

## AGENDA PROGRAMATICA PARA EL SEGUNDO GOBIERNO DE LA CONCERTACION

(Marco general tentativo: aporte para los partidos)  
(Exposición de Edgardo Boeninger: 23 de Octubre de 1992)

La elaboración de un programa de gobierno es, sin duda, un elemento sustantivo esencial que da sustentación a acuerdos políticos y candidaturas de la Concertación y condición para legitimar ante el país las aspiraciones de continuidad de la actual coalición gubernativa.

La tarea programática es para la Concertación un desafío de urgencia (oportunidad) y de calidad.

**De urgencia:**

Porque el tiempo pasa y los plazos se cumplen. Ya hay precandidaturas y se acerca la negociación política. Las bases programáticas son indispensables porque constituyen una fuerza centrípeta que puede contrarrestar las fuerzas centrífugas de la competencia política y las identidades partidarias.

**De calidad:**

Porque la continuada adhesión del electorado a la Concertación depende no sólo de nuestro éxito actual, confianza popular presente y peso electoral que se conoce, sino de la calidad de nuestras ideas respecto del futuro. Es obligación y necesidad de la Concertación contar con un conjunto de propuestas atrayentes, consistentes y bien estructuradas.

Estar en el gobierno da la ventaja de acceso a información y aprendizaje en gestión de gobierno que nuestros adversarios tenían en 1989 y que no supieron aprovechar. Permite además una evaluación de lo hecho, de logros, avances y rezagos, progresos y limitaciones, todo lo cual es indispensable para proyectar el futuro.

**A. RASGOS DISTINTIVOS DEL PROGRAMA FUTURO**

1. El programa del próximo Gobierno tendrá un alto grado de continuidad con la gestión actual:

**En primer lugar**, porque nos ha ido bien como país y como gobierno.

**En segundo lugar**, porque el país no resistiría ya bandazos bruscos o pretensiones refundacionales. Incluso, cambios significativos de dirección o reversión de políticas y conductas seguidas en este período podrían hacernos perder todo lo ganado.

**En tercer lugar**, porque la gestión actual está colocando los cimientos sobre los que necesariamente deberá construirse el futuro. La nuestra no ha sido una gestión de pura transición. Hemos cumplido las tareas básicas propias de ese concepto y de la situación inicial pero, al mismo tiempo, estamos echando las bases de un proyecto de largo plazo que se resume en la opción de Crecimiento con equidad como estrategia de desarrollo.

En efecto, en relación a estos 3 puntos,

- a. Hay consenso en el objetivo de consolidación y perfeccionamiento de nuestra democracia.
- b. No hay en el mundo opción alternativa como estrategia de desarrollo posible, a la Economía de Mercado abierta e integrada al mundo en que la empresa privada es el agente productivo fundamental.
- c. Hay consenso en que es imperativo moral, necesidad política y condición de estabilidad democrática superar la pobreza, mejorar la calidad de vida, lograr igualdad de oportunidades y en general, lograr una mayor equidad social.
- d. Estas dos últimas metas las hemos unido en la opción de Crecimiento con Equidad que debemos proyectar al futuro.

En cuarto lugar, habrá un alto componente de continuidad en el programa futuro porque al término del período -10 de marzo de 1994- así como hemos completado tareas y logrado objetivos, será también efectivo que:

- a. Quedarán temas pendientes: reformas políticas
- b. Habrá otros en estado de avance parcial: reformas Poder Judicial.
- c. Existirán temas en que habremos establecido un marco a ser desarrollado e implementado (Ejemplos: Telecomunicaciones - Medio Ambiente).
- d. Hay programas intrínsecamente continuos: infraestructura, vivienda, etc.

Habrá temas que están actualmente en proceso, que deberán incluirse en la agenda, pero que saldrán de ella si se resuelven antes del término del actual período (Ej: deuda subordinada, ley orgánica de las Fuerzas Armadas).

2. Un programa elaborado por un conjunto de partidos que está en el gobierno no puede sino asumir sus realizaciones y limitaciones en plenitud si ha de tener credibilidad ante el electorado. Candidaturas de gobierno, contra el gobierno o distanciadas del gobierno, suenan a falso. No parece existir ese riesgo dada la evaluación positiva del país, pero siempre estará latente cierta "pasión por la diferenciación, el "perfilamiento de la identidad", o la tentación de diseñar un futuro muy diferente a la realidad que hemos estado construyendo, a partir del concepto de que estos 4 años fueron de transición a la democracia y que la proyección al futuro empieza recién en 1994.
3. La continuidad de la actual gestión es lo que más une a los partidos de la Concertación y a todos se aplica lo que acabo de señalar.
4. Un programa de continuidad gubernativa elaborado por los partidos que son de gobierno no puede situarse a nivel de grandes abstracciones, formulaciones generales u objetivos nuevos genéricamente enunciados: se le exige ser concreto, preciso, con políticas, programas, proyectos y metas específicas. Sólo así se materializará nuestra ventaja de información y aprendizaje.

5. Naturalmente, un segundo gobierno pondrá nuevos acentos y sus énfasis serán diferentes en algunas áreas en razón de lo logrado, de nuevas circunstancias y de temas emergentes de relevancia social y política. Hay pues espacio para el indispensable aire fresco de lo nuevo, la necesaria innovación y la creatividad que, a su vez, exige el electorado a todo nuevo gobierno. En suma, continuidad no es identidad ni ausencia de autocrítica.
6. El programa no debe ceder a ninguna tentación de volver la mirada hacia atrás. Hemos ido superando nuestros traumas y debemos llevar toda la energía, la voluntad y la capacidad del país a la construcción del futuro.
7. Existe cierta tensión entre los conceptos de período de transición y período de pleno funcionamiento democrático que es preciso aclarar porque puede inducir a confusión respecto de la naturaleza del próximo período de gobierno.

La administración Aylwin puede, a efectos de este punto, describirse del siguiente modo:

- a) Hemos cumplido un conjunto de tareas básicas que son propias del concepto de transición.
- b) Otras tareas identificadas con la idea de transición tendrán que completarse de 1994 en adelante. El desarrollo continuado de esas materias (reformas Constitucionales, Derechos Humanos y relaciones cívico-militares) no deberán sufrir discontinuidades o cambios de dirección, so pena de incurrir en riesgo de recaer en situaciones de inestabilidad y/o confrontación que el país no quiere volver a vivir.
- c) No cabe duda que, sin perjuicio de lo anterior, estamos en este período concibiendo y poniendo en marcha un proyecto de futuro para Chile, al de Crecimiento con Equidad en Democracia que deberá profundizarse y perfeccionarse. Esta magna tarea, ciertamente no es propia del concepto de transición, pero es obvio, también, que el país no podía esperar, pues el pueblo, cansado de conflictos y necesitado de esperanza y orientación, requería de un gobierno que le mostrara un rumbo claro hacia adelante.

## **B. LA AGENDA PROGRAMÁTICA**

El primer antecedente necesario para la elaboración de la agenda programática es:

### **b.1 La síntesis de lo logrado.**

1. Reinserción plena en la comunidad internacional.
2. Marco socialmente aceptado para tratar problemas de derechos humanos y clima general de reconciliación.
3. Normalización - con turbulencias decrecientes en el caso del Ejército- de relaciones cívico-militares y pleno encuadramiento de las instituciones armadas en su rol profesional.

4. Resultados económicos espectaculares en crecimiento, inflación, empleo, exportaciones, inversión y consolidación de un clima generalizado de confianza económica. En términos políticos hemos legitimado - como Concertación- -a través de **nuestra** política, la economía abierta de mercado, vinculada en su origen a un régimen represivo y excluyente.
5. Clima de progreso y paz social, relaciones sociales marcadas por cooperación más que por la tradición histórica de confrontación y mayor capacidad de acuerdo entre Empresarios y Trabajadores y de estos actores con el gobierno, pese a ocasionales discrepancias y desencuentros.
6. Pleno funcionamiento del Estado de Derecho, con vigencia absoluta de los Derechos Humanos y libertades públicas y construcción de un sistema político competitivo no confrontacional, con debate y votaciones de mayoría y minoría, pero también con alta capacidad de acuerdo entre gobierno y oposición.

**b.2 Estructura/composición de la Agenda programática para el segundo gobierno de la Concertación.**

Para los fines de esta análisis me parece válido el ordenamiento siguiente:

1. Perfeccionamiento de las instituciones democráticas, lo que significa una propuesta de reformas políticas.
2. Crecimiento y modernización
3. Equidad social y calidad de vida
4. Cultura y valores sociales
5. Relaciones internacionales
6. Mejoramiento de gestión pública

**b.3 Desafíos y factores condicionantes del programa.**

1. El proceso de consolidación democrática no puede darse por concluido y a prueba de todo riesgo futuro: se requiere de persistencia en la construcción de consensos.

El programa deberá plantear innovaciones y cambios **-nunca en forma de antagonismos-** en favor de objetivos de perfeccionamiento y estabilidad y no en **contra de nadie**. Pasaron las épocas en que la tarea del futuro se definía como derrota del enemigo a partir de diagnósticos en que la culpa de nuestros males la tenían **demonios** que había que destruir.

La gente quiere progreso y quiere justicia, pero sobre todo quiere **paz**, no quiere **incertidumbre ni inseguridad**.

2. La superación de la pobreza, mejor calidad de vida, igualdad de oportunidades e integración social son metas que requieren acción continuada a través de un largo período de tiempo. Están regidas por la ley de la persistencia y de la gradualidad, y en consecuencia, requieren de una voluntad política perdurable, constantemente renovada en el tiempo, con plena y permanente responsabilidad del Estado en el cumplimiento de este objetivo.

**Esto significa:**

No a la ilusión de soluciones mágicas a corto plazo y sin sacrificios. No a toda forma de populismo.

3. La continuidad plena de las políticas económicas vigentes, entrando a nuevas fases, con nuevos y a veces más difíciles desafíos y más ambiciosas metas, pero siempre en un contexto de economía de mercado abierta incorporada al mundo. No al proteccionismo defensivo o nacionalista, sin perjuicio de los necesarios elementos de resguardo y gradualidad.
4. La fluidez plena en las relaciones cívico-militares es también un proceso de largo desarrollo, generación de confianza, mutación cultural e ideológica, obsolescencia progresiva de doctrinas como la de Seguridad Nacional por el peso de una realidad distinta a aquella que les dio origen, con lo que se logrará el término de visiones tutelares y de las nostalgias autoritarias de unos pocos.

**b.4 Interrelaciones, prioridades y restricciones que debe considerar la Agenda programática.**

1. La economía no es indiferente al clima político, a la naturaleza y tono de las Reformas Políticas. De ahí que las reformas deben entenderse como contribuciones a la estabilidad política en el mediano plazo y por ello, a la fluidez del funcionamiento de la economía.
2. Hay objetivos económicos necesarios para el crecimiento o procesos concomitantes con el del crecimiento, que son, también, condiciones de equidad social, como es el caso de la inflación y el empleo. Del mismo modo, acciones como el apoyo al PYME, que puede verse primordialmente como contribución a la igualdad de oportunidades es también una contribución al crecimiento por el aporte al producto de la pequeña y mediana empresa. La ausencia de inflación y el mayor empleo favorece principalmente a los pobres, a los más desfavorecidos.

Tales objetivos ven potenciada su prioridad en virtud de su simultánea significación económica y social.

3. Las prioridades de la Agenda programática no son planas ni horizontales. No hay duda que los objetivos y énfasis centrales del programa deberán estar en el campo económico social: en la profundización y consolidación de la opción del Crecimiento con Equidad.

Es cierto que esos son los problemas que más interesan a la gente y que constituyen los desafíos fundamentales del futuro de Chile.

4. Sabemos ya que Crecimiento y Equidad no son objetivos contradictorios sino complementarios y que se necesitan recíprocamente desde el punto de vista político, social y económico.

Estudios recientes muestran que entre los países en desarrollo sólo algunas naciones asiáticas han sobresalido simultáneamente en ambos planos, cosa que no ha ocurrido en América Latina, Chile ha entrado ahora en la senda de los países que concilian

ambos objetivos entre sí y con la Democracia. Constituye esta triple conciliación un caso aún poco frecuente en los países en desarrollo. Es eso lo que ha concitado el apoyo y la admiración del mundo. No podemos defraudarlo.

5. Lo anterior no debe inhibirnos de plantear reformas políticas que estimamos necesarias, pero hay que hacerlo sin dramatismo. Las reformas pendientes no son condición de la existencia de Democracia, sino de su perfeccionamiento y profundización. Podemos vivir -como lo estamos haciendo- con imperfecciones, pero hay obligación moral y deber de Estado de superar distorsiones a la voluntad popular, de eliminar indebidos mecanismos de tutela potencial y prevenir eventuales conflictos futuros que pudieran impactar negativamente el sistema político. De este modo haremos más sólida la congruencia entre Democracia, Crecimiento y Equidad.

6. No debemos tampoco caer en la trampa que nos tiende la Derecha que desea inhibirnos en materia política. Si nos mantenemos fieles al enfoque aquí enunciado, la agenda de reformas políticas no sólo no es contradictoria con la agenda económico social, sino complementaria y paralela. Se sitúa en otro plano y no tiene por qué interferir con el proceso de Crecimiento con Equidad.

Lo que ocurre es que la oposición sabe que la Concertación posee el timbre de la democracia. Iniciativas tendientes a perfeccionarla, a introducir cambios en la institucionalidad que ellos contribuyeron a establecer, la coloca a la defensiva, en posiciones impopulares, asociadas en la imagen y memoria de la gente al período autoritario represivo.

7. La Concertación es identificada también con "lo político", con la "clase política", mucho más que la oposición. Un eventual desprestigio de la política, de la clase política o de las instituciones políticas se traduciría por tanto, en pérdida de legitimidad del sistema, pero también en pérdida de apoyo a la Concertación. Confluyen aquí nuevamente razón de Estado y razón política para cuidar en las conductas, los programas y el desempeño de Partidos, Gobierno, Parlamento y Organizaciones Sociales, el prestigio de la clase política y de las instituciones de nuestra democracia.

Es imperativo preservar la honrosa tradición de honestidad, de ausencia de corrupción que tiene nuestro país. Realzar y prestigiar a los políticos como asimismo la función pública y el servicio público debe ser un objetivo siempre presente en el programa y en las conductas.

8. Se deduce de lo anterior que es a la oposición a la que conviene la confrontación, porque eso conduce al desprestigio del sistema y a pérdida de apoyo de los partidos de la Concertación.

9. Es obvio que un programa abarca una muy amplia gama de materias pues ha de cubrir el conjunto de temas relevantes con significación política, económica, social o cultural. Al abordar la tarea de elaboración programática, parece necesario, sin embargo, identificar ciertas secuencias y prioridades, un orden cronológico que preste más atención, desde el inicio, a los temas más delicados, potencialmente más conflictivos o en los que se detecten dudas o visiones distintas entre nosotros.

## C. LA AGENDA DE PERFECCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA Y REFORMAS POLITICAS.

c.1 Las reformas en curso que aún cuando sean aprobadas en sus aspectos esenciales no se completarán en el tiempo que queda de la actual Administración.

1. **Reforma de la Administración de Justicia.** Seguramente será aprobada la Reforma Constitucional pero puede ocurrir que no se alcance a completar la tramitación de la totalidad de los proyectos presentados al Congreso que incluyen Corte Suprema, Tribunales Vecinales, Asistencia Judicial, calificaciones y carrera funcionaria, Escuela judicial y otras materias.

Asimismo será parte de la agenda el cumplimiento del programa de mayores recursos al Poder Judicial que quedará completado en un 60% , quedando así un 40% pendiente para el próximo gobierno (duplicación de presupuesto real en 5 años).

2. **Reforma Electoral,** si como es probable fuere ahora rechazada, pese a las abrumadoras razones de Estado que la justifican y a los problemas políticos que el sistema vigente podría producirle en el futuro a la oposición.
3. **Paquete de reformas constitucionales** (ya presentado al Congreso), que con toda seguridad será rechazado y que constituye una necesidad, por razón de Estado, en término del perfeccionamiento de nuestras instituciones, la eliminación de tutelas indebidas y la prevención de posibles conflictos futuros.
4. **Problema del período presidencial** que será materia de la agenda política en los meses venideros. Según lo que ocurra deberá o no ser parte del programa, aunque es claro que debiera resolverse durante el actual período.
5. **Cambios en Régimen Político.** Hasta aquí no hay consenso para sustituir el régimen presidencial. Se trata, sin embargo, de un tema de debate necesario y legítimo que no puede eludirse aunque no parece prudente recargar la agenda política inmediata con propuestas radicales de reforma. Podrían, sin embargo, estudiarse para el programa opciones que impliquen:
  - a) Pasos parciales o avances de parlamentarización del régimen político y en el funcionamiento de los partidos.
  - b) Modernización y fortalecimiento del Parlamento y de los partidos, incluido apoyo técnico sustantivo y financiamiento de los partidos.
6. **Profundizar y ampliar el proceso de descentralización** cuya fase mas sustantiva recién se inicia en Chile, implica, entre otros desafíos y reflexiones a considerar, las siguientes:
  - a) Se trata, en último término, de transferir responsabilidades al individuo, acercar las decisiones a los ámbitos en que se desenvuelve la vida cotidiana de la gente. Para que tal proceso sea exitoso, es indispensable avanzar con eficacia en el proceso de integración al desarrollo, de la generación de una capacidad de auto sustentación de las personas.

- b) La acción eficaz de las autoridades democráticamente electas de nivel regional y local, exige copulativamente el desarrollo de una capacidad técnica de gestión inicialmente precaria, un gran sentido de responsabilidad, una permanente voluntad política de servicio público y una clara conciencia de que los problemas se resuelven en base a los principios de persistencia, gradualidad y eficacia.
- c) Deben profundizarse y expandirse los niveles de participación al interior de los partidos políticos y las organizaciones sociales como condición de eficacia y legitimidad continuada de estas fundamentales instituciones de la democracia.
- d) La democracia directa encuentra su mejor expansión a nivel de la participación efectiva en la base social, en los asuntos de la vida cotidiana. Para el manejo de las políticas y programas macro, de nivel nacional, debe perfeccionarse la democracia representativa. Los intentos de democracia plebiscitaria, por ejemplo, se convierten la más de las veces, en negativas formas de democracia manipulada por minorías activistas bien organizadas.
- e) La participación no debe limitarse al campo socio-político, sino expandir también, preferentemente, canales e instancias en relación a actividades culturales, deportivas, etc.
- f) Por último, a la gente debe dársele oportunidad de participar, dando opciones para ello, pero no pretender forzar los niveles de participación más allá de la libre voluntad de las personas.

En especial:

- a) Profundizar en las relaciones del poder Central con Gobiernos Regionales y Locales procesos que fortalezcan transferencia de decisiones y recursos de manera responsable y compatible con la coherencia nacional de las políticas y con la institucionalidad del Estado unitario.
- b) Desafíos de **gestión**. Se requerirá diseñar y perseverar en programas de apoyo y desarrollo de esa capacidad, del control democrático de la honestidad y la transparencia, de evitar el populismo y la politización paralizante. En el juicio ciudadano respecto del segundo Gobierno Democrático pesará decisivamente la calidad de la gestión regional y municipal en los próximos años.
- c) Necesidad de establecer y dar forma al concepto de Gobierno Metropolitano en el marco del gobierno regional por lo menos en Santiago, y quizás en Valparaíso-Viña y Concepción-Talcahuano.

- 7. **Una política de defensa nacional**, de desarrollo y modernización institucional, formas de institucionalizar el diálogo sustantivo cívico-militar, profundizar y aumentar el conocimiento y capacidad de análisis civil de problemas militares como ocurre en las naciones más desarrolladas.

La modernización estará inspirada en criterios de privilegiar avance tecnológico y eficacia por sobre el tamaño de las fuerzas. Resaltará el concepto de Estado Mayor e integración interinstitucional y del principio, vinculado a lo anterior de que la de Defensa Nacional es una política de Estado, que reconoce como aporte principal las propuestas de las instituciones de la Defensa.

El desafío que debiera reflejarse en una elaboración programática es lograr suficiente capacidad disuasiva con máxima economía de recursos, principio válido para todos los sectores que gastan recursos del Estado, como condición de un desarrollo dinámico sostenido.

El proceso de encuadrar, en el mediano plazo, los gastos de Defensa en el acuciante marco de la asignación de recursos escasos propio de un país en desarrollo, irá inevitablemente asociado a iniciativas y acuerdos de carácter regional a nivel latinoamericano que conduzcan a políticas simultáneas y concordadas de racionalización y economía en este campo.

#### **D. AGENDA DE CRECIMIENTO Y MODERNIZACION.**

1. Colocar como meta fundamental el crecimiento sostenido del 5% anual o más, con la consiguiente mantención del desempleo a niveles menores que el 5%.
2. Inflación de un dígito como meta a corto plazo y realidad posteriormente consolidada: incorporación de Chile al "club" de países de inflación de un dígito.

Para ello será necesario:

- a) Enfatizar la inflación esperada y la productividad como criterios básicos de ajustes salariales en reemplazo del tradicional ajuste por inflación pasada (modalidad ya puesta en práctica este año para fijación de salario mínimo).
- b) Concertación social para la fijación de mínimos de salarios y pensiones, continuando y consolidando una modalidad ya puesta en práctica en este período, procurando expandirla a nuevos temas y objetivos.
- c) Establecer formas razonables de desindexar la economía cuando sea posible, lo que requiere un estudio serio, profundo y responsable.

La prioridad de la reducción de la inflación y la tendencia del gasto privado en consumo a aumentar en un país en que el ingreso crece, apunta a que el gasto público tenderá a crecer anualmente menos que el PGB.

3. Perseverar y profundizar la opción por el crecimiento o a partir de una Economía que se integra cada vez mas a la Economía Mundial en condiciones mas favorables en cuanto a reglas del comercio y con mejoramiento continuado de su competitividad.
4. Precisar la acción del país y el rol del Estado en avanzar hacia segunda fase exportadora con mayor Valor Agregado.

Programas prioritarios específicos en esta área serán:

- Estimular el gasto en investigación y desarrollo en las empresas.
  - Capacitación de mano de obra para elevar niveles de calificación.
  - Desarrollo de la educación técnico-profesional con iniciativa del Estado y participación del sector privado
  - Procurar la creación y desarrollo de Parques Tecnológicos con participación de Universidades, Institutos de Investigación estatales y privados, empresas nacionales y empresas extranjeras.
  - Desarrollo de un apolítica global que reconozca rango de prioridad nacional a la actividad científica y su función de apoyo a la innovación tecnológica.
5. Continuidad y aceleración significativa del programa de inversión en infraestructura, de modo de eliminar y prever cuellos de botellas especialmente en caminos, regadío y puertos. Ampliar opciones, oportunidades y escala de participación privada en tales inversiones.
6. Llevar adelante y completar modernización en sectores tales como FF.CC. y Telecomunicaciones, donde habrá leyes marco que requerirán entrar a fase de implementación. En Telecomunicaciones, los objetivos serán: estímulo a la modernización e incorporación constante y oportuna de tecnologías de punta en espectacular evolución, crear condiciones para una competencia razonable en mercados de tendencias monopólicas naturales y expansión de la red de telefonía básica.
8. Apoyo a la pequeña y mediana empresa (PYME) como forma de contribuir al crecimiento y como condición de equidad, vale decir extender progresivamente la modernización al conjunto de la Economía. Evaluar lo hecho durante esta Administración y programar segunda fase más ambiciosa y orgánica: tecnología, capacitación, educación, capacitación en gestión, acceso al financiamiento y mejores canales de comercialización, son elementos centrales de tal programa.
9. Apoyo a conquista de mercados vía:
- a. Negociaciones de libre comercio, especialmente si no se hubiese completado -como es probable- el acuerdo con USA.
  - b. Extender acceso y promoción de libre comercio con la Comunidad Económica Europea.
  - c. Atención prioritaria y organización ad-hoc para apertura y conquista de mercados del Asia: Japón, China, Taiwán, Malasia, etc. Se requerirá un programa focalizado y muy bien coordinado entre Empresa Privada y Estado para este fin.
  - d. Financiamiento y otras condiciones para permitir producción y exportación de bienes de capital.
  - e. Agresiva política nacional de promoción, vía Pro-Chile, agregados comerciales, consulados, misiones empresariales-gobierno, ferias, etc.

- f. Control de calidad de productos exportables.
  - g. Integración de América Latina. Avanzar con Argentina: manteniendo resguardos adecuados para sectores críticos de la agricultura tradicional, pero reconociendo que una relación política estrecha y el aprovechamiento por Chile de las oportunidades del mercado argentino requerirá reciprocidad en áreas tales como acceso a nuestros puertos, etc.
10. Debemos tener conciencia de las restricciones políticas que impone la economía abierta de mercado al exterior, en términos de:
- a. Menor libertad para tomar decisiones de política económica: por ejemplo, aranceles y tasa de interés, etc., dependen de factores externos y de las reglas de funcionamiento de la Economía mundial.
  - b. Menor libertad para tomar decisiones políticas con incidencia o efecto en la Economía. Esto implica una pérdida parcial de soberanía, pero es una realidad que viven todos los países del mundo. La experimentó por ej. el Presidente Mitterand al asumir el gobierno francés y querer nacionalizar los Bancos e intentar otras reformas en la Economía francesa que luego fue necesario revertir.
  - c. En ese plano es preciso destacar que la productividad y la competitividad son factores claves esenciales para el éxito, vale decir el crecimiento sostenido del producto y del empleo. Este hecho afecta principal y directamente los procesos de determinación o negociación de salarios, y en general las relaciones en el campo laboral. De ahí que un primer tema que debe abordarse con especial prioridad sea el de las Relaciones Laborales.

**En particular:**

- 1. La negociación política de condiciones salariales, desconectada de la productividad y la competitividad en los mercados, se torna imposible.
  - 2. La ley del desarrollo es una permanente movilidad, una continuada mutación de actividades y empresas, aparición de nuevas oportunidades y productos, desaparición o reducción de otras, en un marco global de expansión. Esa movilidad económica hay que protegerla y hacerla socialmente viable.
11. El punto anterior plantea un enorme desafío a la siempre ineludible tarea y objetivo de privilegiar la elevación del nivel de vida de los trabajadores y el avance hacia una mayor equidad social. Se requieren nuevas orientaciones y nuevas formas de acción, incluido nuevos y diferentes roles de las Organizaciones Sindicales y Gremiales, compatibles con tales mutaciones impuestas por las realidades del mundo y las exigencias del desarrollo nacional.

Los conflictos laborales tenderán cada vez más a ser administrados bilateralmente, a nivel de empresa, dejando poco espacio a las Organizaciones Sindicales Nacionales en ese nivel micro económico y micro social y potenciando en cambio al sindicato a nivel de Empresa. Del mismo modo, quedará cada vez menos espacio para la defensa de intereses empresariales y gremiales sectoriales.

Todo ello implica trasladar el énfasis del rol de las Centrales y Federaciones Sindicales al nivel macro-económico y macro-social, a su participación como actores en el desarrollo e implementación de objetivos nacionales, en su integración como actores sociales que participan y apoyan los grandes objetivos del desarrollo.

12. La mejor hoja de ruta para la elaboración programática en el área de las Relaciones Laborales es el informe presentado recientemente en la reunión regional de la OIT en Caracas por su Director General. Es un documento clave que contiene los elementos esenciales para una política de largo plazo que combine modernización y estímulo al Desarrollo con participación, mejoramiento de las condiciones de trabajo, calidad de vida y protección de los trabajadores.
13. Nuestro sistema de relaciones laborales y las normas que las deben regir no pueden ser muy distintos de las que se han ido estructurando en países como España y Francia o de las posiciones que en esa materia han ido asumiendo las grandes organizaciones sindicales europeas. Lo señalo porque ni nuestro propio pasado ni el del resto de América Latina, pueden ya considerarse puntos de referencia relevantes por su falta de congruencia con la realidad del mundo actual.
14. En esencia se trata de definir la responsabilidad del Estado en asegurar la gobernabilidad de la sociedad compatibilizando las restricciones y características generales del proceso económico con las aspiraciones de los interlocutores sociales. Se trata, en suma, de expresar eficazmente, en materia de relaciones laborales, la opción de crecimiento con equidad.
15. Los objetivos principales que persiguen los trabajadores son asegurar más y mejores empleos, mejores ingresos y condiciones de trabajo y mayor voz y participación. Si eso es así resulta mas importante proteger la estabilidad en los ingresos que la estabilidad en el empleo, lo cual conduce a privilegiar la protección al momento de cesar involuntariamente en el empleo y al momento de pensionarse.
16. La elaboración programática en esta materia no podrá dejar de considerar el hecho de que los conflictos laborales de mayor entidad se han estado produciendo en el sector público, por lo que resulta fundamental examinar nuevas formas para orientar y estructurar las relaciones laborales en el propio Estado, incluidas las Empresas Públicas.
17. Examen de procesos de reconversión en sectores que presumiblemente lo requerirán:

- a. Agricultura tradicional.

Un porcentaje de ese sector puede enfrentar una situación crítica. Regadío, en especial en áreas más afectadas de productores campesinos, investigación para superar monocultivos o costos excesivos de las actuales prácticas productivas y desarrollo de la agro-industria son prioridades claras. La información disponible en el gobierno es rica y se está ya trabajando en este campo, pero se trata, sin duda, de una tarea de largo alcance, en que deberán enfrentarse nuevas crisis y desafíos.

En todo caso el programa deberá distinguir entre crisis estructurales previsibles y dificultades coyunturales. El diseño de mecanismos adecuados para hacer frente a estas últimas deberán hacerse sin contradicción con la política general de reconversión gradual a mediano plazo.

- b. **Carbón.**
- Programa a 8 ó 10 años que se está recién iniciando. Procede estudiar formas de acelerar creación de empleos productivos privados en 8a. Región, induciendo una mayor y más acelerada inversión en nuevas actividades o expansión de las existentes.
- c. Otros problemas críticos: Arica, 12a. Región (despoblamiento).
18. Agenda de política Económica debe poner énfasis particular en la Inversión. Si se dan las oportunidades de inversión habrá recursos disponibles. En todo caso la agenda deberá considerar:
- Una mayor eficiencia y apertura del mercado de capitales
  - Ampliación prudente de inversión A.F.P.
  - Ampliación del mercado de seguros y reaseguro, y, en general, de incorporación de los más modernos instrumentos financieros.

19. **Política de Empresas Públicas.** Evitar todo enfoque ideológico, tanto para privatizar como no privatizar. En todo caso la tendencia natural será a reducir el rol de las Empresas Públicas y no a ampliarlo.

El programa deberá atender a 4 cuestiones centrales al diseñar una política en este campo y no privatizar ni dejar de hacerlo por mero prejuicio, tradición histórica o presiones sectoriales interesadas. Estas cuestiones apuntan a una reducción paulatina en el rol de las empresas estatales. Son ellas:

- a. El problema de la negociación política de condiciones salariales, desconectadas de la productividad, considerando que en Empresas del Estado esa negociación tiende por definición a ser política o estar fuertemente presionada por actores y consideraciones políticas, lo que es un "handicap" serio para la competitividad de las empresas estatales.
  - b. La disponibilidad de fondos para la inversión provenientes de sus propias utilidades entra en conflicto o competencia con su uso alternativo como ingresos fiscales necesarios para financiar gasto social y de infraestructura. Igual cosa ocurre con el endeudamiento de las Empresas Públicas que debe conciliarse -en términos del gasto público global- con endeudamiento fiscal para otros fines prioritarios.
  - c. El peligro, siempre latente, de corrupción ante grandes contratos y grandes proyectos, que tanto daño ha causado en otros países.
  - d. Designación de Directores y Ejecutivos de Empresas Públicas de modo que, sin perjuicio de que directores y gerentes sean de la confianza del dueño, vale decir, del Estado, las designaciones que se hagan a futuro deben reconocer como prioridad absoluta la idoneidad y eliminar toda concepción de "cuoteo" político.
20. Proponer una política científica para dar realce a la actividad científica como apoyo al desarrollo tecnológico del país y a la participación de la comunidad científica en su elaboración e implementación.

21. **Política Tributaria.** Debe mantenerse la actual carga tributaria, prorrogando los actuales impuestos de vigencia transitoria. Esto se va a plantear en 1993 pero debe estar en la agenda programática, sin perjuicio de flexibilidad para revisar o sustituir casos específicos. Deberá establecerse un compromiso paralelo de estabilidad de carga tributaria futura sobre empresas y personas y sólo considerar eventualmente variaciones en impuestos indirectos con justificación económica o social muy indiscutible.
22. Políticas de desarrollo forestal, incluido Bosque Nativo conciliando protección con uso de recursos económicos en bosques de producción.
  - No a la destrucción de nuestros bosques.
  - No a la actitud negativa de no explotar recursos esenciales para nuestro desarrollo económico si existen mecanismos adecuados de protección y reforestación o si es posible establecer incentivos y controles y sistemas adecuados de premio y castigo.

#### **E. AGENDA SOCIAL Y DE CALIDAD DE VIDA**

1. Superación de la pobreza. Mejor focalización y mayor eficacia del gasto. La experiencia acumulada en Mideplan y ministerios sociales puede ayudar a precisar metas, programas e instrumentos.
2. Expansión de los programas Fosis y otros que se sustentan en el concepto de integración al desarrollo, vale decir, ir a la auto-sustentación de las personas y familias, única forma de superar la pobreza. Consideración específica en regiones y sectores deprimidos, particularmente riego campesino, pirquineros, zona del carbón, comunidades indígenas y localidades en crisis estructural (Tocopilla, por ejemplo).
3. Integrar e institucionalizar iniciativas valiosas de apoyo a los más desvalidos del tipo de Integra, Prodemu, Coanil, etc.
4. Medio ambiente. Esta administración dejará ley marco del medio ambiente, incluida institucionalidad pública, mecanismo de impacto ambiental, normas reguladoras sectoriales, ley del bosque nativo, ley de pesca, emisiones en plantas mineras, etc.

La segunda fase de la política ambiental será traducir a políticas, programas y objetivos concretos dicho marco general: conciliar descontaminación y protección al Medio Ambiente con desarrollo económico y aumento de la inversión. No a burocratización en decisiones que retrasen la creación de nuevas actividades. No a discrecionalidad de la autoridad que genere incertidumbre. Sí a normas más exigentes aplicadas con la gradualidad necesaria para hacer posible adecuación a ellas sin poner en riesgo la inversión, evitando aumentos excesivos en los costos que pongan en peligro nuestra competitividad.

Prioridad especial deberá considerarse para una segunda fase del Plan de Descontaminación de Santiago y para el Saneamiento de Aguas.

La implementación de una política medioambiental significará la aplicación del principio de quien contamina paga, pero limitado por consideraciones del impacto en costos, competitividad y precios al consumidor que es quien, en definitiva, paga. El programa deberá inspirarse, por ello, en principio de gradualidad.

Es preciso en todo caso precaverse de las versiones ecologistas mas extremas surgidas desde el hemisferio Norte que, de hecho, tienden a reeditar la concepción de crecimiento cero como exigencia del no agotamiento de los recursos naturales no renovables, planteado por el Club de Roma en la década de los 60, hoy superados, y que ciertamente resultan inadmisibles para las naciones en desarrollo que aspiran a niveles de inversión y crecimiento que les permita elevar los bajos niveles de vida de sus pueblos.

5. Programa de apoyo a **pueblos indígenas**. Habrá reforma constitucional y probablemente ley antes del término del actual período. Se requerirá programa de acción que concilie respeto a identidad, tradición y cultura indígenas con integración al desarrollo y mejores oportunidades y calidad de vida, porque de lo contrario la sola legislación podría resultar contraproducente y conducir a una creciente marginalización de esas comunidades.
6. Ampliar y diversificar programas en favor de los jóvenes. Actual programa Pro-Joven da el punto de partida. Se sugiere prioridad especial de actividades culturales, deportivas, recreacionales y de estímulo a la propia iniciativa; acciones para reducir tentaciones del alcohol, drogas y otros vicios degradantes.
7. Programa de prevención y combate a la droga de tipo educativo, persuasivo, de oportunidades mayores para usar tiempo libre. Poner énfasis en problema de drogas "duras" (crack, heroína, etc.) todo ello sin perjuicio de reforzar la legislación y la eficacia de la acción policial en la materia.
8. Continuidad y ampliación de **programa de seguridad ciudadana**, control y prevención de delincuencia y terrorismo, que continuará siendo una preocupación central de la gente y requiere de una acción permanente de creciente eficacia en acción policial. Énfasis en equipamiento que multiplique presencia policial y genere percepción de mayor seguridad en los ciudadanos.
9. **Programa de la mujer.**  
A partir de un examen de lo que se haya logrado en actual Administración
  - a. Agenda pendiente de reformas legales para igualdad de la mujer.
  - b. Cómo lograr mayor cobertura y eficacia del programa en favor de mujeres jefas de hogar.
  - c. Avanzar en igualdad de condiciones en el trabajo y acceso al empleo y la promoción en el empleo.  
Algunas referencias específicas a estas prioridades se podrán incluir en programas sectoriales.

10. **En Educación.**

Hay consenso en destacar la Educación como el factor decisivo tanto para el crecimiento futuro como para la mayor igualdad de oportunidades.

- a. Expansión de educación pre-escolar como requisito esencial de la igualdad de oportunidades.
- b. Completar programa MECE actual para educación básica.
- c. Diseñar programa MECE para la educación media.
- d. Proseguir con mayor fuerza la reconversión Educación Media humanista en técnico profesional y fortalecimiento de la educación profesional con mayor participación y compromiso del sector privado.
- e. Dar forma a la idea -largamente en discusión- de "ahorro para la educación superior", en que las familias ahorran con muchos años de anticipación para el financiamiento de ese nivel de educación de los hijos.
- f. Buscar estructura más racional de la educación superior entendida como educación post secundaria, de modo de evitar crisis progresiva por proliferación de universidades que ofrecen las mismas carreras de bajo costo con probable sobreoferta de diversas profesiones.
- g. Impulso en todos los niveles de reformas que enfatizen capacidad de seguir aprendiendo y privilegien en el nivel superior formación general por sobre estrecha especialización profesional de carácter terminal rígido.
- h. Financiamiento universitario a partir del principio de "todos pagan" cuando estudian, si pueden, o después en función de su ingreso o capacidad de pago, destinando a ello un porcentaje de sus ingresos para devolver beca o crédito en cierto número de años. Es posible que esto se resuelva en los próximos meses. De lo contrario deberá incluirse en la agenda.
- i. Estímulo a programas de postgrado y fortalecimiento de oportunidades de perfeccionamiento profesional permanente y de estudios en el exterior.
- j. Estímulo a programas que eleven el nivel de los profesores (perfeccionamiento y post grado universitario), en especial de los que serán "profesores de los profesores". Necesidad de contar con núcleo de "educadores" y no sólo pedagogos. Todo ello para crear horizonte de oportunidades de progreso y elevación de rango y status que atraigan a mejores postulantes a la carrera pedagógica.

11. **En Vivienda.**

- a. Continuar programas de vivienda con nuevos énfasis o modalidades que surjan en el ejercicio programático.
- b. Soluciones para clase media: materialización del leasing habitacional, si se alcanza a convertir -como esperamos- en ley en este período.

- c. Por sobre todo, el próximo período debe dar prioridad al **Desarrollo Urbano**, "hacer ciudad", no sólo en Santiago sino en ciudades medias: áreas verdes, lugares de recreación, pavimentación de calles, etc. Tarea prioritaria para gobiernos locales y regionales pero parte importante del programa.
- d. Vialidad interurbana.

## 12. En Salud.

La reciente crisis de los Servicios de Urgencia ilustra la necesidad de examinar a fondo la futura estructura del sistema público de Salud y las prioridades para la acción gubernativa. La política en este campo será, sin duda, una combinación de continuidad y cambio.

Entre los factores relevantes a considerar en la elaboración del programa cabe señalar los siguientes:

- a. Se mantendrá en el país la coexistencia de servicios privados de salud en expansión (cubren ya alrededor de un 22% de la población, proporción que aumentará a medida que suba el ingreso per cápita) con un servicio público que seguirá siendo responsable por mucho tiempo de atender a la mayoría de la población del país.
- b. Los servicios privados de Salud -Isapres orientados a sectores medios- (la gente de ingresos altos acude a clínicas privadas y médicos particulares) ofrecerán inevitablemente servicios de mayor sofisticación y costo mas alto que lo que sea capaz de ofrecer el Estado.
- c. El subsidio estatal a las prestaciones públicas deberá reducir esa brecha en la mayor medida posible para lo cual se requerirá una gestión cada vez mas eficiente y fórmulas imaginativas que permitan el uso óptimo del equipamiento e infraestructura existentes (incluida las del sector privado a través de diversas formas de contrato y derivación). La reducción de esa brecha debe también extenderse al sistema de remuneraciones, de modo de otorgar al personal médico y de colaboración médica condiciones dignas de trabajo sin pretender igualar remuneraciones con el sector privado.
- d. Lo anterior obligaría a revisar la gestión de la Salud Pública en la dirección de una creciente descentralización y de la introducción de incentivos adecuados para estimular eficiencia e innovación.
- e. Lo anterior no debe conducir a políticas restrictivas o de desaliento de la expansión de la salud privada. El sistema de Isapres deberá seguir siendo perfeccionado y regulado en beneficio de sus cotizantes, pero -al mismo tiempo- las normas pertinentes deben facilitar su mayor desarrollo futuro.
- f. La política de Salud deberá contemplar acciones prioritarias en el campo medioambiental, particularmente en lo que respecta a saneamiento de aguas y emisiones de fuentes fijas (industrias, hospitales, etc.)

## 13. En Sector Justicia.

- a. Mejoramiento de asistencia judicial

- b. Sistema de atención a menores: infraestructura, programas educativos, de integración social, etc.
- c. Problema violencia doméstica.
- d. Sistema carcelario: condiciones subhumanas, necesidad de introducir elementos de rehabilitación, en primera fase evitar la "contaminación" de inculpados primerizos.

## F. AGENDA CULTURAL Y VALORES SOCIALES

- 1. Promoción no estatista ni paternalista de la cultura, tanto en su expresión creativa de excelencia, como en el estímulo y la difusión de las expresiones de cultura popular y en especial a las iniciativas culturales juveniles.
- 2. El vasto y polémico campo de los valores, los problemas de la familia, incluido el divorcio y las nulidades matrimoniales, las costumbres sociales. Punto de partida podría ser el informe de la Comisión para la Familia, recién creada por el Presidente.

Estos son temas difíciles, complejos, que no puedes eludir ni quedarse en una retaguardia rígida. Compatibilizar valores y códigos religiosos y morales con los problemas reales que existen (nulidades, SIDA, relaciones prematrimoniales, etc.), considerando la pluralidad de nuestra sociedad. Son temas de difícil consenso si se intentan soluciones absolutas aplicables a todos. Buscar consenso en cómo tratar los temas, en procesos de avance hacia soluciones, en aceptación recíproca de la pluralidad, etc.

## G. RELACIONES INTERNACIONALES

- 1. Política internacional de compromiso con la paz, la solución pacífica de controversias, la prevención y superación de conflictos bélicos, promover ineludiblemente los derechos humanos y la democracia son todos elementos consagrados en nuestra política.
- 2. América Latina como prioridad y habitat político natural, compatibilizar relación política estrecha con oportunidades de complementación e integración económica de acuerdo a la evolución de las distintas economías.
- 3. Aceptar que la dimensión económica de la política internacional cobrará creciente énfasis y preeminencia y pasa a ser una prioridad política para la acción de la Cancillería, con la consiguiente necesidad de cambio en estructura de organización y personal. El problema de acción coherente y más integrada de Cancillería y Ministerios Económicos y Sectoriales.
- 4. Iniciativa política hacia el Asia como Región del futuro en el campo económico, lo que a su vez requiere mayor dedicación política de la Cancillería a esa área.
- 5. Promoción de iniciativas regionales colectivas de desarme, que puedan conducir a la reducción del gasto militar en toda la región como condición para que cualquiera de nuestros países economice recursos en esta área.

## H. MEJORAMIENTO GESTION PUBLICA

1. Las modificaciones legales que no se completan en este período. Caso de estatuto administrativo, lo contencioso administrativo, etc.
2. Modernización de sistemas de control y fiscalización.
  - Revisar rol de Contraloría, de modo de enfatizar control selectivo tipo auditoría ex-post, con simplificación y mayor agilidad sistemas de control.
  - Precisar rol fiscalizador de Cámara de Diputados para que sea real y eficaz, sin ser carga excesiva sobre administración que entorpezca la gestión del Estado.
3. Dignificar atención al usuario en todos los campos.
4. Mejorar la productividad de los servicios. Inversión en:
  - informática
  - simplificación de procedimientos.
5. Institucionalizar procesos para mejor coordinación y cohesión en las decisiones de políticas públicas. Formalización y perfeccionamiento de instrumentos de coordinación que se han ido desarrollando en este período (por ejemplo, Comités Interministeriales, Comisiones Bipartitas Ejecutivo-Congreso, Coordinación legislativa y programática interministerial). Explorar la posibilidad de reconocer mas formalmente el rol de Ministros coordinadores por área.
6. Innovación en macro estructura del Estado en que se registran ambigüedades, duplicaciones o vacíos: RR.EE., sector Infraestructura y Transportes, atribuciones en materia de aguas y otros.
7. Fortalecimiento de la capacidad reguladora del Estado: superintendencias, sector telecomunicaciones, sector energía, etc. evitando riesgo de nuevo intervencionismo y discrecionalidad administrativa que conduzca a arbitrariedades y genere incertidumbres, con el consiguiente impacto negativo sobre la fluidez de la Economía.
8. Deberá darse especial prioridad al difícil problema del reclutamiento de personal profesional de alto nivel. Dada la imposibilidad de pagar remuneraciones que siquiera se aproximen a las que paga el sector privado, sugiero que el énfasis esté dado en comprometer a egresados brillantes con sentido de servicio público que trabajen para el Estado por un número limitado de años (6-8) para luego continuar carreras en el sector privado, la política o la academia, prestigiados y valorizados por la experiencia adquirida en su período de servicio público.

De lo expuesto queda claro que la variedad de tareas de futuro es inmensa y compleja; su ejecución tensionará al máximo las capacidades políticas y de gestión de la Concertación en su conjunto, y de cada uno de los partidos. Requeriremos voluntad política, compromisos firmes, visión de Estado y eficacia en la gestión para estar a la altura de estos desafíos. Con todo, es sin duda, una tarea posible, que coronaremos con éxito si "hacemos las cosas bien".