

EL ESTADO Y EL SECTOR PRIVADO
Construyendo una nueva economía en los años 90

OSCAR MUÑOZ GOMÁ
Y COLABORADORES

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Santiago de Chile

INDICE

PREFACIO	7
PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN, León Guzmán y Oscar Muñoz	11
LOS ACTORES SOCIALES Y EL DESARROLLO PRODUCTIVO, Oscar Muñoz Gomá	33
LAS RELACIONES LABORALES: ¿UN ASUNTO PÚBLICO?, Cecilia Montero	77
LAS POLÍTICAS DE FOMENTO A LAS PYMES, Claudio Maggi	121
COMPETENCIA Y REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS DE UTILIDAD PÚBLICA EN CHILE: UNA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL, Eugenio Rivera	155
EL SISTEMA FINANCIERO CHILENO Y SU INSTITUCIONALIDAD REGULATORIA: LAS POLÍTICAS BANCARIAS, Carlos Budnevich	199
LA POLÍTICA DE REGULACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE. DESAFÍOS INSTITUCIONALES, Vivianne Blanlot	247
POLÍTICA COMERCIAL Y LA RELACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN CHILE DURANTE LOS NOVENTA, Verónica Silva	303
HACIA UNA GARANTÍA UNIVERSAL EN LA SALUD: UNA NUEVA RELACIÓN ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO, Carmen Celedón y César Oyarzo	353
CONCLUSIONES, León Guzmán y Oscar Muñoz Gomá	395

AUTORES

Vivianne Blanlot, economista, consultora. Ex Directora de CONAMA

Carlos Budnevich, doctor en economía, Jefe del Depto. de Análisis Financiero, Banco Central

Carmen Celedón, economista, consultora

León Guzmán, magister en psicología política, consultor

Claudio Maggi, ingeniero civil industrial, magister en economía, ex Gerente de Fomento, CORFO, investigador visitante, Universidad de Duisburg (Alemania)

Cecilia Montero, doctora en sociología investigadora de CNRS, (Francia), consultora

Oscar Muñoz, doctor en economía, Secretario Ejecutivo, Foro de Desarrollo Productivo, Ministerio de Economía y profesor asociado de Flacso -Chile

César Oyarzo, economista, ex Director de FONASA, consultor

Eugenio Rivera, doctor en Ciencias Económicas y Sociales Jefe de la División de Desarrollo de Mercados, Ministerio de Economía y presidente de la Comisión Preventiva Central Antimonopolios de Chile

Verónica Silva, economista, CEPAL

Las opiniones expresadas por los autores son hechas a título personal y no comprometen a las instituciones en las cuales se desempeñan.

Los Cargos de los autores son los que desempeñaban en diciembre de 1999.

LOS ACTORES SOCIALES Y EL DESARROLLO PRODUCTIVO

Oscar Muñoz Gomá¹

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es analizar la experiencia de articulación social que se ha intentado realizar en Chile durante los años 90, en el ámbito del desarrollo económico, y extraer algunas conclusiones que permitan orientarlo en el futuro. Se ha buscado esta articulación a través de dos caminos fundamentales: el diálogo informal, espontáneo y a menudo indirecto, entre los principales actores del desarrollo; y, en segundo lugar, el diálogo formal, organizado y explícito entre empresarios, trabajadores y Gobierno a través de las organizaciones representativas de aquéllos.

Un segundo objetivo del trabajo, ligado al anterior, es evaluar la calidad del diálogo formal que se ha realizado en una de las instancias creadas para este efecto, como es el Foro de Desarrollo Productivo. Diversas características del diálogo pueden definir su calidad, como la existencia de objetivos definidos y claros, el grado de compromiso de los participantes, la representatividad y legitimidad de los mismos, la capacidad de generar acuerdos y de hacerlos efectivos, entre otros. El Foro de Desarrollo Productivo es un programa gubernamental que se creó en 1994, para formalizar un diálogo tripartito sobre la estrategia de desarrollo productivo. En él participan formalmente la Confederación de la Producción y el Comercio y la Central Unitaria de Trabajadores, junto a las autoridades de Gobierno.

Una hipótesis planteada en la literatura es que la calidad de la relación entre el Gobierno y los empresarios importa para el éxito de las

¹ El autor desea agradecer a Hugo Cabrera y Simone Schwarz sus intercambios de opiniones, que fueron muy valiosos en el desarrollo de algunos temas que se abordan aquí.

políticas económicas². Políticas bien concebidas pero con deficientes relaciones entre el Gobierno y los empresarios pueden resultar ineficaces. Las políticas definen un rayado de cancha, pero el comportamiento efectivo de los agentes económicos depende también de sus percepciones, de sus grados de confianza y de las expectativas que se formulan con respecto al desarrollo futuro del país. De aquí la importancia creciente que se le otorga al establecimiento de vínculos articuladores entre esos actores, los que también se ven afectados por la calidad de las relaciones entre ellos y el sector laboral.

El trabajo está organizado en ocho secciones. La segunda sección, después de esta introducción, hará una referencia muy esquemática al escenario político-económico que se ha venido configurando en Chile a partir de 1990, como consecuencia de la transición democrática. Un tema a destacar, que ha adquirido fuerza en el debate nacional, es el contraste entre la visión exitista, sostenida principalmente a partir del desempeño económico logrado hasta comienzos de 1998, y la visión de progresivo escepticismo sobre las posibilidades de responder a las expectativas de democratización y de desarrollo social. Como podía esperarse, este contraste se ha diluído en 1998-99, los años en que la crisis internacional y el ajuste interno interrumpieron, casi dramáticamente, el alto ritmo de crecimiento económico, que había hecho de Chile un caso paradigmático internacional. La tercera sección planteará el tema central del trabajo, a partir de una breve reseña histórica de los antecedentes de la concertación política que se produjo en Chile a fines de los años 80. En un país que no había conocido experiencias de concertación durante el siglo XX, salvo de muy corta duración, y que aun más, fue desgarrado por los antagonismos y divisiones políticas, la experiencia de construir un gran acuerdo concertacionista para derrotar el proyecto del régimen militar, fue algo inédito.

La cuarta sección extenderá esa reseña a la concertación social que se buscó en el nuevo escenario de 1990, con un nuevo gobierno democráticamente elegido. Se hará referencia al marco económico-social, y al estado de situación de los dos principales actores sociales, el empresariado y el movimiento sindical. En ese año se produjo el primer intento de institucionalización del diálogo social en el Acuerdo Marco de 1990 y el Gobierno se jugó por lograr un acuerdo con la oposición a fin de impulsar una reforma tributaria que permitiera financiar el programa social, como también introducir una reforma laboral que le diera más equidad a las relaciones sociales en las empresas. La quinta sección abordará el tema del sindicalismo, como actor central del diálogo social, así como su

² Ver Eduardo Silva (1996)

evolución y conflictos que ha debido enfrentar. La agenda sindical de los años 90 se ha debatido entre un enfoque reivindicativo de lo que se consideran las "antiguas" conquistas sindicales y un enfoque que incorpora la nueva realidad del mundo del trabajo. La sexta sección se referirá al rol de los empresarios y la formulación de la agenda de los principales organismos que los representan. A pesar de los exitosos resultados de la economía, que han beneficiado directamente a este sector, aquí también se percibe una creciente frustración, tanto por algunas tendencias de la política económica que han afectado especialmente a los exportadores, como por lo que el sector denomina "tendencias estatizantes" y paralización de la "modernización económica". En la sección séptima se analizará el caso del Foro de Desarrollo Productivo. Se hará referencias a las fortalezas y debilidades del Foro y se discutirán algunas sugerencias para darle más efectividad. En la octava y última sección, se extraerán algunas conclusiones.

II. EL ESCENARIO DE LOS AÑOS 90

Han transcurrido casi diez años desde que Chile inició su transición democrática. A su inicio, muchos esperaban que con el régimen democrático comenzaría el deterioro del notable desempeño que había alcanzado la economía en los últimos años de la década de los 80. Sin embargo, las realizaciones de los dos gobiernos de la Concertación han superado todas las expectativas, incluso de sus propios partidarios. Por ejemplo, el PIB creció al 3,5% por año en la década de los 80, mientras que en los años 90 lo hizo a más de 7%, interrumpido solamente por la crisis internacional iniciada en 1997. La tasa de inflación, que en 1984-89 llegó al 20% anual, en promedio, en 1990-98 ha sido inferior al 12% (y para 1999 se prevé inferior al 4%). La tasa de inversión ha alcanzado en promedio al 21% y 25% en cada uno de esos períodos, respectivamente.³

Sin embargo, a medida que transcurrió la década, y especialmente en la segunda mitad de ella, el "clima" social y anímico fue pasando de un estado de entusiasmo y euforia inicial a un estado de desencanto. La euforia inicial se puede explicar por una serie de factores, que han sido bien analizados en la literatura: en primer lugar, y quizás el factor central, el hecho de haber podido pasar de la dictadura a un régimen democrático (aunque imperfecto), contra el escepticismo de la mayoría de la población chilena y de los observadores internacionales; un desempeño notable de la economía, como se acaba de señalar; y la concertación política entre las fuerzas de centro y de izquierda, que hizo

³ Ministerio de Economía, Unidad de Estudios, con información del Banco Central.

posible un gobierno de amplia base de sustentación, un resultado no menor en un país que se caracterizó durante la mayor parte del siglo por la atomización de las fuerzas políticas, y que muchos autores han considerado decisiva en la crisis de la democracia de 1973.

Pero hacia mediados de los años 90, durante el segundo gobierno de la Concertación, comenzaron a aflorar síntomas de descontento, incluso entre quienes han apoyado electoralmente estos dos gobiernos concertacionistas. Entre sus muchas expresiones, durante 1998 se produjo un debate a través de un intercambio de documentos entre varios sectores de la Concertación, en los cuales se discuten los progresos del desarrollo nacional como también sus limitaciones⁴. Desde el mundo de las organizaciones sociales han surgido también críticas, con variados grados de radicalismo y orientaciones, que abordan desde la estructura de la economía de mercado que se ha configurado en Chile, con sus implicancias sociales y distributivas, hasta los temas medioambientales y de derechos humanos.

Un resumen apretado de los principales elementos que han contribuido a este cambio del "clima social" podría incluir los siguientes aspectos.

- 1) El desgaste de la voluntad concertacionista en algunos actores sociales, derivado de su percepción de creciente exclusión. Un sector relevante es el sindical, el cual, a juicio de algunos de sus dirigentes nacionales, después de haber contribuido a la paz social expresando su voluntad de acuerdos con el Gobierno y los empresarios, ha sido subordinado a intereses que le resultan ajenos y sus demandas, postergadas reiteradamente, lo cual se reflejaría en la creciente precariedad de la estructura del empleo y en la persistencia de una distribución del ingreso muy desigual;
- 2) Las dificultades que ha debido enfrentar el modelo económico, basado en el crecimiento exportador, el cual ha tendido a perder dinamismo en los últimos años, especialmente a raíz de la crisis internacional. Las dificultades más permanentes se relacionan con la apreciación cambiaria, proceso sistemático durante los años 90 provocado por el fuerte aumento de las reservas internacionales, el ingreso de capitales externos y el propio éxito exportador. La política económica, especialmente la política monetaria y cambiaria, que han tenido como objetivo principal la disminución de la inflación a niveles internacionales, ha sido también motivo de polémica, especial-

⁴ Ver también Moulian (1997), y Cortázar y Vial (1998)

mente entre los pequeños y medianos empresarios exportadores, que han sufrido las consecuencias;

- 3) El gran empresariado no ha estado ajeno tampoco al desencanto, aunque por motivos diferentes. Su principal motivo de preocupación ha sido lo que denomina el "estancamiento de las modernizaciones" y su percepción de que resurgen tendencias estatizantes;
- 4) En el plano político propiamente tal, la frustración, incluso dentro del gobierno, ante las dificultades para introducir reformas constitucionales que restrinjan el ámbito de acción de los llamados "enclaves autoritarios", los cuales obstaculizan la genuina expresión ciudadana;
- 5) Hacia fines de la década emergen tres situaciones particulares, que han tenido una enorme gravitación en la coyuntura nacional de fines de los años 90: se trata de la crisis asiática, complicada después por la crisis rusa y brasileña, que cambiaron negativamente los parámetros del mercado financiero internacional (riesgo país y credibilidad en la política económica), y obligaron a las autoridades económicas chilenas a impulsar un ajuste económico, que le puso fin a un decenio de alto crecimiento económico; en segundo lugar, el «affaire Pinochet», provocado por la detención del senador vitalicio en Londres y el consiguiente resurgimiento de la polarización política interna. Este último episodio sacó a la luz pública un sentimiento compartido por amplios sectores ciudadanos, de que no se había hecho justicia en Chile ante las violaciones a los derechos humanos durante la dictadura militar. Y, en tercer lugar, la crisis eléctrica sin precedentes en los últimos 50 años que, más allá de sus efectos coyunturales en la actividad económica, puso en evidencia las debilidades del sistema regulatorio y del rol del Estado, cuestionando el proceso de privatizaciones en sectores de utilidad pública. Como tema de fondo, ha resurgido el debate sobre los conflictos entre el interés público y el interés privado.

No puede causar extrañeza la existencia de estos factores de desencanto en Chile, después de diez años de transición democrática, tras una dictadura que se mantuvo 17 años en el poder. Esta etapa de la vida nacional coincide, además, con un proceso de intensos cambios a nivel mundial, que en todas partes está provocando desajustes y procesos de reestructuración. Son procesos que han afectado especialmente los llamados países emergentes, entre los que están los países del Este Asiático, de Europa Central y Oriental y de América Latina. Chile está viviendo, aparte de las situaciones específicas señaladas más arriba, un proce-

so de cambios estructurales de largo plazo, iniciado antes de la transición democrática y que probablemente se extenderá todavía por bastante tiempo en el futuro. Entre ellos puede señalarse: 1) Una reestructuración productiva consecuente con la inserción internacional del país y que determina una crisis de capacidad competitiva en numerosas actividades tradicionales, algunas de las cuales incluso pudieron sobrevivir a los ajustes de los años 70 y 80 (por ejemplo, la industria del carbón). Debe recordarse, además, que esta reestructuración tiene lugar en una economía donde prevalecen fuertes heterogeneidades productivas y desigualdades de productividad; ello se raduce en una estructura desigual de los empleos y de los ingresos, que muestra altos grados de diferenciación⁵; 2) Una política macroeconómica que ha debido adaptarse a las condiciones de una economía abierta y de un sistema financiero internacional que ha crecido a tasas espectaculares en los últimos veinte años, aunque con fuerte volatilidad; 3) Emerge una nueva realidad en el mundo laboral, caracterizada por la necesidad de flexibilidad en el mercado del trabajo, descentralización productiva que obliga a las empresas a especializar sus activos y sus procesos de gestión, atomizando sus operaciones y sub-contratando muchas funciones; 4) Los cambios demográficos y sociales están creando nuevos desafíos a las familias, con gran incidencia en la calidad de vida: se incrementa la participación de la mujer en el trabajo, surgen nuevas necesidades para el cuidado de los niños y de los ancianos, y la educación y el cuidado de la salud pasan a constituir preocupaciones centrales que absorben gran parte de los presupuestos familiares; 5) Todo lo anterior tiene lugar en medio de un proceso de cambio cultural, algunos de cuyos rasgos son la fragmentación y atomización social, la pérdida de identidades colectivas, la masificación de las comunicaciones, que se constituyen en un bien de consumo, la mayor preeminencia del individuo y de sus aspiraciones económicas en la formación de los valores.

Este panorama de fin de siglo provoca una gran incertidumbre. Los parámetros tradicionales de decisión, tanto los del antiguo régimen proteccionista y estatal, como los del régimen neo-liberal que en Chile se entronizó en los años 70, se muestran ineficaces como base para la elaboración de nuevas propuestas. Incluso en el ámbito económico, que es donde parecía haber mayor certidumbre a fines de los años 80, cuando se conformó el llamado "Consenso de Washington", surgen debates nuevos que reconsideran temas aparentemente zanjados. Así, el Banco Mundial en su informe sobre la economía mundial de 1997 reconsidera el papel del Estado, el Fondo Monetario Internacional es criticado por sus estrategias de ajuste en el Este de Asia desde los medios académicos,

⁵ Landerretche (1998)

y los organismos internacionales reconocen que, después de todo, la tan criticada política chilena de ejercer un control sobre los ingresos de capitales de corto plazo fue acertada y le ha permitido a Chile sobrellevar los efectos de la crisis asiática en la mejor forma posible.

Un ámbito donde la incertidumbre parece ser mayor es el político. La crisis de las ideologías pareciera haber dejado huérfanos a los partidos y a los gobiernos. El llamado pragmatismo, que en Chile se encarnó en una de las candidaturas presidenciales de 1999, no es menos huérfana de ideas a la hora de hacer propuestas de futuro, con visión nacional y que den cuenta de algunos de los problemas que se han mencionado.

Sin embargo, como ha planteado Touraine⁶, el problema quizás no es sólo qué hacer, es decir, definir el contenido de las agendas, sino también quién debe hacerlo. En esta visión, el problema no es tanto de falta de ideas sino de coordinación para la acción. Hay un problema fundamental de coordinación social. Los dos paradigmas clásicos, basados en el Estado y en el mercado, no son eficaces por sí solos. El paradigma del Estado se basa en el uso de la jerarquía y el poder y como tal, es centralizador. El paradigma del mercado, en su versión idealizada, postula la descentralización total y su mecanismo de coordinación es el sistema de precios, el cual está sujeto a fallas bien conocidas. Ambos paradigmas, en sus versiones extremas, tienden a ignorar la sociedad y sus múltiples expresiones colectivas. Pero la sociedad de fines de siglo está pasando a ser una sociedad informada, con una creciente demanda por sus derechos ciudadanos y por una participación activa en la definición de las reglas del juego, vale decir, de la institucionalidad política y económica.

Una característica de la transición chilena de los años 90 ha sido el intento de los dos gobiernos de incorporar a los principales actores sociales relacionados con el desarrollo productivo, en particular los empresarios y trabajadores, a las decisiones del ámbito económico-social. El "diálogo social" ha recibido creciente atención en el debate público, impulsado y promovido desde el Gobierno, bajo el predicamento de que sin la participación social no es posible implementar eficazmente las estrategias de ajuste y desarrollo que el país requiere. En este nuevo contexto de "incertidumbres de fin de siglo" el diálogo social aparece, no tanto como un deseo voluntarista, sino como un imperativo para el **aprendizaje social** orientado a la acción y para el establecimiento de **compromisos** responsablemente asumidos. En efecto, cuando los parámetros que históricamente sirvieron de lineamientos básicos para la toma de decisiones y la formulación de políticas han perdido validez, no quedan

⁶ Entrevista en *El Mercurio*, 17 de noviembre de 1996

muchas alternativas a la exploración de caminos nuevos, pero cuya búsqueda debe ser compartida y los riesgos asumidos colectivamente.

Por cierto, la responsabilidad final de gobernar está en los gobiernos. En Chile, los dos gobiernos de la Concertación han demostrado una capacidad de conducción y de eficacia, desconocida en los gobiernos democráticos que antecedieron al régimen militar. A ello ha contribuido, en parte, la amplia base de sustentación política, basada en una coalición de partidos representativa de una proporción mayoritaria de la población. Debe agregarse también el sentido de Estado que ha prevalecido en las autoridades públicas, el cual ha permitido que la toma de decisiones se realice con visiones de país antes que con visiones partidistas o ideológicas. El "affaire Pinochet" ha sido un ejemplo de cómo las autoridades de Gobierno han asumido posiciones que, contrariando sus visiones y preferencias personales o partidistas, han reflejado la responsabilidad de representar al Estado chileno frente a otros Estados. Un tercer factor que debería mencionarse es la sustentación técnica de las políticas, la cual emana de la disponibilidad de una tecnoburocracia de alta calidad.

Sin embargo, por grande que sea la capacidad técnica y política de los gobiernos, el desafío de la gobernabilidad supera las consideraciones puramente gestionarias. Se trata de que las políticas deben dar cuenta de una sociedad mucho más compleja, diversificada e informada que en el pasado. La misma economía ha alcanzado grados de madurez y diversificación inéditos, para no mencionar los vínculos que se han creado con la economía internacional.

Sobra decir que el intento de concertar acuerdos sociales para sustentar las políticas públicas no es inédito. La historia reciente, del último medio siglo, muestra algunas experiencias novedosas e innovadoras de concertación en sociedades que enfrentaban desafíos de gran envergadura, así como traumas sociales y culturales que debían ser superados. Las dos experiencias más relevantes son las del corporatismo social europeo y las del capitalismo administrado del Este Asiático. Pero ambas experiencias, que fueron significativas y útiles en su tiempo, han dejado de serlo incluso en sus países de origen. El corporatismo social europeo se basó en los tres pilares de 1) una política macroeconómica keynesiana, orientada al pleno empleo; 2) un Estado de Bienestar compensador de los desequilibrios sociales provocados por el mercado, en condiciones de economías abiertas; 3) un sistema político social que estimuló la organización de los grandes actores y su participación sistemática en la toma de decisiones⁷. Los desequilibrios económicos inter-

⁷ Katzenstein (1987)

nacionales y las crisis fiscales de los Estados de Bienestar han debilitado el modelo corporatista social, el cual si bien ha perdido la vigencia que tuvo en su formulación original de post-guerra, enfrenta la búsqueda de nuevas variantes, de acuerdo a los desafíos actuales.⁸

El capitalismo administrado asiático se basó en 1) un Estado comprometido con el desarrollo industrial a escala internacional, basado en el aumento de la productividad y la innovación tecnológica; 2) una alianza Estado-empresas-sistema financiero, basada en la consulta permanente para decidir las prioridades de inversión y en el otorgamiento de incentivos pecuniarios para aquellas empresas que lograran desempeños eficaces en torno a las metas de desarrollo; 3) un compromiso de las empresas con sus trabajadores para garantizar el empleo y el acceso a la capacitación. La globalización financiera le significó un duro golpe al modelo asiático, en cuanto se alteró el modelo de financiamiento interno, basado en la regulación, y debió entrar a competir con la rentabilidad financiera internacional.

En Chile se ha hecho intentos por desarrollar la transición democrática en base a una concertación social que no ha sido fácil. Muchos años de antagonismos entre los principales actores sociales y el trauma de los años de la dictadura militar contribuyeron al convencimiento de los líderes políticos de que un desarrollo estable y eficaz, sobre todo en el período de la transición, requería basarse en la búsqueda de consensos y visiones compartidas. Planteado a comienzos del Gobierno del Presidente Aylwin en lo que se denominó el "Acuerdo Marco", el diálogo social contribuyó a la creación de un clima social de tranquilidad, muy distante de la tan temida explosión de demandas reivindicativas que muchos vaticinaban al inicio de la transición. Sin embargo, también es preciso reconocer que se generaron expectativas con respecto a ese diálogo social, que no lograron concretarse. El segundo Gobierno concertacionista, conducido por el Presidente Frei, apoyó una institucionalidad para el diálogo social que ha tenido diversas instancias, siendo una de las principales el Foro de Desarrollo Productivo. La iniciativa ha hecho contribuciones importantes, pero también ha sufrido de debilidades que le han restado trascendencia, como se planteará más adelante.

⁸ Un caso interesante y exitoso en esta búsqueda de una nueva forma de corporatismo social es el de Holanda, país que durante los años 90 ha destacado en la Unión Europea en su desempeño económico y social. Ver al respecto Viser y Hemerijck (1997).

III. LAS EXPERIENCIAS DE CONCERTACIÓN SOCIAL EN CHILE PRE-1990

La guerra civil de 1891 fue la manifestación más cruenta de una tendencia confrontacional que se venía gestando a lo largo del siglo XIX, y que posteriormente dio lugar al predominio de los vencedores sobre los vencidos. Luego vendría la dictadura del general Ibáñez (1927-31), que con su caída abre paso a un largo período de democratización, con la incorporación de las clases medias y proletarias a las instituciones políticas y sociales en un proceso que ha sido calificado de Estado de Compromiso, pero con una semilla de su propia destrucción: una institucionalidad política que no favoreció la política de los acuerdos, sino por el contrario, la atomización y la ideologización extrema, que culminó con la ruptura democrática de 1973.

Dados estos antecedentes históricos, a los cuales se agrega la violencia que implantó el régimen militar a partir de 1973, no fue extraño que durante ese gobierno prevaleciera una estrategia rupturista de la disidencia, que tuvo como objetivos la rebelión y el derrocamiento de la dictadura. Sin embargo, ella se estrelló contra la férrea rigidez del régimen militar y la intransigencia gubernamental. Debieron transcurrir más de diez años de dictadura y aun más, la incapacidad de la movilización social durante la crisis financiera de 1982-84 para modificar siquiera mínimamente la institucionalidad impuesta, para que surgieran los primeros atisbos de que no había otra salida a la democracia que el cambio de estrategia política de la oposición democrática. La evidencia apuntaba a la necesidad de constituir una gran alianza política que buscara el camino de la negociación con el régimen militar, para entrar al juego político que la propia institucionalidad impuesta había creado. Se impuso, así, la opción de aceptar la legitimidad institucional que implicaba aceptar las reglas del juego, para desde ella, acumular las suficientes fuerzas sociales y políticas que permitieran derrotar pacíficamente la dictadura en su propio campo.

Tal fue la estrategia de la Alianza Democrática, que posteriormente dio origen a la Concertación de Partidos por el NO, para enfrentar el plebiscito de 1988, y finalmente a la Concertación de Partidos por la Democracia, para constituir una base de gobierno que cruzó un amplio espectro ideológico y cultural. Por primera vez en el siglo se constituía una alianza de partidos políticos que iban desde la izquierda a la derecha, desde culturas liberalizantes y progresistas a culturas predominantemente conservadoras, pero que compartían una visión común: el retorno a la democracia requería un nuevo enfoque de la política que contemplara deponer del primer plano las diferencias ideológicas, las que a su vez debían actualizarse a la luz de los cambios a nivel mundial; rele-

var una actitud pragmática con miras a privilegiar un objetivo central: hacer posible el retorno a un sistema democrático, con elecciones libres, autoridades renovables en el poder, prensa libre.

La segunda mitad de los años 80 fue intensa en el desarrollo de negociaciones a varios niveles: al interior de los partidos, al interior de los bloques mayoritarios que se habían formado y entre los dos grandes bloques políticos: la Alianza Democrática y el bloque gobiernista⁹.

Un tema no menor fue la negociación al interior de la Concertación de Partidos por la Democracia, una vez que se hubo definido el escenario pre-electoral de 1989, de la estrategia económica que se iba a seguir. El tema era muy sensible por varias razones: históricamente Chile había sido una "economía difícil", para usar la frase de Aníbal Pinto. Pero a fines de los años 80 se estaba logrando un desempeño casi sin precedentes: un alto ritmo de crecimiento económico, una disminución de la inflación, disminución del desempleo, aumento de la tasa de inversión y expectativas optimistas de los inversionistas. Era delicado propiciar una estrategia económica que pudiera echar por tierra un desempeño que había tenido enormes costos sociales y que resultaba alentador para las perspectivas futuras del país. El gran riesgo era romper las expectativas optimistas del sector empresarial e iniciar la transición democrática con un doble frente adverso: el político-militar y el económico.

Estas consideraciones llevaron a los dirigentes de la Concertación a aceptar una continuidad de las líneas gruesas de la política económica (por ejemplo, no cuestionar las privatizaciones de empresas públicas ni de la seguridad social, no cuestionar la apertura comercial, entre otras), pero con un cambio sustantivo en la política social. Ello se logró no sin dificultades al interior de la propia Concertación, ya que subsistían las críticas sustantivas que se habían hecho a la política económica del Gobierno Militar. Un tema central fue cómo reconciliar la postura crítica al neo-liberalismo con la aceptación de las líneas gruesas de la política económica.

Un episodio relevante para entender el desarrollo de los años siguientes fue el proceso de negociaciones entre la Concertación y el bloque gubernamental para introducir reformas constitucionales que a juicio de la Concertación eran las mínimas necesarias, y en opinión de algunos dirigentes políticos del bloque gubernamental (en particular, de Renovación Nacional) eran convenientes. Este paquete de reformas, sometido a plebiscito durante 1989 y aprobado por casi el 85% de los vo-

⁹ Aylwin (1998), Tovar (1998).

tantes, puso en práctica un ejercicio de negociación que no tuvo precedentes durante todo el régimen militar¹⁰. El buen resultado fortaleció las posturas de centro de ambos bloques, aislando a los extremos por ambos lados. Una implicancia de esto fue que quedó abierto el camino para nuevos procesos de negociación inter-bloques a partir de 1990, cuando ya la Concertación de Partidos por la Democracia asumió democráticamente el gobierno en marzo de 1990. Esos procesos se revelarían de gran importancia para el éxito de la gestión del presidente Aylwin, y para un nuevo estilo de conducción de la política chilena.

IV. EL ESCENARIO POLÍTICO-SOCIAL DE 1990

Los primeros grandes desafíos que debió asumir el Presidente Aylwin fueron tres:

- 1) asegurar el compromiso de las Fuerzas Armadas de mantener su neutralidad y prescindencia política, tema nada de trivial si se recuerda que el General Pinochet seguía siendo el Comandante en jefe del Ejército;
- 2) asegurar la continuidad de la inversión privada, dinamizada durante los últimos años de los 80, pero con un sector empresarial atemorizado en el nuevo escenario político por el riesgo de reversión de las políticas económicas favorables al mercado y a la libre iniciativa privada; y,
- 3) dar satisfacción a las demandas del movimiento sindical, y en general, a las aspiraciones reivindicativas de amplios sectores medios y populares, que habían tenido que pagar el alto costo de la estabilización con fuerte deterioro de sus niveles de vida. Estos tres riesgos se podían conceptualizar como el Cada uno de estos riesgos podía incrementarse en función de los objetivos que se proponía el Gobierno de la Concertación: ofrecer verdad y justicia en reparación a las violaciones de los derechos humanos durante el régimen militar; garantizar a la empresa privada la institucionalidad del mercado necesaria para desarrollarse en condiciones competitivas y rentables; equiparar las funciones del mercado con una institucionalidad que asegurara una mayor justicia social y reparación de la deuda social generada durante los años de crisis financiera y ajustes. Eran tres riesgos a evitar, ya que cualquier desequilibrio a favor de uno de ellos podía exacerbar las presiones contrarias, dando origen a ciclos de inestabilidad política y económica que se trataba de evitar.

¹⁰ Tovar, op. cit., pp.73-74

En cada uno de estos ámbitos el gobierno buscó construir consensos amplios en base a procesos lo más incluyentes posibles. Así, frente al tema de los derechos humanos se constituyó la Comisión Verdad y Justicia, que incorporó a una pluralidad de personalidades de distintos orígenes políticos. Frente al tema del rol del mercado, se propuso avanzar hacia un modelo de economía social de mercado respaldado por un acuerdo amplio entre trabajadores y empresarios, en lo que se denominó el Acuerdo Marco. Y frente al tema de las reivindicaciones sociales, se abordó una estrategia de negociación con el principal partido de derecha, Renovación Nacional, a fin de incorporar la noción de que un desarrollo estable y dinámico a largo plazo no podía sino ser compatible con la equidad social, lo cual a su vez requería imponer una mayor carga tributaria al sector privado a fin de asegurar un programa social sólidamente financiado.

Para el nuevo gobierno, era fundamental establecer una alianza social entre empresarios, trabajadores y Estado, que permitiera consensuar las bases de un desarrollo económico con estabilidad, equidad y eficiencia. El sector laboral emergía de los años 70 y 80 muy debilitado en sus organizaciones sindicales y en sus condiciones económicas. Podía esperarse que al amparo del régimen democrático el sindicalismo se fortalecería. Pero ese fortalecimiento podría tener distintas orientaciones, ya fuera hacia una restauración de los viejos principios sindicalistas, reivindicacionistas y confrontacionales, o hacia una búsqueda de nuevas formas de participación y negociación a partir de la realidad económica de los años 90.

Por su parte, el sector empresarial había llegado a tener un liderazgo económico inédito en Chile. Ello se tradujo en un fuerte crecimiento de la inversión privada y de los ingresos del capital. El tamaño del Estado se había reducido, se privatizó la gran mayoría de las empresas públicas y del sistema de seguridad social, se flexibilizó el mercado del trabajo y se liberalizó el mercado financiero. La respuesta productiva del sector privado fue notable en términos de dinamismo, eficiencia y capacidad de iniciativa. Una nueva generación de empresarios se desarrolló en Chile, con una perspectiva de largo plazo y una visión internacional de los negocios.

Desde el punto de vista de la equidad y la estabilidad democrática, se percibía un fuerte desequilibrio tanto en la distribución del ingreso como en las relaciones de poder de negociación. Esta situación podía convertirse en un obstáculo insalvable para el logro de una alianza social que sustentara el desarrollo democrático. El gobierno del Presidente Aylwin le dio la máxima prioridad a la búsqueda de un acuerdo entre las principales organizaciones gremiales, para lo cual convocó a la Con-

federación de la Producción y el Comercio (CPC) y a la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) a fin de establecer un acuerdo tripartito con el gobierno sobre el contenido del programa económico-social. Aunque no hubo acuerdos sobre las políticas específicas, hubo consenso para establecer compromisos básicos de empresarios y dirigentes sindicales.

Ellos contemplaron el reconocimiento por los trabajadores de la legitimidad de la propiedad y la inversión privadas como bases del sistema económico chileno, la necesidad de estabilidad en las reglas del juego y la desideologización de las negociaciones sindicales; por parte de los empresarios, el reconocimiento de la legitimidad de las organizaciones sindicales y de las negociaciones colectivas, así como de la equidad que debe alcanzarse en la distribución del ingreso. La mayor importancia de este acuerdo fue la voluntad política de negociación expresada por empresarios y trabajadores, lo que influyó en la moderación de las demandas sindicales durante los primeros años. Por cierto, ello fue acompañado también por una política social activa del gobierno, la que introdujo dos reformas decisivas, una a la legislación laboral, que mejoró las condiciones de negociación de los trabajadores, y otra que aumentó la carga tributaria a las empresas, a fin de financiar los programas sociales dirigidos a los grupos en extrema pobreza.

V. EL ACTOR SINDICAL POST-90

El sindicalismo chileno ha estado sometido durante los años 90 a profundos desafíos, denotando grandes dificultades para desempeñarse como un actor social relevante. Las expectativas iniciales fueron que durante la transición democrática la CUT podría desempeñar un papel activo en el desarrollo nacional, contribuyendo a la construcción de acuerdos que garantizaran una mayor equidad social. Aunque esta expectativa se cumplió ampliamente en los primeros años del decenio, la realidad muestra un debilitamiento significativo de su capacidad de acción en años posteriores. Hay muchas causas que pueden explicar este proceso. Entre otras, puede señalarse, en primer lugar, una pérdida de la capacidad de convocatoria entre los trabajadores, que se manifiesta en la caída de la tasa de afiliación. Después de una recuperación en los primeros años de la transición (de una tasa de afiliación de 16% en 1986 aumentó a 24% en 1991), la militancia sindical decayó a un 19% en 1996.¹¹ Sin embargo, no necesariamente esta cifra es un buen indicador de la afiliación sindical, ya que ella no incluye a los trabajadores del sector público, algunos de los cuales han demostrado una gran capacidad de movili-

¹¹ Bonifaz y Bravo (1998), p. 339

zación. Si a éstos se agregan los profesores asociados al Colegio de Profesores, la afiliación podría llegar al 25%¹². Esta cifra es comparable a la de algunos países europeos como Holanda y Suiza, aunque muy inferior a los países nórdicos.¹³ En todo caso, la tendencia a la disminución de la militancia sindical es un fenómeno internacional, asociado a las reestructuraciones productivas, al alto desempleo y a la mayor inseguridad en la estabilidad laboral, derivada de las nuevas condiciones de los mercados del trabajo.

Cabe señalar, adicionalmente, que la militancia asociada a la CUT es inferior a lo que sugieren las cifras anteriores, ya que sólo una parte de los sindicatos están asociados a esa Central. Un estudio muestral efectuado por la Dirección del Trabajo, concluyó que un 46% de los sindicatos no estaba afiliado a ninguna organización superior en 1994¹⁴. Aun más, un 16% de sindicatos afiliados se habían retirado de sus instancias superiores, considerando de poco interés la permanencia. Por último, alrededor de un tercio de los sindicatos existentes estaba en receso o inactivo, lo que califica aun más la militancia efectivamente activa¹⁵.

En segundo lugar, una creciente conflictividad al interior de la dirigencia de la CUT, que le ha restado unidad y capacidad de interlocución con el Gobierno y con los empresarios, ha conspirado en contra de la efectividad del sindicalismo y su consiguiente atractivo para los trabajadores¹⁶. Esta conflictividad se relaciona con problemas de liderazgo organizacional, con dificultades para realizar un diagnóstico adecuado de la realidad económico-laboral y construir un discurso y propuestas acordes con ella, y con dificultades de gestión y financiamiento de la propia Central. Reorganizada durante los años 80, después de haber sufrido la represión del régimen militar y la persecución de sus antiguos líderes, la CUT emergió en 1990 como una organización representativa de los trabajadores a nivel nacional, con una capacidad de convocatoria creciente y, sobre todo, con un discurso que asumía la nueva realidad económica y política de la transición y la transformación productiva de una economía de mercado. Una característica importante fue la capacidad de liderazgo de sus principales dirigentes, los cuales pudieron conducir la Central en su período fundacional y en medio de un clima hostil, previo a 1990, contribuyendo en forma sustantiva a la

¹² Rozas (1998), p. 82

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ Dirección del Trabajo (1997).

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ La expresión más visible de esta conflictividad interna han sido las últimas dos elecciones del Consejo de la CUT, cuyos procedimientos fueron cuestionados en su legitimidad por un amplio sector de los dirigentes sindicales.

concertación social y política que facilitó la transición al régimen democrático.

En los primeros años de la transición la Central logró legitimarse como actor relevante, primero al concordar con la CPC el Acuerdo Marco al cual se hizo referencia antes;¹⁷ luego, al concurrir con sus propuestas a la reforma laboral que se plasmó en el nuevo Código del Trabajo en 1993. Esta reforma buscó darle legitimidad a la institucionalidad laboral y superar las principales deficiencias que tenía la legislación heredada del régimen militar.¹⁸ Sin embargo, en la segunda mitad de la década, se inicia un período de debilitamiento, provocado no sólo por las nuevas circunstancias económico-políticas, sino también por la mayor conflictividad interna de la organización, que le restó eficacia y capacidad de conducción. Al decir de su antiguo Presidente, Manuel Bustos, "se ha producido conjuntamente una falta de propuestas y de liderazgo, de conducción y de unidad". "No somos interlocutores para nadie, ni ante el gobierno ni ante los empresarios".¹⁹ "Estamos en una crisis de credibilidad, de afiliación muy fuerte, estamos en una crisis de individualismo de las organizaciones".²⁰

A manera de hipótesis, y a riesgo de simplificación, puede plantearse que esta crisis es consecuencia directa de la confrontación no resuelta entre dos enfoques alternativos con respecto al carácter de la transformación económico-social de Chile en los años 90. Por una parte, hay un enfoque reminiscente del viejo reivindicacionismo de los años 60, cuando predominaba una economía semi-cerrada, con fuerte intervencionismo estatal y en que el Estado asignaba subsidios o generaba rentas con criterios muy amplios de protección social y económica. El sindicalismo, basado en las grandes empresas estatales, contaba además con el apoyo ideológico y económico de los partidos de centro o izquierda, los cuales proveían recursos, dirigentes y programas. Un discurso anti-imperialista y anti-capitalista resultaba atractivo a los trabajadores, los cuales miraban, más allá de las empresas, a cambios revolucionarios del sistema económico en los cuales podrían sustentar sus reivindicaciones.

¹⁷ Aparte del establecimiento de los principios fundamentales de la economía social de mercado que se construiría en Chile, este acuerdo permitió concordar decisiones específicas respecto del aumento del salario mínimo, de las asignaciones familiares, las pensiones mínimas y la creación del Consejo Nacional Consultivo de Capacitación Profesional, entre otras. Ver Rozas, op. cit. p.23

¹⁸ Algunos temas abordados en esta reforma se relacionaron con el término de los contratos de trabajo, eliminando la excesiva discrecionalidad de las empresas; con las organizaciones sindicales y las Centrales; con la negociación colectiva; y con el establecimiento de algunas condiciones mínimas de protección a los trabajadores. Rozas, op. cit. p. 51

¹⁹ Manuel Bustos, entrevista en diario *La Nación*, 26 de abril de 1999.

²⁰ Manuel Bustos, entrevista en diario *Las Últimas Noticias*, 26 de abril de 1999.

Este enfoque sigue teniendo atractivo entre muchos dirigentes sindicales, aun cuando en el nuevo contexto político no tiene ninguna viabilidad. Si bien el discurso de esos sectores no se expresa tan crudamente en esos términos, es permeado por convicciones íntimas que siguen estructuradas en el lenguaje de la guerra fría y la lucha de clases.

Un enfoque alternativo es el que tratan de construir otros sectores del sindicalismo, que se puede calificar de “modernizador”. Se parte de la premisa de que la realidad económico-social y política ha cambiado radicalmente y que, en un mundo globalizado, de mercados abiertos, de competencia internacional y cambios tecnológicos revolucionarios, la realidad de la empresa es otra muy distinta a la del modelo de industrialización protegida. La seguridad laboral ya no puede ser garantizada plenamente por el Estado ni por las políticas internas, al menos dentro de ciertos rangos, pasando a ser la capacidad competitiva, basada en la productividad, la capacitación técnica y el aprendizaje, las claves para el acceso a mejores condiciones de vida de los trabajadores.

Hay que reiterar que estos dos enfoques no corresponden a posiciones excluyentes y absolutas, ya que es posible que se compartan diagnósticos comunes en determinados casos. Pero ellos ilustran las diferencias de énfasis que se percibe en la dirigencia del sindicalismo.

De esos énfasis emergen posturas prácticas diferentes. Del enfoque puramente reivindicativo resurge la actitud confrontacional con la empresa y con el Estado, a quienes se sindicaba como los principales responsables de la falta de equidad social, de los abusos y de la explotación del trabajador, todo lo cual se derivaría de una supuesta continuidad del modelo económico neo-liberal implantado en el régimen militar. El diagnóstico denuncia las privatizaciones, el régimen de seguridad social, la sub-contratación, la segregación de empresas como políticas que buscan debilitar el movimiento sindical. A partir de allí se formulan propuestas de reformas no sólo a las estructuras del mercado laboral, sino también a las estructuras de propiedad industrial, a la concentración económica y en general, a las relaciones Estado-mercado, preconizándose un aumento de la ingerencia del Estado.

Del enfoque “modernizador”, por otro lado, surge una actitud que vincula el aumento del bienestar de los trabajadores con el éxito de la empresa, la cual hay que defender como institución porque ahora funciona en un medio muy competitivo y vulnerable. En este enfoque no se desconoce que hay injusticias, desigualdades, abusos y prácticas anti-sindicales. De hecho, la propuesta busca una reforma del mercado laboral, buscando limitar la extrema flexibilidad de las empresas en los contratos de trabajo a fin de proteger mejor los intereses de los trabajadores.

Pero la superación de los abusos no se logra con medidas que inhiban los mercados y el funcionamiento de la empresa, sino con una institucionalidad social y laboral que otorgue ciertas protecciones mínimas manteniendo al mismo tiempo las condiciones de operación eficaz de los mercados. Se pone especial énfasis en los incentivos para el aumento de la capacitación laboral, camino principal para una mayor participación de los trabajadores en los beneficios del desarrollo.²¹

VI. EL ACTOR EMPRESARIAL POST-90

La década de los años 90 se inició con una difícil relación entre el nuevo Gobierno y el sector privado. El período pre-electoral se había caracterizado por una campaña política de la centro-derecha que pretendía generar una gran desconfianza económica respecto de las intenciones que tendría un eventual gobierno de la Concertación. El fantasma de la Unidad Popular había sido revivido. Sin embargo, una estrategia del Gobierno elegido destinada a ganar la confianza de los inversionistas, basada en la continuidad de las líneas centrales de la política económica, que incluían una alta prioridad para la estabilidad y los equilibrios macroeconómicos, la apertura al exterior, el liderazgo privado de la inversión y, en general, una política de libre mercado, permitió cambiar el escenario y distender las relaciones público-privadas. Las dos áreas más conflictivas fueron las vinculadas al programa social del Gobierno, que incluía una reforma a la legislación laboral y un aumento de la carga tributaria para financiar un programa social más intenso que debía atacar con energía la extrema pobreza. El debate sobre estos temas es conocido y no se volverá sobre ellos²².

Al finalizar la década, sin embargo, nuevamente las relaciones público-privadas aparecen tensionadas, según la interpretación de importantes dirigentes empresariales.²³ Según el dirigente empresarial José Antonio Guzmán, en un plano general "se ha revivido un clima de cierta confrontación...en parte a causa de situaciones políticas, en parte por situaciones sociales y por falta de claridad del gobierno en cómo enfrentar los conflictos...percibo que ha renacido cierta hostilidad hacia el sector empresarial". "El sector político en general no miró con buenos ojos este rol preponderante que habían tomado los empresarios". "Todo ese espíritu de acuerdos que se logró en la primera mitad de los 90, hoy se

²¹ María Rozas expone con amplitud este enfoque en su libro ya citado.

²² Ver Foxley (1993) y Cortázar (1993).

²³ Ver, por ejemplo, entrevista al exPresidente de la Confederación de la Producción y el Comercio, José Antonio Guzmán, diario *La Segunda*, 6 de agosto de 1999.

ha perdido".²⁴ Como temas específicos de preocupación empresarial, este dirigente reitera la política laboral, la política tributaria, la política regulatoria y, en general, "la actitud hacia la empresa privada". Aunque estas inquietudes ya se venían manifestando con anterioridad a la crisis externa, ésta tuvo el efecto de desencadenar una situación restrictiva, de estancamiento y desempleo, propicia en acusaciones recíprocas de falta de liderazgo.

1. Aspectos generales

El desarrollo del sector privado chileno durante la década ha sido muy dinámico y le ha permitido aprovechar las oportunidades de negocios que se han creado. Se han constituido grupos económicos que han dinamizado la inversión. Dirigentes empresariales han participado sistemáticamente en las misiones comerciales del Gobierno en el exterior, con la participación activa del Presidente de la República. El Gobierno ha abierto la construcción de infraestructura vial al sector privado a través del sistema de concesiones. Del mismo modo, en el ámbito social ha crecido la participación privada, especialmente en programas de capacitación. Las políticas de fomento productivo, en cuanto implican asignación de subvenciones para el aumento de la productividad de las pequeñas y medianas empresas, han incorporado a instituciones privadas como intermediarias para la gestión de esos recursos. En los sectores de utilidad pública, se ha venido generando un marco regulatorio que ha estimulado la formación de mercados competitivos para permitir la participación de nuevas empresas competidoras, como en las telecomunicaciones y en el sector de las empresas sanitarias²⁵.

En otros aspectos las relaciones público-privadas han sido más críticas, suscitándose disensos que no han podido resolverse. El tema de las relaciones laborales en las empresas ha sido especialmente sensible, sobre todo a partir de la iniciativa del Gobierno de introducir reformas en la legislación sobre negociaciones colectivas. El sector privado ha rechazado rotundamente los cambios legislativos propuestos, tendientes a ampliar la cobertura de la negociación colectiva. El intento del Gobierno de lograr la aprobación del proyecto de ley sobre reforma laboral, mediante el recurso de urgencia, a fines de 1999 y en plena campaña presidencial, provocó una reacción de extrema dureza de los gremios empresariales²⁶.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ La excepción ha sido el sector eléctrico, donde el marco regulatorio es muy deficiente y las relaciones público-privadas han sido más difíciles. Ver el trabajo de Eugenio Rivera en este libro.

²⁶ En definitiva, el proyecto de ley no logró ser aprobado en el Senado. Un resultado, sin embargo, fue que con posterioridad, tanto los empresarios como los partidos de derecha y su candidato presidencial reconocieron la necesidad de abordar una nueva legislación del trabajo, por lo que el tema quedó agendado para el futuro.

La política fiscal ha merecido críticas también de parte de los dirigentes empresariales, los que le asignan la responsabilidad por la apreciación cambiaria durante la mayor parte de la década, aparte de considerar que una política fiscal expansiva ha sido contraproducente para el aumento de la inversión privada, por su efecto en la tasa de interés. Y respecto de las empresas estatales, aunque son pocos los sectores donde subsisten, los empresarios han sido reiterativos para sostener una falta de modernización del Estado, por la lentitud para privatizar esas empresas. En ámbitos sectoriales específicos, como la agricultura, algunos sectores industriales como el textil y el vestuario, y la pequeña y mediana empresa, ha persistido una crítica empresarial por una supuesta desprotección comercial en que se encontrarían estos sectores.

Una lectura superficial del discurso empresarial, sobre todo en los últimos años, podría inducir a suponer que la política económica ha sido muy contraria a los intereses de ese sector, coartando las posibilidades de desarrollo y contribuyendo a generar una desconfianza propia de otras épocas. En contraste, el discurso sindicalista muestra una percepción totalmente distinta. Para este sector, el Gobierno ha desarrollado una política pro-empresarial y anti-laboral. El sindicalismo expresa su desencanto por lo que considera la falta de fuerza política del Gobierno para impulsar la reforma laboral que permitiría ampliar las posibilidades de la negociación colectiva. Por su parte, el Gobierno ha desarrollado un discurso concertacionista, que busca convocar a empresarios y trabajadores a asumir el desafío del desarrollo del país en el marco de la globalización, con una estrategia de cooperación y de alianzas sociales que permitan el crecimiento competitivo de las empresas, en condiciones de equidad, de manera de lograr una mayor integración social. El Gobierno convoca al sector privado a ser eficaz en la búsqueda de la competitividad, pero también incorporando a los trabajadores a los beneficios de la mayor productividad. Por otro lado, convoca a los trabajadores a superar la visión confrontacional y antagónica con los empresarios, recordando que el éxito de aquellas es condición del aumento de los empleos y de los salarios. Estas convocatorias se han traducido institucionalmente en iniciativas como el Acuerdo Marco de 1990 y el Foro de Desarrollo Productivo, desde 1994.

2. La política macroeconómica

La política macroeconómica ha sido un área de permanente controversia entre el Gobierno y los dirigentes privados, al punto que en ocasiones se ha estado cerca de rupturas abiertas.²⁷ Esta sección abordará el

²⁷ Por ejemplo, en marzo de 1999 el Ministro de Hacienda asumió un tono más duro y expresó que

tema de los acuerdos y disensos entre el Gobierno y los empresarios, con respecto a la política macroeconómica, especialmente en la segunda mitad de la década.²⁸

En términos generales, la política macroeconómica chilena ha mostrado una gran eficacia en los años 90, la que se expresa en un alto ritmo de crecimiento promedio, una disminución sostenida de la inflación, un aumento de la tasa de inversión y en particular, de la inversión extranjera²⁹. Pero es evidente que el propio desarrollo alcanzado plantea nuevos dilemas que desafían las estrategias en curso. Se ha intensificado el debate nacional acerca de la eficacia de algunos instrumentos que ha utilizado la política macroeconómica, como las normas de encaje sobre los ingresos de capital de corto plazo, la política cambiaria, el uso de la tasa de interés y el nivel del gasto fiscal, así como la coherencia entre éstos.

El debate permite decantar dos posiciones que se han perfilado. Para los sectores más proclives al modelo neo-liberal de desarrollo y para la gran empresa, la estrategia debiera consistir en una profundización de la liberalización financiera, de las privatizaciones y de la disminución del tamaño del Estado³⁰. El modelo óptimo sería uno de plena inserción en el sistema financiero internacional, con muy pocas restricciones³¹. La institucionalidad financiera nacional debiera adecuarse a estas exigencias. Por esta vía, Chile podría especializarse en servicios financieros y convertirse en un centro financiero internacional, que sería el motor del crecimiento. Durante 1997 hubo numerosas conferencias y seminarios organizados por el sector privado, con alta presencia de consultores financieros internacionales, desde donde se plantearon severas críticas a una supuesta pasividad del Gobierno chileno para asumir esa estrategia. A

“lo que me gustaría es que los empresarios no se cuelguen de excusas para hacer lo que tienen que hacer: aumentar su cartera de proyectos y contratar más gente”, aludiendo a que las condiciones estaban dadas para reiniciar la reactivación después del ajuste. La réplica del Presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio no se hizo esperar: “El sector privado no se mueve en estas materias por órdenes que se den o acuerdos tácitos”. *El Diario*, 17 de marzo de 1999. Posteriormente, el Ministro de Hacienda invitó a los dirigentes empresariales a constituir comités de trabajo público-privados para impulsar la inversión privada.

²⁸ En opinión de Walter Riesco (1998), Presidente de la CPC: “Se cometieron una serie de errores desde el año pasado. Primero, la paralización en modernización, y eso no sólo lo han dicho los empresarios, sino también analistas extranjeros que dijeron que el país se estaba quedando atrás. A esta situación se suma un gasto fiscal que todos los años-salvo en año 1995- ha sido más alto que el de la tasa de crecimiento. Otro error: el aumento extraordinario del ingreso mínimo; no fue una buena señal para el reajuste de remuneraciones del país”.

²⁹ Es importante diferenciar el período hasta 1998 del que le sigue, ya que este último ha estado dominado por una controvertida política de ajuste frente a la crisis internacional.

³⁰ Ver, por ejemplo, opiniones de Cristián Larroulet, Director Ejecutivo del Instituto Libertad y Desarrollo en el diario *El Mercurio*, 13 de diciembre de 1997.

³¹ Ver reportaje en diario *El Mercurio*, 8 de diciembre de 1996.

juicio de varios de estos observadores, extranjeros y nacionales, Chile se estaría quedando atrás frente a otros países de América Latina³².

Para las autoridades económicas nacionales, el modelo de desarrollo exportador vigente no necesita cambios radicales, ya que ha demostrado su dinamismo y eficacia, lo que no excluye seguir perfeccionando algunos aspectos más específicos³³. Incluso se observa que Chile aparece muy bien clasificado en los rankings internacionales de competitividad. Uno de los aspectos más reconocidos en el exterior es la política fiscal chilena, una de las pocas que puede exhibir un superavit sostenido, aunque decreciente. Para el Ministro de Hacienda, no hay tal pasividad en la modernización de la institucionalidad económica.³⁴

El Gobierno no descarta la profundización financiera, pero le asigna alta importancia a la necesaria prudencia que debe ejercerse en la integración financiera internacional. Hay demasiadas experiencias de liberalizaciones rápidas y amplias, que han terminado en profundas crisis financieras, con efectos sociales muy regresivos³⁵.

Dos temas macroeconómicos han sido especialmente conflictivos para los empresarios. Uno de ellos es el del gasto fiscal. El segundo tema, relacionado con aquél, es el de la tasa de interés. Estos dos factores han sido considerados desincentivadores para la actividad privada. El argumento, puesto muy simplificado, es el siguiente. El Gobierno ha tendido a mantener un nivel de gasto fiscal excesivamente alto. Como al mismo tiempo, el Banco Central se propuso una meta de inflación decreciente, un crecimiento del gasto público por encima del PIB ha significado que el gasto privado debía crecer más lentamente³⁶. Para esto, el Ban-

³² Ver entrevista a Alberto Verme, jefe de la división Banca de Inversión para América Latina de Salomon Brothers, diario *El Mercurio*, 28 de junio de 1997.

³³ A los cuales se hará mención en la sección siguiente.

³⁴ Eduardo Aninat Ureta, "¿Se ha perdido el liderazgo en lo económico-social?", diario *El Mercurio*, 1 de julio de 1997. Por otra parte, el informe citado del Fondo Monetario Internacional sobre la economía chilena en 1997 sostiene textualmente: "Los directores felicitaron a las autoridades por el impresionante avance logrado en las reformas estructurales, entre las que se incluyen las recientes medidas para fortalecer el sistema bancario, adoptar reformas en el campo educacional, y mejorar el sistema judicial..."

³⁵ Ver el trabajo de Carlos Budnevich, en este libro.

³⁶ Esta afirmación depende del período que se considere. Como tendencia a lo largo de la década, el gasto total del Gobierno Central ha sido muy estable en relación al PIB. Sin embargo, si se considera al sector público no financiero, que incluye las empresas públicas, el superavit como proporción del PIB es creciente hasta mediados de la década pero decreciente después. Incluso en 1998 pasó a ser negativo, lo que refleja la caída del precio del cobre y un aumento superior a lo esperado del gasto fiscal. Si además se agregara el déficit del Banco Central, que es el 1% del PIB, el déficit público es mayor.

co Central ha aplicado persistentemente una política de tasas de interés altas, las que serían desestimulantes para la inversión privada.

Adicionalmente, una tasa de interés real alta, en condiciones de inflación decreciente, resulta muy atractiva para los ahorrantes extranjeros (sobre todo cuando las tasas en Estados Unidos son bajas, como ocurrió durante varios años), lo cual induce al aumento de los fondos externos. Dos efectos de esto son una tendencia a la caída del tipo de cambio real y un aumento de las reservas internacionales. Esta mayor disponibilidad de fondos externos obliga al Banco Central a mantener altas las tasas de interés, para contrarrestar el efecto monetario expansivo que ellos tienen. El Banco Central ha tenido que enfrentar una contradicción inherente en su política monetaria: mantiene altas las tasas de interés para frenar el gasto privado, pero con ello estimula los flujos externos, con efectos expansivos en la liquidez. De aquí que los dirigentes empresariales han planteado reiteradamente la necesidad de que el Gobierno disminuya el gasto fiscal, o al menos su crecimiento por debajo del PIB, para aliviar las tensiones en el sistema monetario y en el mercado cambiario (y, de paso, disminuir la carga tributaria, tema cuyo debate se ha estado postergando sucesivamente)³⁷.

Un motivo adicional de conflicto surgió a raíz de la política del Banco Central de encarecer el costo de los flujos externos de capital de corto plazo, a través del encaje a esos depósitos. La lógica de esta política es que con ella disminuirían los flujos externos de corto plazo, al disminuir el diferencial entre la tasa de interés interna y las externas. Para los dirigentes privados, especialmente del sector financiero, esta política es ineficiente e ineficaz, porque a la larga, se desarrollan nuevos mecanismos para evadir el costo del encaje, aparte de que por sí misma contribuye a mantener alto el costo del crédito interno, desestimulando la inversión privada. Otra consecuencia negativa es que esta política aleja las posibilidades de que Chile se convierta en un centro financiero internacional, el cual supone una apertura financiera muy amplia. En todo caso, el encaje a los créditos externos fue suspendido por el Banco Central durante la crisis de 1998, debido a la mayor escasez de capitales del exterior. Pero las autoridades monetarias han sido explícitas al sostener que el uso del instrumento no ha sido descartado una vez que se normalicen las condiciones financieras.

³⁷ Un estudio del ex asesor del Ministerio de Hacienda, José de Gregorio, argumenta que la evidencia empírica no avala la hipótesis de una relación inversa significativa entre gasto público y tipo de cambio. Si hay algún efecto, sería poco importante y a un costo demasiado alto en términos de gasto público. Según este economista, un aumento de un peso en el tipo de cambio requeriría sacrificar 100 millones de dólares de gasto público. Por lo tanto, aunque hay una relación entre ambas variables, ella sería irrelevante en términos prácticos. Ver "No se debe eliminar la banda", *El Mercurio*, 13 de septiembre de 1997.

Es paradójal que para diversos observadores de organismos internacionales, tradicionalmente partidarios de la liberalización económica, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, el encaje ha sido un instrumento eficaz para proteger a la economía chilena de la alta volatilidad de los capitales internacionales que se presenta en situaciones de crisis, como ocurrió en 1995 con la crisis mexicana y más recientemente con la crisis asiática.

Con relación a la política fiscal, las autoridades del Ministerio de Hacienda estiman que no es factible recurrir a la disminución estructural del gasto fiscal, por varias razones³⁸. En primer lugar, representa una proporción baja del gasto global, del orden del 20%, por lo cual su contribución a un ajuste macroeconómico sería muy pequeña. Mucho más relevante es el gasto privado, que representa una proporción muy superior. En segundo lugar, la mayor parte del gasto está destinada a los objetivos de la política social, que para el Gobierno del Presidente Frei tiene una alta prioridad. En tercer lugar, se sostiene que el Fisco ha contribuido positivamente al programa de estabilización toda vez que ha habido un superavit fiscal sostenido durante los años 90. El ahorro público ha estado aumentando sistemáticamente desde un 4,9% del PIB en 1993 a un 5,5% en 1997, pero con una caída en 1998³⁹.

En lo que hay un acuerdo general es en la conveniencia de aumentar la tasa de ahorro nacional. Las autoridades prefieren evitar una incidencia mayor del ahorro externo, que significa mayor vulnerabilidad⁴⁰. Pero, sostienen, el peso del aumento del ahorro recae en el sector privado. A fines de 1997 el Ministro de Hacienda designó una comisión de expertos con el objeto de proponer una política de aumento de la tasa de ahorro nacional, pero sus recomendaciones fueron postergadas para tratarlas en una futura reforma tributaria.

Otra implicancia de este debate afecta a la política cambiaria. En efecto, debido a los elevados flujos de capitales externos, que en algunos años superaron los deficit en cuenta corriente, se acumuló una sobreoferta de divisas que presionó a la baja del tipo de cambio real. Se estima que entre 1990 y 1998 esta baja llegó a un 30%. La apreciación cambiaria tiene varios efectos inconvenientes. En primer lugar, al ser una apreciación continua, ella constituye un premio adicional a los capitales externos de corto plazo que ingresan, puesto que la apreciación se agrega a la renta-

³⁸ Con todo, en 1998 hubo varios recortes presupuestarios con el objeto de contribuir al ajuste frente a la crisis externa.

³⁹ Datos del Ministerio de Hacienda y Banco Central.

⁴⁰ Se reconoce la inevitabilidad de un aumento del ahorro externo en el corto plazo, por el mayor deficit comercial que provocó la crisis asiática en Chile.

bilidad directa obtenida. En segundo lugar, puesto que la política cambiaria está definida por una banda ajustable, al presionar el dólar el piso de la banda, el Banco Central se obliga a comprar divisas, por las cuales obtiene una rentabilidad inferior al costo que tiene para el Banco la emisión de pagarés. Este efecto ha contribuido a aumentar el déficit operacional del Banco Central. El tercer efecto de la apreciación cambiaria es el desincentivo que se ha estado produciendo entre los exportadores, especialmente los pequeños y medianos (de hecho, las exportaciones no tradicionales están creciendo más lentamente que el total). Para este sector, la apreciación cambiaria en los años 90 ha sido un problema insoluble, que le ha quitado competitividad. Por ello su planteamiento se ha orientado en dos direcciones principales: por una parte, la reivindicación cambiaria, y por otra, una demanda de apoyo público para el fortalecimiento de su productividad. Este sector ha entendido bien que los problemas de competitividad internacional que enfrentan los pequeños empresarios no se solucionan sólo con la devaluación real sino requiere un aumento de la productividad y de la modernización empresarial. Esto implica recursos para capacitación e innovación tecnológica, objetivos con importantes externalidades que justificarían subsidios públicos. Por lo tanto, su demanda no se dirige a la restricción del gasto fiscal sino a una política que permita la devaluación real simultáneamente con el financiamiento de programas para el mejoramiento de la productividad.

El Gobierno ha reconocido el problema que la apreciación cambiaria le genera a los exportadores, especialmente los no tradicionales. Esto ha dado origen a algunas diferencias de opinión entre las autoridades económica del Gobierno y el Banco Central. Para paliar en parte el problema, el Gobierno ha impulsado una política de fomento a la productividad, la que ha contribuido a un aumento de ella a una tasa muy alta, del orden del 5% en los años 90, lo que contrasta con el promedio anual de incremento en los años 80, del 1,7%⁴¹. El mayor ritmo de crecimiento de la productividad se ha logrado en los sectores transables, más que en los no transables⁴², lo cual ha permitido defender la competitividad internacional. La estrategia gubernamental con respecto a los pequeños y medianos exportadores se basa en una política de fomento a la productividad, la cual está en práctica desde comienzos de los años 90. Existe una variedad de instrumentos de fomento, con especial énfasis en el desarrollo regional, que le están permitiendo a las pequeñas y medianas empresas acceder a la asistencia técnica y a la modernización tecnológica⁴³.

⁴¹ En base a las Cuentas Nacionales no revisadas.

⁴² Centro Nacional de la Productividad y la Calidad (1997).

⁴³ Landerretche (1998), op. cit. Ver también el artículo de Claudio Maggi en este libro.

La crisis internacional vino a modificar el panorama económico general, y en particular, el mercado cambiario. Se produjo una devaluación real del orden del 6% desde inicios de la crisis hasta comienzos de 1999, la que podría haber sido mayor, de no mediar la política del Banco Central de impedirla a través del aumento de las tasas de interés, a fin de no arriesgar la meta inflacionaria y no generar expectativas perversas que podrían desatar procesos especulativos en contra del peso. Esta política dio motivo para nuevas controversias con el sector privado, algunos de cuyos dirigentes expresaron su frustración por no aprovechar la coyuntura para lograr una mayor devaluación real, y por tener que enfrentar nuevamente un período de altas tasas de interés. Estas se consideran muy perjudiciales para la actividad productiva. De hecho, en el último trimestre de 1998 se produjo una caída de la actividad, la que se prolongó durante el semestre siguiente, dando origen a una recesión que no se había sufrido desde los años 80, si bien de magnitud muy inferior a aquélla. Las proyecciones de crecimiento del PIB para 1999 fueron sucesivamente ajustadas a la baja, estimándose a mediados del año que prácticamente no habría crecimiento. Esta tendencia indujo al Banco Central a terminar con la política de ajuste monetario a fines del primer semestre de 1999 y rebajar la tasa de interés de referencia en varias etapas hasta un 5%, al mismo tiempo de permitir una devaluación real adicional. Por su parte, el Gobierno anunció un paquete de políticas reactivadoras de la demanda interna, ante la intensidad que estaba alcanzando el desempleo, cercano al 10% en el mes de junio. Se cobró conciencia, por parte de las autoridades, que el ajuste había sido excesivo, y que la crisis internacional no llegaba a la intensidad que en un momento se temió.

3. La estructura del desarrollo productivo

A partir del buen desempeño que ha exhibido la economía chilena en el plano macroeconómico durante la mayor parte de los años 90, así como de la modernización de su institucionalidad económica, se han hecho evidentes algunas carencias y debilidades del desarrollo económico nacional. En el diagnóstico gubernamental, éstas se relacionan principalmente con los niveles meso y microeconómico, así como con la institucionalidad social. Para ponerlo en términos sintéticos, se estima que se ha hecho un buen diseño del funcionamiento económico a nivel macroeconómico (aun cuando subsistan desajustes finos en el manejo de algunos instrumentos), pero todavía hay importantes insuficiencias en la construcción del tejido social y económico, que es el que debe darle la fuerza de sustentación y proyección en el tiempo al desarrollo.

Varios indicadores apuntan en esa dirección. Por ejemplo, el alto crecimiento económico de los años 90 hizo posible un crecimiento de la productividad superior al 5% hasta 1998, el cual se compara muy favorablemente con una tasa inferior al 2% en los años 80. Ese crecimiento de la productividad a su vez facilitó el aumento de los salarios reales a un ritmo cercano al 5% en los 90, en condiciones de inflación decreciente. Sin embargo, una mirada más desagregada muestra las enormes diferencias de remuneraciones que subsisten entre distintas actividades, ocupaciones y regiones, debido a la heterogeneidad productiva que caracteriza el tejido económico. Esas diferencias no son explicadas por las calificaciones respectivas, ya que incluso para niveles similares de calificación existen diferencias que superan un factor de 10.⁴⁴ A nivel regional, la Región Metropolitana continúa concentrando los recursos económicos, tanto en cantidad como calidad, mientras la pobreza subsiste en regiones como la Araucanía.

Las fuertes diferencias de productividad entre sectores productivos y entre regiones sugieren también una debilidad en la competitividad internacional, ya que hace difícil el acceso a las oportunidades del comercio internacional a los segmentos menos productivos. El dinamismo de las ventajas competitivas hace que en un país determinado haya permanentes cambios entre sectores que adquieren esas ventajas y otros que las pierden. Un país que tiene concentradas sus ventajas competitivas sólo en ciertos segmentos de la estructura productiva, se hace muy vulnerable a los factores que podrían deteriorar esas ventajas, ya sea por caída de los precios de exportación, mejoramientos tecnológicos en el exterior, etc.

En otros aspectos se manifiestan también las debilidades en la estructura del desarrollo productivo. Por ejemplo, respecto de la inversión, aunque la tasa de inversión bruta muestra un aumento importante en los años 90, la inversión en tecnología es baja en términos comparativos internacionales. Aun más, la participación del sector privado en el esfuerzo tecnológico es muy inferior a la que tiene en otros países más desarrollados, y aun en los países asiáticos de reciente industrialización. En los ranking de competitividad internacional incluso Chile ha tenido un retroceso respecto de años anteriores a 1998 en la ciencia y la tecnología. Según el índice del IMD el país cayó del lugar 27 en 1996 al lugar 34 en 1998⁴⁵, y según el índice WEF, bajó del lugar 23 al 28 en el mismo rubro⁴⁶. Y es sabido que la innovación tecnológica es uno de los factores más relevantes en la explicación del crecimiento económico moderno.

⁴⁴ Landerretche (1998), op. cit.

⁴⁵ IMD (1998).

⁴⁶ World Economic Forum (1998).

En el ámbito de los recursos humanos, el ranking internacional también muestra posiciones desmejoradas para Chile. Aunque se ha logrado una buena posición para la flexibilidad del mercado del trabajo, en el lugar 4 a nivel internacional (índice WEF), otros indicadores relacionados como el promedio de escolaridad de la fuerza de trabajo, la capacitación interna en las empresas o la participación de la mujer, muestran bajos desempeños comparativos de Chile (el índice del IMD ubica este rubro en el lugar 32, en tanto el WEF en el lugar 11). Por otro lado, como se ha señalado, en la percepción de los dirigentes sindicales predomina la opinión de que la participación de los trabajadores en las empresas es muy deficiente y que no han variado los modelos de gestión empresarial, en cuanto a mantener relaciones autoritarias y verticales, y escasas oportunidades de acceder a la capacitación. Por el contrario, se habrían intensificado prácticas que en la búsqueda de mayor flexibilidad laboral, han afectado negativamente la estabilidad del trabajo y de las remuneraciones.

Estas consideraciones apuntan a una conclusión, que por lo demás ha sido avalada por la experiencia internacional. Se trata de que un crecimiento dinámico y sostenido en el tiempo no puede basarse sólo en la acumulación de capital y la competitividad de algunos sectores orientados a los recursos naturales. Se requiere también que haya una estructura social y económica integrada. Esta es la base del aprendizaje que hace posible la innovación, la movilidad de recursos entre distintas opciones productivas y una motivación de la población para participar activa y eficazmente en el desarrollo de la economía. Es la base también para que las instituciones sociales y políticas adquieran una legitimidad que debe sustentar el desarrollo democrático. Eficacia económica y legitimidad política son dos componentes inseparables de un desarrollo dinámico y de una sociedad que la abre nuevas oportunidades a sus miembros. Por ello es que un desarrollo con equidad no es sólo un imperativo ético, sino también una necesidad de eficacia del desarrollo moderno.

Estas inquietudes motivaron a las autoridades de Gobierno a invitar a representantes del sector privado y del sector sindical a constituir una mesa de diálogo permanente para debatir y acordar una estrategia de desarrollo productivo coherente con los objetivos de la equidad distributiva, modernización de las relaciones laborales y eficacia competitiva. Esta iniciativa dio origen al Foro de Desarrollo Productivo en 1994.

VI. EL CASO DEL FORO DE DESARROLLO PRODUCTIVO COMO INSTRUMENTO PARA LA CONCERTACIÓN SOCIAL⁴⁷

A diferencia del Acuerdo Marco, se trata de un órgano institucionalizado que desarrolla una actividad permanente de estímulo al diálogo social para concordar una agenda de políticas para el desarrollo productivo. Su actividad principal es una reunión cumbre anual, de la cual se realizaron cuatro hasta 1999. En ésta, se convoca a los máximos dirigentes empresariales, sindicales y autoridades de Gobierno, sin excluir al sector político y al académico. Se contempla también la realización de Foros de Desarrollo Productivo en las regiones.

En su desarrollo, el FDP ha tenido avances y retrocesos. Con un comienzo esperanzador, el primer FDP convocó a una amplia audiencia de empresarios y dirigentes sindicales, los que junto a las autoridades de gobierno debatieron una nutrida agenda de propuestas. Sin embargo, la segunda versión del Foro, que debería haber ocurrido a fines de 1995, debió suspenderse ante el retiro de la CUT, la cual consideró que se habían deteriorado las relaciones con sus interlocutores público y privado y no se justificaba su participación. Pareció que la iniciativa entraba en una crisis prematura. Sin embargo, prevaleció el convencimiento de la Central Unitaria de Trabajadores de que poco se ganaba restándose de este esfuerzo. El FDP podía ser un buen espacio para debatir las posiciones sindicales. Ello hizo posible replantear la segunda convocatoria al FDP, la que se realizó a mediados de 1996.

A lo largo de los años de actividad del FDP, se han decantado los lineamientos básicos que lo orientan, a partir de una agenda que se ha tratado de consensuar, no siempre con éxito, entre dirigentes empresariales, sindicales y autoridades de Gobierno.

1. Los objetivos estratégicos

El FDP se basa en la premisa de que en la formulación de las políticas de desarrollo deben concurrir también los actores sociales, representativos de los grandes estamentos de la sociedad, los cuales deben

⁴⁷ Formalmente, se trata de un programa del Ministerio de Economía, creado en virtud de un Decreto Supremo. Su órgano institucional es el Consejo, presidido por el Ministro de Economía, y formado por 24 Consejeros que representan al Gobierno, al sector empresarial y al sector sindical. El Gobierno es representado por 8 Ministros de Estado, el sector empresarial por la Confederación de la Producción y el Comercio, más 4 representantes designados por el Presidente de la República, y el sector sindical es representado por la Central Unitaria de Trabajadores, más 4 Consejeros designados por el Presidente. El órgano ejecutivo es la Secretaría Ejecutiva.

aportar sus respectivos puntos de vista. Esta participación es necesaria no sólo porque corresponde al perfeccionamiento de la democracia, sino también porque los actores sociales aportan elementos necesarios a las políticas públicas: identificación de los problemas que surgen en la base social; información sobre la sensibilidad de los distintos agentes sociales ante las políticas propuestas; evaluación de las políticas aplicadas y, algo muy importante para la efectividad de las políticas, compromisos para la acción. Estos compromisos recíprocos pueden hacer una gran diferencia en la efectividad de las políticas. Desde este punto de vista, la contribución principal que aspira realizar el Foro es facilitar la gobernabilidad democrática, toda vez que la efectividad de las políticas depende en última instancia de su legitimidad social, lo cual involucra el compromiso de los actores sociales.

En función de ello, la propuesta del Foro de Desarrollo Productivo le asigna gran importancia a la construcción de confianzas entre los actores sociales. Como se expresaba antes, Chile es un país en el cual por tiempos muy largos ha predominado la desconfianza y la confrontación. Uno de los grandes logros de la transición democrática de los años 90 ha sido que algunos de los antagonismos más duros, entre partidos políticos de visiones y culturas diferentes, han podido superarse estableciéndose acuerdos de cooperación y de concertación para proyectar una visión común del desarrollo a largo plazo.

Estos avances en el plano político requieren ejercicios similares en el plano social. La vieja confrontación entre capital y trabajo, hizo de la empresa un campo de batalla donde todos los agentes y el país como un todo salieron perdiendo. En el nuevo escenario de la globalización, la empresa pasa a ser un espacio en que empresarios y trabajadores deben cooperar si quieren lograr una base de crecimiento y beneficios compartidos. Sin ignorar los conflictos de intereses, que son naturales y legítimos, a partir de acuerdos de confianza y cooperación es posible acotarlos para privilegiar aquellos ámbitos en los que sí se generan intereses comunes. Una manera de desarrollar vínculos de confianza es fortalecer la interacción y abordar colectivamente los temas de interés común. De aquí que el quehacer del Foro trata de caracterizarse por un estilo y metodologías de trabajo que aumenten las posibilidades de creación de confianzas y construcción de redes de cooperación, para lo cual se trata de privilegiar los temas más susceptibles de consenso y utilizar metodologías que faciliten la interacción.

2. La agenda del Foro de Desarrollo Productivo

La agenda del Foro de Desarrollo Productivo ha variado con los

años, ya que ella se define anualmente en el Consejo, en función de las propuestas y acuerdos que se establecen entre los tres sectores participantes. En general, se ha evitado incorporar temas contingentes y propios de la coyuntura, ya que el objetivo general del Foro es darle impulso a la reflexión sobre nuevos temas que se perciben como relevantes a futuro. Esto no siempre ha sido posible. Pero a pesar de la variedad de los temas específicos que se han tratado, hay algunos que han tenido una presencia permanente. Ellos se refieren a las condiciones para un desarrollo competitivo, la integración social al desarrollo, la modernización de la empresa y de las relaciones laborales, la modernización del Estado, la sustentabilidad ambiental del desarrollo, y la descentralización y desconcentración regional. Pero el contenido específico de estos temas varía dependiendo de los avances y prioridades sucesivas.

En 1998 el Consejo del Foro aprobó la idea de desarrollar un proyecto abiertamente orientado a la reflexión de largo plazo, con miras a lograr que Chile sea un país moderno y equitativo hacia el año 2010, ocasión del segundo centenario de la Independencia nacional. Se organizó el "Proyecto Agenda 2010", el cual convocó a cinco grupos de trabajo que funcionaron durante cinco meses, culminando esto en una Conferencia a fines del año.

A continuación, se presenta una breve descripción de las principales áreas de trabajo⁴⁸.

1) Condiciones para la competitividad internacional

Como se planteó más arriba, uno de los principales desafíos en la estrategia de desarrollo productivo de Chile es profundizar la llamada segunda fase exportadora, que pretende diversificar la estructura de exportaciones, así como darle más valor agregado y contenido tecnológico a los sectores que ya se han consolidado. Para esto se ha diseñado un conjunto de políticas e instrumentos de fomento productivo orientados especialmente a la pequeña y mediana empresa. Su órgano ejecutor es la Corfo⁴⁹. Sin embargo, a fin de estimular a las PYMES a impulsar sus propias estrategias de modernización productiva y a desarrollar una cultura de la innovación y la calidad, la primera reunión anual del Foro, del año 1994, debatió el tema y acordó la creación del Centro Nacional de la Productividad y la Calidad, organismo que debería asumir ese objetivo. El CNPC ha estado en funcionamiento desde 1995, con un programa de

⁴⁸ Para mayores detalles de esta agenda, se puede consultar las Memorias del Foro de los años 1994 a 1997 y los documentos técnicos y de trabajo que se han publicado.

⁴⁹ Ver el trabajo de Claudio Maggi en este libro.

trabajo que contempla la realización de cursos de capacitación y seminarios dirigidos a empresarios y trabajadores. Adicionalmente, instituyó el Premio Nacional de la Calidad, que se otorga anualmente en las categorías de empresa grande, mediana y pequeña. Este Premio es un instrumento no sólo de reconocimiento y estímulo a la modernización de las empresas, sino sobre todo es una metodología de traspaso de información y conocimientos acerca de lo que son los patrones modernos de calidad de una empresa.

Otro desafío de la estrategia de competitividad surge de las obligaciones asumidas por el país en el contexto de la Organización Mundial de Comercio, las cuales prohíben los subsidios a las exportaciones como instrumentos de política. Ello requería el desmantelamiento de la política de reintegro simplificado a las exportaciones menores, que estaba en aplicación desde los años 80. A fin de concordar con el sector privado una estrategia para el desmonte de esta política y la reasignación de los fondos públicos de fomento a la competitividad, este tema constituyó parte de la agenda de los primeros años de funcionamiento del Foro. Como resultado, se acordó un programa de desmantelamiento gradual del reintegro el cual está en operación.

2) Modernización de la empresa y las relaciones laborales

Las empresas chilenas han experimentado un significativo mejoramiento de su competitividad. Ello se explica por procesos de ajuste interno, de reestructuración productiva, reorganizaciones, cambios tecnológicos y nuevos enfoques de marketing. Sin embargo, el aumento de la productividad no es sólo un proceso tecnológico. Supone también una participación eficaz de la fuerza de trabajo, lo que significa trabajadores más calificados, más responsables y más comprometidos con la calidad de los procesos productivos. Todo esto afecta las relaciones sociales internas en la empresa, las que cada vez más son la base para el aumento sostenido de la productividad.

A este respecto, los trabajadores expresan su inquietud por lo que perciben como una falta de equidad, no tan sólo con respecto a las remuneraciones, sino al conjunto de la institucionalidad laboral, que involucra, entre otros aspectos, los contratos de trabajo, la cobertura de la negociación colectiva, los sistemas de incentivos a la productividad, la cobertura de los riesgos que se asumen, las condiciones de seguridad laboral, el acceso a la capacitación, etc. Las reformas económicas han propugnado la flexibilidad de los mercados laborales, para facilitar los ajustes, ante la cual los trabajadores experimentan una mayor vulnerabilidad. De aquí las demandas laborales por una institucionalidad que logre un mayor equilibrio entre eficiencia productiva y equidad social.

El FDP ha estado desarrollando esta línea de trabajo, en conjunto con el Ministerio del Trabajo, a base de talleres periódicos, que buscan la difusión y discusión de experiencias concretas de empresas en las cuales ha habido cambios estratégicos en las relaciones entre gerencias y trabajadores. En muchas empresas se han estado desarrollando acuerdos estratégicos o "acuerdos de confianza" entre la empresa y el sindicato respectivo, en los cuales se busca establecer compromisos recíprocos tendientes a mejorar la competitividad de la empresa, por una parte, y la estabilidad y condiciones del empleo, por otra. En el análisis de estas experiencias, se trata de identificar cuáles son replicables y cuáles no lo son; qué tipos de problemas surgen en la modernización de las relaciones laborales; qué factores condicionan los resultados exitosos en las experiencias analizadas. Este enfoque tiene la virtud de desplazar el foco del debate, desde una visión ideologizada de las relaciones laborales, y muy centrada en las reglas del juego, a un enfoque que enfatiza las experiencias concretas de construcción de relaciones modernas de cooperación, basadas en acuerdos de confianza y en el supuesto de que tanto los empresarios como los trabajadores ganan si se establecen compromisos de reciprocidad que le den un marco estable a mediano plazo a la empresa.

3) Modernización del Estado

Chile se caracteriza en América Latina por ser uno de los países cuyas reformas de mercado han alcanzado mayor amplitud, habiéndose completado lo que se denomina las "reformas de primera generación" (privatizaciones, apertura comercial y financiera, flexibilización laboral, etc.). La reforma del Estado fue un tema pendiente a fines de los años 80, por lo que a partir de 1990 se reconoce la alta prioridad del tema. No se concibe un sistema competitivo internacionalmente, si el Estado no se transforma para ponerse al servicio de un desarrollo dinámico.

Se ha conformado, así, una agenda de temas que incluye aspectos como la descentralización funcional y regional, el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos, la utilización de modernos sistemas de información, la introducción de incentivos al desempeño, el establecimiento de una carrera pública con remuneraciones competitivas, temas en los cuales el Foro ha cooperado con el Comité Interministerial de Modernización del Estado.

Otro de los aspectos de la institucionalidad del Estado que atañe más de cerca al desarrollo productivo se refiere a la regulación de los sectores de monopolios naturales o empresas de utilidad pública. Tradicionalmente éstos fueron parte de la actividad empresarial del Estado, pero luego de su privatización, las respectivas empresas comenzaron a operar con criterios privados sin que la institucionalidad reguladora se

hubiera adecuado a las nuevas condiciones. Esta institucionalidad revela debilidades manifiestas en aspectos como capacidades técnicas y financieras de los órganos reguladores, confusión de roles entre las funciones de formulación de políticas, de fiscalización y de regulación, excesiva dependencia del Gobierno o riesgo de subordinación a intereses privados, etc. La crisis eléctrica de 1999 puso de manifiesto estas debilidades. En la reunión anual del FDP de 1997 el Presidente de la República anunció su intención de propiciar un debate amplio a fin de construir una propuesta de modernización de la institucionalidad reguladora del Estado, lo que se inició en 1998 con el proyecto de ley sobre fortalecimiento de la Fiscalía Nacional Económica. Y también durante 1998, el Foro convocó a ejecutivos empresariales de los sectores de electricidad y telecomunicaciones para expresar sus opiniones frente a las reformas a la institucionalidad reguladora en los sectores de monopolios naturales que ha estado impulsando el Ministerio de Economía⁵⁰.

4) Desarrollo ambientalmente sustentable

En la reunión de 1996 del FDP, una de las conclusiones se refirió al tema medioambiental, declarando que «de ahora en adelante, la sociedad chilena deberá saber convivir con, y resolver eficazmente, los conflictos ambientales»⁵¹. En años recientes, se ha confirmado el carácter altamente conflictivo que está asumiendo este ámbito. Existe una progresiva divergencia de visiones e intereses entre sectores relevantes de la sociedad. Por otro lado, la institucionalidad para la defensa del medio ambiente es débil, la capacidad del Estado para controlar lo es más aun y está dispersa en múltiples organismos, y el conocimiento sobre los impactos ambientales de los proyectos de inversión es muy escaso⁵².

Tanto el Gobierno como los empresarios están convencidos de la necesidad de lograr una estrategia consensuada sobre este tema y de modernizar la institucionalidad pública. Se han hecho algunos esfuerzos, particularmente en lo que se refiere a integrar las políticas de desarrollo productivo con la política del medioambiente en lo que se refiere a la “producción limpia”, concepto que apunta a prevenir la contaminación y potenciar la competitividad de las empresas mediante el uso de tecnologías limpias.⁵³ Partiendo de esta orientación general y de la necesidad de instaurar un espacio tripartito de diálogo y acción permanente,

⁵⁰ Ver el trabajo de Eugenio Rivera en este libro.

⁵¹ Foro de Desarrollo Productivo (1996).

⁵² Ver el trabajo de Vivianne Blanlot en este libro.

⁵³ Se entiende por tecnología limpia a toda aquella, de carácter blanda o dura, que apunta a minimizar la generación de desechos al aire, suelo o agua.

el Ministerio de Economía impulsó la formación del Comité Público-Privado de Producción Limpia, con una Secretaría Ejecutiva cuyo rol principal es articular, fomentar y fortalecer las prácticas preventivas a través de convenios público-privados para el uso de tecnologías limpias.⁵⁴

Tanto la política medioambiental como la de fomento a la producción limpia demandarán un gran esfuerzo de capacitación, de investigación tecnológica, fortalecimiento institucional y cambio cultural.

5) Desarrollo regional

La persistencia de la concentración regional del crecimiento, motivó al Presidente de la República a dar instrucciones para la formulación de una política de desarrollo productivo de las regiones en 1996. Este tema se había planteado en la reunión del Foro de ese año, siendo una de las prioridades para la acción futura del mismo, con lo cual la decisión presidencial significó un respaldo decisivo. En enero de 1997 una comisión técnica del Foro dio término a un documento con una propuesta concreta, elaborada con la participación de dirigentes empresariales, tanto a nivel nacional como regional, y de técnicos, la que fue incorporada a la iniciativa presidencial. La propuesta técnica contempla prioridades que se pueden agrupar en los siguientes ámbitos: 1) Cambios institucionales para la descentralización; 2) Necesidad de desconcentración regional de inversiones y recursos financieros, 3) Instrumentos de políticas orientados a las regiones.

Chile tiene una política de fomento productivo que asigna una cantidad significativa de recursos a objetivos de fomento, especialmente de la pequeña y mediana empresa. La propuesta busca aprovechar estos instrumentos para darles un contenido regional más específico, lo cual supone, entre otras cosas, identificar los factores que les hacen más difícil a las empresas de regiones acceder a esos instrumentos, aumentar la participación regional en la evaluación de los logros de esos instrumentos, estimular el desarrollo de nuevos agentes intermediarios, y en general, impulsar la definición de estrategias regionales de desarrollo que comprometan la participación de sus actores sociales.

En la realización de estos objetivos, los Foros Regionales tienen un lugar destacado. Estos foros tienen una estructura similar al Foro Nacional, organizados a partir de un Consejo Regional que define la

⁵⁴ El autor agradece a Rafael Lorenzini, Secretario Ejecutivo del Programa de Producción Limpia del Ministerio de Economía el haber aportado estas observaciones.

agenda de trabajo. Es por ello que el Foro Nacional tiene estrechos vínculos con los Foros Regionales, en un intento de articular mejor la política nacional con las políticas regionales, los cambios institucionales, la movilización de recursos y la adaptación de los instrumentos. El seguimiento de las propuestas e iniciativas regionales es fundamental para evaluar los progresos de esta estrategia, así como para los ajustes que se detecten como necesarios.

6) La agenda 2010

A partir del supuesto de que no son muchos los espacios para una reflexión amplia y de largo alcance sobre el desarrollo nacional, en la cual se puedan aportar visiones distintas y que respondan a diferentes experiencias, como son las de los empresarios, los trabajadores, los intelectuales, las autoridades y el mundo político, se constituyó este proyecto que convocó a un espectro amplio de personalidades. El esfuerzo consistió en un levantamiento de las preguntas, las inquietudes y los temas que preocupan desde una perspectiva de largo plazo. Los temas específicos y las preguntas fueron:

- a) ¿cómo perfilar la estrategia de inserción competitiva en la economía globalizada? ¿Qué prioridades deberían tener objetivos como profundizar la segunda fase exportadora, impulsar la modernización de las PYMES o constituir a Chile como un centro financiero internacional?
- b) ¿cómo impulsar el desarrollo con una mayor y mejor integración social, que difunda efectivamente las buenas oportunidades a los sectores que han estado excluidos o que son más vulnerables, entre ellos las mujeres y los jóvenes?
- c) ¿cómo construir un estilo de desarrollo sustentable ambientalmente y que privilegie el mejoramiento de la calidad de vida?
- d) ¿cómo asumir los desafíos valóricos que surgen en la actual etapa de desarrollo, preservando aquellos valores propios de la historia y de la cultura nacional, pero al mismo tiempo asumiendo que la modernización impulsa nuevos valores al mismo tiempo que una diferenciación cultural?
- e) ¿cómo fortalecer la participación democrática y la cultura cívica, de modo que cada vez más los ciudadanos se sientan responsables y partícipes en la toma de decisiones, sin sacrificar la gobernabilidad democrática?

No se trató de llegar a respuestas definitivas y propuestas acabadas, sino de tomar conciencia de inquietudes de fondo que han estado surgiendo desde distintos ámbitos sociales, y que en la vida cotidiana normalmente quedan subordinadas a las urgencias. La expectativa del proyecto fue que a partir de esta etapa, se pueda avanzar en etapas sucesivas a programas de acción que le den concreción a las inquietudes más relevantes.⁵⁵

3. Evaluación general del FDP

A pesar de un reconocimiento bastante generalizado de la importancia del diálogo social en Chile y de la contribución que el FDP ha hecho, su acción no ha estado exenta de dificultades. Quizás la principal de ellas sea la desconfianza que todavía existe entre los actores participantes. Entre los dirigentes sindicales, prevalece una actitud general de escepticismo hacia los empresarios y hacia el Gobierno. Por otro lado, tanto entre empresarios como entre trabajadores subsiste una ambigüedad hacia esta instancia tripartita, reflejada en cierta indefinición de si sus expectativas son por acciones y resultados a corto plazo o por objetivos de mediano plazo. A su vez, el propio aparato público no ha podido prescindir de ciertas tendencias que han caracterizado los procesos de transiciones democráticas en distintas partes. Se trata del fortalecimiento del tecnocratismo que se ha desarrollado a partir del descrédito de la política y del mayor liderazgo que ha venido asumiendo la tecnoburocracia en las políticas públicas.

El diagnóstico sindicalista sobre la situación social en las empresas es crítico de la realidad actual. A juicio de los dirigentes de la CUT, abundan situaciones abusivas, reflejadas en el incumplimiento de la legislación social, en la falta de participación de los trabajadores y en las dificultades que ellos enfrentan para negociar sus condiciones de trabajo en forma equitativa. La actual legislación laboral es considerada también muy débil para proteger derechos mínimos de los trabajadores. Algunos de sus máximos dirigentes estiman, además, que la agenda gubernamental no ha recogido suficientemente el sentir del sector. Un factor importante de la desilusión arranca del hecho de que, si la transición democrática y económica ha sido exitosa, en alguna medida ello se explica por la contribución sindicalista a la estabilidad, a partir del Acuerdo Marco de 1990, contribución que no estaría siendo reconocida en los hechos. De ahí que subsistan voces escépticas al interior de la Central.

⁵⁵ Ver Foro de Desarrollo Productivo (1998).

No obstante, su postura oficial sigue estando abierta al diálogo tripartito, en la convicción de que el FDP ofrece una tribuna y un espacio que no deben perderse. Hay, además, un reconocimiento al hecho de que hoy en día el país enfrenta una situación de competencia internacional inédita, ante la cual tanto los intereses empresariales como de los trabajadores están asociados y deben acordar un frente común. Por ejemplo, está claro que las amenazas del proteccionismo exterior afectan tanto a empleadores como a trabajadores. Esta nueva realidad competitiva, está llevando a muchas empresas a la búsqueda de alianzas estratégicas con los trabajadores, a fin de enfrentar en forma mancomunada los desafíos del aumento de la productividad y del cambio tecnológico y organizacional. Por cierto, ello debe expresarse también en una participación dinámica de las remuneraciones en los aumentos de productividad.

Estos nuevos temas de las relaciones laborales han sido abordados por el FDP, como se señaló. Sin embargo, algunos sectores dirigentes de la CUT estiman que se trata de casos poco representativos y que su difusión podría dar base a la presunción de que efectivamente hay un cambio en las relaciones laborales. Aparece aquí una preocupación preferente por las implicancias políticas o ideológicas que podrían tener las acciones transformadoras de algunos sectores empresariales, antes que por los efectos demostración de éstas.

La participación de los dirigentes empresariales tampoco está exenta de problemas. El empresario es, ante todo, un tomador de decisiones ejecutivas y tiende a desarrollar una visión de país a partir de su experiencia en el mundo de la empresa. Esa visión está muy permeada por el paradigma del mercado y de la competitividad. Los problemas de inequidad social se ven como más allá del ámbito de posibilidades de las empresas, las que deben regirse por los criterios del mercado si han de ser exitosas y eficientes. La inequidad social debiera superarse a medida que un país crece económicamente y mejoran las condiciones educativas y las oportunidades de empleo. Si la institucionalidad laboral tiende a rigidizar el mercado del trabajo, ello conspiraría contra la eficiencia económica, la rentabilidad de las empresas y las posibilidades de crecimiento. De ahí su resistencia a participar en agendas que busquen incorporar reformas laborales que son percibidas como rigidizantes. Más bien tienden a favorecer agendas centradas en una variedad de temas que inciden en la productividad, como la capacitación, la desburocratización, el estímulo a las inversiones, etc. Por otra parte, y en la búsqueda de la efectividad de sus vínculos con el Gobierno, los dirigentes empresariales siempre están expuestos a la tentación de la negociación directa y sin intermediaciones con las máximas autoridades de Gobierno. Esto ocurre en especial cuando el Gobierno reconoce el liderazgo

privado en el desarrollo económico⁵⁶.

En síntesis, los problemas del Foro de Desarrollo Productivo (FDP) se pueden clasificar en tres tipos básicos. En primer lugar, aquellos que tienen que ver con las relaciones entre empresarios y trabajadores, tal como son percibidos por los dirigentes gremiales de uno y otro sector. En segundo lugar, aquellos relacionados con las organizaciones gremiales y sus situaciones internas. En tercer lugar, los que emanan del propio funcionamiento del FDP.

Siendo el FDP un espacio de diálogo tripartito, no cabe sino esperar que el carácter de este diálogo se vea influido por lo que ocurre en el mundo de las relaciones entre empresarios y trabajadores. Si estas relaciones fueran armoniosas, podría esperarse que el diálogo tripartito respondiera también a ese estilo. Si por el contrario, fueran muy conflictivas, ello debería reflejarse en el diálogo social, lo que podría implicar dificultades serias para encontrar puntos de acuerdos. Ahora bien, no es fácil determinar con objetividad cuál es el estado real de las relaciones laborales en las empresas. En opinión de los dirigentes empresariales, y ésta parecería verse corroborada por un estudio reciente de la Dirección del Trabajo, mayoritariamente prevalecen relaciones no conflictivas en las empresas.

Sin embargo, el discurso de los dirigentes sindicales de la CUT, al menos el que ha sido expresado en el FDP, expresa mayoritariamente la opinión contraria. En esta versión, existe abundancia de prácticas anti-sindicales, abusos, falta de cumplimiento de los contratos e incluso persecución de los dirigentes sindicales con arbitrariedades. Adicionalmente, por años el discurso sindicalista ha expresado su desencanto con la actual legislación laboral y con las restricciones que enfrenta la negociación colectiva. Haciéndose eco de esta inquietud, el Gobierno propició un proyecto de reforma laboral, el cual ha sido rechazado de plano por el empresariado y por los parlamentarios de derecha en el Congreso.

Este es el clima con el cual se encuentran los dirigentes empresariales y sindicales en el FDP, el cual ha conducido sistemáticamente a discursos en paralelo, que no encuentran eco en la otra parte. No es de extrañar que, como resultado, los sindicalistas expresen su desencanto de la poca receptividad de su discurso, por un lado, y los empresarios sean reacios a participar en una mesa de conversaciones bajo el temor de enfrentar reivindicaciones laborales que no están dispuestos a negociar.

⁵⁶ En abril de 1999 el Ministro de Hacienda invitó formalmente a la CPC a constituir comisiones conjuntas de trabajo, a fin de resolver una serie de obstáculos que a juicio de los empresarios entraban la actividad privada.

Un segundo tipo de problemas se relaciona con el anterior, pero corresponde al enfoque que cada sector gremial le da a su participación en el Foro. Los dirigentes empresariales, al igual que los dirigentes sindicales, valoran el Foro como un espacio de diálogo, de creación de confianza, de análisis y formulación de propuestas. Pero en tanto los primeros consideran que la agenda pertinente al FDP debe organizarse en torno a temas de mediano y largo plazo, porque allí es donde es posible concitar mayores acuerdos, los dirigentes sindicales valoran fundamentalmente los temas de la coyuntura y del corto plazo. Una opinión frecuente es "para qué discutir temas de largo plazo si es ahora que las cosas no están funcionando bien".

Finalmente, un tercer tipo de problemas del FDP tiene que ver con su propio funcionamiento y estructura. Una característica determinante es la carencia de mandatos vinculantes que emanen del Foro, de donde surge una falta de peso político. Esta característica tendría que ser superada con recomendaciones explícitas y suficientemente consensuadas. En Chile, el decreto que le dio existencia, define al Foro como un "programa para asesorar al Presidente de la República", a través del Ministerio de Economía. La ausencia de resoluciones vinculantes lleva a la sensación de los dirigentes gremiales de que el diálogo social al interior del FDP no sirve. Sin embargo, aparece aquí otra paradoja, y es que los mismos dirigentes gremiales han sido extremadamente cautos, cuando ha habido ocasiones de llegar a acuerdos, para no tomar compromisos que podrían ser desautorizados después por sus organismos respectivos.

Otro problema propio del Foro, quizás más fácil de remediar, es el bajo perfil político y de opinión pública que tienen sus actividades. En parte ello se ha debido a una débil política comunicacional, producto de su escasa infraestructura, y en parte al estilo prevaleciente en los medios de comunicación de privilegiar aquellas informaciones más cargadas de conflictividad o de trascendencia política. Esta baja presencia de opinión pública ha contribuido a que las actividades permanentes del Foro, aquellas que se realizan en mesas de trabajo donde priman el intercambio de opiniones y los análisis más reflexivos o técnicos (en el año 1998 se abordaron en grupos de trabajo temas como la competitividad internacional, la integración social e igualdad de oportunidades, desafíos valóricos y éticos del desarrollo, gobernabilidad y gestión pública, modernización del Estado, modernización de la institucionalidad reguladora, por citar algunos⁵⁷), no trasciendan al público en general.

⁵⁷ Temas que constituyeron el proyecto Agenda 2010.

A la luz de estos problemas cabe replantearse cual es la justificación de una instancia como el Foro de Desarrollo Productivo y cómo podrían enfrentarse. En este sentido, la evidencia internacional muestra que los países más avanzados, y donde se ha podido conciliar un desarrollo dinámico, con mayor democracia y participación ciudadana, el diálogo social es un ingrediente fundamental de la institucionalidad. En Europa el diálogo social es una realidad tangible y de alto reconocimiento político. De hecho, fue la base del vigoroso desarrollo económico y social de los países de Europa Occidental después de la guerra. La conclusión parece ser que hay que avanzar en el fortalecimiento del diálogo social, asumiendo los problemas que lo han caracterizado. Una ampliación del espectro de actores sociales, para incorporar más formalmente a otros sectores, como los académicos, los consumidores, los profesionales, etc., contribuiría también a enriquecer la participación y la resonancia pública de sus deliberaciones.

VII. CONCLUSIONES

- 1) Los compromisos de los Gobiernos de la Concertación con la economía social de mercado, con la inserción internacional y con la estabilidad macroeconómica han contribuido a generar una confianza del sector privado en los fundamentos de la economía, la cual ha sido determinante del alto crecimiento de la inversión privada y del producto en los años 90.
- 2) Ha habido una estrecha interlocución social entre el Gobierno y el sector privado, la que se ha dado a través de diversos mecanismos, como comités mixtos para abordar problemas específicos, o instancias de cobertura más amplia, como el Foro de Desarrollo Productivo, donde se han abordado temas de mediano plazo. Estos mecanismos han permitido avanzar en la formulación de políticas económicas concordadas.
- 3) Subsisten desacuerdos importantes entre el sector empresarial y el Gobierno en aspectos específicos de la política macroeconómica y en lo que se ha denominado una supuesta falta de modernización del Estado. La importante influencia que ejerce el sector privado a través de los medios de comunicación, la mayoría de los cuales son de propiedad privada, le ha permitido difundir públicamente sus propios análisis y propuestas sobre el desarrollo de la economía y mantener una postura crítica de las políticas gubernamentales, especialmente en lo que se ha denominado la falta de modernización económica y lentitud de las privatizaciones. Los sectores exportadores, por su parte, han centrado su crítica en lo que perciben como el debilitamiento del modelo exportador, a causa de una política macroeconómica que apreció sostenidamente el peso hasta comienzos de 1998.

- 4) Un tema especialmente conflictivo ha sido el de las relaciones laborales. Al inicio de la gestión del Presidente Frei, el Gobierno envió al Congreso un proyecto de reforma laboral, el cual buscaba ampliar los beneficios de la negociación colectiva a sectores excluidos, entre otros aspectos. Este proyecto suscitó la oposición del sector privado, del cual se derivó un largo debate sobre la modernización económica y las relaciones laborales, y el alcance que puede tener la institucionalidad laboral como mecanismo de protección social. Para el sector privado es fundamental mantener la autonomía de las empresas frente a los contratos de trabajo, y la flexibilidad del mercado del trabajo. Para el sector sindical es fundamental la existencia de una institucionalidad que fortalezca los derechos a las acciones colectivas de los trabajadores, especialmente en los sectores donde las relaciones contractuales son más precarias.
- 5) A fin de estimular un diálogo social tripartito entre el Gobierno, los empresarios y el movimiento sindical, se constituyó el Foro de Desarrollo Productivo. Este programa ha sido un espacio relevante y de creciente legitimación para establecer un debate nacional sobre la modernización, la equidad social y la participación de los trabajadores en los beneficios del desarrollo. Aunque todavía adolece de insuficiencias derivadas de su propia estructura, así como de la forma en que las organizaciones gremiales han abordado su participación, se ha logrado un consenso respecto de la necesidad del diálogo social. Incluso en la última reunión anual del Foro, de 1999, se acordó proponer una consolidación y perfeccionamiento del Foro, a fin de convertirlo en una institución más autónoma y más eficaz en su capacidad resolutoria. Esta decisión se basa en el reconocimiento de que la construcción de confianza aparece como una necesidad de un desarrollo estable, que amplíe los horizontes sociales temporales para la inserción ciudadana. Es necesaria para el ejercicio de la ciudadanía y también para el funcionamiento de una economía dinámica. Los inversionistas necesitan confianza en el país. Los empresarios necesitan confiar en sus trabajadores. Y los trabajadores también necesitan confianza en sus empleadores si han de aportar su esfuerzo en forma responsable y comprometida. En este sentido, se reconoce que el diálogo social es un camino privilegiado para la construcción de confianzas. Lo que ha faltado es que ese reconocimiento se convierta en acciones eficaces.
- 6) Algunas condiciones para fortalecer el diálogo social, a partir de la experiencia del Foro de Desarrollo Productivo, incluyen el fortalecimiento de las organizaciones sociales, en su representatividad interna, en su capacidad técnica necesaria para sustentar sus posiciones, en su disciplina organizacional. Incluyen también asumir el desafío de construir agendas operativas, de corto, mediano y largo plazo. Asumir la responsabilidad de que negociar significa estar dispuestos a aceptar puntos de vista contrarios, lo que no significa asumir intereses opuestos.

BIBLIOGRAFÍA

- Aylwin, Patricio (1998), *El Reencuentro de los Demócratas*, Antártica Quebecor S.A., Santiago.
- Bonifaz, Rodolfo y Bravo, David (1998), "Mercado del trabajo e institucionalidad laboral en Chile durante los gobiernos de la Concertación", en Cortázar, René y Vial, Joaquín, eds., ver más abajo.
- Centro Nacional de la Productividad y la Calidad (1997), *Informe de Productividad N° 1*, enero-marzo 1997
- Cortázar, René (1993), *Política laboral en el Chile democrático. Avances y desafíos en los noventa*, Ediciones DOLMEN, Santiago.
- Cortázar, René y Vial, Joaquín, eds. (1998), *Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*, CIEPLAN-DOLMEN Ediciones, Santiago.
- Dirección del Trabajo (Chile) (1997), *Sindicalismo en la empresa moderna: Ni ocaso, ni crisis terminal*, Cuadernos de Investigación N° 4, noviembre, Santiago.
- Foro de Desarrollo Productivo (1996), *Síntesis de propuestas, 2° Foro de Desarrollo Productivo*, Santiago.
- Foro de Desarrollo Productivo (1998), *Chile hacia el 2010: una visión de país*, Documento de Trabajo N° 4, Santiago.
- Foxley, Alejandro (1993), *Economía política de la transición*, Ediciones DOLMEN, Santiago.
- Landerretche, Oscar (1998), "Hacia un fortalecimiento de la política de apoyo a la transformación productiva", en Oscar Muñoz, ed., *Políticas públicas para un desarrollo competitivo*, Colección IDEA, Ediciones Universidad de Santiago de Chile, Santiago.
- IMD (1998), *The World Competitiveness Yearbook 1998*, IMD, Lausanne, Suiza.

- Katzenstein, Peter J. (1987), *Los pequeños Estados en los mercados mundiales. Política industrial en Europa*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Moulian, Tomás (1997), *Chile actual. Anatomía de un mito*, LOM Ediciones, Santiago.
- Riesco, Walter (1998), "La visión de los empresarios en tiempos violentos", *Revista Gestión* N° 284, noviembre.
- Rozas, María (1998), *Globalización y concertación social en Chile*, OIT.
- Silva, Eduardo, (1996), "From Dictatorship to Democracy: The Business-State Nexus in Chile's Economic Transformation, 1975-1994", *Comparative Politics* 28, 3.
- Tovar, Justo Jesús (1998), *La negociación de la transición democrática en Chile (1983-1989)*, Programa de Magister en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago.
- Viser, Jelle & Anton Hemerijck (1997), *A Dutch Miracle. Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam University Press.
- World Economic Forum (1998), *Global Competitiveness Report 1998*, Ginebra, Suiza.