

BASES DE UN PROGRAMA DE EMERGENCIA

LAS POLITICAS DE CORTO PLAZO

La economía chilena ha experimentado un notable debilitamiento y destrucción durante el último decenio. Ello ha golpeado a la gran mayoría de los hogares, a los trabajadores y empresarios. La magnitud del daño pesará sobre el país por muchos años.

Ante la gravedad de la situación, hay urgentes tareas que llevar a cabo para iniciar la reconstrucción nacional, de la sociedad y de la economía. El camino por recorrer es largo y difícil.

Condiciones básicas

Austeridad y esfuerzo; recuperación del sentido de lo nacional y confianza en nuestra capacidad, como pueblo, de diseñar y poner en práctica un programa que satisfaga las necesidades y aspiraciones nacionales.

La realización del programa, en sus diversas dimensiones temporales, requiere, como condición esencial, un Pacto Social y un Acuerdo Político Amplio, que le den una gran base mayoritaria, estabilidad y coherencia a la acción. La profundidad del daño provocado en los años anteriores, y la magnitud de los problemas de empleo, inversión, distribución del ingreso, sector externo, capacidad de ejecución por parte del Estado, los diversos desequilibrios económicos, regionales, y sociales agravados en estos años, hacen prioritaria, desde un inicio, la conformación de una amplia base social y política, y la participación de los diversos grupos representativos de la sociedad, en la conducción de sus destinos.

El Pacto mencionado debe incluir el ejercicio del poder público, el comportamiento de los movimientos y organizaciones sociales y sus respectivos roles, y el funcionamiento de la economía. Por ello debe comprometer por igual a las principales instituciones y organizaciones que conforman la realidad nacional, incluidas Fuerzas Armadas, partidos políticos, empresariado, sindicatos, colegios profesionales, etc.

El pacto social y el político

En relación a la economía ello significa concretamente materializar una efectiva asociación y acción mancomunadas por el logro de objetivos nacionales compartidos entre sector privado y sector público, entre trabajadores y empresarios.

Objetivos fundamentales

El predominio desproporcionado de algunos objetivos sobre otros, o del corto plazo sobre los del largo plazo, siempre termina autoderrotándose. La eficiencia en la acción, en el sentido de lograr los propósitos que se persiguen, requiere la compatibilización expresa de un grupo selectivo de objetivos y plazos diversos.

Los objetivos generales que deben conciliarse entre sí son los de equidad, desarrollo económico y autonomía nacional, bajo los cuales se pueden agrupar las diferentes tareas principales que debe comprender un programa de emergencia, para la reconstrucción nacional.

I. EQUIDAD Y UNA ECONOMIA AL SERVICIO DEL HOMBRE

1. Austeridad y moralidad en el quehacer público y privado, en lugar de la ostentación, el despilfarro y la confusión entre responsabilidades públicas y privadas.

2. Desconcentración del patrimonio

La alta concentración patrimonial, reflejada en el decenio reciente en la expansión desmesurada de dos grandes grupos económicos, con influencia decisiva en muchas esferas de la actividad nacional, es incompatible con la vida democrática y con patrones de ingreso y consumo que respeten los derechos de la mayoría de la población. Del mismo modo, la excesiva acumulación de poder económico en poder del Estado también atenta contra la estabilidad democrática.

Sin embargo, las características de la economía chilena, el desmantelamiento que ha sufrido el sector público, las necesidades que plantea

una acción concertada entre el sector privado y el Estado, y el imperativo de reactivar e iniciar un desarrollo sostenido, requiere que el Estado recupere su capacidad de conducción. Esta capacidad exige, en forma inobjetable, la propiedad o control estatal de centros vitales seleccionados.

Es preciso conciliar un Estado activo, presente en estos centros vitales, con un sector privado pluralista, que incluye grandes empresas privadas, empresas mixtas, y diversas formas sociales y comunitarias de propiedad y/o gestión.

3. Distribución del ingreso

La extensión e intensidad de los problemas sociales heredados hace necesaria una acción redistributiva eficaz. Es imprescindible que ésta tenga efectos duraderos, para lo cual debe compatibilizarse con las políticas de desarrollo.

a) Empleo productivo

Este es un componente que debe recibir prioridad absoluta. Este problema continúa agravándose hoy día. Uno de cada tres trabajadores chilenos no tiene empleo. En primer lugar, para mejorar la situación y sentar bases para el futuro, se ubica la reactivación económica, con una política activa estatal. En segundo lugar, se requiere una dinamización de la inversión (y el ahorro nacional). Tercero, una política de protección selectiva de la producción nacional orientada por este criterio; diversas experiencias de otros países demuestran que es perfectamente viable conciliar una sustitución eficiente de importaciones con la promoción de exportaciones. Cuarto, asignar prioridad a las actividades y las políticas públicas que contribuyan a la generación de empleo productivo.

b) Gasto social

El gasto social debe estar orientado a satisfacer las necesidades básicas y a sentar una efectiva igualdad de oportunidades. Para ello debe privilegiarse el gasto directo en rubros como salud, educación, vivienda, alimentación escolar, becas estudiantiles; en vez de los subsidios en dinero.

c) Política de ingresos

Las remuneraciones reales han sufrido una pérdida dramática de su poder adquisitivo. Ello obedece en parte a la retrógrada política social impuesta en virtud del modelo económico neo-liberal y monetarista. Asimismo, responde a la merma de la capacidad productiva del país, también fruto del modelo. A menor desarrollo productivo, menor posibilidad de financiar remuneraciones dignas. Lo destruido por la política oficial no puede ser reemplazada de un día a otro. No obstante, un programa de reconstrucción como el propuesto, puede incrementar la eficiencia y la actividad económicas, e incorpora la equidad y justicia distributiva como uno de los objetivos prioritarios. En consecuencia, el mejoramiento de las remuneraciones reales será un proceso gradual, cuyo ritmo estará asociado a las necesidades y a los avances de las políticas de reactivación y desarrollo.

II. REACTIVACION Y BASES PARA EL DESARROLLO NACIONAL

1. La reactivación

El dogmatismo oficial sigue cautivo en la trampa monetarista y en la fe en el "ajuste automático". Apesar de la destrucción sufrida, la economía puede ser reactivada en forma significativa, proveyendo (aunque insuficientes) más empleos productivos, y salvar de su desmantelamiento a innumerables empresas al borde de su liquidación.

Hay cuatro grandes obstáculos para reactivar: demanda deprimida, bajísima inversión, libre importación y sobreendeudamiento.

Incremento directo de la demanda agregada por el Estado. Tiene que ser aumento selectivo: compra nacional preferentemente, en sectores multiplicadores e intensivos en la absorción de mano de obra. Además el reforzamiento del esfuerzo exportador, con la acción concertada del Estado y el sector privado, será también un factor importante de reactivación.

El aumento de la demanda pública debe incluir la inversión en vivienda y obras públicas: ello debe hacerse en forma programada, de manera de evitar fluctuaciones excesivas en el ritmo de actividad (conciliación corto y largo plazo). Inversión en las empresas públicas, en las que resulte viable activar más rápidamente proyectos, que luego promuevan el interés del sector privado. Políticas públicas destinadas a promover a la inversión privada (parques industriales, desarrollo tecnológico, captación de nuevos mercados, infraestructura de apoyo, etc.), evitando la mera transferencia de activos, como ha sucedido en los últimos años.

Apenas haya signos de reactivación, la demanda por importaciones podría crecer vertiginosamente. Para el éxito de la operación reconstrucción es imprescindible evitarlo, restructurando la composición del gasto entre bienes nacionales y extranjeros (véase III).

La gran mayoría de las empresas productoras está sobreendeudada. Ello refleja, tal como en otros aspectos, no la incapacidad de los empresarios, sino el fracaso rotundo de un modelo importado e impuesto a la fuerza. Sin embargo, dada la magnitud de los desequilibrios existentes y las consecuencias redistributivas que tendría, no hay posibilidad para "un perdón". Dos alternativas no excluyentes: (i) dar la opción de capitalización de parte de la deuda con los bancos (intercambio de pasivos bancarios a pasivos no exigibles, otorgando a los propietarios de las empresas y a los trabajadores una opción futura sobre esos derechos; esto excluye el caso en que ello diese lugar a la recomposición por esta vía de los grandes grupos económicos. (ii) Restructuración de los plazos de la deuda no capitalizada. Lo anterior se complementaría con la fijación en la economía de tasas de interés bancario reales, positivas pero moderadas.

En resumen, tanto en la reactivación como en la conducción del proceso de desarrollo se requiere un rol activo del Estado. Condición básica es, desde un comienzo, dictar normas que busquen y aseguren la eficiencia social en las entidades públicas, su desburocratización y su sentido de servicio nacional. Ello, en parte, respondería al ambiente renovado que se produciría en el país; a la dictación de las claras normas, objetivos y dere-

chos y responsabilidades de las instituciones y empresas públicas, y al respeto de criterios objetivos de selección de ejecutivos y del personal (des- terrar el sectarismo).

2. Ahorro nacional y financiamiento del desarrollo

La financiación del desarrollo requiere ineludiblemente del ahorro. La realidad internacional y el desmesurado endeudamiento que deja este expe- rimento, demuestra que no se puede depender del ahorro extranjero, más que en montos limitados. Otra posición es ilusa y conduce a una gran vulnera- bilidad y dependencia, como todo chileno que abra sus ojos lo está viendo. En el último decenio, el ahorro nacional descendió a límites insignifican- tes (3% del PGB en 1982). La cifra histórica era del orden del 12% y para lograr un desarrollo moderado se requiere subirla a alrededor del 15%.

La tarea no puede quedar para después. Es preciso iniciarla también ahora.

- a) Restricción del consumo suntuario, mediante gravámenes cuyo pro- ducto se destine directamente a un Fondo de Inversión Nacional.
- b) Establecer canales de ahorro asociados a aspiraciones, tales co- mo la vivienda, la educación, desarrollo de obras comunitarias. Esto es, reorientar el uso de los ingresos hacia el ahorro en vez de hacia el consu- mo suntuario.
- c) Mantener la cuenta individual de previsión social y la defensa de su poder adquisitivo, entregando la administración de los fondos a los imponentes, eliminando así el contrabando ideológico de haber puesto su ad- ministración al servicio de los grandes grupos económicos.
- d) Reorientar transferencias públicas hacia la inversión y mejoras de productividad, hacia la generación de empleo productivo. Esto involu- cra ahorro efectivo (contrapartida de inversión) y ahorro potencial.

e) Canalizar directamente el crédito externo, hacia el proceso de inversión-ahorro. La opción monetarista, y el descalabro a que condujo, debe ser desterrada expresamente: el crédito externo debe utilizarse para complementar el ahorro nacional y emplearse en financiar la inversión y producción internas.

3. Sistema financiero

El sistema financiero debe estar al servicio de la producción y de las necesidades básicas. No puede estar al servicio ni bajo el control de los grupos económicos, ni ser controlado en forma significativa desde el extranjero.

De hecho, el extremismo liberal del régimen llevó paradójicamente a una situación en la que la mayor parte del sistema financiero ha retornado al control público. Por otra parte, la liberalización indiscriminada condujo a una especulación desenfrenada y a una exaltación de lo financiero, a operaciones de muy corto plazo, a un alza del volumen de fondos operados por los bancos, pero a una baja del ahorro nacional total. Un fracaso espectacular.

El nuevo sistema financiero podría tener las siguientes propiedades:

a) Sistema financiero mixto. La existencia de un solo banco estatal no es conveniente. Tampoco lo es la presencia indiscriminada de bancos extranjeros ni la ^{existencia de} bancos controlados por grupos económicos. La organización futura podría incluir (i) uno o más bancos estatales (ii) algunos bancos privados (iii) bancos extranjeros autorizados expresamente por la autoridad, que sean funcionales al desarrollo nacional, a su financiamiento y al comercio exterior (no a más compras extranjeras indiscriminadas de bancos nacionales en falencia); (iv) bancos mixtos en su propiedad y/o gestión.

b) Sistema regulado. (i) Tasas de interés controladas a niveles reales positivos y moderados, evitando niveles reales negativos y tasas desmesuradamente altas como ha sido entre 1975 y 1982 (40% real en promedio). (ii) Las condiciones de escasez de ahorro obligan a racionar al crédito, no sólo por el precio. El criterio para ello debe ser la función social del crédito, privilegiando la asignación eficiente hacia la inversión, el capital de trabajo y necesidades básicas (vivienda). (iii) Alargamiento de los

plazos de los préstamos y de los depósitos.

III. AUTONOMIA NACIONAL

La economía chilena se tornó muy dependiente de acontecimientos externos. La liberalización indiscriminada de las importaciones, la política financiera y el errático manejo cambiario, la pasividad del sector público, la "neutralidad" de las políticas económicas y la creencia en el automaticismo de los ajustes profundizaron la vulnerabilidad de la economía chilena y mermaron su autonomía nacional.

La notable carga de la deuda externa contribuyó a agravar la situación. La deuda externa bancaria por habitante de Chile es mayor que la de Argentina y México y más que duplica la de Brasil. La escasez de divisas será muy intensa en los años venideros. Otra herencia del régimen. Será preciso ser muy selectivo en el uso de las divisas, promover sistemáticamente las exportaciones, recuperar los instrumentos de regulación y defensa de la economía nacional frente al exterior, reprogramar el saldo de la deuda externa, establecer un régimen selectivo y realista de tratamiento de la inversión extranjera.

1. Importaciones

La política de importaciones debe ser puesta no al servicio de un modelo, sino que al del desarrollo.

a) Poner en aplicación un sistema estable selectivo de protección arancelaria, que dé protección a la sustitución de importaciones intensivas en la generación de empleo y en la difusión de tecnologías a la economía nacional.

- b) En la transición hacia la normalidad, será necesario establecer sobretasas respecto del nuevo arancel, que sean decrecientes, en el tiempo, para sectores con capacidad instalada subutilizada.
- c) Establecer mecanismos que defiendan a sectores estratégicos de la producción, de los vaivenes de los precios internacionales (por ejemplo, trigo, maíz, azúcar, que poseen gran incidencia regional).
- d) Recargar el costo de las importaciones de productos suntuarios, como manera de ahorrar divisas, contribuir a la ampliación del ahorro para fines productivos y al nuevo espíritu de austeridad; gravar la producción local de los mismos bienes para desalentar su consumo.
- e) La demanda estatal debe, en similares condiciones de costos reales, dar preferencia al producto, a los servicios y a la ingeniería nacional; en muchos sectores la demanda pública puede ser decisiva para un desarrollo eficiente de la actividad local.

2. Promoción de exportaciones

a) La experiencia de los últimos decenios demuestra que un factor insustituible para el fomento de las exportaciones, y la racionalización de las importaciones, es la mantención de un tipo de cambio real que sea manejado en forma realista.

b) Se requiere llevar a cabo una intensa campaña de ubicación de mercados externos, con la acción conjunta del sector exportador y del gubernamental. Desde ya, Chile debe expresar de nuevo su vocación integracionista; el aislacionismo librecambista solo ha servido para acrecentar la vulnerabilidad externa. El inicio de un retorno activo a procesos de integración como el Pacto Andino y ALADI, puede rendir frutos a breve plazo, respecto de las exportaciones manufactureras no tradicionales, en las actuales condiciones recesivas.

3. Defensa del patrimonio nacional

La revisión a fondo de la legislación sobre inversión extranjera y propiedad minera, que tan bien reflejan el espíritu extremista del modelo económico, es sin duda necesaria. Sin embargo, la imposición de mayor urgencia se refiere a detener la desnacionalización del patrimonio nacional, que se registra mediante la venta a precios depresionados de empresas locales. La inversión extranjera debe limitarse al desarrollo de proyectos nuevos y a ampliaciones. Las transferencias de propiedad, que excepcionalmente pudieran ser convenientes, deberían materializarse solo con la autorización expresa oficial.

4. Deuda externa

La deuda externa constituye un factor grave de estrangulamiento. Aún después de la renegociación, el presente convenio con el Fondo y la magnitud de servicio de la deuda representan un lastre insostenible para un desarrollo efectivo. El programa de reactivación puede lograr resultados claramente positivos, al liberarse del dogma monetarista que sigue asfixiando a la política oficial. No obstante, el servicio de la deuda pone un techo en 1983-84, que limita el potencial nacional. La situación se agravaría de 1985 en adelante.

a) Se requiere reprogramar el servicio de la deuda ^{cerca} del 80% de la deuda bancaria es sin garantía estatal. Este es un gran factor de negociación para la reprogramación del servicio, del saldo de la deuda con bancos extranjeros.

b) Los nuevos créditos externos que puedan recibirse deben ser canalizados directamente a financiar la inversión productiva.

c) El gobierno ha sido más Fondista que el propio FMI. La experiencia demuestra que con una política definida y coherente, es posible negociar convenios con esa institución que sean funcionales al desarrollo y que respeten la autonomía nacional.