

## Entrevista

“Hay países que se resisten a hacer los ajustes y están pagando un precio en términos de crecimiento,

## La política laboral debe “proteger” la movilidad del trabajador

entrevista de Javier Benech y Matías Prado

Cuando en 1990 el presidente chileno Patricio Aylwin nombró como ministro de Trabajo y Previsión Social a René Cortázar, muchos de los conocidos del flamante jerarca le palmeaban cariñosamente el hombro, como acompañando un pésame. Chile salía de una larga dictadura y “había expectativas de enfrentamiento social”. ¿Qué políticas impulsó entonces la gobernante coalición Concertación Democrática? Convocó a un “gran acuerdo social”, enterró la lógica del movimiento pendular en la política (“gobiernos más a la izquierda y muy pro sindicales, más a la derecha y muy pro empresariales”) y promovió las negociaciones colectivas por empresa en manos de los trabajadores y empresarios. Y el Estado pasó a ser sólo “el árbitro de la cancha”. Luego Cortázar y su equipo tejieron amplios acuerdos políticos en el Congreso para cambiar el Código Laboral pinochetista. Buscaron y encontraron instituciones y reglas de juego claras, conocidas por todos y adecuadas a nuevas respuestas para viejas preguntas: “¿qué quiero proteger? y ¿cómo voy a protegerlo?”.

Según el ex ministro, todo empieza por quienes hacen las reglas, porque “con la tercera revolución industrial (que está en marcha), lo que está determinando el éxito de los países es la capacidad de las personas para crear condiciones de progreso”. Es que finalmente “no puede haber una economía de calidad en el largo plazo sin una política de calidad”, afirma.

Cortázar, un demócrata cristiano de 54 años, ingeniero, doctor en Economía del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), profesor universitario y consultor internacional, estuvo en Montevideo en marzo invitado por la Cámara de Comercio y Servicios para dictar una conferencia sobre las relaciones laborales. Además de ministro de Trabajo durante el gobierno de Aylwin (1990-1994) fue director de la Televisión Nacional de Chile durante la presidencia de Eduardo Frei (1994-2000).

Lo que sigue es parte del diálogo mantenido por Cortázar con **Busqueda**.

—¿Cómo hizo desde el Ministerio de Trabajo para encauzar las demandas laborales y la esperable conflictividad social, luego de una dictadura?

—Terminaba un régimen militar de 17 años y había preocupación por si se abría la olla a presión, como se decía entonces. Había

expectativa, porque las experiencias de transición en buena parte de Latinoamérica, se dieron acompañadas de explosiones sociales. Sin embargo, existieron niveles muy bajos de conflictividad, los más bajos que hemos conocido en Chile.

Para lograr esto se combinaron varios ingredientes. Primero, una política muy activa del gobierno para buscar grandes consensos sociales. Chile había vivido muchas décadas de movimientos de péndulo: gobiernos más a la izquierda y muy pro sindicales, más a la derecha y muy pro empresariales. La sociedad, dividida, pendulaba de uno a otro lado. La primera señal que dio la coalición de centro izquierda, fue convocar a un gran acuerdo social con las centrales sindicales y empresariales para cubrir grandes materias.

Con la convicción de que hoy día, en el mundo global, compiten los países en su conjunto, se dijo ‘aquí no viene una nueva vuelta de péndulo, vamos a intentar un proyecto nacional’, porque nunca se ha escuchado que en un campeonato mundial se diga que ganó la delantera pero perdió la defensa de un país.

También contribuyó a esta paz social, el hecho de que se tomara una opción muy consciente de que las negociaciones colectivas iban a ser procesos entre trabajadores y empresarios, donde el Estado iba a ser el árbitro de la cancha, no un jugador más.

Eso dio una señal de que los conflictos no iban a politizarse e incitó, a mi modo de ver, a que hubiera una más rápida resolución. Porque ocurría que, cuando ambas partes esperaban a ser llamadas por el gobierno para negociar, extremaban sus posiciones, por puro instinto. Esto fomentaba una tendencia a la polarización y, muchas veces, cuando llegaban ante la autoridad ya se había incendiado la pradera.

En la legislación chilena hay obligación de negociar a nivel de la empresa. Los trabajadores, a través de mecanismos conocidos en la ley, presentan sus proyectos y los empleadores tienen plazos para responder. Si no es así, existen mecanismos que regulan el derecho de huelga, también por procedimientos conocidos. A través de los procesos democráticos, el Estado construye las reglas, pero juegan los trabajadores y empresarios. El gobierno fiscaliza que las reglas se cumplan. No digo que ésta sea la solución, y esto puede cambiar de país a país, pero a nosotros nos dio resultado.

—Usted mencionó la convocatoria a un gran acuerdo social. Pero,

¿qué pasó en Chile con los asuntos urticantes? ¿Cómo solucionaron los problemas del corto plazo?

—Para que la convocatoria no fuera una liturgia retórica, para que simplemente no soñáramos con las grandes líneas, se puso sobre la mesa un tema urticante: el aumento de los salarios mínimos. Se buscó que hubiera una señal de orientación, pero al mismo tiempo un tema urticante, una tensión que obligara a una negociación efectiva, que durara hasta las tres de la mañana la noche antes de firmarse y que hubiera incertidumbre sobre si se firmaba o no. Y

gitimidad a estas nuevas reglas de juego. Y ahora estamos hablando otra vez del sistema político. Evitamos la tentación de buscar dos o tres votos más, e instrumentamos acuerdos que involucraran a dos terceras partes del Congreso, y aún más... 70%, 80%, para regular las relaciones laborales.

—La palabra regulación tiene connotaciones antiliberales en Uruguay.

—Sí, hay tradiciones diferentes. En la tradición chilena no es visto así por las partes. Se estima que la regulación garantiza libertades, no necesariamente las restringe, porque da derechos y obligaciones.

Con ese cambio de escenario, los países empiezan a ajustar sus instituciones, sus reglas de juego, para hacerlas funcionales y eficaces en el nuevo escenario. En materia laboral, este proceso empieza a inducir transformaciones en toda la región, que están en curso y no han concluido. No sólo en la región, porque en los países desarrollados ocurre algo análogo.

Empiezan a cambiar las respuestas a las viejas preguntas. En la primera mitad del siglo XX, se buscó una legislación que protegiera a los trabajadores. Hay gente que cree que con la tercera revolución

varias veces de empleo durante su vida activa.

Cambia el escenario por la globalización y la tercera revolución. Entonces, si la legislación laboral aspira a ser protectora, tiene que volver a hacerse esas dos preguntas. Pensemos en las mujeres y los jóvenes, en la discusión que hay hoy día en Francia. Hace 30, 40 años, la legislación laboral se pensó para proteger al hombre jefe de hogar, y eso puede ser hasta un obstáculo para el ingreso de jóvenes y mujeres. ¿Cómo redefinimos, en un escenario diferente, el objetivo inicial de proteger? Esa es la discusión y el desafío para la legislación laboral, la seguridad social, los mecanismos de capacitación y redireccionamiento, y para las redes al interior de las empresas. No han cambiado los valores últimos pero sí los instrumentos. Hay países que se resisten a hacer los ajustes y están pagando un precio en términos de crecimiento, de inversión y de empleo.

—¿Ve a los países de la región en camino de cambiar las estructuras mentales para el nuevo escenario?

—A distintas velocidades, pero creo que el tema está puesto en buena parte de la región. Hay algunos, como los hay también en el mundo desarrollado, que van a tratar por más tiempo de ignorar el cambio. Cuando apareció el tren en EE.UU., algunos decían “el caballo de hierro no pasará”, y al final pasó. Uno puede optar por ser vanguardia o retaguardia; esperar a que los cambios lo arrastren o rediseñar las instituciones. Eso hace la diferencia entre el éxito y el fracaso.

—Usted ha dicho que el lugar central en esa tercera revolución industrial lo ocupa el ser humano con su creatividad y con su capacidad de construir redes de cooperación y de confianza. ¿No le parece algo ingenua esa postura, teniendo en cuenta que la inversión llega en busca de rentabilidad y el centro es el dinero?

—Depende de cómo se interpreta. ¿Qué definía a los países ricos y pobres? Antes de la primera revolución industrial, los recursos naturales; después, el carbón. Hace un siglo, mandaba el capital físico. Con la tercera revolución industrial, lo que está determinando el éxito de los países es la capacidad de las personas para crear condiciones para el progreso. El mejor ejemplo lo tenemos en muchos países asiáticos que no tienen recursos naturales ni fuentes de energía ni capital físico, y que han dado grandes saltos al desarrollo.



René Cortázar

eso fue posible, durante los cuatro años del gobierno de Aylwin, después evolucionó y no se ha continuado con el mismo proceso, pero cumplió una función importante.

—¿Usted ve algún paralelismo entre ese tema tensionante que ustedes pusieron arriba de la mesa y la ley de fuero sindical que impulsó en Uruguay el gobierno?

—No voy a opinar sobre la experiencia uruguaya. Prefiero no hacerlo y, además, considero no conocer lo suficiente los elementos institucionales, pero la segunda parte de su anterior pregunta tenía que ver con la resolución de los temas urticantes. El del salario se puso de entrada y los otros se canalizaron a través del sistema político, mediante proyectos al Congreso. Prácticamente se rehizo el Código Laboral, porque había sido impuesto por los militares y contaba con muy poca legitimidad social. Fue necesario reestructurarlo entero.

Pero en eso también se tomó una opción, que fue la de no intentar ganar por un voto. Había que entender que estas instituciones son tan centrales y cruciales para las relaciones laborales que buscamos acuerdos amplios, que pudieran darle una fuerte le-

Son mecanismos normales, que garantizan fuero para los dirigentes, la transparencia en las organizaciones sindicales, etcétera. Un conjunto de normas para el sector privado y para el público

—¿Existen normas que aseguren la libertad sindical y que la promuevan?

—Existe libertad sindical plena. Hay que entender que Chile, en contraste con otros países y entre ellos Uruguay, es un país que tiene una larga tradición de regulación legal. Históricamente la legislación chilena fue un mecanismo que especifica muchos de estos procedimientos, tanto para empleadores como para trabajadores.

—¿Cuáles son los problemas laborales más grandes que identifica en los países de la región?

—Si uno pudiera ponerlo en una frase, diría que nos cambiaron el mundo en varios sentidos. En un sentido, la globalización profunda cambió drásticamente la forma de funcionar de las economías, de las sociedades y de los estados y, en otro sentido, asistimos a la tercera revolución industrial. La primera fue hace dos siglos con la turbina a vapor y hace un siglo, con la electricidad, vino la segunda.

esto ha quedado obsoleto. Yo no lo creo, dado que existen los consensos sociales y políticos para que en estas sociedades las normas sigan teniendo un carácter protector. Pero, lo que sí empieza a cambiar, es lo que tiene que ver con dos preguntas adicionales: ¿qué queremos proteger? y ¿cómo queremos protegerlo? Y eso, empieza a cuestionar muchas de las instituciones que tenemos.

Hace 40 años el dueño de una empresa textil estimaba que estaría allí por 30 años. Y los trabajadores, haciendo la misma estimación, querían tener ese empleo por los mismos 30 años. ¿Qué querían que se les protegiera? La inamovilidad. ¿Y cómo? Altas indemnizaciones. Pensemos en un trabajador que ingresa a una empresa textil hoy día. El empleador sabe que basta que caigan los costos en India o China 10% y se acabó la empresa y, por lo tanto, el trabajo.

Si hacemos ahora las mismas preguntas, el trabajador nos va a empezar a hablar de proteger la movilidad. ¿Y cómo? Bueno, ya no le sirve tanto la indemnización. Va a empezar a hablar de seguro de desempleo y mecanismos de recalificación, porque sabe que va a cambiar



inversión y empleo”, dijo el ex ministro de Trabajo chileno René Cortázar

## y facilitar el acceso de jóvenes y mujeres al mercado de trabajo

Impensable hace dos siglos atrás. Pese a los problemas, creo que hay un signo de optimismo al vivir en una época en la que el éxito de los países ya no depende de las cosas, sino de las personas. Ese giro en la historia del desarrollo de la humanidad es esperanzador.

La inversión que entra y sale depende de las instituciones y esas instituciones las construyen las personas. Por lo tanto, las sociedades que son capaces de construir sistemas políticos eficaces, organizar relaciones laborales eficaces, pueden rápidamente dar un salto al desarrollo. El capital físico lo necesita. ¿Si no existe crecimiento sin inversión! Pero ésta va a los países que son capaces de crear reglas de juego que posibilitan el progreso. Y las reglas las hacen personas.

Chile fue un país que durante las décadas de los '40, '50, '60, '70 y hasta mediados de los '80 crecía mucho menos que el promedio de América Latina. Tenía bajo ahorro, baja inversión y bajo crecimiento.

Desde mediados de los '80, pasa a tener más de 25% de ahorro, alta inversión y alto crecimiento, y pasa a ser el país que crece más rápido en América Latina. ¿Qué fue lo que cambió? ¿Hubo una suerte de mutación cultural? ¿Súbitamente los ciudadanos dijeron vamos a ahorrar para crecer e invertir más? No, lo que hubo fue un cambio en las instituciones. Simple, cambió la regla fiscal, que hizo que el Estado siempre deficitario pasara a ser superavitario; cambió la regla tributaria, que hizo que se incentivara más la inversión que el consumo y cambió la regla previsional, que hizo que se profundizara el mercado de capitales y se favoreciera la acumulación. La clave está en las personas, como individuos y como sociedad. Hay un cambio en el mundo y estamos ante una nueva oportunidad.

—¿Usted ve en la región liderazgos positivos como para lograr esos cambios en las instituciones?

—No quiero dar ejemplos, pero en la región hay muchos países que hacen muchas transformaciones en muchas áreas.

Creo que hay que decirlo con todas sus letras: tenemos que darles a los liderazgos políticos la importancia que se merecen. Si decimos que el desarrollo depende de las instituciones y buena parte de esas instituciones se forjan en el sistema político, entonces hay que afirmarlo: no puede haber una economía de calidad en el largo plazo sin una política de calidad.

Éste es un tema muy central porque en el fondo

nos muestra cómo la raíz del desarrollo económico no sólo es un problema técnico, sino que descansa muy fuertemente sobre la calidad de la política y eso tiene que ver con la calidad de los liderazgos pero también, y fundamentalmente, con los consensos que la sociedad es capaz de crear. Por lo tanto, uno no sólo debe mirar a los líderes y apuntarles con el dedo. Hay que preguntarse cómo se están construyendo los consensos en una sociedad. Y ahí, la responsabilidad no es sólo de los políticos, hay una responsabilidad gigantesca de los medios de comunicación, de las universidades y de otros actores que pueden construir consensos.

—¿Cree que liderazgos fuertes en política pueden opacar a liderazgos sociales o empresariales?

—Un liderazgo de calidad no es lo mismo que el simple ejercicio del poder. Líderes no son sólo personas con poder. Liderazgo es la capacidad de movilizar una sociedad en torno a ciertos objetivos de la nación. Y lo que hace ese tipo de liderazgo es potenciar y recoger de la sociedad los esfuerzos colectivos. Porque, dado que el éxito o el fracaso van a ser del país en su conjunto, es muy difícil que a una parte le vaya bien si al país en su conjunto no le va bien.

El diálogo social, la construcción de acuerdos y consensos, y potenciarlos, son aspectos centrales. Aunque se tenga poder en un momento determinado, no deben sacrificarse. No debo pretender imponer mi voluntad porque tenga un voto más. Mantener un diálogo creativo con los otros sectores me parece un elemento muy central en el camino del desarrollo.

—¿En qué momento cambió la sociedad chilena? Para los chilenos, por ejemplo, hoy no es pecado ganar dinero como sí lo es en Uruguay.

—Yo creo que éstos son procesos históricos que no tienen una fecha y se van redefiniendo por las circunstancias históricas. No creo que ganar dinero fuera algo mal visto en sí mismo. Lo que sí ocurre es que ganar o no dinero tiene mayor o menor aceptación social, según cuál es el grado de competencia que haya en las distintas actividades.

Cuando uno tenía una economía cerrada, con productos a un precio interno muy superior al de cualquier otro lugar del mundo, es distinta la percepción de legitimidad de la sociedad respecto de si es legítimo o no que un empleador se lleve esas utilidades. En cambio, cuando tenemos un productor textil hoy día en Chile, que está compitiendo bien con los produc-

tores de India y China, el grado de aceptación social del que se lleva esas utilidades por su legítima actividad, es mayor.

Con una minoría del país con acceso a la educación superior, como era hace 30 o 40 años, que un profesional tuviera una renta adecuada o alta tiene un grado distinto de legitimidad social a cuando existe una masa amplísima que empieza a acceder a la educación superior. Ahora, va a tener que competir con muchos otros para demostrar que realmente se merece esa renta. No la obtiene porque no hay competencia sino a pesar de la competencia. Creo que cuando las sociedades tienen más movilidad, elaboran un grado de aceptación mayor.

Y, por eso, si usted se fija, hay más aceptación a las remuneraciones altas, e incluso a diferencias en la distribución del ingreso en los EE.UU. que en varias sociedades europeas. Y uno se carga la cabeza y dice ¿por qué? En parte tiene que ver con que esas sociedades eran tan jerárquicas que se sabía de antemano quién se iba a llevar el premio. El grado de animadversión hacia el patrimonio de Bill Gates es menor que el que hay sobre el de un aristócrata al que le vino por su apellido.

—¿Qué otros prerrequisitos debe exhibir un país para ser atractivo para el inversor?

—No quiero parecer monotemático, pero creo que la calidad de las instituciones es básica. Y cuando hablo de las reglas de juego no sólo hablo de las formales, hablo de las reglas informales, que tienen que ver con las reglas im-

plícitas en una sociedad.

—¿Por ejemplo?

—Presencia de corrupción. Hay países donde es imposible tener una empresa y desarrollarla, sin que la persona sea requerida en varias oportunidades para hacer pagos indebidos.

Como inversionista quiero saber cuáles son las reglas que enfrento y hay veces que los países creen que para atraer inversión extranjera lo que tienen que hacer es regalar cosas, pero la verdad es que, al final, las inversiones a largo plazo se van donde haya predictibilidad y calidad de las instituciones.

Al hablar de calidad de las reglas de juego estamos diciendo muchas cosas. ¿Puede haber buenas reglas de juego en un país que tenga una política de muy mala calidad? Muy difícil, porque el sistema político las va a cambiar a cada momento y de forma inadecuada, por lo tanto, al decir calidad de las reglas de juego, estamos diciendo calidad del Estado. ¿Puede haber buenas reglas de juego informales, en la práctica, si uno tiene una sociedad donde hay un nivel muy alto de corrupción en los actores sociales? Tampoco.

—¿Cuáles son a su juicio las condiciones para que exista un sistema político de calidad?

—Hay muchos ingredientes y no hay una solución única. Hay tradiciones que ayudan, pero hay elementos importantes como los sistemas electorales y las instituciones de gobierno, porque hay sistemas e instituciones que tienden a fragmentar la política. Los elementos centrales tienen que ver con el sistema de partidos. Éstos viven el descrédito en buena parte

de la región, pero no existe democracia sin partidos y no existe democracia de calidad sin un sistema de partidos responsable. Tiene que haber instituciones políticas que garanticen la gobernabilidad, porque es fundamental, no sólo como un tema político, sino económico.

—El modelo chileno es habitualmente citado como ejemplo. Sin embargo, persiste una brecha de desigualdad social que es importante. ¿Cómo se corrige esa situación?

—Primero hay que definir la dimensión y la naturaleza de la brecha. El país ha tenido muy buenos resultados en el combate a la pobreza. Se partió en cuarenta y tanto por ciento y hoy está en 18% el número de hogares que está bajo el umbral de la canasta básica. Lo mismo ocurre con la extrema pobreza: una caída radical. Ha sido un proceso donde el crecimiento ayudó enormemente.

Hay un segundo elemento que tiene que ver con la movilidad social. Si las oportunidades están abiertas para todos o no, porque uno puede tener una sociedad donde no haya pobres, pero donde todavía hay poca movilidad; o sea, el hijo del que nace en el quintil más pobre sigue en el quintil más pobre y el hijo del que nace en el quintil más rico, sigue para siempre en ese lugar.

En este segundo aspecto ha habido avances, pero hay un cambio mucho más lento. Hay dos modos de corregir esto. Uno es el modo de corta duración que es el sueño populista que consiste en decir: “¡Ah! le cobro dinero al 20% más rico, le hago un cheque al 20% más pobre y ya corre-

gi las diferencias”. El problema es que el día que se acabó el cheque se acabó la solución. Hay que dar transferencias pero para ciertos actores, especialmente para la tercera edad y para sectores que no pueden valerse por sí mismos: la niñez, los discapacitados. Pero hay un sector muy amplio de la sociedad para el que esa no es una buena solución, y la única posible es cambiar la estructura de oportunidades. Eso supone cambiar la estructura del sistema educacional y de los de capacitación.

Si el sistema educacional del 20% más pobre siempre va a ser peor en calidad y va a estar a kilómetros de distancia de la calidad de la educación del 20% más rico, ya sabemos más o menos como sigue la historia.

Aquí hay un desafío enorme. Chile ha hecho un esfuerzo grande en gasto, pero no ha habido cambios radicales en la calidad de la educación de las familias de menores ingresos. Eso está en el centro de la discusión, porque si no se corrige es muy difícil pensar que uno va a tener una sociedad con movilidad social, donde las personas realmente pueden llegar a ser lo que pueden ser sobre la base de su talento y su esfuerzo y no sobre la base de su herencia.

—¿Esa visión es similar en todos los sectores políticos?

—Hay una discusión y diferencias entre gobierno y oposición acerca de cuánto vale lo que se ha hecho, pero todo el mundo coincide en que aquí hay una asignatura pendiente. Sabemos todos que estamos hablando del corazón de una sociedad.

LA REVISTA DE ECONOMIA Y FINANZAS PERSONALES

portfolio

portfolio