicio de las grandes diferencias que los hacen objetivamente desiguales. Esta doble reflexión define la libertad como un derecho que poseen todos los hombres por igual y conduce a la inevitable regulación del ejercicio de la libertad para asegurar el igual derecho de cada hombre.

La libertad tiene múltiples dimensiones, estrechamente interdependientes, de modo que ninguna de ellas puede existir en ausencia de las demás. La democracia privilegia, con razón, la libertad política, base de sustentación y garantía del ejercicio del resto. Sin embargo, es evidente que la libertad política perdería sentido si no hubiera, al mismo tiempo, libertad de conciencia y libertad cultural. La dimensión económica de la libertad es objeto de mayor controversia debido a que a diferencia de otras su irrestricta vigencia tiende a producir procesos acumulativos de acentuación de las desigualdades iniciales, tanto por la ventaja de quienes gozan de una posición más favorable en patrimonio, educación o vinculación social como por las disparidades naturales en términos de esfuerzo, inteligencia y creatividad. Estoy convencido de que la existencia de un grado significativo de libertad económica es también condición indispensable de convivencia democrática, lo que incluye el derecho de propiedad privada de medios de producción, el derecho a desarrollar actividades económicas por iniciativa propia, y el derecho a elegir en materia de trabajo o consumo. Se trata de manifestaciones importantes de la libertad personal tanto más cuanto que lo económico ocupa un lugar central en la vida de las personas. Es también evidente que las libertades políticas o culturales se tornan ilusorias si el Estado es el único empleador, el único proveedor del papel requerido para libros y periódicos, o el dueño principal de los medios de comunicación y de transporte.

Además, la libertad y los derechos de las personas en materias económicas y sociales pierden legitimidad y pueden llegar a carecer de sentido real si por efecto de las desigualdades existentes no son sino el privilegio de una minoría.

Esta situación objetiva no tiene una inevitable connotación conflictiva si se acepta la visión de estructura y funcionamiento de la sociedad que predomina en el pensamiento liberal. En efecto, los enunciados liberales destacan el valor de la persona, concepto con el que ciertamente concuerdo plenamente, pero entienden la sociedad

como una suma de individuos que actúan en función de su propia voluntad y asumen la correspondiente responsabilidad. En esas condiciones, las desigualdades existentes son el resultado de decisiones individuales desprovistas de contenido ético y de significación socio-política.

Muy distinta es la situación si se sostiene que el énfasis en el individuo, inobjetable desde el punto de vista del valor superior de la persona, no da cuenta adecuada de la realidad social porque lleva a ignorar la existencia de clases y de otras formas de fragmentación y estratificación de la sociedad. En efecto, si se entiende la sociedad como compuesta por sectores, grupos y clases con identidad propia y se reconoce que las desigualdades sociales se dan precisamente entre clases y grupos, sin perjuicio de las obvias diferencias interpersonales, estamos en presencia de un problema estructural que es indispensable resolver para establecer entre los diversos sectores de la sociedad relaciones razonablemente equitativas, lo que requiere ampliar la noción de igualdad ciudadana a las clases o grupos que coexisten en la comunidad nacional.

De lo expuesto se desprende que existe una tensión inherente a la difícil relación entre libertad e igualdad, que está en la raíz de los conflictos sociales y políticos de nuestro país, dadas las condiciones de desigualdad aguda, pobreza, marginalidad y aspiraciones insatisfechas que nos caracterizan.

Como lo señalara magistralmente Mario Vargas Llosa en una entrevista publicada en el diario *El Mercurio*, esta cuestión trascendental "toca un tema que para mí es clave y además motivo constante de desgarramiento. Así como no debemos permitir que la pasión por la igualdad destruya la libertad —que es lo que ha ocurrido cuando utopismos revolucionarios se convierten en Estados— tampoco debemos permitir que la pasión por la libertad nos lleve a la creación de sociedades tan brutalmente divididas entre los que tienen y los que no tienen, que haga el deseo igualitario tan fuerte como para echar abajo la libertad. Creo que estamos obligados a conseguir una tensa equidad entre ambos términos que, desgraciadamente para nosotros los hombres, están continuamente rechazándose. . . , lo que nos queda por hacer es luchar por acercarlos".

Lograr esa tensa equidad entre libertad e igualdad es necesidad ineludible y obligación fundamental de un proyecto político democrático para Chile.

Las observaciones precedentes ponen de relieve la enorme magnitud del desafío que enfrentamos. Debemos en primer término recuperar la libertad. Una vez que se haya producido el cambio político a que aspiramos, estaremos obligados eso sí a hacer buen uso de la libertad, encauzando al país por un proceso gradual pero persistente de cambio en las relaciones sociales, en la estructura de oportunidades y en la distribución de los frutos del progreso, que tenga un claro signo de reducción de las desigualdades extremas que hoy nos agobian y avergüenzan. En democracia tal proceso no puede en

ningún caso conducir a una pérdida de libertad. La conciliación de ambos factores significa, por ejemplo, que si se entiende que el proyecto democrático futuro excluye la expropiación de tierras, deberá al mismo tiempo incluir el solemne compromiso de atender en forma prioritaria al desarrollo integral del campesinado. Si dicho compromiso no se traduce en procesos visibles de cambio social, el derecho de propiedad no gozará del respaldo de legitimidad ampliamente compartido que requiere para su efectiva consolidación. Del mismo modo, el ejercicio del derecho a la libre actividad económica privada y a la congruente obtención de utilidades habrá de ir aparejado con un incremento proporcionalmente mayor del nivel de vida de los trabajadores.

Debemos reconocer que nuestra tarea en este sentido no es tan sólo erradicar la extrema pobreza y superar la marginalidad, objetivos, sin duda, prioritarios de cualquier programa político. En efecto, también es necesario generar expectativas de progreso, esperanzas de un futuro mejor, en esos amplios sectores medios que abarcan un 50 ó 60% de la población y que tienen aspiraciones insatisfechas culturalmente internalizadas. La tarea más trascendente y de mayor compromiso consiste, sin duda, en crear un horizonte de esperanza para la juventud chilena que hoy se debate entre la alienación, el cinismo y la rebeldía.

El proyecto político democrático deberá ser capaz de encuadrar estas múltiples expectativas dentro de la modestia de una realidad tan cargada de restricciones. El desafío político consiste, entonces, en conciliar estas limitaciones objetivas con el concepto básico de que la democracia sólo puede construirse en términos de un futuro para todos; la percepción de destino compartido es condición necesaria de una mayor unidad nacional.

2 Conflictos, Consenso y Democracia

Las reflexiones precedentes demuestran que la existencia de conflicto social es un hecho inevitable que no puede ser eliminado por fórmulas tecnocráticas basadas en supuestas leyes de la ciencia económica ni desconocido o descalificado a partir de exigencias superiores de unidad nacional. La única respuesta posible a esta realidad, que es la misma que se ha dado en las naciones más evolucionadas del mundo, consiste en acuerdos libremente gestados entre los diversos sectores de la sociedad. De este modo se producen concordancias operacionales, de dinámica transformación en el tiempo, en torno a los problemas más trascendentes, incluidos criterios básicos de equidad y estructura de oportunidades, creándose así condiciones de conflicto regulado en que la concertación predomina sobre la confrontación. Cuanto más amplios sean tales acuerdos en relación a los fines sociales y a los medios para alcanzarlos, mayor será el grado efectivo de unidad nacional.

En otras palabras, los conflictos sociales hay que asumirlos y

encontrar cauces que hagan posible su regulación, lo que implica tanto una capacidad sustantiva de respuesta que permita la solución gradual de las necesidades y demandas más apremiantes, como la existencia de mecanismos de mediación y arbitraje de legitimidad no cuestionada e investidos, por tanto, de autoridad suficiente para lograr la aceptación social de las correspondientes propuestas y decisiones políticas incluidas la organización y reglas de funcionamiento de la economía.

¿Qué consecuencias para la estabilidad de la democracia en el mediano plazo tienen las reflexiones precedentes?

La democracia política reconoce como mecanismos fundamentales el principio de mayoría y la alternativa en el gobierno, vale decir, la elección periódica de nuevas autoridades. La trascendencia de ambos está fuera de discusión. A través de su aplicación se legitiman las autoridades unipersonales y colegiadas y se provee de una indispensable regla principal de toma de decisiones a los órganos representativos de la voluntad popular. Un análisis superficial suele conformarse con señalar que la democracia no es sino el gobierno de la mayoría, de modo que para su preservación no se requiere sino la aceptación general de los procedimientos democráticos enunciados.

En los hechos, el problema no es tan simple. En primer lugar, hay algunos derechos humanos esenciales que no debieran quedar sujetos al criterio de la mayoría, como es el caso del derecho a la vida y del derecho a efectiva defensa del acusado (reflexión que pone en tela de juicio la pena de muerte y obliga a rechazar cualquier forma de juicio sumario). En segundo término, y es eso lo que interesa a los efectos de esta discusión, el ejercicio de la democracia supone también el respeto de los derechos de las minorías por parte de la mayoría gobernante y algunas vertientes del pensamiento liberal sostienen, además, que hay materias —específicamente las económicas— respecto de las cuales la mayoría no debería tener derecho de decisión alguno.

La experiencia enseña, además, que la viabilidad de la alternancia en el poder político por vía de elecciones periódicas está condicionada a que los participantes no se sientan en situación extrema de amenaza o riesgo frente al posible desenlace de la competencia política. Si así ocurre, como lo atestigua la experiencia chilena, habrá actores que procurarán resolver la disputa en su favor recurriendo a medios no democráticos.

Además, la alternancia en el gobierno tiene una evidente potencialidad cíclica, genera la imagen de oscilaciones en torno a un punto de equilibrio. Eso es en medida no despreciable lo que ocurre hoy en las democracias occidentales. Por el contrario, en Chile y demás países del Tercer Mundo, se manifiesta una profunda convicción, que comparto plenamente, de que se requiere un proceso histórico fuertemente tendencial que signifique constantemente elevación de nivel de vida, incorporación y participación social, menor desigualdad y, en general, la construcción de una sociedad más justa

y más humana. En una palabra, sostengo que en Chile se requiere una combinación de progreso y reforma que sólo podrá producirse si el signo del cambio prevalece sobre la noción conservadora del equilibrio y la administración de las cosas.

En verdad, si se examina con mayor atención la evolución histórica de las democracias desarrolladas se comprueba justamente la existencia de un proceso de ese tipo a través del cual sectores inicialmente dominantes han ido cediendo parte importante de sus privilegios a través de múltiples etapas de lucha y negociación. Ciertamente, todo ello ocurrió en el marco de una revolución tecnológica sin precedentes (y de un crecimiento demográfico moderado) que, a su vez, hizo posible un crecimiento económico espectacular cuyos beneficios terminaron por extenderse a toda la población.

Es necesario destacar qué característica común de los procesos históricos mencionados ha sido su gradualidad, la congruencia entre ritmo de cambio social y capacidad de absorción del mismo por parte de quienes perdían posición relativa, de modo que junto al cambio, estas sociedades se han caracterizado, también, por un apreciable grado de continuidad en su orden económico-social. En todos estos casos, el resultado de dicha evolución ha sido una sociedad más igualitaria en sus estructuras y relaciones sociales.

Dicho de otra manera, el concepto de capacidad de absorción del cambio se traduce en la noción de que en democracia se requiere una aceptación colectiva de los cambios que se procura introducir en el orden económico-social, lo que nos remite a la necesidad de lograr consenso suficiente —término inevitablemente ambiguo— pero que, en definitiva, significa que para la consolidación de la democracia no es suficiente ni posible el respeto a los procedimientos democráticos sin algún grado de acuerdo sustantivo (agreement on fundamentals), particularmente en relación al orden económico que es, sin duda, el área de mayor conflictividad política y social en Chile.

Si se está de acuerdo con esta tesis surge un primer camino de solución, cual es identificar los valores e intereses vitales de los diversos sectores y clases sociales, con el objeto de buscar fórmulas de consenso en torno al respeto y aceptación recíproca y simultánea de tales intereses y valores por parte de todos los actores. Es lo que se ha denominado un "rayado de cancha real" o pacto de garantías mutuas.

Para que ese consenso mínimo suficiente se produzca se requiere una relativa convergencia de las ideologías y el acercamiento entre los distintos proyectos de sociedad que compiten por el favor popular, de modo que los resultados electorales que determinan la alternancia en el gobierno no constituyan para los perdedores una amenaza de tal magnitud que los induzca a rechazar las reglas del juego democrático con la consiguiente ruptura del sistema político. La polarización extrema conduce al caos, la guerra civil o la intervención militar, esta última de imprevisible orientación, como queda demostrado por el análisis histórico.

Se requiere también una capacidad de liderazgo que movilice voluntades sin caer en el facilismo populista de las promesas imposibles de cumplir. La experiencia vivida nos enseña que el extremismo ideológico no es sólo un pecado democrático y que cuando se da en un contexto autoritario es doblemente peligroso por cuanto no se le puede combatir con las armas de la persuasión y del debate público. Asimismo, como nos consta, no es ajeno este tipo de régimen a injustificados anuncios de bienestar generalizado a corto plazo.

Creo que afortunadamente Chile está viviendo un significativo proceso de evolución ideológica en el sentido de la moderación de los idearios.

El socialismo se ha ido distanciando visiblemente de las posiciones ortodoxas sustentadas por el Partido Comunista. La Derecha se reencuentra paulatinamente con su tradición democrática y en la corriente democratacristiana se observa una evidente disposición al compromiso y la formación de coaliciones. Creo que estos procesos están configurando una tendencia clara a sustituir la división del país en tres tercios irreconciliables que marcó las décadas recientes por un cuadro político más flexible y de mayor capacidad de formación de coaliciones de variado signo.

3 La Dispersión del Poder como Condición de Estabilidad Democrática

La convergencia ideológica que —sin renunciar a las utopías formales o concepciones de la sociedad ideal— permite construir el régimen político sobre una base de común aceptación para períodos históricos significativos, digamos el lapso de una generación, constituye, sin duda, una condición necesaria para la estabilidad democrática y la vigencia efectiva del principio de alternancia en el gobierno. Sin embargo, los pactos pueden dejarse sin efecto, por simple decisión de algunas de las partes de modo que por sí solos no constituyen garantía suficiente. Por ello, resulta vital la existencia en la sociedad de una estructura de poder suficientemente equilibrada. Eso significa en primer término que, en el supuesto razonable de que la mayoría política, al acceder a los cargos de autoridad del Estado, dispone de una cuota importante de poder, limitado por la legalidad vigente; es indispensable también que la minoría posea contrapesos adecuados. Para ello es preciso garantizarle posibilidades de empleo y financiamiento no controlados por el Estado, la propiedad y libre uso de medios de comunicación como televisión, prensa y radio y el acceso a establecimientos educacionales independientes de la tutela estatal (todo ello además de la existencia de mecanismos adecuados de representación y participación política y social). En esta materia son totalmente válidos los planteamientos tradicionales del pensamiento liberal que han reivindicado el libre acceso de las personas a tales recursos de poder. El imperativo democrático señalado plantea, en consecuencia, el pluralismo económico como necesaria dimensión económica de la libertad.

Naturalmente, debemos reiterar que el pluralismo es derecho de todos, y en función del principio de igual libertad, la contrapartida de las legítimas demandas señaladas es que medios de comunicación, instituciones financieras y poder económico en general no estén tampoco concentrados en unos pocos conglomerados privados cuya influencia y eventual alianza con quienes ocupan el gobierno podría configurar, a su vez, una incontrarrestable suma de poder.

La desconcentración del poder es, sin duda, condición de igualdad y de acuerdo al razonamiento anterior, de no darse en grado suficiente es también difícil que perdure la democracia. En efecto, en tal caso los que controlan una cuota muy alta de poder estarán en situación de volcar a su favor la competencia política porque pierde vigencia real el principio de igual libertad de los ciudadanos. El proceso de revalorización de la democracia que se observa hoy en Chile ha producido en torno a esta cuestión un considerable grado de acuerdo.

C Condiciones del Funcionamiento de la Economía que el Sistema Político Debe Respetar

En primer término, es necesario reconocer que cualquier esquema económico tiene su propia lógica de funcionamiento que la autoridad política debe comprender y respetar. Desconocer o ignorar tales reglas y limitaciones puede conducir a diagnósticos equivocados y a políticas que por falta de realismo o por entrar en contradicción con la lógica inherente al sistema, sean causa de procesos de polarización como resultado del principio de acción y reacción.

Así, por ejemplo, una intervención estatal que afecte muy negativamente al sector empresarial puede generar fuga de capitales o reducción de la inversión, ante lo cual el Estado reaccionará con medidas adicionales de control de cambios o de desplazamiento del sector privado de determinadas áreas productivas. El empresario acentuará, entonces, su comportamiento negativo, todo lo cual produce una espiral ascendente de conflicto y riesgo creciente de ruptura del sistema. Del mismo modo, el intento de revocar determinados derechos de los trabajadores como forma de enfrentar alguna situación de crisis económica puede generar un proceso similar en que la resistencia inicial de los trabajadores es seguida por la secuencia represión-huelga-mayor represión-alienación política de los trabajadores.

Asimismo, la forma en que los gobiernos socialistas de Francia, España, Grecia y Portugal han debido enfrentar la crisis económica reciente, postergando o relegando al olvido definitivo muchos programas de reforma, ilustra adecuadamente el hecho de que el avance deseado no es lineal ni constante y que los momentos de crisis son ingratos para quienes han llegado al gobierno con un mandato de cambio, porque en tales situaciones un gobierno democrático que lo es de todo el país, se ve obligado a adoptar políticas no deseadas pero que resultan adecuadas a las circunstancias.

En el caso francés, los socialistas en el poder han debido prontamente confrontar sus concepciones con la realidad. Y ésta les ha entregado una imagen del mundo y de las cosas bastante diferente de la que se imaginaban. Sus tres años en el poder han estado marcados por tres grandes debates que al decir del diario *Le Monde* han desgarrado las creencias, puesto al desnudo las tácticas y trastornado las estrategias, terminando por transformar profundamente el discurso político. Como resultado de este proceso, hemos visto que la austeridad sustituye a la expansión, se renuncia la aspiración de una política económica más autónoma para Francia y se acepta incluso la necesidad de la reconversión industrial con su efecto negativo en el empleo.

En tercer lugar, es indudable que ninguna estrategia de desarrollo resulta viable —por imposibilidad de mantener la paz social— si se producen desajustes significativos en variables fundamentales de la economía que resulten en elevada inflación, alto desempleo o crisis de balanza de pagos. Tales desequilibrios pueden provenir de coyunturas de la economía mundial (como la crisis del petróleo o la actual recesión) y de determinados problemas internos relacionados, por ejemplo, con cambios en las expectativas o errores de conducción, o ser la consecuencia de fenómenos de orden político-social, como pugnas no resueltas en materia de distribución del ingreso, que se traducen en una espiral de salarios y precios.

En este sentido se requiere del Estado una capacidad de previsión y análisis no sólo de las tendencias de la economía nacional, sino muy especialmente de los fenómenos externos y los procesos políticos internos. Por ello parece necesario contar con un núcleo pequeño pero idóneo de economistas y analistas políticos que trabajen en equipo, que tengan acceso directo a las instancias de decisión del Estado y que establezcan una comunicación fluida con los principales actores económicos del país.

En todo caso, quiero enfatizar que la mantención de los equilibrios macroeconómicos no se puede entender sólo como un combate contra la inflación. Tasas elevadas de desempleo, por períodos prolongados como ha ocurrido en el Chile de este tiempo, resultan tanto o más inaceptables que la inflación crónica que ha vivido el país.

D Los Temas Económicos Más Polémicos y el Futuro Orden Democrático

Una propuesta responsable para el orden económico en la futura democracia debería privilegiar la necesidad de concertar acuerdos de la mayor amplitud posible, dada la probable fragilidad del sistema político al término del autoritarismo. En ese espíritu, quiero referirme a continuación a algunas de las materias más conflictivas de la agenda de discusión económica. Su análisis resulta indispensable si se quiere hacer una contribución al debate y a la construcción de acuerdos democráticos.

1 Mecanismos de Decisión Económica: Estado, Mercado y Concertación Social

La primera afirmación que quisiera hacer es que los mecanismos de decisión e instrumentos de regulación de la economía deben satisfacer los requerimientos democráticos que he enunciado anteriormente, lo que significa, en primer término, ser congruentes con el ejercicio de la libertad y con un proceso de reducción progresiva de las desigualdades. Desde el punto de vista de la libertad, descarto una economía de comando en favor de la persuasión, de modo que la negociación y el contrato prevalezcan sobre el imperio de la norma administrativa. Al mismo tiempo, para responder a la exigencia de mayor igualdad, es necesario dar al "demos", el pueblo en su expresión colectiva, presencia y peso suficiente en esos procesos. Ambos valores apuntan a una pluralidad de mecanismos de decisión y regulación que garanticen la suficiente desconcentración y equitativa distribución del poder.

El pensamiento liberal, con distintos matices, asigna al mercado en un orden de libre competencia la virtud de satisfacer por sí solo las condiciones exigidas a un orden económico democrático. Se dice, con razón, que es garantía de libertad económica y el único sistema económico en el que los consumidores dirigen la economía por vía de la armonización de los planes individuales en el mercado, añadiéndose que resulta utópico fundar un ordenamiento económico en una moral superior porque es exigir demasiado del hombre medio esperar de él una constante renuncia a sus intereses personales. Se señala, asimismo, que el libre mercado aparece como un orden fundado en la cooperación social voluntaria, y que así como tiene una dimensión competitiva, también tiene una dimensión comunitaria.

No hay duda de que las afirmaciones precedentes son correctas desde el punto de vista de la libertad del individuo, pero no responden en absoluto al criterio de igual libertad. Como señalé anteriormente, el aspecto central de esta deficiencia radica en que se trata de desigualdades entre clases y grupos sociales y no de meras diferencias individuales. Por ello, la propuesta de la Economía Social de Mercado, en su versión europea, enfatiza los méritos de una economía de rendimiento, del máximo crecimiento económico que aseguraría el mercado libre. Esta característica, unida al principio de la soberanía del consumidor —presencia económica del demos— y al establecimiento de una red de protección social permitiría satisfacer las exigencias de la democracia en mejor forma que cualquier ordenamiento alternativo.

Aplicado a la evolución y realidad presente de los países del tercer mundo, incluido ciertamente Chile, el planteamiento anterior dista, a mi juicio, de ser satisfactorio. En primer lugar, no se cumple entre nosotros la razonable igualdad de condiciones iniciales exigida en la propuesta de la Economía Social de Mercado, hecho que vicia

el resto de la argumentación presentada por los exponentes nacionales de la comente neoliberal. En segundo lugar, la soberanía del consumidor sólo puede tener entre nosotros una validez relativa porque dada la existencia de un significativo porcentaje de no-consumidores (el 20% de marginalidad y extrema pobreza), su aplicación irrestricta conduce al equivalente de la democracia política censitaria del siglo XIV.

Quisiera añadir que estoy convencido de que el concepto de una economía competitiva cuyo rendimiento permita disponer de recursos para una política social que otorgue seguridad, si bien necesario, resulta insuficiente a estas alturas de nuestra historia. La seguridad es, sin duda, un objetivo trascendente, y, para que ella pueda extenderse a toda la población, se necesita una economía que genere los recursos requeridos. Sin embargo, es indudable, también, que las concepciones democráticas contemporáneas se fijan metas más ambiciosas en términos de igualdad de oportunidades, equidad distributiva, poder social compartido y derecho a la participación. La conciliación entre libertad e igualdad no se satisface con el uso de un "derrame" de recursos excedentes para cubrir las necesidades de los pobres. En suma, el "rendimiento" no es justificación para la desigualdad, por lo menos al nivel que la conocemos en América latina. En todo caso, una conciliación más efectiva entre crecimiento y equidad es percibida cada vez más como condición fundamental para la estabilidad política.

Por último, aun desde la perspectiva estricta del crecimiento económico, la experiencia chilena, el análisis de los casos recientes de desarrollo capitalista exitoso (Japón, Taiwán, Corea del Sur) así como la propia evolución de muchos de los países industriales, incluida la construcción del "Welfare State", no avalan ni la afirmación de que el mercado por sí solo asegura el máximo rendimiento ni tampoco la hipótesis de que para lograrlo es necesario no interferir con las grandes desigualdades de recompensa que produce.

Sostener que el funcionamiento del libre mercado y la soberanía del consumidor no satisfacen los requerimientos de igual libertad, significa afirmar que para construir un orden económico democrático es indispensable hacer pesar la expresión igualitaria de la soberanía popular, vale decir, se requiere un orden económico en el que los mecanismos de decisión política —regidos por el principio igualitario de un hombre un voto— sirvan para contrapesar el principio concentrador de un peso un voto que rige en un mercado desligado de toda intervención política. En síntesis, al revés de lo que sostienen los neoliberales, desde el punto de vista de la profundización y, por ende, de la preservación de la democracia es indispensable un cierto grado de politización de la economía.

Además, como se analizó anteriormente, la vigencia irrestricta de los mecanismos de decisión política involucra el riesgo opuesto de la dictadura de la mayoría. Por ello, a mi juicio, no es menos válido el aserto de que la preservación de la democracia requiere un sis-

tema de asignación de recompensas económicas que esté fuera del ámbito político. Se trata de que cada individuo o grupo social perciba que una proporción importante de su propia recompensa no queda entregada a la decisión de una mayoría política investida de poder discrecional. Si así ocurriera, se produciría una relación de dependencia, producto de la pérdida de autonomía social real en materia económica, situación incompatible con un sistema democrático.

Las observaciones precedentes no son sino una manera distinta de reiterar que toda concentración de poder, incluida la de poder económico, constituye una amenaza para la democracia. El poder privado acentúa las desigualdades de oportunidades y resultado, e involucra la capacidad de manipular las decisiones políticas, de modo que el principio un peso un voto domina no sólo en el mercado, sino que termina ocupando espacios de decisión propios del principio democrático de un hombre un voto. Por su parte, un excesivo poder económico del Estado implica un desequilibrio similar en favor de la mayoría política y/o de la burocracia pública, en detrimento potencial de los derechos de la minoría, con el agravante de que en este caso la acumulación de poder político y de poder económico genera una capacidad de dominación incontrarrestable de quienes controlan el Estado.

Las reflexiones precedentes son, a mi entender, plenamente compatibles con el juicio —que comparto— de que el mercado es el mecanismo principal e insustituible para la toma de decisiones económicas. Como proveedor de información, coordinador de las decisiones de millones de individuos y unidades productivas, posee cualidades computacionales singulares que no pueden ser reemplazadas por la acción de organizaciones burocráticas por eficientes que sean.

Asimismo, es indudable que el funcionamiento eficaz de un sistema económico requiere que no se pretenda hacerlo operar en base a dos esquemas lógicos contradictorios aplicados simultáneamente. A este respecto, es indispensable precisar en qué consiste la diferenciación de papeles entre Estado y mercado, y a la vez definir el ámbito de las decisiones políticas en materias económicas a que se ha hecho referencia. La primera de estas nociones conduce a privilegiar en cuanto a la producción directa de bienes y servicios la lógica del mercado como principio ordenador de las decisiones de la unidad productiva, sin perjuicio de la función orientadora, conductora y reguladora del Estado al que se le debe exigir que no impida o destruya la operación de dicho mecanismo. En cambio, las grandes decisiones de nivel macro como la fijación de objetivos nacionales, el alineamiento de la estrategia de desarrollo de mediano plazo y las definiciones distributivas, deben tomarse de acuerdo a la "lógica del ciudadano", basada en la igualdad política. El experimento europeo de Welfare State puede justamente interpretarse como la operación simultánea de la lógica del mercado y de la lógica del ciudadano en ámbitos diferenciados con suficiente claridad como para generar

una economía eficiente asociada a una razonable coherencia política.

A las consideraciones anteriores hay que añadir un tercer mecanismo de influencia o participación directa en las decisiones económicas que tienden a adquirir creciente importancia en el mundo contemporáneo. Se trata, en síntesis, del papel que en el futuro deberán jugar la participación social, la descentralización y la concertación. En primer término, ya no es posible concebir una democracia de masas sin un apreciable y creciente grado de diversificación social y sin el desarrollo progresivo de una red de organizaciones e instituciones que en definitiva den forma a ese complejo tejido que es la llamada sociedad civil.

El restablecimiento de la democracia acentuará, sin duda, el proceso de expansión y fortalecimiento de la red organizacional de los denominados "cuerpos intermedios" de la sociedad civil. Sindicatos obreros y campesinos; organizaciones empresariales industriales, agrícolas y mineras; cámaras de comercio; colegios profesionales y gremios diversos de clase media, como los del transporte, comercio minorista y empleados bancarios, al igual que la tendencia de los funcionarios públicos a conquistar el derecho a agruparse sindicalmente, constituyen una expresión cada vez más amplia de la voz articulada de clases, sectores e intereses específicos que aseguran para sí cuotas de poder y exigen que se les reconozca el derecho a participar en el acontecer nacional.

En segundo lugar, si se concuerda con el diagnóstico de la inevitable tendencia a una creciente participación social y se valora su contribución a un orden democrático futuro, deberá reconocerse, también, que la sociedad civil organizada exigirá un creciente espacio como actor económico porque, dada la centralidad de la economía en el quehacer nacional, las organizaciones sociales perderían gran parte de su razón de ser si no tuvieran influencia en materias económicas.

Se perfila de este modo la existencia de tres grandes categorías de actores: el Estado, expresión de la comunidad nacional constituida en sociedad política; los individuos, que reafirman su autonomía como personas a través del voto y del mercado; y las organizaciones sociales, que expresan a determinados "colectivos parciales" de comunidades cada vez más diversificadas y fragmentadas.

El campo de acción económico principal de las organizaciones sociales no es ni el mercado ni el sistema político y las instituciones del Estado, sin perjuicio de evidentes relaciones de interdependencia y recíproca influencia. Su habitat natural es la participación y la concertación social, elevada progresivamente a canal formal de influencia y tercer mecanismo de decisiones económicas en democracia.

Este fenómeno ya es, en distintas formas y grados, una realidad en diversos países europeos, pero de sólo incipiente y restringida existencia entre nosotros, fundamentalmente expresada en los

procesos de negociación salarial colectiva. Creo, sin embargo, que en un futuro democrático le corresponderá un papel de creciente significación. En efecto, si la participación de la sociedad civil es una tendencia irreversible, si además es cierto que el horizonte de la vida social está plagado de intereses contradictorios y de carencias urgentes que distan de poder ser compatibilizadas entre sí de manera simple, y, si por fin, la democracia requiere un compromiso entre diversos grupos y clases, la compatibilización democrática entre tales intereses contrapuestos sólo puede lograrse mediante negociación.

La concertación social implica, justamente, un proceso de negociación directo que sustituye parcialmente al sistema político y evita la necesidad permanente de arbitraje político en la solución de los conflictos sociales. En ese sentido, la concertación social es un mecanismo decisorio de primera instancia. Cuando este proceso fracasa, el sistema político convertido en instancia de apelación, deberá ejercer su capacidad decisoria final. A su vez, los acuerdos concertados se basan en informaciones proporcionadas por el mercado y entregan de vuelta a este mecanismo la resolución final de determinadas materias en el marco de los criterios acordados en la concertación.

En nuestro medio todavía se manifiesta una fuerte reticencia del pensamiento liberal a estas modalidades de participación social, producto del valor absoluto que los economistas neoliberales asignan al orden competitivo puro. La concepción de la sociedad como una mera suma de individuos conduce a considerar a las organizaciones sociales representativas de tales sectores o estratos como grupos de presión-espúreos que defienden intereses parciales en contra del interés general. Si bien es cierto que los grupos organizados defienden sus propios intereses, el hecho es que tales intereses existen, por lo que la solución no es tratar de ignorarlos sino procurar su incorporación a esquemas de negociación y compromiso que, a su vez, queden insertos en el sistema político responsable de velar por el bienestar colectivo. La persistencia de una actitud negativa frente a la concertación colocaría en esta materia al pensamiento liberal de espaldas a la historia. Es evidentemente contradictorio considerar favorablemente los grupos económicos que resulten del funcionamiento del mercado y simultáneamente combatir a los sindicatos o colegios profesionales que se desarrollan por efecto de la libre voluntad ciudadana.

Por su parte, el empresario, tradicionalmente más pragmático y realista, tiende a ver con buenos ojos la posibilidad de sentarse en una mesa de discusión con las organizaciones sindicales. Desde luego, los dirigentes empresariales coinciden en señalar que en democracia les interesa la existencia de sindicatos fuertes porque es la única forma de llegar a acuerdos responsables que comprometan efectivamente a todos los trabajadores. La dificultad estriba aquí más bien en la tendencia del empresario a tratar de que sus relaciones con los trabajadores se desarrollen íntegramente al interior de

la empresa individual, subestimando las relaciones a nivel de actividad económica y a nivel nacional como en un Consejo Económico Social integrado por personas representativas de los diversos sectores, libremente elegidos por éstos.

2 Propiedad y Democracia

Independientemente del juicio que se tenga sobre la trascendencia que debiera atribuirse al problema del derecho de propiedad privada de medios de producción, resulta indiscutible que en Chile se ha desarrollado una extrema sensibilidad en torno a la materia. Esta situación se ha producido, por lo demás, en todo tiempo y lugar en que el ejercicio de este derecho ha sido efectivamente cuestionado.

Privilegio de una minoría, al menos en los países del tercer mundo, la propiedad es reivindicada con fuerza, no sólo por los grandes propietarios, sino quizá con aún mayor firmeza por la pequeña burguesía y, ciertamente, por todos aquellos que aspiran a ella como expresión de movilidad social y como factor de seguridad familiar y personal, vale decir, como liberación de la incertidumbre. Se le defiende, con razón, como condición necesaria de la existencia de iniciativa individual en el campo económico, y por consiguiente, como una manifestación de libertad cuya fuerza primaria es la de limitar los poderes del Estado. Se le ataca, también con justicia, en su realidad presente, en nombre del principio de igual libertad, denunciándola como instrumento de dominación social. Por ello resulta indispensable abordar el tema en profundidad.

En primer término, la valoración positiva de la propiedad privada está fuertemente enraizada en los patrones culturales dominantes. En segundo lugar, si se estima —como en mi caso— que el control estatal de los medios de producción conduce inevitablemente a la dictadura y que el desarrollo de una tercera vía de propiedad social, ni estatal ni privada (en su definición convencional), será, en el mejor de los casos, un proceso lento y difícil (que también requiere mutación cultural), se concluye que la propiedad privada es indispensable para la preservación de la libertad y la democracia. Además, el reconocimiento de la limitada capacidad operativa del Estado y de las complejidades propias del manejo cooperativo o autogestionado, indica que la existencia de un sector privado significativo es también condición de eficacia económica. En cuarto lugar, como lo señalé anteriormente, no habrá futuro democrático estable ni legitimidad social reconocida para la propiedad privada si ésta continúa siendo el privilegio de unos pocos, usado en beneficio principal de quienes la detentan. Por último, hay que precisar que al derecho de propiedad no se le puede dar un valor absoluto por tratarse de una institución social y no de un derecho intangible y que, en la realidad de nuestro tiempo, es condición de democracia la coexistencia de propiedad privada en su forma convencional con empresas estata-

les, cooperativas, empresas autogestionadas y otras formas de organización de la producción.

Los antecedentes disponibles permiten afirmar que se está produciendo una importante evolución en el pensamiento socialista chileno en el sentido de reconocer la legitimidad de la propiedad y la función empresarial privadas con la consiguiente aceptación de una ganancia razonable como atributo necesario de esa actividad. La consolidación de esta tendencia sería un gran avance hacia esa convergencia ideológica que me parece esencial para construir una democracia estable.

Lo dicho hasta aquí corresponde sólo a un enumerado general del tema que nos preocupa. Parece necesario intentar algunas reflexiones en relación a estrategias posibles para abordar en el futuro el problema de la propiedad.

Desde mi perspectiva, entiendo que debe conciliarse la existencia de propiedad privada con la progresiva mayor vigencia del principio de igual libertad anteriormente enunciado. Para ello pueden esbozarse las estrategias alternativa siguientes:

- a Lograr un cambio en la naturaleza o concepción del derecho de la propiedad y de su ejercicio,
- b Reducir la importancia relativa de la propiedad vis a vis de la gestión o control de los medios de producción,
- c Difundir el acceso a la propiedad.

La primera alternativa se vincula al pensamiento socialista renovado y también a la Doctrina Social de la Iglesia y está incorporado desde siempre al ideario de la Democracia Cristiana chilena, cuyo énfasis está en la sustitución del lucro y la competencia por la solidaridad y la cooperación. Ambas propuestas coinciden en sus conclusiones prácticas en privilegiar el cooperativismo y las formas de empresas autogestionadas.

Es indudable que la ampliación de los espacios que pueden ocupar tales formas de propiedad es, por una parte, una aspiración que se inscribe plenamente en el pluralismo económico y cuyo estímulo explícito desde el Estado será una política económica legítima a condición de que se produzca una mayoría democrática que la respalde y siempre que tales incentivos no consistan en prerrogativas o subsidios abusivos o de alto costo para el país. Si se respetan estas últimas condiciones de trato equitativo (en el pluralismo) y eficiencia, no hay tampoco incompatibilidad alguna entre una tendencia de este tipo y las concepciones más privatistas de la derecha. Creo que el eventual predominio de tales formas solidarias de propiedad y gestión en el conjunto de la economía constituye, en primer término, un problema de mutación cultural de acuerdo a lo precedentemente enunciado, y, en segundo lugar, una difícil cuestión de eficiencia de gestión en el manejo de organizaciones complejas. Se trata, a mi juicio, de un doble desafío de grandes proporciones, y sólo

en la medida que se tenga éxito en relación a ambos, podrá materializarse un cambio realmente significativo en la estructura de la propiedad de los medios de producción.

La segunda opción estratégica consiste en desvincular propiedad de gestión, reduciendo la importancia de aquélla y procurando establecer formas de gestión democrática que impliquen un efectivo control social y una descentralización del poder. Esta opción se ha ido planteando con creciente fuerza a partir de la perspectiva socialista de una participación pública determinante en el control de áreas de producción definidas como estratégicas —asunto al que se volverá a continuación— como un intento de desestatizar o, más bien, de despolitizar la propiedad pública. Se trata de establecer formas de gestión pública no gubernamental a semejanza de lo que es, por ejemplo, la BBC en Gran Bretaña. En documentos recientes se ha complementado esta idea general en un doble sentido. Por una parte, se sugiere que en empresas estatales en que debe primar el criterio público, las directivas respectivas deberán estar compuestas por una mayoría de representantes del Estado, pero integradas también por representantes de los usuarios de los bienes y/o servicios proporcionados por la empresa, nombrados por las correspondientes asociaciones empresariales privadas o de consumidores finales en su caso. En segundo término, se plantea que paralelamente podría concebirse en algunas actividades económicas bajo control público una completa separación entre propiedad y gestión, a través de la entrega en concesión, por vía de licitación, del derecho de administración en algunas empresas de carácter público o mixto.

Las modalidades descritas constituyen ideas valiosas en relación a las formas de propiedad y gestión económica del Estado con las que concuerdo plenamente y que, sin duda, deberán explorarse y elaborarse con mayor precisión. Tal evaluación positiva se vincula, en particular, al hecho de que en las condiciones específicas de Chile, la participación del Estado empresario es y será considerablemente mayor que en las democracias desarrolladas, por lo que la reducción del grado de control de la mayoría política sobre la operación de esas empresas no sólo es una necesidad por razones de eficiencia económica sino que se convierte en un factor de desconcentración del poder. Es preciso, sin embargo, formular una doble advertencia. En primer término debe quedar claro que ni la autonomización de la gestión pública ni el desarrollo de la autogestión resuelven por sí solos el problema del pluralismo económico y, en consecuencia, no pueden considerarse sucedáneos de la existencia de propiedad privada convencional.

En segundo lugar, cabe recordar que, en casos como la BBC, la separación entre gobierno y empresa pública obedece a un consenso tácito de respeto a esa autonomía como exigencia del juego democrático más que a alguna normativa que impida a la mayoría intervenir políticamente si así fuese su voluntad. Eso quiere decir que en nuestro país fórmulas de ese tipo serán democráticamente eficientes

y consensuales sólo cuando haya acuerdo fundamental sobre el problema más general de la propiedad.

La tercera opción estratégica anteriormente sugerida es llevar adelante una política persistente y decidida de difusión de la propiedad, alternativa que ciertamente no es contradictoria con las dos opciones anteriormente planteadas. Es eso lo que ha logrado el capitalismo popular norteamericano en el que si bien es cierto ejercen un considerable dominio los accionistas principales y ejecutivos de las grandes corporaciones, no es menos efectivo que un alto porcentaje de la población es parte del sistema de empresa privada en calidad de accionista o tenedor de instrumentos financieros privados.

Las condiciones de Chile (desigualdad, pobreza, escasa capacidad de ahorro de las grandes mayorías) hacen obviamente inviable aplicar en nuestro país el modelo norteamericano, por lo que es necesario aclarar de inmediato que la solución al problema de la propiedad implica en nuestro caso una estrategia integrada en que se promuevan simultáneamente las tres opciones aquí enunciadas, entendiéndolas como complementarias unas de otras.

Sin perjuicio de las aseveraciones precedentes, la difusión de la propiedad debiera ser, en mi opinión, el elemento central de una estrategia política en este campo porque significa emprender un camino congruente con los patrones culturales dominantes en la sociedad chilena, en base a fórmulas de organización económica conocidas y de eficacia probada y en una relación de continuidad con una situación inicial de privatismo relativamente concentrado que de este modo se iría paulatinamente corrigiendo.

La situación en que se encuentra la economía chilena en la actualidad ofrece, al respecto, algunas oportunidades que, desde una perspectiva democrática de largo plazo parece indispensable aprovechar. Convengamos en que el derecho de propiedad es una institución social y en ningún caso un derecho personal intangible que preserve a sus titulares de todo riesgo y aplíquese esta observación a la situación patrimonial producida en Chile a raíz del colapso neoliberal. Es evidente que los dueños de muchos Bancos y de las empresas de los grupos económicos han perdido su patrimonio. Lo mismo es cierto respecto de todos aquellos deudores que no sean capaces de reducir sus deudas a niveles normales en base a una reprogramación razonable de sus pagos en términos de tasas de interés y plazos de amortización y en el contexto de una reactivación económica que les permita generar utilidades. La comunidad nacional deberá decidir qué hace con tal patrimonio, abriéndose oportunidades claras de una significativa difusión y socialización de la propiedad sin mediar expropiación y sin conducir a su concentración en manos del Estado. Es claramente contrario a la equidad proceder, por razones ideológicas, a subsidiar a determinadas personas devolviéndoles un patrimonio que ya han perdido. La capitalización total de deudas no se convertirá en estatización si se produjera un consenso en torno a fórmulas realistas de venta y licitación de tales activos a ritmo y pla-

zos compatibles con la realidad económica del país y privilegiando una máxima dispersión del patrimonio a privatizar y si se entrega el manejo de ese proceso a un organismo o comisión especial claramente autónomo respecto del gobierno.

En una perspectiva de más largo plazo, una estrategia de difusión de la propiedad resultará precaria si se atuviera exclusivamente a los resultados espontáneos de un proceso de desarrollo que eleve paulatinamente el nivel de vida y capacidad de ahorro de las mayorías nacionales. Se requiere, por el contrario, una política persistente que, junto con procurar el mayor aumento posible del ingreso real de los sectores populares y medios compatibles con las ganancias de productividad y la mantención de los equilibrios macroeconómicos, canalice una alta proporción de dichos incrementos al ahorro para, luego, convertir ese ahorro en participación en el patrimonio productivo del país. Una política de este tipo tendría en una primera fase mayor margen de aplicación en relación a los diversos estratos de clase media.

La principal fuente potencial de difusión de la propiedad está dada por los ahorros previsionales actualmente acumulados en las AFP. Se trata, sin duda, de un problema complejo porque la inversión productiva representa un riesgo, hecho contradictorio con la exigencia de rentabilidad cierta que corresponde a fondos que se acumulan para fines previsionales. Podría pensarse, sin embargo, en que la opción entre inversión productiva con riesgo y ahorro previsional con máxima seguridad (y un mínimo garantizado por el Estado) puede ser libremente decidida por los propios ahorrantes, y que se establezcan proporciones del fondo total que pueden ser destinadas a una u otra finalidad. En todo caso, cualquier fórmula de ese tipo tiene como requisito previo una injerencia mayoritaria directa de los ahorrantes en la administración de tales fondos y un esquema institucional muchísimo más disperso y descentralizado que la concentración actual de recursos en manos de unas pocas AFP (vale decir, podría pensarse en un modelo con muchas Cuprum, Habitat o Magister, pero en ningún caso Provida o Santa María).

Me refiero aquí principalmente a la inversión de estos recursos en proyectos nuevos, en iniciativas de expansión de la capacidad productiva del país más que en la adquisición de activos existentes. La compra de acciones del Estado por los fondos de pensiones que está intentando promover el actual gobierno tiene el grave inconveniente que en gran medida significará transferir tales recursos al Fisco para reducir su déficit, vale decir, se destinará, en definitiva, al gasto de consumo del sector público.

Sin perjuicio de lo anterior, quiero enfatizar que junto con la potencial expansión de formas cooperativas y autogestionadas, debe darse a la promoción y desarrollo de la empresa familiar la más alta prioridad política y económica. En efecto, no sólo contribuye, más que ninguna otra a la dispersión de la propiedad y la atomización del poder económico, sino que constituye un puente social de gran

significación entre el asalariado dependiente y el empresario "patrón". En ese sentido cabría estimular toda posibilidad razonable de descentralizar la producción, incluso en las áreas tecnológicamente más avanzadas, a través de la subcontratación de piezas, partes y servicios y otras fórmulas de integración horizontal o vertical.

La principal fuente de conflicto en relación a la propiedad de medios de producción está en las diversas posiciones que se sustentan en torno a la gran empresa. En un extremo se encuentran quienes estiman que no debe haber límite alguno a la empresa privada en razón de tamaño o acumulación de activos y poder, actitud que se traduce en un juicio favorable respecto de los grandes conglomerados o grupos económicos. En total contraste con dicha posición, en sectores de izquierda se suele sostener que por razones de su naturaleza a menudo oligopólica, su importancia estratégica, contribución al ahorro y a la generación de divisas, la mayor parte de la empresa moderna de gran escala debe ser socializada, incluidos la banca comercial y los bancos de fomento.

Quiero expresar con claridad mi criterio en esta materia. He sostenido que una de las condiciones económicas de la democracia es la existencia del pluralismo, lo que, a su vez, implica reconocer la igual legitimidad de los actores económicos. Ahora bien, aceptar una efectiva pluralidad económica obliga a establecer una razonable igualdad de condiciones, lo que implica la existencia de empresas privadas "grandes" (que no es lo mismo que decir grupos económicos) y que en relación al poder de decisión en materias económicas habrá cierto equilibrio entre Estado y sector privado (o más bien, actores económicos de la sociedad civil).

El control público de una proposición elevada del valor agregado del sector moderno de la economía implica, a mi juicio, crear un poder estatal sin contrapeso real. Para ilustrar este aserto, basta imaginar la reacción que se habría producido en el país —y no sólo en la izquierda— si los grupos Vial y Cruzat hubieran acumulado una proporción similar del valor agregado. Frente a una situación de preponderancia estatal de la magnitud señalada, la percepción del sector privado tendería a ser que se le quiere reducir a una situación subordinada y marginal.

No puede esperarse un comportamiento responsable de la empresa privada si siente que se encuentra en el "patio de los condenados". Una advertencia similar hace Foxley al señalar que el "crowding-out" (empujar hacia afuera) no haría sino confirmar la inevitabilidad para los capitalistas de la fórmula expropiatoria maximalista.

De producirse las condiciones recién enunciadas, se generaría un proceso acumulativo que, aun en contra de la voluntad del gobierno, terminaría en una profecía autocumplida de virtual estatización de la economía. En efecto, sintiéndose amenazados o condenados, los empresarios dejarían de invertir, favoreciendo la actividad especulativa de corto plazo y procurarían retirarse del "juego" a tra-

vés de la fuga de capitales, todo lo cual obligaría al Estado a adoptar medidas punitivas y acrecentar aún más su papel predominante, acelerando el proceso de reducción y fuga del capital privado.

Pienso, por tanto, que la conclusión es clara. Para que haya pluralismo económico efectivo y una Economía Mixta estable, se requiere que existan empresas privadas "grandes", única forma de no reducir al sector privado a una situación de creciente marginalidad e inevitable desaparición en el mediano plazo. A contrario-sensu, es indispensable evitar la formación de conglomerados económicos del tipo de los dos grandes grupos que por unos pocos años florecieron en Chile al amparo del modelo capitalista-autoritario neoliberal.

Mirado el problema desde el punto de vista de la asignación eficiente de recursos y aprovechamiento de oportunidades de expansión productiva, resulta, a mi juicio, evidente que el ahorro generado en las empresas, más que reinvertirse en la propia actividad, deberá, a menudo, aplicarse a proyectos nuevos y distintos. Esta reflexión va en abono de la tesis de que inevitablemente tendrá que existir actividad productiva de escala considerable. Tal variedad de cartera tiene también el mérito de reducir los riesgos asociados a la inversión. Lo que ciertamente no necesita ni debe tener el productor es control o acceso privilegiado a recursos financieros.

Para impedir la reconcentración de activos y eventual formación de nuevos grupos, deben separarse los ámbitos financiero y productivo. Coincidió en esto con lo señalado por diversos autores como Foxley y Zahler que postulan, al efecto, una Banca Comercial Mixta, descentralizada, con coexistencia de bancos privados convencionales, bancos estatales y bancos de productores (como ya es, en parte, el Banco del Desarrollo). Para lograr este resultado bastaría capitalizar las deudas con el Banco Central de las instituciones financieras existentes que han perdido efectivamente su patrimonio sin posibilidad real de recuperación para proceder luego a definir su status futuro. Presumiblemente varios de estos bancos serían liquidados, alguno pasaría a ser estatal, en tanto que el resto sería retransferido al capital privado mediante procesos razonables y realistas de licitación.

Me parece importante señalar, por último, que la exclusión de la expropiación de medios de producción como instrumento de política económica, significa descartar definitivamente cualquier intento futuro de reforma agraria. En primer lugar, la estructura actual de propiedad en el agro es muy distinta a la que existía a comienzos de la década del 60. El latifundio ha sido sustituido por una mayor dispersión de la propiedad y el problema actual es el de la existencia de unos 300.000 minifundistas y de un gran número de asalariados temporales que carecen de empleo estable y acceso a los servicios sociales. Si se quisiera redistribuir tierra —digamos hacer 30.000 nuevos propietarios por la vía de la expropiación de propiedades mayores, se estaría beneficiando a sólo un pequeño porcenta-

je de campesinos, a cambio de un altísimo costo en términos de conflicto político social.

Lo que se requiere en esta materia es una política de desarrollo campesino concebida como un compromiso solemne de toda la comunidad nacional, llevado adelante con persistencia y a la que también deberían aportar su cuota de sacrificio los propietarios agrícolas más favorecidos. De su disposición a hacerlo dependerá, en definitiva, la legitimidad social, del respeto a la propiedad privada en el agro chileno.

Estoy convencido, por otra parte, de que cualquier futura estrategia de desarrollo requerirá una presencia muy activa del Estado no sólo como orientador y regulador de la economía sino también como agente productivo directo. Conciliar esta afirmación con las observaciones precedentes significa que al postular que la llamada área moderna de la economía no debe ser fundamentalmente estatal no se está sosteniendo que en dicho ámbito no vayan a existir empresas estatales. Por el contrario, se sugiere aquí que, por razones de magnitud de inversión, plazos de maduración de la misma, incertidumbre de mercados de exportación y diferencia entre rentabilidad social y privada, se crearán, sin duda, nuevas empresas estatales o mixtas de acuerdo a la situación que en cada caso se presente.

Creo que la empresa mixta con participación de capital público, privado y/o extranjero, es una modalidad particularmente congruente con un concepto de economía mixta. En su patrimonio y gestión pueden darse indistintamente mayoría pública con participación parcial privada y/o extranjera o mayoría de capital privado con participación e influencia menor (pero ciertamente relevante como control democrático y poder de orientación) del Estado. Parece recomendable considerar seriamente este tipo de empresas que permitan combinar los incentivos, agilidad operativa y flexibilidad decisoria, características de la empresa privada, con los criterios de prioridad nacional e interés colectivo propios de la acción pública.

Para ilustrar todo lo dicho sugiero el siguiente esquema tentativo de estructura de propiedad productiva, que no debe entenderse como un proyecto de "áreas de propiedad", concepto con el que no concuerdo, sino como una hipótesis de lo probable.

a Empresas estatales o al menos de gestión pública: servicios públicos tradicionales; energía hidroeléctrica; petróleo, gran minería del cobre y eventualmente de otros minerales, banca de fomento y desarrollo.

b Empresas mixtas con eventual mayoría pública: acero, grandes proyectos químicos o electrónicos o de otras industrias de punta si los requerimientos de capital, investigación o asociación con capital extranjero así lo aconsejaran; industrias de bienes de capital que enfrentarían problemas similares.

c Empresas preponderantemente privadas con eventual participación pública minoritaria para fines de orientación y control de-

mocrático si por su dimensión o proporción del mercado que abastezcan pudieran disponer de excesiva capacidad de control del mismo: insumos industriales, papel y celulosa, comercialización mayorista. En ningún caso debiera haber control estatal mayoritario de industrias de papel y celulosa para evitar potenciales restricciones a la libertad de expresión, razón por la cual es también inadmisibles el monopolio estatal de la televisión. Asimismo, la experiencia latinoamericana en materia de empresas públicas de comercialización es muy negativa debido a factores de corrupción, subsidios descontrolados, déficit irresponsable y manejo burocrático poco expedito, factores difíciles de superar. En este último caso existen instrumentos de política económica como la fijación de bandas de precio, el establecimiento de poderes compradores y la creación de canales adecuados de crédito que puedan lograr con ventaja los resultados que se suelen pedir a tales empresas comercializadoras.

3 Conflicto Distributivo y Democracia

Los problemas de distribución que enfrenta toda sociedad son, por definición, conflictivos desde el momento que siempre se trata de repartir cantidades finitas, de modo que asignar más de alguna cosa a un individuo o grupo implica que otros reciban menos de lo mismo. Todo perfil distributivo es fuente potencial de conflicto por el mero hecho de que implica definir posiciones relativas. No es necesario que existan carencias absolutas para producirlo. Más aún, los que nada tienen pueden no ser los que generan conflictos más agudos. Además, una distribución absolutamente igualitaria tampoco aseguraría la armonía social.

Las observaciones precedentes se aplican, por igual, a la distribución del poder, oportunidades o bienes materiales. El conflicto detalla si a la percepción de falta de equidad se añade capacidad de reclamo y presión del grupo o sector afectado, o de quienes subsidiariamente se constituyen en sus voceros. Chile ha sido y continúa siendo fuertemente conflictivo porque presenta desigualdades extremas y carencias absolutas en el contexto de una sociedad suficientemente estructurada, para que dicha capacidad de demandada se exprese —aunque ciertamente en grado viable— tanto por parte de los sectores afectados, como de instituciones o grupos que se constituyen en sus voceros o se ubican en el plano moral.

He sostenido anteriormente que el desafío fundamental que enfrentará la futura democracia chilena es el de conciliar libertad e igualdad, añadiendo que, al margen de la actual coyuntura de represión y dictadura, nuestro país es severamente deficitario en igualdad por lo que como condición de estabilidad democrática se requerirá un proceso fuertemente tendencial en la dirección de una gradual pero sostenida reducción de desigualdades en la estructura de oportunidades y en las recompensas y ciertamente de eliminación prioritaria de las carencias absolutas.

Hay que reconocer la naturaleza inherentemente conflictiva de los problemas distributivos y, por consiguiente, el carácter permanente de tales conflictos, tanto por la tensión entre libertad e igualdad que es preciso asumir y resolver en cada momento histórico, como por el hecho de que no existe en materia distributiva una solución objetivamente óptima.

Como punto de partida en la búsqueda de una solución que pueda concitar acuerdo suficiente, me parece que es necesario aceptar que una tendencia redistributiva persistente es no sólo un imperativo ético sino una ineludible necesidad política si se pretende reducir la intensidad del conflicto social. Asimismo, la fácil identificación de los sectores más desfavorecidos y de la naturaleza de sus problemas hace hoy posible lograr mayor acuerdo en relación a las desigualdades y carencias que es preciso corregir y superar con mayor prontitud, lo que implica también definir los umbrales o niveles mínimos que en cada caso se pretende alcanzar.

Quiero reiterar, por otra parte, que de acuerdo a lo sustentado anteriormente, la necesaria gradualidad del cambio democrático, la preservación de los derechos esenciales de las minorías y la existencia de acuerdo sustantivo suficiente como condición de la alternancia en el poder, me lleva a concordar con la advertencia liberal en orden a señalar que las redistribuciones globales profundas pueden desatar presiones desestabilizadoras en una democracia en proceso de consolidación, por lo cual, cualquier intento redistributivo serio en democracia implica una difícil conciliación de factores contrapuestos.

En virtud de lo dicho no es tarea simple definir para Chile un conjunto de políticas redistributivas que satisfagan simultáneamente el doble criterio de resolver los problemas ética y objetivamente más dramáticos y de contribuir al fortalecimiento de la futura democracia. La magnitud y complejidad del desafío que enfrentamos surgen nítidamente si se considera que en nuestro país coexisten los tres fenómenos siguientes que expresan distintas realidades y expectativas sociales.

1 Un 20% de la población se debate en condiciones de extrema pobreza y marginalidad. Los problemas que enfrentan son de supervivencia y sus aspiraciones son de carácter elemental. Pan, techo, abrigo, educación, sanidad ambiental, atención médica y, en definitiva, dignidad, son sus requerimientos más urgentes. Un estudio reciente demuestra fehacientemente que el gasto social convencional, vale decir, los servicios estatales en materia de salud, educación, vivienda y seguridad social llegan sólo en escasa medida a quienes forman el 1° y 2° decil en la distribución del ingreso nacional.

2 Un segundo sector que corresponde aproximadamente a quienes se ubican entre el 3° y 7° u 8° decil de la distribución del ingreso, vale decir, que abarca a un 50 ó 60% de la población nacional, corresponde a sectores pobres o al menos de nivel de vida bastante

modesto. El ingreso per cápita promedio del 7° decil alcanzaba a unos \$ 10.000 mensuales, en moneda de 1984. Se trata de sectores populares, de baja clase media y pequeña burguesía que, en general, comparten aspiraciones de movilidad social y de acceso a patrones de consumo y estilos de vida propios de clase media acomodada. La imagen de tal estilo es transmitida por la televisión de acuerdo a la realidad predominante en los países desarrollados y en los sectores más afortunados de nuestro propio país. Estas aspiraciones de progreso se hallan fuertemente internalizadas, y constituyen, por tanto, una realidad social y cultural que se traduce en demandas difíciles de satisfacer aun en el largo plazo.

3 Los estratos superiores de la escala de ingresos (9° y 10° deciles) se han habituado a un nivel de vida basado en una amplia libertad de elección y gran diversidad de consumo, configurando un estilo similar al de la clase media de los países industriales. Este proceso recibió fuerte estímulo y legitimación ética durante el período de predominio del gremialismo político y de los economistas neoliberales.

En estas condiciones, el ajuste de dichos comportamientos y expectativas a niveles de mayor sobriedad, compatibles con la realidad global del país, se convierte, sin duda, en un proceso doloroso que traerá inevitables fricciones políticas y sociales.

Por otra parte, son de sobra conocidas las restricciones que limitan las posibilidades de crecimiento de la economía chilena en la próxima década, las que han sido dramática y unánimemente puestas de relieve en diversos estudios de la más variada procedencia e inspiración política. Hay que tener presente, además, que esta desfavorable perspectiva sigue a un largo período de estancamiento y a una situación inicial definida por un nivel de desempleo del orden del 25% (incluidos PEM y POJH) y un ingreso per cápita no superior al del año 1970.

La sociedad chilena se verá, pues, sometida a un grado extremo de tensión en que las necesidades, aspiraciones y comportamientos anteriormente descritos chocarán frontalmente entre sí y con la modestia de las posibilidades. La convivencia democrática, por su parte, requiere que el nivel de conflicto no exceda de la capacidad de regulación del mismo que tenga el sistema político. Para conseguirlo, serán indispensables la austeridad y voluntad de aportar su cuota de sacrificio de parte de los que más tienen, la moderación en las demandas de los sectores ubicados en los restantes peldaños de la escala social y la conducción responsable y clarividente de las élites políticas y de los dirigentes sociales.

Sólo si se produce la conjunción señalada será posible lograr entre los sectores en pugna el acuerdo sustantivo y los niveles de concertación necesarios para un proceso de desarrollo en democracia.

La prolongación del régimen autoritario no es una solución alternativa a la que sea posible aferrarse ante el temor de que la demo-

cracia no producirá el acuerdo requerido. Dadas las restricciones propias de la dictadura, los actores sociales no estarán en condiciones de concertarse mientras no puedan sentarse libremente en la mesa de negociaciones. Mientras ello no ocurra, continuará inevitablemente acentuándose la polarización, pues el gobierno militar no cuenta con la confianza y el respaldo de los diversos sectores involucrados, por lo que no está en condiciones de generar tal acuerdo ni arbitrar eventuales negociaciones entre los actores.

Dado el escaso margen de maniobra, resulta, asimismo, indispensable lograr máxima eficacia en la implementación de las políticas redistributivas. Deberán determinarse objetivos precisos e instrumentos adecuados a su cumplimiento. En especial, será necesario reducir los efectos no deseados o "filtraciones", vale decir, políticas diseñadas para beneficiar a determinado "grupo objetivo", pero que termina favoreciendo en igual o mayor medida a otros sectores con el consiguiente aumento de costo y pérdida de eficacia. Es el caso de los subsidios generales al precio de los productos alimenticios u otros artículos de consumo masivo. Otro ejemplo conocido es el de programas de vivienda popular a los que en la práctica sólo acceden sectores con alguna capacidad de ahorro.

Creo que para poder responder satisfactoriamente a esta exigencia de eficacia, es preciso elaborar algunos criterios generales que tomen en cuenta las diferencias de necesidad y capacidad de los diversos grupos objetivos. Al respecto, queremos sugerir el siguiente marco de referencia para el diseño de políticas redistributivas en un futuro contexto democrático.

a Los sectores ubicados en los dos deciles inferiores de la pirámide distributiva, vale decir, el 20% de pobres y marginales, debe ser objeto de acciones directas de asistencia dirigidas a la satisfacción de sus necesidades más apremiantes orientadas y complementadas por el criterio de que en el mediano plazo su capacidad de valerse por sí mismos se verá acrecentada a través de la educación y la organización. Se ha sugerido acertadamente crear para este objetivo un gran Fondo Nacional de Solidaridad que solemnizaría el compromiso nacional de erradicar la pobreza extrema, aseguraría una dirección coherente y permitiría calibrar en cada instante tanto la magnitud como la eficacia del esfuerzo realizado. A este respecto cabe recordar la calidad de objetivo principal pluripartidista citado que unánimemente se atribuye a la eliminación de la pobreza extrema.

b Los grupos comprendidos entre el 3° y 6° decil, vale decir el 40% que sigue al 20% más pobre, serían los beneficiarios del gasto social tradicional del Estado, incluyendo cierto grado de subsidio, pero en base a programas que contemplen también una contribución progresivamente creciente de los beneficiarios.

c Los estratos sociales ubicados en el 40% superior de la escala no deberían recibir subsidio alguno, porque están en mejor situación que el promedio nacional. Dado que estos sectores también tie-

nen legítimas aspiraciones de progreso, y como en la medida que las satisfagan, abrirán oportunidades a otros como ocurre, por ejemplo, con las iniciativas empresariales, será preciso diseñar programas de apoyo no subsidiados que les permitan desarrollar adecuadamente sus potencialidades (concepto que abarca desde el mercado de capitales al sistema pagado de educación superior).

d Como ha sido reiteradamente señalado por todos los sectores de opinión, la generación de empleo es por sí misma una primera prioridad nacional de gran significación redistributiva que beneficiará evidentemente a las dos primeras categorías antes definidas.

e Un conjunto coherente de políticas redistributivas deberá basarse en el principio de compensación o discriminación positiva que consiste en que los grupos más desfavorecidos requieren de reglas del juego que, sin incurrir en arbitrariedades o soluciones discrecionales para casos individuales, actúen como correctivo del principio de igualdad ante la ley cuya aplicación rígida contribuye a acentuar las diferencias sociales. Así, por ejemplo, si en determinada región o provincia los niveles de escolaridad alcanzan sólo a un 50% del promedio nacional, deberían comprometerse para educación en dicha zona geográfica recursos públicos por estudiante del orden del doble de lo que a esa función se destina en el país en su conjunto. Similares criterios podrían aplicarse en salud, saneamiento ambiental o vivienda.

f La acción redistributiva del Estado estaría determinada por la composición del gasto más que por la estructura tributaria. Sin perjuicio de reforzar el sistema de impuestos progresivos a la renta, no será posible prescindir del Impuesto al Valor Agregado dado su alto rendimiento, facilidad de administración y recaudación y en virtud de su contribución a la mejor fiscalización del conjunto del sistema tributario. Piedras angulares del sistema deberán ser, también, los impuestos al consumo prescindible y a las ganancias de capital. En especial los impuestos al consumo deberían ir sustituyendo paulatinamente a los tributos al ingreso. En cambio, se tendrá que ser muy cuidadoso en la aplicación de impuestos al patrimonio, salvo para penalizar conductas que causen claro perjuicio social y como complemento marginal de los tributos a la renta. La experiencia enseña que gravar el patrimonio no produce rendimientos significativos en tanto que desalienta la iniciativa empresarial privada y suele percibirse o convertirse objetivamente en un gravamen expropiador.

g En la formulación de políticas redistributivas es esencial considerar explícitamente la variable territorial, porque los sectores más postergados corresponden a estratos y grupos sociales de ciertas características, concentrados en determinadas regiones del país. Las poblaciones marginales de la capital constituyen, sin duda, un núcleo de importancia decisivo y políticamente explosivo, pero no puede relegarse al olvido a la marginalidad regional, en especial la del área rural.

De acuerdo a los estudios disponibles entre las políticas prioritarias para los sectores de extrema pobreza cabe considerar la alimentación escolar, la entrega de casetas sanitarias, la atención médica ambulatoria rural y la extensión de la asignación familiar para cubrir el sector informal de la economía. Los programas de vivienda popular con ahorro previo parcial, la atención médica a través de Fonasa, las becas estudiantiles a nivel medio y superior, así como la seguridad social convencional y solidaria como complemento del sistema AFP quedarían reservadas para los grupos del 3° al 5° ó 6° decil. Por último, el acceso a la vivienda por sistemas de ahorro y préstamo, la atención médica en Isapres, el sistema previsional de las AFP como esquema único y el crédito educativo serían formas de apoyo a grupos sociales con una razonable capacidad de autosustentación.

El conjunto de las proposiciones precedentes es un intento de contribuir al fortalecimiento de la democracia en base a una estrategia que reconozca como prioridad relativa fundamental la erradicación progresiva de la pobreza y la creación de empleo estable, pero que, a la vez, ofrezca a los sectores medios expectativas de progreso, aunque éstas sean inevitablemente modestas y condicionadas a la contribución de los propios afectados. Asimismo, se asigna un papel social trascendente a los sectores empresariales y profesionales cuya creatividad, iniciativa y vocación de servicio son de vital importancia para el logro de los objetivos prioritarios antes enunciados. En la medida que desempeñen con eficiencia tales funciones estarían justificando ante la sociedad una razonable desigualdad en las recompensas.

Será, sin duda, necesario enfrentar múltiples problemas de difícil solución para lograr la conciliación de objetivos enunciada. Así, por ejemplo, la ampliación de programas sociales en el campo de la salud y la educación, producirá una lógica demanda de parte de médicos y profesores por mayores remuneraciones, a las que sólo se podrá acceder en pequeña medida, dada la escasez de recursos y debido a que tampoco se trata de que por esta vía se termine redistribuyendo el ingreso en favor de los sectores profesionales.

El ejemplo anterior ilustra la magnitud de los problemas y conflictos que será necesario enfrentar. La puesta en marcha de una estrategia como la descrita requiere una muy significativa reasignación de recursos, en especial en lo que respecta al nivel y composición del Presupuesto Público. Para lograrlo será indispensable disponer de legitimidad democrática y fuerza política suficientes, vale decir, respaldo popular y mayoría política cohesionada capaces de vencer la resistencia de los sectores que se verán afectados por las reducciones correspondientes. A tal efecto, probablemente convenga ligar formalmente a programas nacionales de alta prioridad y amplio consenso (por ejemplo el Fondo Nacional de Solidaridad antes mencionado y/o a programas específicos de Educación, Salud o Inversión

productiva) los recursos que se puedan liberar por redistribución del gasto o los que se pretenda recoger a través del sistema tributario.

La identificación de tales destinos específicos del gasto público permite movilizar a la opinión pública en favor de las políticas respectivas y dar, a la vez, una salida digna a quienes a menudo se resisten a apretarse el cinturón por razones de status o lealtad institucional. Las Fuerzas Armadas se encuentran, sin duda, en esta situación. El tratado de paz con Argentina y la reducción de los gastos en Defensa que pueden estarse ya produciendo en ese país (otro tanto ocurrirá en Uruguay y Brasil) facilitarán la aplicación de una política similar en Chile. Nuestros institutos armados enfrentarán el desafío de lograr una adecuada capacidad militar disuasiva y el resguardo de la seguridad nacional con el menor uso posible de los escasos recursos nacionales.

Conclusión

He tratado en esta presentación de examinar las materias más conflictivas del orden económico desde la perspectiva de las exigencias de orientación, procesos de cambio y reglas del juego que les impone el objetivo principal de consolidar un futuro régimen democrático. Una estrategia de desarrollo en democracia deberá incorporar tales condiciones tanto en lo que respecta a los fines perseguidos como en relación a los medios que se propongan para llevarla a cabo.

Lo anterior no significa que en cada momento histórico exista una sola estrategia de desarrollo compatible con la democracia política. Habrá siempre múltiples alternativas en términos de definición de objetivos prioritarios y de políticas económicas concretas. Lo que ocurre es que las opciones que se pueden disputar el favor popular serán menos contradictorias entre sí en la medida que la aceptación, con todas sus consecuencias, de un marco político democrático permanente, implica cierto grado de acuerdo sustantivo en torno al orden económico. En particular, como ya señalé, no es posible que en cada elección se juegue el dilema capitalismo-socialismo, afirmación que tampoco debe interpretarse como inmovilidad y congelamiento del orden capitalista inicial, pues en sucesivos períodos podrán producirse cambios significativos —lineales o cíclicos— conducentes a una mayor socialización o privatización de la economía.

Soy optimista en relación a las posibilidades de concertar acuerdos suficientemente amplios porque creo que hay considerable coincidencia en la identificación de las tareas prioritarias del porvenir. Hay unanimidad en identificar la pobreza extrema, la marginalidad y el desempleo (fenómenos por lo demás interrelacionados) como las lacras fundamentales de la sociedad chilena. Hay consenso, también, en reconocer que la escasez de recursos externos será la principal restricción al crecimiento económico del país en la próxima década, en virtud de lo cual se requerirá del aporte sumado de

divisas provenientes de las exportaciones, el crédito de largo plazo de los organismos internacionales y la inversión extranjera. Sólo así se podrá asegurar un ingreso neto de capital suficiente para sostener una tasa de crecimiento potencial razonable, punto aceptado incluso en la izquierda tradicionalmente hostil al capital extranjero. Igual coincidencia surge en torno a la necesidad de aumentar el ahorro interno desde sus precarios niveles actuales a no menos de un 20% PGB. Los empresarios privados son los primeros en reclamar el apoyo del Estado, y poca duda cabe de que la magnitud del esfuerzo requerido para salir de la crisis y lograr un crecimiento económico sostenido exige un esfuerzo mancomunado de todo el país, de modo que, por ejemplo, resulta indispensable que Estado y empresa privada se miren como socios más que como adversarios y competidores y que razonables grados de concertación morigeren la tradicional confrontación e inevitable conflicto de intereses entre trabajo y capital. De este modo, cabe pensar en que es posible un gran acuerdo nacional en torno a una estrategia de desarrollo en democracia que combine progreso y equidad, un crecimiento dinámico de la economía con una distribución más justa de los frutos del esfuerzo común.