

# PARTIDOS POLITICOS Y ROL DEL ESTADO EN LA ECONOMIA: ACUERDOS E INTERESES\*

---

CARLOS FABIÁN PRESSACO\*\*

Nadie desconoce la importancia que tienen los partidos políticos en un régimen democrático. Y menos aún el peso que ellos tienen —y han tenido históricamente— en una sociedad como la chilena.

Es cierto que los partidos enfrentan serios desafíos, especialmente en lo relativo a problemas tales como la “des-subjetivación” del sufragio —resultado del procesamiento de la voluntad ciudadana a nivel de las cúpulas partidarias—; también la emergencia de nuevos actores en la frontera entre lo considerado social y político; ambos fenómenos cuestionan el monopolio partidario en el campo de la representación ciudadana.

Pero el tema que aquí nos interesa no es tanto el de los partidos políticos como lo que ellos piensan sobre el Estado. El foco del trabajo se podría sintetizar en la pregunta: ¿qué piensan los partidos respecto del rol que debe cumplir el Estado en un régimen democrático, en el contexto chileno y más allá de la coyuntura?

Las preguntas intentan profundizar un debate todavía no muy fuerte en torno a esta problemática. Si bien es cierto que se han producido esfuerzos importantes en torno a él, tales como los trabajos de la CEPAL, la iniciativa de FORO '90, el trabajo de la CLACSO (además de algunos esfuerzos individuales), no es menos cierto que la dinámica de la transición ha desplazado problemas como el del Estado que involucran consideraciones de más largo plazo.

Ahora bien, cabe preguntarse si tiene sentido investigar el problema del Estado desde la perspectiva de los partidos políticos en un momento en que las diferencias entre ellos parecen ser tan

---

\* El presente artículo fue presentado como ponencia al Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política realizado en Iquique entre el 24 y 27 de noviembre de 1992.

\*\* Licenciado en Ciencia Política y Magister en Ciencias Sociales. Profesor e investigador del Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales (ILADES).

superficiales. Precisamente, esa superficialidad se traduce al debate público de tal manera que los consensos —consensos en gran medida retóricos— que se constituyen carecen de sustantividad.

En este sentido, la sospecha que recorre el trabajo es que más allá de las coincidencias, existen propuestas y perspectivas que, específicamente en lo que se refiere al Estado y su papel en la economía, marcan diferencias que no por tener un carácter distinto al de épocas anteriores dejan de ser importantes, y que la manera en que los partidos de derecha conciben el problema plantea serios desafíos a la consolidación de la democracia.

El estudio se concentrará en el análisis de los cinco partidos más importantes: Unión Demócrata Independiente (UDI), Renovación Nacional (RN), Democracia Cristiana (DC), Partido Por la Democracia (PPD) y Socialista (PS). Ellos son los que han obtenido las más altas votaciones en las dos últimas elecciones y son los “pilares” de las grandes coaliciones que tienen posibilidades reales de acceder al gobierno.

Para llevar adelante el estudio se analizarán documentos oficiales de los partidos tales como declaraciones de principios, propuestas programáticas, etc. Tales elementos se complementarán con el análisis de un debate donde se pueda observar cómo los actores partidarios se posicionaron en torno a un problema específico.

### *¿Por qué es importante lo que piensan los partidos?*

En toda sociedad, la vigencia de un régimen político democrático se asienta sobre la insustituible existencia de partidos políticos. El hecho que ellos estén sujetos a una fuerte crisis, y que ella a su vez presione por redefiniciones en relación a sus tareas y roles, su centralidad y exclusividad, no niega su valor.

Por lo tanto, aquí asumimos la perspectiva que los partidos, más allá de la crisis —crisis que afecta a los partidos pero no sólo a ellos; incluso se podría afirmar que son manifestaciones de una profunda mutación cultural— son importantes para la democracia, y que por lo tanto, es importante lo que ellos piensan sobre determinados asuntos en tanto son los portadores de la voluntad soberana de la ciudadanía y los que en definitiva implementarán los programas de gobierno sobre los que la ciudadanía eligió.

Según Sigmund Neumann, un partido político es “una organización articulada de agentes activos de la sociedad, de aquellos que se interesan por hacerse con el poder del gobierno y que rivalizan por obtener el apoyo popular con otro grupo o grupos que mantienen puntos de vista opuestos. Por su naturaleza es el gran intermedia-

rio que une a las fuerzas e ideologías de la sociedad con las instituciones oficiales del gobierno, poniéndolas en relación con una acción política en el seno de la totalidad de la comunidad política”.<sup>1</sup>

La importancia de los partidos políticos en un régimen político democrático moderno deriva de la multiplicidad de funciones que desarrollan. La central, sin duda es la de mediación, es decir, la comunicación entre dos instancias distintas: el ciudadano y el Estado. Esta mediación tiene dos sentidos: de abajo hacia arriba, actúan como instrumentos de movilización y socialización, y canalizan formalizadamente las demandas e intereses sociales. De arriba hacia abajo, median entre el Estado y el ciudadano (elaborando un programa político y eligiendo los candidatos), y aseguran el reclutamiento y la selección de los dirigentes que desempeñarán funciones de gobierno; al mismo tiempo, los partidos de oposición fiscalizan y controlan la actividad del partido gobernante.

Ahora bien, un elemento importante en la constitución de un partido político es la ideología. La ideología, es decir el conjunto de ideas y valores concernientes al hacer político cuya función es guiar los comportamientos políticos colectivos,<sup>2</sup> permite a dicha organización presentarse ante la ciudadanía con un determinado proyecto —más o menos acabado—, proyecto que involucra tanto un diagnóstico de la realidad como una alternativa de cambio o el camino a seguir.

En términos generales, la ideología del partido se expresa en las declaraciones de principios, actas fundacionales, etc; allí se encuentran los principios filosóficos básicos del partido que guían y dan coherencia a sus acciones. También son elementos importantes los programas de gobierno en tiempos electorales y las declaraciones públicas de personeros del partido en torno a debates relevantes. No está de más aclarar que tal coherencia y fidelidad a los principios no es siempre ni unánime ni absoluta, y por ello dentro de los partidos se constituyen “líneas internas”. Sin embargo, a pesar de la posibilidad de diferencias —y más allá de los factores que la motiven—, esta ideología (que también incorpora elementos culturales) se asienta sobre una determinada manera de concebir la sociedad, de abordar la realidad y de pensar la política que es compartida por los “militantes”.

La ideología del partido involucra distintos aspectos, y sin duda uno de los más significativos que se vinculan con el tema aquí abor-

<sup>1</sup> Sigmund Neumann, *Partidos políticos modernos* (Madrid: Tecnos, 1965), p. 546.

<sup>2</sup> Tal es la definición que brinda Mario Stoppino y que aparece en el *Diccionario de Política* dirigido por Norberto Bobbio, (México: Siglo XXI, 1982.)

dado, es el modelo económico, o lo que Lijphart denomina dimensión socio-económica. Es a esta dimensión a la cual nos dedicaremos.

### *La dimensión socio-económica: algunas interrogantes*

Siguiendo a Lijphart,<sup>3</sup> existen siete ejes de discrepancias que permiten dimensionar el sistema de partidos: el socioeconómico, el religioso, el étnico-cultural, el urbano-rural, el apoyo al régimen, la política exterior, y el postmaterialismo. De todos ellos, el que nos interesa es el socio-económico.

La dimensión socio-económica se encuentra atravesada por cuatro ejes distintos: a) propiedad estatal o privada de los medios de producción; b) grado de intervencionismo económico del Estado; c) postura ante la distribución de la riqueza, y d) alcance de los programas estatales de seguridad social. Dicho marco nos permitirá ordenar las ideas de los partidos y a su vez, apoyarlas con los elementos del debate.

El análisis de dicha dimensión se realizará tomando tres referentes: a) las tendencias sociales, por medio de algunos estudios y datos de encuestas y sondeos de opinión, b) lo que piensan los partidos, a través de declaraciones de principios y documentos oficiales, y c) el debate sobre la reforma tributaria.

### *Las tendencias sociales*

Las expectativas respecto a la pérdida de importancia de la dimensión socio-económica, fundada en teorías tales como “el fin de las ideologías”, ha sido desmentida por la experiencia de las últimas décadas:<sup>4</sup> “el único y más notable determinante de las diferencias entre las realizaciones macroeconómicas de una democracia industrial y las de otra, es la ubicación del partido gobernante en el espectro

<sup>3</sup> Arend Lijphart, *Las democracias contemporáneas*, (Barcelona: Ariel, s.f.) P. 143 y ss.

<sup>4</sup> En el caso de nuestro país, una lectura incompleta del sentido de los cambios culturales, podría hacernos pensar algo semejante. En un trabajo reciente, Manuel Antonio Garretón planteaba la inexistencia de evidencia empírica para afirmar la obsolescencia e irrelevancia de la opción derecha-centro-izquierda. Y agrega: “En tal sentido, el trabajo de Roberto Méndez sobre “Nuevas dimensiones en la política chilena” (...), me parece concluyente en tres aspectos: a) la clasificación derecha-centro-izquierda, aunque con superposiciones y variaciones, se relaciona con tres de los cuatro factores o dimensiones que se están analizando (estos cuatro factores son ‘estatismo’, ‘conservadurismo-innovación’, ‘participacionismo-individualismo’ y ‘autoritarismo’, y en el caso del factor con el que no se relacionan (participacionismo), pienso que se debe a la debilidad del indicador que se usa para medir la variable; b) los públicos de derecha o de RN-UDI con los de

izquierda-derecha. Las plataformas de un partido y su ideología política sientan prioridades y ayudan a decidir políticas.”<sup>5</sup>

En el caso de Chile, las evidencias parecen indicar algo semejante. Por un lado, se afirma que “los antecedentes revisados permiten sostener que existe una cierta tendencia a que tal sistema de partidos se estructure en torno a un tipo de conflicto explícito. Esto significa que existen claras concepciones económicas relativamente estructuradas, posiciones políticas definidas en términos de izquierda-derecha, y sectores de la población que aparecen relacionados con ella, de manera que hay afinidad entre posición política e ideología económica y entre cada uno de estos aspectos y determinados estratos sociales.”<sup>6</sup>

Ello se reafirma en algunos datos. De acuerdo a la encuesta de cultura política realizada por FLACSO en octubre de 1987 en el Gran Santiago, al preguntársele a las personas encuestadas sobre el rol que debería cumplir el Estado y la empresa privada, la mayoría de ellas se inclinó por un sistema mixto, ya sea preferentemente estatal o preferentemente privado. En este sentido, opinaron que la televisión, la industria y los bancos deberían estar total o preferentemente en manos privadas, mientras que los servicios, la previsión social, la atención médica y la fijación de precios deberían estar total o preferentemente a cargo del Estado.<sup>7</sup> Se podrá argumentar que es una encuesta “antigua”, y que el contexto internacional ha sufrido cambios sustantivos, sin embargo es posible encontrar en ella tendencias de largo plazo que se mantienen.

Por otra parte, si se toman los datos de la encuesta C.E.P. y la pregunta ¿cuáles son los problemas que el gobierno debería dedicar

centro o DC y los públicos de centro e izquierda se diferencian todos ellos entre sí significativamente en los cuatro factores analizados; c) los públicos de los diferentes partidos de derecha no se diferencian entre sí en ninguna de estas dimensiones, del mismo modo que los públicos de los partidos PPD-PS no se diferencian entre sí en ningún factor. En síntesis, si se consideran estos nuevos factores o dimensiones de la política, la clásica diferenciación derecha-centro-izquierda da cuenta de ellos según los datos de esta investigación. Las variaciones y superposiciones pueden ser explicadas por los aspectos de plasticidad de la época actual a la que nos hemos referido más arriba”, Manuel Antonio Garretón, “Ni tanto ni tan poco. Cambio y continuidad en la política chilena”, FLACSO, Santiago, *Estudios Políticos* N° 18, 1992, p. 9.

<sup>5</sup> Edward R. Tufte, *Political control of the economy*, (Princeton: Princeton University Press, 1978), citado por Arend Lijphart, op. cit., p. 147.

<sup>6</sup> Rodrigo Baño, Acerca del sistema de partidos probables, FLACSO, *Documento de Trabajo* N° 407, 1989, p. 85.

<sup>7</sup> FLACSO, “Encuesta de Cultura Política,” FLACSO, Santiago, *Documento de Trabajo* N° 366, 1987.

mayor esfuerzo en solucionar?, los problemas de tipo socio-económico ocupan un lugar importante. Luego de la “delincuencia” (62,7%) y de la “salud” (44,1%), la mayoría de los encuestados destacan la importancia de materias tales como los “sueldos” (32,9%), la “pobreza” (32,2%) y el “empleo” (28,5%).<sup>8</sup>

Si bien es cierto que, por un lado, la mayoría de los datos hacen referencia a la importancia del tema en la sociedad —y no específicamente al interior de los partidos—, y que por otro, en el caso de Chile, las elites políticas cuentan con un margen considerable de libertad para organizar sus ofertas, no es menos cierto que, superado cierto umbral o bajo determinadas circunstancias, esa libertad no puede dejar de lado las preocupaciones ciudadanas antes mencionadas.<sup>9</sup>

La importancia de esto radica en que, como dice Lechner, “desde Tocqueville en adelante todo estudio de la democracia es siempre también un estudio de la adecuación de la institucionalidad política a la realidad social”, agregando más adelante, en referencia al caso latinoamericano, que “la experiencia de condiciones de vida muy desiguales puede producir utopías tan diferentes que sean incompatibles entre sí; la distancia entre lo que la gente en una u otra situación social desea como plenitud y percibe como factible deviene tan grande que interrumpe la comunicación; tal pérdida de un horizonte de sentidos sociales compartidos suele conducir a una crisis del Estado”.<sup>10</sup>

Esto estaría marcando los límites que tanto los autores como los estudios de opinión parecen destacar en relación a las tendencias a la homogeneización de las “ofertas” políticas, lo cual mostraría una profunda diferencia con épocas anteriores fuertemente ideologizadas y radicalizadas. Sin embargo, esta tendencia hacia la moderación y hacia la convergencia centrista —tal vez como consecuencia de la cercana experiencia autoritaria—, puede tener serias dificultades para implementarse en un contexto atravesado por una marcada heterogeneidad.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Centro de Estudios Públicos, “Estudio Social y de Opinión Pública” N° 16, *Documento de trabajo N° 180*.

<sup>9</sup> Rodrigo Baño, Fernando Bustamante y Hernán Gutiérrez, “Conformación de opiniones sobre los partidos políticos en el desenlace de la transición”, FLACSO, Santiago, *Estudios Políticos* N° 10, 1991.

<sup>10</sup> Norbert Lechner, “Problemas de cultura política en la teoría democrática”, FLACSO, Santiago, *Material de Discusión* N° 65, 1984, p. 1 y 10.

<sup>11</sup> Rodrigo Baño, “Tendencias políticas y resultados electorales después de veinte años”, FLACSO, Santiago, *Documento de Trabajo* N° 460. Más adelante agrega: “Un somero análisis de los resultados electorales permite establecer que, no obstante

### *Lo que piensan los partidos*<sup>12</sup>

Como ya fue señalado, nos dedicaremos a explorar lo que Lijphart denomina dimensión socio-económica, lo cual se vincula directamente con el rol del Estado. Vale la pena aclarar que los límites entre las variables elegidas por el autor son difíciles de establecer; por ejemplo, en el caso de la reforma tributaria, la mayor presión y los cambios en la normativa impositiva, se relacionan tanto con la distribución de la riqueza como con el alcance de los programas estatales de seguridad social (incluso podría relacionarse con el grado de intervencionismo económico del Estado).

La consideración del problema del rol del Estado en la economía incorpora perspectivas discordantes. Mientras que para el PPD existen consensos básicos en torno al asunto, para el PS es necesario inaugurar un debate casi inexistente. Ello estaría demostrando que los consensos existentes no son fruto de una discusión democrática.

El abordaje de la problemática en el campo de los partidos puede hacerse analizando cada partido en cada uno de los cuatro

la tendencia a la homogeneización política, las diferencias sociales se manifiestan públicamente en las preferencias electorales; los resultados de la votación vienen a ratificar lo que ya señalaban numerosos estudios hechos a través de encuestas pre-electorales, en el sentido de que tanto el voto a favor del general Pinochet en el plebiscito de 1988 como el de Büchi en la elección presidencial de 1989, se presentaba bastante más fuerte en los estratos altos de la población que en los sectores populares. El hecho de que la ciudad de Santiago, que concentra el 40% de los votantes, tenga una muy estricta segregación espacial de los estratos sociales populares y altos, permite cuantificar claramente estas diferencias".

<sup>12</sup> Se han considerado los siguientes documentos: para la Unión Demócrata Independiente se han considerado la Declaración de Principios y un documento de septiembre de 1991, *Antecedentes para el Congreso Doctrinario "Jaime Guzmán E."*. Para Renovación Nacional, además de su Declaración de Principios, se tienen en cuenta: un documento de trabajo interno (versión preliminar) de *Definiciones y Objetivos Políticos* y de otro denominado *En el umbral del siglo XXI, Chile: una sociedad de oportunidades, una democracia de libertades*. Para el caso de la Democracia Cristiana se han tenido en cuenta fundamentalmente los documentos finales del 4º Congreso del Partido Demócrata Cristiano "Pensando en Chile"; tal documento fue publicado en un ejemplar de la revista *Política y Espíritu*, N° 390, año XLVI, noviembre-diciembre de 1991. Para el PPD se consideraron dos documentos: por un lado, *Ahora el futuro: desde el PPD construimos una propuesta para Chile* (documento de discusión); por el otro, uno elaborado por la secretaría técnica del partido, *Propuestas para el periodo 1992-1993 y balance de la gestión de gobierno para el periodo 1990-1991*. Para el PS se consideró un número especial de los documentos del Centro de Estudios Sociales Avance, *Propuestas para el programa de los socialistas: cuatro documentos para el debate programático en el Partido Socialista de Chile*, especialmente uno de ellos donde se aborda el problema del Estado Democrático.

ejes señalados por Lijphart, o bien analizando los partidos por separado para luego concluir retomando comparativamente los ejes; hemos optado por esta última alternativa.

En general, los partidos de derecha o de centro derecha —la UDI y RN— comparten perspectivas comunes. Ambos reconocen que el Estado tiene funciones esenciales que son indelegables tales como la defensa nacional y las relaciones exteriores, la seguridad interior, la administración de justicia, la aplicación y dictación de normas —funciones que son típicas del Estado liberal—, y otras más novedosas como la erradicación de la miseria y la promoción de la mayor igualdad posible.

Para lograr tales objetivos, el Estado tiene facultades para intervenir en el campo fiscalizador —controlando el funcionamiento de los agentes económicos y el cumplimiento de las normas vigentes— y en el campo de la producción, pero únicamente coordinando e impulsando los esfuerzos sociales. Lograr tales objetivos exige que el Estado maneje las políticas fiscal, monetaria y cambiaria, así como el marco normativo que asegure estabilidad, claridad e impersonalidad en las reglas del juego.

La frontera entre el campo donde el Estado puede y/o debe intervenir y en donde no, está dada por el principio de subsidiariedad. Este principio opera en un doble sentido: por un lado, exige el respeto a la libertad y autonomía de las personas y organizaciones sociales; por el otro, exige que el Estado cubra ámbitos que los particulares —por diferentes razones— no están dispuestos a cubrir. En todo caso esto último debe ser siempre considerado como algo excepcional ya que, una vez que el Estado los cubre, debe promover su traspaso a la propiedad privada; lo que ha sido derrotado es el estatismo —sea como planificador, centralizado, benefactor, burocrático— como esquema que coloca al Estado como el motor de la sociedad, apareciendo cada vez con mayor nitidez el valor de la persona y sus asociaciones como posibilidad de desarrollo.

El modelo económico propuesto es la economía social de mercado, basada en la propiedad privada de los medios de producción, en la consideración de la empresa privada como el pilar básico e irremplazable del desarrollo económico y del progreso, y en la valoración del mercado como asignador de recursos.

Tanto el respeto del principio de subsidiariedad, como estas otras consideraciones, garantizan —como no lo hace ningún otro modelo— la generación de riqueza, desarrollo y bienestar de manera casi automática; el respeto de la libertad económica —tanto como productores como consumidores— constituye el fundamento de la libertad política.

La economía social de mercado permite de manera casi perfecta



cumplir con tales preceptos: una economía que descansa en la capacidad y potencial de las personas y que relega la intervención del Estado a la faz normativa pero sin injerencia en el campo de la producción y de la planificación. Es este esquema libre de trabas, competitivo, abierto al mundo, eficiente, con reducido gasto público y con una adecuada política monetaria el que ha permitido la más extraordinaria activación de la economía chilena en este siglo.

Una diferencia importante entre la UDI y RN parece ser el énfasis puesto en el respeto al principio de solidaridad como contraparte del de subsidiariedad cuyos límites están dados por el primero. La solidaridad exige que el modelo económico promueva la igualdad de oportunidades, al mismo tiempo que exige políticas sociales que efectivamente tiendan a superar la pobreza y la "proletarización" de la sociedad.

En el caso de los tres partidos mayoritarios de la Concertación, las diferencias parecen ser mayores. La DC reconoce la importancia del Estado para promover y organizar la competencia, apoyar las iniciativas privadas, eliminar la pobreza crítica y mejorar la distribución familiar del ingreso.

El Estado está sujeto al cumplimiento de dos principios complementarios que se refuerzan mutuamente: el de solidaridad y el de subsidiariedad. Por el primero, el Estado se obliga a concurrir en ayuda de aquellos que transitoria o permanentemente se encuentren privados de satisfacer sus necesidades más vitales. Ello obliga a mantener y promover políticas sociales eficaces y suficientes con especial atención de los más pobres. Por el segundo, el Estado interviene en el plano económico toda vez que sea necesario, ya sea creando infraestructura o sea corrigiendo las imperfecciones del mercado.

El Estado tiene el rol de garantizar la solidaridad para que todas las personas tengan igualdad de oportunidades; de otra manera, se corre el riesgo de una creciente fragmentación de la estructura social y de la organización productiva.

El rol del Estado en la superación de la pobreza sigue siendo importante, pero deberá cambiar de orientaciones respecto del pasado. No se puede plantear la acción estatal en términos verticales y paternalistas, debiéndose dar paso a una intervención de opciones donde se promuevan la participación y el autodesarrollo de los grupos de pobreza aprovechando las experiencias de organización solidaria generadas durante los años recientes. Ello se relaciona con el tema de las políticas sociales, en el cual se propone como principios orientadores la promoción de la dignidad de la persona humana, el pleno desarrollo de sus potencialidades e integración social; deben sustentarse en la búsqueda de la justicia y la equidad y deben incentivar la solidaridad, la participación y la organización.

Los objetivos fundamentales de las políticas sociales deben orientarse por los criterios de integralidad, de un rol del Estado acotado de acuerdo a los dos principios ya mencionados, por el logro de una mayor equidad —lo cual exige el desarrollo de cierta asistencialidad para paliar la extrema pobreza—, debe considerarse un rol activo del sector privado, financiadas, focalizadas y localizadas, con precisión en el diagnóstico y eficiencia.

Desde el punto de vista económico, la DC propone un esquema de economía solidaria en el que el mercado se presenta como el principal asignador de recursos —y el Estado como el garante del bien común—, caracterizada por la opción preferencial por los pobres, la igualdad de acceso a las oportunidades de progreso personal, la dispersión del poder económico, un crecimiento estable y sostenido, la preservación del medio ambiente, la promoción del desarrollo científico y tecnológico, y de la eficiencia.

El PPD plantea que el valor reconocido a la empresa y el mercado debe asentarse sobre el reconocimiento del respeto a la democracia entendida “como la capacidad de un conglomerado humano diferenciado y compuesto por individuos libres para autogobernarse, incidir en plenitud en la construcción de su historia, expresarse sin censuras y convenir límites frente a cualquier poder sin importar su origen”.

Afirma que todas las experiencias exitosas de desarrollo han contado con el rol protagónico del Estado —como responsable de proyectar los intereses nacionales de más largo plazo—. En tal sentido, le compete promover el desarrollo de las competitividades y la generación de oportunidades equitativas; ninguna de estas tareas puede ser librada al mero juego de la oferta y la demanda ni tampoco asumida exclusivamente en forma subsidiaria.

El Estado cumple un rol insustituible en la lucha contra la pobreza, la creación de infraestructura, el apoyo a la investigación científica y el desarrollo de capital humano, la protección del medio ambiente, la constitución y mantención de incentivos para la economía y la inversión, la estabilidad de las variables macroeconómicas, así como en la promoción activa de la equidad, la incorporación al empleo, el acceso a la salud, mejorar la calidad de la enseñanza y reforzar la igualdad de oportunidades.

Afirma que, si bien es cierto que sobre estos puntos existe un consenso más o menos extendido, no es así al momento de pensar cómo es que el Estado asume tales responsabilidades. Son tres los parámetros sobre los cuales el PPD define la acción —y sus límites— del Estado: *de concepción*, en relación a que el Estado no puede ser concebido ni como “el patrón de la sociedad” ni como un benefactor “ogro filantrópico”; *de organización*, lo cual aboga por un Estado moderno y eficaz, con una estructura operativa flexible, altamente

profesionalizada, competente e informatizada; *de funcionamiento*, lo que exige un Estado descentralizado y desconcentrado, regulador y transparente, sujeto a controles.

Desde el PS, la modernización del Estado adquiere un significado distinto. El proceso que vivimos en la actualidad de transformación y globalización de la economía combinado con la revalorización del mercado y de la empresa privada como principales motores de la economía, coloca al país frente al desafío de asumir simultáneamente tales transformaciones y encontrar respuesta a las carencias heredadas.

La creciente complejización afecta tanto el tradicional rol del Estado en materia económica como la agenda de problemas a los que el Estado debe dar respuesta. En este sentido, la tarea de modernizar al Estado no puede reducirse a la mera implementación de una racionalidad técnica que busca eficacia administrativa y debe orientarse hacia el respeto de la voluntad ciudadana.

El PS coloca la discusión en torno al Estado sobre dos referentes: por un lado, la transformación capitalista de las estructuras económicas y sociales, de lo que se destaca la desarticulación del Estado de Bienestar y su reemplazo por la lógica mercantilista como procedimiento impersonal y objetivo; por otro lado, la transformación de la política misma que implica tanto la crisis de los autoritarismos como el cuestionamiento de la democracia representativa en tanto ella supone el peligro de la "fetichización" de lo institucional.

La propuesta de un Estado objetivo, neutral, técnico e impersonal se apoya sobre el supuesto que el Estado se coloca por encima de los conflictos sociales, y no como resultado de ellos. Así se entiende en toda su dimensión el significado del neoconservador "Estado Mínimo": la reducción del Estado es la pretensión de vaciar al Estado de su contenido político. Por el contrario, la propuesta socialista asume la tensión de la acción estatal entre la dinamización de las transformaciones económicas y la presión por lograr una dirección consciente colectiva sobre tales procesos; significa revalorizar la democracia en el sentido de permitir una decisión libre y colectiva sobre esos conflictos.

Los ámbitos en que se reconocen facultades estatales de intervención son tres: a) en el económico, la estabilidad macroeconómica, la regulación legal de las relaciones laborales, la creación de condiciones para la competitividad; b) en el social, el bienestar social, mayor equidad en las oportunidades, acciones tendientes a generar una convivencia democrática que respete el pluralismo y la diversidad; c) en el político, las responsabilidades derivadas de las exigencias de la transición y consolidación tendientes a asegurar el máximo de participación y representación ciudadanas.

### *El debate sobre la reforma tributaria*

El programa de gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia incluía —y así fue señalado durante la campaña electoral— una modificación de la política tributaria tendiente a alcanzar un doble objetivo: recaudar los impuestos en forma equitativa y sin franquicias discriminatorias, y simultáneamente, promover el crecimiento y la inversión. En el marco de un régimen tributario fuertemente regresivo, sin una carga tributaria demasiado elevada y con una participación relativamente baja de los impuestos directos, el programa señala la necesidad de hacer frente a un conjunto de legítimas necesidades sociales con recursos genuinos.

Para ello plantea un conjunto de medidas: restablecer la tasa del impuesto de primera categoría entre el 15% y 20%; derogar las franquicias que involucra el sistema de renta presunta (con excepción de las pequeñas y medianas empresas); reducir la evasión (especialmente del IVA); establecer mecanismos de reinversión de utilidades; mejorar la progresividad del régimen tributario correspondiente a personas. Fue este programa el votado por la ciudadanía.

El 15 de mayo de 1990, el gobierno presentó al Congreso el proyecto de ley de Reforma Tributaria Nro. 18.985, calificándolo de urgencia simple. En el mensaje del Presidente de la República a la Cámara de Diputados manifestaba que el objetivo de la reforma tributaria es aumentar la recaudación a fin de conciliar el desarrollo económico con la justicia social. Ella expresa también un acto de solidaridad con aquellos marginados de los beneficios del desarrollo.

El proyecto de reforma introduce mejoras en los principios que regulan toda política tributaria: mayor equidad (producto de la progresividad); mayor eficiencia, llenando vacíos y eliminando privilegios, y más simplicidad, ya que las reformas introducidas se hacen en impuestos posibles de administrar por el Estado y los contribuyentes.

En el proyecto de reforma presentado al Congreso, el Gobierno de la Concertación incluye modificaciones en el impuesto a la renta (retorno a la base devengada y aumento al 15% en la primera categoría, aumento en los impuestos personales y crédito de primera categoría en la base del global complementario y adicional), todo lo cual estaba presupuestado en el Programa de Gobierno, e incorpora un alza de 2% en el IVA que pasa del 16% al 18%. El Ministro de Hacienda, Alejandro Foxley, explicó que el proyecto consta de cinco grandes bloques: el primero, la modificación de la base y la tasa del impuesto de primera categoría; el segundo, cambios en la tributación de las personas; el tercero, mejorar el sistema tributario

en su equidad horizontal; el cuarto, reducción de la evasión; y quinto, aumento de los impuestos indirectos.<sup>13</sup>

El proyecto de reforma sufrió sucesivas modificaciones. Originalmente se planteaba que, salvo los cambios en el impuesto de la primera categoría, todas las demás serían permanentes. En el debate parlamentario, los sectores de derecha —más precisamente los senadores— decidieron darle carácter transitorio a las demás reformas. Los parlamentarios de izquierda —que se oponían al aumento del IVA— lograron que dicho aumento fuera también transitorio.

Por su parte, el ministro de Economía justificó dicho incremento argumentando que “el gobierno está sometido a muchos requerimientos en materia de gastos y requiere de una reforma tributaria que genere los mayores ingresos posibles. El IVA tiene la ventaja de ser un impuesto de recaudación rápida y alta. Ese fue el criterio que primó, junto al otro de recalentamiento de la economía y de contraer el gasto privado.”<sup>14</sup>

El Gobierno tenía claridad respecto que la reforma tributaria es un mecanismo —uno de los pocos en el marco de una economía liberal como la chilena— de que dispone el Estado para generar el incremento de los recursos en forma genuina.<sup>15</sup>

¿Cómo se posicionaron los actores? Desde un principio, el proyecto contó con la oposición de la Unión Demócrata Independiente y de la SOFOFA presidida por Fernando Agüero, los cuales se oponían al proyecto en su totalidad. La crítica de la UDI, estando de acuerdo en las urgencias por las que atraviesa el país, el deterioro de las condiciones sociales y en la necesidad de dar urgentes respuestas, se

---

<sup>13</sup> “Esperamos que la tarea de mejorar la situación de los sectores más desfavorecidos y de apoyar la clase media se convierta en un objetivo nacional”. Manifestó que los objetivos principales son mejorar las pensiones mínimas, destinar recursos a los programas de capacitación de los jóvenes y a vivienda, Ministro de Hacienda Alejandro Foxley, Diario *La Epoca*, 16 de marzo de 1990.

<sup>14</sup> Entrevista al Ministro de Economía Carlos Ominami, publicada en Revista *Análisis*, edición del 2 al 8 de abril de 1990, pág. 26.

<sup>15</sup> Sergio Bitar, dirigente del PPD, planteó que la reforma tributaria es la única manera de corregir este tipo de desigualdades, porque “cumplen con los requisitos de constituir una medida solidaria y tienden a mantener el incentivo a la inversión”, diario *La Epoca*, 22 de marzo de 1990. Por su parte, el senador demócrata-cristiano Andrés Zaldivar, explicó que de acuerdo a las cifras que entregó el Ministro de Hacienda, el 60% de la población consume el 25% de los bienes y servicios afectos al IVA y el 75% lo pagará el 40% de los habitantes, es decir, “el efecto será, redistributivo en favor de ese 60% y no regresivo”, diario *El Mercurio*, 30 de marzo de 1990.

centraba en los instrumentos.<sup>16</sup> Reafirmando la conocida “tesis del chorreo”, insisten en que los recursos para financiar el mayor gasto social deberían provenir de la venta de las empresas públicas.<sup>17</sup>

En cambio, Renovación Nacional —incluso antes que el proyecto fuera dado a conocer— estuvo en conversaciones con el Gobierno en materia tributaria. A fines de marzo de 1990, Sebastián Piñera, Evelyn Matthei y Sergio Onofre Jarpa declaraban en conferencia de prensa, que la reforma tributaria era moderada, equilibrada y estable. Y agregaban: “Creemos que ha llegado el momento de dar un gran salto adelante en la lucha contra la pobreza, por resolver los grandes problemas sociales y crear oportunidades para todos. Por eso Renovación Nacional ha acordado con el gobierno la puesta en marcha de un gran programa social que significará subir las pensiones, la asignación familiar y el subsidio único familiar. Con los dineros que se recauden de la reforma tributaria avanzaremos también en la solución de los problemas y deficiencias de la salud, la educación y la vivienda.”<sup>18</sup>

Desde sectores que apoyan al gobierno, las críticas se centraron en el alza del IVA, en la insuficiencia del 15% del impuesto de

<sup>16</sup> “No sólo limita [se refiere a la reforma tributaria] las perspectivas de muchos chilenos, sino que implica un retroceso en la situación de los más pobres y jóvenes. Subir el IVA es hacer más cara la vida. Y no sólo no ayuda a los más pobres y a los más jóvenes sino que los perjudica más que a nadie. Subir los impuestos a las utilidades es un evidente freno a la inversión”, Gonzalo Uriarte, dirigente juvenil de la UDI, diario *La Epoca*, 25 de marzo de 1990; “subir los impuestos, especialmente los que afectan a la inversión y al IVA, constituiría un grave retroceso en la lucha contra la pobreza”, Cristián Leay y Jaime Orpis, diario *La epoca*, 26 de marzo de 1990.

<sup>17</sup> El principal argumento esgrimido por Julio Dittborn y Manuel Feliú para oponerse a las modificaciones de los impuestos que gravan las utilidades de las empresas es que “disminuirán la inversión y el crecimiento del país, que constituyen el camino correcto para sacar de la pobreza a vastos sectores nacionales”, “los pobres solucionarán sus problemas, no tanto por los programas sociales, sino mediante el acceso a un trabajo estable y bien remunerado, los que se generan sólo por el crecimiento del país”. Julio Dittborn, presidente de la UDI, diario *La Epoca*, 21 de marzo de 1992.

<sup>18</sup> En Revista *Apsi*, N° 346, del 11 al 24 de abril de 1990, p. 27; “creemos que hay que hacer una reforma tributaria que permita un esfuerzo de solidaridad de los sectores que tienen más con los que tienen menos. En esta materia, no creemos que debamos esperar los frutos del crecimiento económico; tenemos que anticiparnos a esos frutos, porque queremos tener un país estable, en paz y con una democracia sólida.” Agregó, “en el pasado algunos creían que todo se resolvía subiendo los impuestos; hoy otros creen que se pueden solucionar las cosas sin hacer reforma tributaria ni subirlos: ambos están equivocados. Hay un camino que es compatibilizar el crecimiento económico con una justa distribución de los frutos de ese crecimiento”. Sebastián Piñera, senador de RN, diario *El Mercurio*, 24 de enero de 1990.

primera categoría y en el manejo de las negociaciones que habían marginado al Parlamento. La Izquierda Cristiana, algunos sectores socialistas, y fundamentalmente la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) argumentaban que el aumento del IVA generaría inflación, haría disminuir los ingresos de los sectores bajos y medios, y acentuaría el carácter regresivo del régimen tributario.<sup>19</sup>

También el Partido Socialista dejó en claro sus reparos en lo que se refiere al aumento del IVA, prefiriendo un incremento más fuerte en los impuestos directos cercano al 20%.

Si se tienen en cuenta las discusiones en la Comisión de Hacienda del Senado, es posible observar que las diferencias, siendo leves, son más pronunciadas que lo que aparentemente se reconoce. Los senadores Piñera y Siebert estaban de acuerdo con la reforma a condición que quedara bien claro su carácter transitorio, se detallara minuciosamente el destino de los nuevos recursos y se estableciera un período de transición para el paso del sistema de renta presunta a renta efectiva.

Por su parte, tanto el senador demócratacristiano Eduardo Frei como el socialista Jaime Gazmuri votaron afirmativamente dejando constancia respecto a que consideraban necesario establecer con carácter permanente las modificaciones del impuesto de la primera categoría.

Los sectores de la producción y del comercio son particularmente sensibles a este tipo de cambio. Cualquier modificación —y sobre todo una como ésta— del marco normativo o de las reglas del juego genera cierta dosis de incertidumbre. Los reparos de los empresarios se originaban, más en lo que el gobierno tal vez no decía y pensaba hacer, que en lo claramente expresado desde tiempos de la campaña electoral. Así se explica la diferencia entre el discurso público y privado: mientras que por el segundo, los empresarios estaban dispuestos a asumir los costos de ciertas modificaciones, públicamente sus reservas eran exageradas a fin de dar señales que dijeran que “hasta ahí sí, pero no más”.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> “Eso de disminuir las inversiones es un juego poco claro que hacen los empresarios. Ellos quieren que se siga con la famosa política del chorreo, pero si uno ve el crecimiento de algunas empresas, éstas son espectaculares, y no es justo que un trabajador se mantenga en situaciones de miseria extrema, con falta de salud, educación, salarios miserables de 18.000 pesos, mientras que hay gente que gana un millón de pesos y 2 millones mensuales de sueldo”, Manuel Bustos, presidente de la CUT, diario *El Mercurio*, 23 de marzo de 1990.

<sup>20</sup> “El empresariado chileno (SOFOFA, Cámara Nacional de Comercio, Asociación de Bancos e Instituciones Financieras y la SNA) fijó ayer su posición definitiva con respecto a la reforma tributaria que la próxima semana enviará en Gobierno al legislativo, afirmando que ‘afectará en algún grado la tasa de crecimiento futuro

Más clara quedó la posición de los empresarios cuando en una editorial se expresaba que “el verdadero dilema planteado en torno a la reforma tributaria es de carácter conceptual; y no consiste por cierto en que unos estén a favor de los pobres y a otros les dé lo mismo (como ocurre cuando el debate se plantea desde la perspectiva de los intereses), sino que hay quienes todavía creen que para eliminar la pobreza basta con redistribuir lo que existe (repartir la torta) y otros que se han convencido de que ella sólo se erradica con mayor crecimiento (agrandar la torta)”.<sup>21</sup>

### Conclusiones

De las tres perspectivas desde las cuales se ha abordado el tema, es posible extraer algunas conclusiones. De la reflexión teórica y los datos de encuestas y sondeos de opinión, es posible concluir que lo relativo a la dimensión socio-económica sigue siendo socialmente importante. Esa relevancia exige —superado cierto umbral— ser procesada a nivel de partidos.

Por su parte, del abordaje de las plataformas y documentos partidarios es posible concluir la existencia de modelos socio-económicos distintos. No todos ellos adhieren a la economía social de mercado; la DC habla de “economía solidaria”. Todos coinciden en la revalorización del mercado, en el principio de subsidiariedad, pero estas coincidencias tienen mucho de retórica y no queda muy claro cuáles son los “sentidos” involucrados. Además, es bastante claro que mientras para los partidos de la Concertación —especialmente el PPD y el PS— el valor fundamental es la democracia, para los partidos UDI y RN, la democracia debe subordinarse a la lógica del mercado.

Ello es posible de observar en el debate sobre la reforma tributaria. Los partidos de derecha perciben el aumento de la presión tributaria como un obstáculo al desarrollo que disminuiría el ritmo de inversión; además, el incremento del gasto social fortalecería el

---

del país y, en consecuencia, el progreso en el empleo y en las remuneraciones, postergando la posibilidad que la mayoría de los chilenos mejore su calidad de vida, “diario *El Mercurio*, 31 de marzo de 1990. Por su parte, la CONUPIA hizo su declaración: “Compartimos el objetivo social que subyace a la reforma tributaria, en consecuencia creemos que se debe imponer un espíritu de solidaridad y compromiso con aquellos grupos socialmente más vulnerables. El hecho de gravar las utilidades de las empresas es preocupante para Conupia porque estos fondos destinados a reinversión, si pierden su objetivo, pueden deprimir la generación de empleos productivos”, CONUPIA, diario *La Tercera*, 5 de abril de 1990.

<sup>21</sup> Hernán Briones, diario *El Mercurio*, 16 de abril de 1990.



intervencionismo estatal. En este punto, es necesario destacar que si bien en la coyuntura RN se distanció de la UDI y apoyó el proyecto de ley, en "última instancia" comparten el mismo enfoque; por ello es que RN introdujo importantes modificaciones a la ley en el proceso de negociaciones llevadas a cabo con el gobierno, y actualmente insiste en cumplir la pactada transitoriedad de la reforma.

El debate también permite observar discrepancias en la coalición gobernante. Si bien en un principio todos los partidos de la Concertación comparten la reforma, es posible visualizar un eje de conflicto entre el poder ejecutivo (particularmente el Ministerio de Hacienda) y la bancada oficialista en el Congreso. Los segundos se quejaron por la manera en que las negociaciones se llevaron a cabo, y al momento de la votación respaldaron las reformas pero con una serie de reparos: permanencia del aumento del impuesto a la primera categoría, un mayor incremento de éste (20% en lugar de 15%), no aumentar el IVA.

Retomando los ejes de Lijphart, es posible concluir que los partidos de la Concertación reconocen un campo más amplio de atribuciones para que el Estado intervenga en la economía, no piensan que la necesidad de financiar el gasto social justifique la privatización de las empresas públicas —lo cual no quiere decir que estén en contra de las privatizaciones—, y tampoco creen que el mercado solucione automáticamente los problemas de conciliar crecimiento con equidad y de la distribución de la riqueza. Los partidos de derecha apoyan la idea del "Estado mínimo", y evalúan toda intervención del Estado como un mal necesario o un exceso que provoca más daños que beneficios.

Sin embargo, las diferencias de fondo entre los bloques de la Concertación y la oposición UDI-RN se encuentran menos en la terminología utilizada que en el marco de referencia filosófico donde se inserta el modelo económico. No se trata únicamente de la valorización del mercado, del principio de subsidiariedad o del nuevo papel del Estado, sino de algo más.

En el fondo, se trata de la manera en que se concibe la democracia. Ambos partidos de derecha defienden en sus declaraciones de principios la existencia de un orden moral objetivo, fundamento de la civilización occidental y cristiana. A este orden debe ajustarse la organización de la sociedad, y al mismo tiempo es el que permite proteger a los auténticos valores de la "chilenidad" y los legítimos principios sociales de los excesos del pluralismo.

Dentro de este orden objetivo, en lo económico, se encuentran principios tales como la vigencia de las leyes de oferta y demanda, el "estado pequeño, país grande", etc. Contradecir tales principios

—tal como lo hace la reforma tributaria— es ir en contra de dicho orden, y potencialmente, es generar caos. El mercado se presenta como parte de ese “orden dado” al cual hay que obedecer; toda interferencia en su funcionamiento genera caos, retraso en el crecimiento y progreso social. El Estado debe reducirse a su más mínima expresión. De tal manera, el mercado no se presenta únicamente como un mecanismo asignador de bienes y servicios sino como un paradigma cerrado que limita las posibilidades de un debate democrático y de la democracia misma.

Tal manera de concebir el orden se relaciona con lo planteado por Lechner. Esquemáticamente, existen dos formas de concebir el orden político y la sociedad: o bien como un orden natural, inalterable, espontáneo, armónico y autorregulado, en definitiva como un orden dado, o bien se la concibe como el resultado de la construcción humana. Si se asume el primer referente, es posible afirmar que la “desobediencia” a tales leyes genera el caos, que no tiene sentido la pregunta por la razón de ser del orden político, y que en definitiva éste se autolegitima. Esta concepción del orden político y de la sociedad remite a una determinada concepción de la realidad: la existencia de un orden natural se fundamenta en la existencia de una realidad objetiva la que permite y requiere, a su vez, de la definición a priori de los objetivos y finalidad social.<sup>22</sup>

El eje que se traza entre la definición del orden por un lado, y la finalidad social predefinida por el otro permite “dividir las aguas” y delimitar lo correcto de lo incorrecto. Definidas así la sociedad y la realidad, la política se transforma en una mera técnica, en un racionalismo de cálculo medio-fin; con los fines definidos, sólo falta elegir los mejores medios. La visión constructivista implica una concepción de la política como una interacción permanente que permite la constitución recíproca de sujetos siempre múltiples.

Esto a su vez se relaciona con otra de las dimensiones consideradas por Lijphart, como es la de apoyo al régimen. De acuerdo a Lijphart, “esta dimensión aparece en las democracias como resultado de la presencia en ellas de importantes partidos que se opongan al régimen democrático o que, como fue el caso de los gaullistas durante la IV República Francesa, reclamen una drástica modificación de la forma democrática de gobierno”.<sup>23</sup>

En el caso chileno, esta manera de concebir el orden político y la forma que en él se inserta el mercado, presiona por una subordi-

---

<sup>22</sup> Norbert Lechner, *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*, (Santiago, FLACSO, 1984), p. 29 y ss.

<sup>23</sup> Arend Lijphart, op. cit., p. 152.

nación de la legitimidad democrática a la legitimidad del mercado. Tal presión puede afectar —en el mediano plazo— la estabilidad y consolidación del régimen democrático en tanto contradice ciertas tendencias sociales. La única manera de neutralizar dichas presiones es introduciendo la problemática en un gran debate nacional que permita definir cuanto Estado y cuanto mercado, cuanta subsidiariedad y cuanta solidaridad.