

ELEMENTOS DE UNA CONCERTACION ECONOMICA

Luis Eduardo Escobar^{1/}
13 de febrero, 1990

I. Consideraciones Generales

Concertación debe ser una de las palabras más usadas por los políticos y economistas de habla hispana desde que el Partido Socialista Obrero español la recuperó del diccionario y la usó para representar su particular concepto de cómo enfrentar la coyuntura económica española de fines de la década del '70. El concepto también tiene antecedentes históricos en la práctica de Alemania Occidental, donde al resultado del proceso se le llamó "economía social de mercado", en Francia de la posguerra, y en Italia en la década de los '50. Pero no cabe duda que fueron los españoles los que popularizaron la palabra concertación y se ha usado desde entonces en muchos y variados contextos. Por lo mismo, parece conveniente definir "concertación" antes de tratar de usarla para describir algunas ideas que pueden regir un proceso tendiente a enfrentar la coyuntura económica de Nicaragua al iniciar la década del '90.

Según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, concertar, en una de sus acepciones, significa "traer a identidad de fines o propósitos cosas diversas o intereses diferentes". De la definición se desprenden dos elementos que son fundamentales al concepto, estos son, primero, que hay diversidad de intereses y, segundo, que puede haber un proceso mediante el cual sea posible ponerse de acuerdo para alcanzar una meta común. Esto implica que los intereses, aunque diversos, son legítimos y son reconocidos como tales. Si no es así, no hay nada que acordar, bastaría con imponer. Concepto, este último, que ha quedado en el más absoluto desprestigio como idea motriz del accionar político.

La práctica de la concertación tuvo suficiente éxito en España como para ser recogida en otras latitudes, aunque con menos eficacia. Los planes de ajuste "estructuralistas" de Argentina y Brasil tenían como condición central una concertación, un acuerdo, entre asalariados, empresarios y gobierno. Y aunque en estos casos efectivamente hubo acuerdo, los planes de ajuste de estos países latinoamericanos fracasaron. De la experiencia de estos países se desprende que no basta con negociar y acordar; lo que define el resultado de la concertación es la consistencia técnica del plan que se adoptará y la calidad de su conducción. Concertaciones sucesivas que fracazan llevan al cinismo, a la apatía y, finalmente, como en Argentina, al descarte de la vía negociada.

^{1/} El autor se desempeña como Asesor de Investigación del Banco Central de Nicaragua, y es parte de los programas de asistencia técnica que brinda el Fondo Monetario Internacional a sus países miembros. Este ensayo constituye una reflexión personal del autor y no refleja los puntos de vista de ninguna de las dos organizaciones.

¿Porqué hacer una concertación y bajo que circunstancias funciona? Estas preguntas necesitan ser respondidas seriamente para que la idea pase del nivel de consigna a proceso social. A continuación se explican las razones económicas en favor de una concertación y se exploran los elementos y variables que deben ser objetos de negociación. En esta sección, se hace un intento de describir cuáles son los elementos que son indispensables para llevar un proceso de concertación al éxito.

En la segunda sección se exploran más en detalle los aspectos institucionales y las características de un proyecto económico y social de mediano plazo. En esa sección se proponen reglas fundamentales que pueden servir de base para un pacto social. También se señalan algunas áreas críticas de la economía y del accionar del Estado que deben ser reformadas para hacer que el proceso de concertación pueda desarrollarse en forma eficiente. Para finalizar el documento, se explora la relación entre el proyecto de mediano plazo y los planes económicos anuales tradicionales que son la expresión práctica del acuerdo socio-político entre los agentes del proceso de concertación.

A. Objetivo y agentes de una concertación

La razón fundamental por la cual los economistas apoyan los procesos de concertación económica es que, al existir acuerdo entre las partes, se conocen las intenciones declaradas de los demás. Si hay confianza mutua, o formas de constreñir las acciones de los demás a lo acordado, el conocimiento de las intenciones declaradas permite a los agentes económicos tomar decisiones que son racionales en el sentido de ser consistentes con las acciones esperadas de los demás. La gran ventaja de concertar, entonces, es que reduce los incentivos para protegerse de acciones inesperadas, posiblemente perjudiciales, que los demás agentes pudieran adoptar en el logro de sus legítimos intereses. Si se logra un entendimiento sobre el accionar de cada grupo, la teoría económica indica que los costos del proceso de ajuste deberían ser menores.

Un ejemplo ayuda a aclarar la idea. Si los empresarios no sienten que el derecho de propiedad está debidamente garantizado, se espera que inviertan menos que si consideran que la propiedad privada y el producto de la misma está garantizada. Si invierten menos, contratan menos personal y la economía en su conjunto produce menos de lo que potencialmente podría generar. Además, es posible que en estas circunstancias los empresarios prefieran usar crédito en vez de arriesgar sus propios recursos, y que traten de sacar todos los recursos que puedan del país en vez de invertirlos dentro del país. Con esta forma de actuar, perfectamente racional desde el punto de vista empresarial, aumenta cada vez más la probabilidad de una expropiación "injustificada" con lo cual la profecía en cuanto a la falta de garantías sobre el derecho de propiedad se auto-cumple, cerrando el círculo vicioso.

Lo importante del ejemplo no es la secuencia de eventos, es que los eventos parten de una percepción del posible accionar de otro agente, en este caso el Estado. Claramente se pueden construir, y existen en la práctica, ejemplos similares desde el punto de los obreros y desde el punto de vista del gobierno.

Es precisamente la comprensión de que todos pueden ganar lo que da las bases para establecer un proceso de concertación. Pero, ¿con quienes hay que hacer esta concertación, quienes son los actores? Básicamente los actores son tres: los trabajadores, los empresarios y el gobierno.

¿Cuáles son los intereses diversos que cada uno de estos agentes tiene? Los empresarios tienen como interés fundamental maximizar sus utilidades, para lo cual les es indispensable asegurar la propiedad sobre los medios de producción y sobre los bienes que el proceso productivo genere. Los trabajadores tienen como intereses centrales mantener el máximo de empleo posible y el obtener el nivel más alto posible de salarios. Evidentemente, si el nivel de producción está dado, la ganancia del empresario está en proporción inversa a lo que pague en salarios y la distribución del producto depende de la fuerza relativa de cada uno. Pero si el producto crece, se puede discutir las proporciones en que se repartirá la producción adicional y qué parte de ella se dedicará a la reinversión, esto es, a garantizar que el producto siga creciendo.

Todo gobierno tiene un interés fundamental: mantenerse en el poder. Esto es independiente del sistema político. Para mantenerse en el poder los gobiernos deben asegurar, entre otras cosas, el éxito económico de su gestión. Si la economía no crece, el descontento popular aumenta y eventualmente el gobierno será cambiado. Todo lo que facilite el crecimiento económico beneficia al gobierno. Aquellas acciones que perjudican ese objetivo representan un costo real para el gobierno y sólo sería racional adoptarlas en la medida que los beneficios en otros campos excedan ese costo. Otro comportamiento sería irracional.

La tarea del gobierno consiste en proponer reglas del juego y un plan económico que genere crecimiento económico en el futuro más cercano posible. Estas reglas, el plan y la distribución de costos y beneficios es lo que se negocia en el proceso de concertación. Si hay acuerdo, se habrá creado la identidad de fines de la que habla la definición.

B. Marco general de una concertación

El principal objetivo nacional en el plano económico es el de garantizar la más alta tasa de crecimiento que pueda ser sostenida en el tiempo. La estabilidad política y económica es fundamental para facilitar la toma de decisiones económicas y, especialmente, las decisiones de inversión. Por ello es importante que las metas de crecimiento que se propongan sean factibles de ser mantenidas a un ritmo parejo por largos períodos.

Pero cuando una economía parte de una situación de alta inflación, como en Nicaragua actualmente, es necesario estabilizar la economía para poder reanudar el proceso de crecimiento. Más aún, Nicaragua requiere reestructurar su economía ya que el grueso de su aparato productivo está obsoleto, y el rendimiento de sus inversiones ha sido negativo, o sea, hasta ahora el grueso de las inversiones ha sido una pérdida de recursos.

Estos procesos de reestructuración y estabilización económica son procesos dolorosos por cuanto hay que reasignar recursos productivos, incluyendo trabajo, de un sector a otro y esto genera desempleo. Además, desde el punto de vista de los empresarios, implica que ramas productivas que antes producían protegidas o subsidiadas deberán dejar de hacerlo con la consiguiente reducción en las utilidades y posible pérdidas patrimoniales. Estos factores explican la gran resistencia de los actores sociales -- trabajadores, empresarios y también políticos-- a los procesos de estabilización y ajuste económicos.

Por tanto, la concertación económica debe estar basada en la clara percepción por parte de los agentes sociales que el plan propuesto es un plan que conduce al crecimiento económico. Esto es, que en el corto plazo habrán importantes segmentos de la sociedad que se beneficiarán del proceso de ajuste y estabilización.

La concertación para alcanzar la estabilización y el crecimiento económico, requiere de tres elementos. Primero, un plan económico del gobierno que sea sólido técnicamente y que, en el caso de Nicaragua, esté avalado por organismos financieros internacionales dispuestos a apoyarlo y a colaborar en la obtención de recursos adicionales de otras fuentes. Este programa debe ser comprendido y aceptado por los trabajadores y los empresarios. Segundo, un compromiso de parte de los trabajadores en el sentido de que ellos apoyarán ese programa manteniendo demandas salariales y paros laborales dentro de parámetros que sean consistentes con las metas de inflación y los objetivos de producción señalados en el plan. Tercero, un compromiso de parte de los empresarios en cuanto a su comportamiento en materia de precios, inversiones y empleo.

Para poder desarrollar estos tres elementos se deben cumplir algunos prerequisites. Uno de ellos, posiblemente central a todo el proceso, es que exista un contexto legal que estabilice las "reglas del juego" institucional y muy especialmente respecto de los derechos de propiedad, derechos laborales, y el papel del Estado. En otras palabras, cada uno de los agentes y, en particular el gobierno, deberá negociar los límites de su actividad, y los instrumentos que usará para alcanzar los objetivos que se ha fijado o que se pueda fijar en el futuro.

Otro prerequisite es que los agentes económicos con que se concerte deben ser representativos y relativamente independientes de los partidos políticos. No se saca nada concertando con los amigos. Lo que hay que hacer es concertar con los "elementos diversos" que componen la sociedad, ya que son ellos los que puede apoyar o entorpecer la implementación del programa económico. Además, hay que negociar con los representantes de los sectores y no con los partidos políticos. Estos últimos tienen intereses propiamente políticos que no corresponden a los intereses sectoriales de los participantes en el proceso productivo. En última instancia, los partidos no pueden evitar una huelga o un paro empresarial y, además, pueden tener intereses estratégicos distintos a los del gobierno.

Por último, debe quedar establecido que concertar no implica negociar cada punto de un programa económico, sino que las líneas generales del programa. El gobierno debe tener la libertad de poder cambiar y adaptar la

política a las circunstancias según estas se vayan desarrollando. No se trata de negociar cada una de las medidas que sea necesario tomar a lo largo del tiempo.

Un area donde esto será importante es en el manejo del crédito. El gobierno podrá anunciar de antemano cuáles son sus topes de crédito para un año y cómo piensa distribuirlo a lo largo del tiempo. Pero si las circunstancias obligan a reducirlo, el gobierno no puede ni debe sentarse a negociar con los agentes económicos nuevos techos de crédito. Estos están fundamentados en razones técnicas que no pueden ser objetos de negociación. El manejo de los instrumentos de política económica es de la exclusiva competencia del gobierno, de la misma manera que el manejo de las fincas y de las empresas es de la exclusiva competencia del empresario. El gobierno no dirá que no se puede despedir gente de una empresa, aunque como parte de la concertación pueda negociar cómo se harán los despidos.

En general, los actores sociales deben estar plenamente informados de las políticas a desarrollar así como de los resultados de las mismas, pero los niveles de las variables los decidirá el gobierno a la luz de los acontecimientos.

En cuanto a las características del plan económico, el Plan Económico 1990 constituye un punto de partida para la elaboración de un programa económico coherente de mediano plazo. Lo que hay que hacer es desarrollarlo y cuantificarlo, explicarlo a los agentes sociales representativos, recogiendo sus inquietudes y sugerencias, con el objeto de establecer bases para un diálogo que permita, eventualmente, concertar.

II. Aspectos Específicos de una Concertación

En los procesos de concertación el gobierno juega un papel protagónico. Es él el que debe presentar una propuesta y proveer un marco de referencia para generar el diálogo con los demás agentes socio-económicos. Por lo mismo, no puede haber duda entre los demás agentes sobre la legitimidad del gobierno. Si esta está cuestionada no hay diálogo constructivo y mucho menos habrá concertación.

La propuesta del gobierno que da inicio al proceso de concertación debe partir de una evaluación realista de la posición del país. Sobre la base de ese diagnóstico, el gobierno debe presentar una propuesta sobre su visión del proceso de desarrollo económico y del papel de cada uno de los agentes económicos en ese proceso. Como generalmente los agentes económicos desean dejar claramente establecido el campo de acción de cada uno y especialmente del Estado, será necesario que desde el inicio el Gobierno delimite su campo de acción.

En lo que sigue se presentan algunas consideraciones en torno a la definición del papel del Estado, los problemas que deben ser resueltos en un plan de desarrollo económico, y el programa económico de estabilización de corto plazo. En cada uno de estos puntos se señalan las zonas en las cuales hay un campo de definición y negociación con los demás agentes socioeconómicos.

A. La definición del papel del Estado

El gobierno deberá plantear desde el inicio su visión del papel del Estado. Posiblemente este sea uno de los campos en el cual la negociación sea más ardua ya que todos somos liberales cuando estamos fuera del gobierno y somos estatistas cuando estamos gobernando.

Aún así, hay que reconocer que la experiencia internacional, y también la de Nicaragua, nos aporta algunos elementos para definir el radio de acción del Estado. En general, pareciera que el Estado no es eficiente en el manejo directo del aparato productivo sino con muy contadas excepciones. Estas se refieren al manejo de los servicios públicos (las telecomunicaciones francesas), y algunas grandes empresas como el petróleo en Venezuela o el cobre en Chile. Aún así PEMEX, en el caso de México, dista mucho de ser considerada eficiente y ha sido un gran centro de corrupción y despilfarro. Lo mismo sucede con Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) en Argentina, y con muchas empresas de servicio público en América Latina. Por lo tanto, para garantizar el uso eficiente de los recursos de una nación parece útil adoptar una posición minimalista en la participación directa del Estado en la administración del aparato productivo.

Una vez definida el área de competencia estatal, el segundo aspecto del papel del Estado es la forma que usará para intervenir en el manejo de la economía y la sociedad, esto es, los instrumentos de política. Discutiremos cada uno de estos aspectos separadamente.

1. Area de competencia estatal

Una posibilidad de definición que facilita mucho la discusión es fijar lo que se desea quede dentro de la administración estatal y dejar todo lo demás fuera. Lo que no administre el Estado lo manejan los demás agentes sociales, ateniéndose a las reglas del mercado, en la medida que les parezca necesario y dispongan de recursos para realizarlo.

Partiendo de este punto es relativamente fácil acordar que el Estado tiene ciertas funciones básicas que debe administrar directamente. Entre estas están el manejo de las relaciones internacionales, incluyendo defensa, garantizar la seguridad personal de los ciudadanos y sus bienes, la provisión de infraestructura y ciertos servicios básicos para la sociedad, incluyendo educación, y una función de solidaridad, o redistributiva, entre los miembros de la sociedad. Esta última función incluye la provisión de servicios de salud y seguridad social. Otra función que generalmente se omite, pero que en este contexto es relevante, es la función de crear dinero y mantener el valor del mismo.

Todas las otras funciones, en principio, las pueden desempeñar con igual o mayor eficiencia los demás agentes económicos en base a los criterios de eficiencia microeconómicos, esto es, usando las reglas del mercado. Para ello se pueden organizar como empresas públicas o privadas (con y sin fines de lucro), cooperativas, empresas municipales, empresas extranjeras, etc. Esto no debe interpretarse, de manera alguna, como que el Estado no debe controlar los procesos que no maneja directamente. Por el contrario, una obligación del Estado es garantizar que estos procesos se desarrollen de acuerdo con las reglas del juego que ha establecido la sociedad, punto que se desarrolla en más detalle en el acápite siguiente.

Si el Estado participa activamente en la propiedad del aparato productivo, tiene la obligación de garantizar el funcionamiento eficiente de esas empresas e instituciones. El criterio de eficiencia en estos casos es siempre alcanzar el nivel de producción deseado a mínimo costo. Por lo tanto, si el Estado es dueño de fincas, fábricas, etc., deberá crear mecanismos que permitan garantizar la eficiencia en el uso de los recursos sociales.

Un proceso de concertación en las condiciones actuales de Nicaragua, seguramente pondrá mucho énfasis en la definición de qué actividades quedarán dentro del aparato del Estado y cuáles deberán ser entregadas a otros agentes. Hay algunas actividades en las cuales el Estado no tiene necesidad de estar involucrado y donde el costo de controlar su operación es mayor que los beneficios que se derivan del manejo estatal. El ejemplo más obvio son los servicios personales, tales como restaurantes, cines, etc.

El gobierno deberá tomar una posición al respecto antes de entrar en el proceso de concertación. Más aún esta posición, así como las condiciones bajo las cuales estos recursos serán eventualmente transferidos a los demás agentes, con toda seguridad, serán objeto de negociación con los demás agentes.

2. Instrumentos de política

Una vez decidido el tamaño del Estado, se deben establecer las reglas mediante las cuales el Estado administrará las funciones que le han asignado. Entre estas reglas del juego se incluyen habitualmente leyes laborales, leyes y reglamentos en cuanto a presentación de estados financieros y elaboración de estadísticas, leyes impositivas, leyes de inversión extranjera y, más recientemente, leyes y reglamentos destinados a proteger el medio ambiente. Este conjunto de leyes que reglamentan cómo deben actuar los otros agentes y las formas de control que ejercerá el Estado, son complementadas por otras que establecen los mecanismos de control que la sociedad civil utilizará para garantizar la administración eficiente del aparato del Estado por el gobierno de turno.

Claramente todo esto es objeto de negociación y el gobierno deberá ofrecer propuestas específicas que sirvan de base a esas negociaciones. Dentro de las propuestas que haga el Estado es indispensable salvaguardar la capacidad del Poder Ejecutivo para poder actuar en las áreas de su competencia. Especialmente importantes son las relaciones internacionales, y la política económica.

En el área de política económica, generalmente el Estado y los organismos autónomos bajo la dirección del gobierno, quedan autorizados para hacer todo lo que consideren conveniente en materia de política económica salvo cambiar los impuestos o ciertas categorías de impuestos. Entre estos destacan los impuestos sobre la renta, la propiedad, y las ganancias de capital, y los impuestos de seguridad social. En algunos países se ha intentado limitar la capacidad del gobierno para contraer deudas, sean estas domésticas o externas. Esta práctica no ha resultado eficiente. Desde luego, el no tener que aprobar cada deuda individualmente no limita la autoridad de la Asamblea, como todo parlamento, de aprobar el presupuesto de la República, donde todo los endeudamientos propuestos deben ir detallados, o su capacidad de revisar la ejecución del presupuesto.

Las leyes y reglamentos que se adopten tienen siempre por objeto garantizar a las partes la transparencia en el accionar de los demás agentes. Todo el mundo tiene interés en revelar lo menos posible de su propio accionar. Mientras más quiere saber un agente sobre las acciones de otro agente, más información tendrá que cederle al otro. Esa es la naturaleza del consenso.

En el caso actual de Nicaragua el Estado parte de una gran ventaja inicial, porque muchos agentes privados no cumplen con las leyes vigentes en materias impositivas y laborales.^{1/} La aplicación sistemática de las leyes vigentes puede poner en aprieto a muchas empresas y personas. Ante esta situación el Estado tiene que tener cuidado de no perder totalmente su ventaja inicial ya que esto daría una señal equívoca para el futuro. En efecto, un gran "perdonazo" de impuestos, sin quid pro quo, además de

^{1/} El Ministro de Finanzas, William Hupper, declaró a Barricada (12-II-90, pág. 2) que de 90.000 comerciantes registrados sólo 38.000 (42%) pagan sus impuestos.

injusto puede llevar a crear expectativas que esta práctica se repetirá en el futuro. El único resultado sería debilitar la capacidad del Estado para aplicar las leyes vigentes, cercenando su capacidad de implementar los programas que adopte. Esto ya ocurre en el sistema financiero nacional con la práctica de condonar las deudas, con nefastas consecuencias.

B. Objetivos Sociales y Económicos de Mediano Plazo

El proceso de concertación debe resultar, entonces, en una redefinición de las "reglas del juego". El objeto de definir reglas es usarlas en alcanzar fines compartidos. Como es el gobierno el que tiene la capacidad de hacer los estudios y de reunir técnicos que ayuden a diseñar metas realistas a ser alcanzadas al cabo de, digamos 5 o 10 años, también le compete al gobierno hacer una propuesta de cuáles serán esas metas y objetivos y cómo hace el país para alcanzarlas.

El proyecto a presentar a la nación consta de al menos cuatro partes. Primero, hay que definir metas socio-económicas. Segundo, hay que definir derechos y obligaciones de los distintos agentes, gobierno, trabajadores y empresarios. Tercero, hay que explicitar el programa de cambio estructural, ya que para alcanzar las metas que se propongan será necesario cambiar la estructura de la economía nacional. El cuarto aspecto, que lo dejamos para el último acápite, se refiere a la necesidad de adoptar un programa de estabilización económica sobre el cual se construirá todo lo demás.

1. Definición de las metas socio-económicas

Nicaragua, por el momento, no cuenta con metas socioeconómicas de mediano plazo. Lo más cercano a ese tipo de metas fué una de las propuestas de la Misión Taylor que decía que Nicaragua debería alcanzar un superávit en la balanza comercial, exportaciones de bienes menos importaciones de bienes, para el año 2.000. Fuera de este parámetro, el país no dispone de ninguna meta de mediano plazo que encauce el accionar del sector público y tras el cual los diferentes agentes socio-económicos puedan aunar esfuerzos.

Partiendo de la propuesta de la Misión Taylor, que parece muy razonable e incluso necesaria, se pueden derivar otras metas intermedias. En primer lugar, la meta implica una tarea y una restricción. La tarea es que para alcanzar un excedente en balanza comercial será necesario que las exportaciones crezcan a una tasa promedio de 10% anual, lo que no es nada de fácil de sostener por un período de 10 años. La restricción consiste en que a pesar de ese crecimiento en las exportaciones las importaciones prácticamente no podrán crecer.1/

Esto obliga al país a realizar un gran esfuerzo de ahorro doméstico, dedicando una gran parte de los aumentos en la producción a la exportación

1/ Este no es el lugar para hacer todos los cálculos pero tasas de crecimiento de las exportaciones de ese nivel pueden llevar a tasas de crecimiento del PIB del orden del 5% o más anual. Esto implica duplicar el PIB cada 14 años y duplicar las exportaciones cada 7 años.

en vez de consumirlos internamente. Esta situación hace indispensable llegar a un acuerdo sobre la repartición de los excedentes generados entre los distintos grupos socio-económicos. La forma en que se resuelve este aspecto es negociando aumentos en salarios reales que van por debajo de los aumentos en la productividad. A cambio de este sacrificio de los trabajadores los empresarios deben observar las leyes laborales, cumplir con los pagos de sus impuestos, y terminar con las fugas de capital.

Este tipo de medidas deberían resultar en mayores tasas de empleo, porque el trabajo sería relativamente barato. También debería resultar en una mejoría de los mecanismos de protección a los más desamparados porque el Estado tendría más recursos para atender a esos sectores. A su vez, esto requiere que el gobierno cambie la composición del gasto fiscal y dedique los recursos adicionales y parte de los ya existentes a fines sociales y productivos.^{1/} Es decir, el Estado aumenta sus gastos en salud, seguridad social y educación y fortalece su programa de inversiones públicas en las áreas de sus funciones. Esta mayor actividad estatal se financia con los impuestos que se le cobran al aparato productivo que ve mejorada su posición de utilidades en parte debido al control sobre el aumento de los salarios. Además, los agentes económicos al hacer más eficiente su operación (minimizar costos) ahorran recursos actualmente mal utilizados lo que permite aumentar la disponibilidad de recursos a las actividades propuestas.

Como se observa, un programa de este tipo prioriza el crecimiento de las exportaciones como principal mecanismo de crecimiento a largo plazo. Todo lo demás queda supeditado a ese objetivo. El raciocinio económico detrás de esto es que sólo el crecimiento sostenido a largo plazo garantiza una mejoría duradera de la equidad social. Para que esta estrategia sea viable en una sociedad democrática es necesaria la concertación.^{2/}

2. Derechos y obligaciones de los agentes

En general, los derechos de un agente cualquiera terminan donde comienzan los derechos de otro. Así los derechos de un empresario terminan donde empiezan los derechos de los trabajadores. El problema consiste en establecer donde está la línea divisoria y por ello es que se requiere de una concertación o pacto social.

Los trabajadores ciertamente tienen derecho al fruto de su trabajo. Pero si se propone que los aumentos salariales, en promedio, sean menores que los aumentos en la productividad del trabajo, los trabajadores tienen

^{1/} Desde luego, esto supone que se alcanzó la paz o que alcanzarla es también parte del proceso de concertación.

^{2/} Históricamente los grandes esfuerzos de acumulación, que es lo que se propone aquí, fueron procesos traumáticos. Ahí están las descripciones de Marx y Engels sobre la acumulación primitiva del capital y las atrocidades estalinistas durante la acumulación primitiva socialista de la URSS. Las experiencias más modernas, como la reconstrucción de las economías destruidas por la Segunda Guerra Mundial, han sido menos violentas precisamente porque fué posible construir pactos sociales.

derecho a exigir ciertas garantías en cuanto al destino de esos fondos. Lo primero que tienen derecho a exigir es que el empresario pague todos sus impuestos y otras obligaciones de carácter impositivo (INSBII) en su totalidad y en forma oportuna. El recurso impositivo es el único mecanismo del que dispone el Estado para proteger a los desposeídos y, por tanto, es lo mínimo que deben exigir los trabajadores.

Pero aunque el pago de impuestos se cumpla cabalmente, todavía le quedará al empresario un remanente de utilidades que es atribuible al aumento en la productividad del trabajo. Si la idea es hacer que la economía crezca lo más rápidamente posible, los trabajadores tienen el derecho a asegurarse que la empresa está invirtiendo esos recursos razonablemente bien. Para ello los trabajadores deben tener acceso a las contabilidades de la empresas y a sus planes y proyectos de inversión. Esto no significa que los trabajadores tengan poder de veto sobre las decisiones de los empresarios, es simplemente una forma de darle transparencia y legitimidad al proceso de concertación. Si esta condición no se cumple, no habría ninguna razón para que los obreros cedan su legítima participación en el producto de su trabajo. Para hacer más transparente esta supervisión y el control sobre el pago de los impuestos, el Estado debe legislar sobre la forma en que deben presentarse los estados financieros de las empresas y cómo se deben presentar los proyectos a financiar en los bancos comerciales. Además, los trabajadores pueden negociar su representación en los directorios de las empresas.

Hasta ahí los obreros lo único que han exigido son sus derechos. Pero también tienen obligaciones. Una de ellas era aceptar que sus salarios no crezcan tan rápido como la productividad. La otra es no amenazar el proceso productivo mismo y los medios de producción. Esto implica limitar las huelgas a lo mínimo posible. Mecanismos que han tenido éxito en otras partes son las juntas de conciliación y el arbitraje obligatorio, dejando las huelgas como alternativa de última instancia.

Las obligaciones de los empresarios son la contraparte de los derechos de los trabajadores y del Estado. A cambio de estas obligaciones, los empresarios adquieren el derecho a mantener su propiedad sobre los medios de producción y la propiedad sobre el excedente que produzcan con la colaboración de los trabajadores. El proceso de concertación les garantiza que, si sus inversiones son rentables, acumularán más riqueza. Esa riqueza adicional y el derecho a disponer de ella como plazcan, una vez cumplidas las obligaciones legales, es el reconocimiento a sus esfuerzos y participación en el proceso de concertación.

Todas estas reglas y acuerdos deben quedar traducidas en actos legislativos. Para ello habrá que revisar el Código del Trabajo y otras leyes que afecten al trabajador. También habrá que modificar las leyes relativas a impuestos y contribuciones sociales. Habrá que adoptar leyes o reglamentos referentes a la forma de presentar estados financieros según tipos de empresa. Por último, se requerirá de leyes de carácter constitucional que garanticen el derecho de cada quien al fruto de su trabajo y al resultado de su gestión empresarial. En este contexto el Estado no tendría derecho a expropiar ninguna propiedad o bien, mueble o inmueble, sin razones de bienestar social debidamente calificadas y pagando

el precio de mercado del bien. Las expropiaciones no se podrían ejecutar sin que el propietario acepte voluntariamente mediante escritura pública o si, en apelación, el sistema judicial decide a favor del Estado.

Esto último puede parecer exagerado, pero lo cierto es que la única forma de garantizar la credibilidad a largo plazo de los acuerdos políticos es que las reglas queden reflejadas en leyes que sean difíciles de modificar sin la participación de los demás agentes. Además, esta forma de presentar el proceso de concertación da garantías de las buenas intenciones de las partes.

3. Programa de cambio estructural

Una vez definidas las reglas de comportamiento de los agentes, hay que darles a estos un espacio donde puedan desarrollar sus actividades eficientemente. Los grados de centralización en nuestra economía son demasiado exagerados como para permitir el desarrollo de actividades productivas en forma eficiente. Sin necesidad de caer aquí en lo anecdótico, podemos afirmar que los sistemas operativos que dependen del Estado están en crisis. Entre estos destacan los señalados en el Plan Económico 1990, es decir, sistema de comercio exterior y sistema cambiario, sistema financiero, sistema de gestión pública, y no podemos olvidar la infraestructura nacional.

A continuación, se señalan algunas ideas matrices que podrían regir los procesos de reforma estructural en estas áreas. Cabe señalar, que sobre estas materias existe un alto grado de consenso entre los técnicos del gobierno. Lo que se proponen son, en realidad, procesos. Nada de esto se logra de un día para otro y se requiere un alto grado de convicción política para su adopción y puesta en práctica.

a) Comercio Exterior

En materia de comercio exterior debe descentralizarse la operación del mismo de forma tal que el Estado centralice sólo unas pocas operaciones de importación y exportación consideradas estratégicas. Todo lo que no quede incluido en esa categoría debe ser manejado por otras instituciones descentralizadas o agentes privados. El Estado sólo gana problemas haciéndose cargo de importar toda la gama de productos que necesita una economía, independientemente de la modalidad de financiamiento de las importaciones. Es posible que sea conveniente importar algunos bienes directamente como Estado, pero eso son una ínfima parte del total de las importaciones.

En materia de exportaciones, la centralización de las exportaciones se ha justificado por la necesidad de evitar la fuga de capitales por la vía de subfacturación de las exportaciones. Los problemas de sub- y sobre- facturación se resuelven más eficientemente con un buen sistema de control de cambios que suponiendo que un grupo de funcionarios del Estado sabe más de comercialización de todos los bienes que la economía puede producir que el conjunto de los agentes económicos directamente interesados.

Con un sistema impositivo simple, con tasas razonables y mecanismos de seguimiento de precios internacionales adecuados, sería posible para el Estado asegurar que la fuga de divisas sea mínima (nunca será cero) y que el Estado capte una parte de esos ingresos como impuestos. Además, el sistema actual tiene el inconveniente, de generar una dinámica de negociación en la cual el Estado debe salvaguardar la rentabilidad de los productores, cuando los precios internacionales son malos pero no tiene ningún derecho a captar mayores impuestos cuando los precios suben.

b) Sistema Cambiario

Todos los países en desarrollo mantienen sistemas de control de cambios y la mayoría de los países industriales lo hacen o lo hicieron hasta hace poco tiempo. En las condiciones actuales de Nicaragua no sería recomendable liberalizar totalmente el sistema cambiario. Sin embargo, la centralización del proceso de asignación de divisas tampoco tiene sentido ni es eficiente para lograr los objetivos que el gobierno desea alcanzar. Por lo tanto, sería preferible que el Estado use su capacidad administrativa en otras áreas más productivas para el país.

Una forma de hacerlo es establecer que el producto de las exportaciones debe ser liquidado en el Banco Central dentro de un plazo de, digamos, 90 días. De todo los dólares que ingresen al país el Estado compra la parte necesaria para cumplir con sus funciones de acuerdo a las necesidades establecidas en el presupuesto de la nación. Las divisas restantes serían asignadas a los demás agentes económicos en base a las reglas del mercado. Incluso se han sugerido mecanismos específicos para que las asigne el sistema financiero en base a la rentabilidad en el uso de la divisa.

Cualquiera sea el mecanismo que se utilice para descentralizar la asignación de divisas, es fundamental al buen funcionamiento de la economía, y no sólo al proceso de concertación, que el precio real de la divisa sea el adecuado. La interferencia administrativa en el manejo del precio diario de la divisa crea incertidumbre y hace imposible el cálculo económico. Este no es un problema de quién fija el precio, el mercado o el Banco Central, sino de su nivel real y su estabilidad.

El precio de la divisa codetermina, junto con los precios internacionales, la rentabilidad de todas las inversiones. Por ello es que se le conoce como uno de los precios clave. Un proceso de concertación necesariamente deberá dejar establecido como se manejarán estos aspectos del sistema cambiario.

c) Sistema Financiero

La centralización del sistema financiero ha demostrado ser un método extremadamente ineficiente de asignación de los recursos financieros del país. De hecho, la intermediación financiera casi desapareció en 1987-88 con un alto costo inflacionario para Nicaragua. La descentralización en las operaciones del sistema financiero y la separación de las funciones sociales de las funciones comerciales son necesidades ineludibles para el desarrollo del sistema financiero.

Esta es otra área en la que una adecuada definición del campo de acción estatal, es vital para el desarrollo y eficiencia del sistema. El actual mecanismo de captación de depósitos aunque mucho mejor que lo que había, no está a la altura de los requerimientos. Mucho peor es el sistema de otorgamiento de créditos donde no se utiliza ningún criterio económico para la asignación de uno de los recursos más potentes de la economía: capacidad general de compra. Estas prácticas no son consistentes con altas tasas de crecimiento y no garantizan un funcionamiento equitativo del sistema.

d) Reorganización del Estado

El aparato del Estado no puede quedar al margen de los procesos de modernización y de descentralización que emprenda el resto del país. Más aún, para poder cumplir con las funciones de prevención y control que le corresponderán en el contexto de un sistema socio-económico descentralizado, el Estado deberá mejorar radicalmente sus niveles de tecnificación y eficiencia.

En el área de las funciones económicas y sociales del Estado esto es evidente. Si las empresas se modernizan y se sofistican el Estado deberá también mejorar sus sistemas de control de impuestos para poder controlar eficientemente a las empresas y asegurar así la participación del Estado en los excedentes producidos. También es necesario mejorar la entrega de servicios públicos a la población, incluyendo los servicios de salud y educación.

A lo largo de estas secciones se ha insistido en la necesidad de descentralizar la operación de aspectos claves de la economía. Debe quedar establecido que el objetivo no es necesariamente privatizar los medios de producción. Se trata de introducir criterios de mercado en la asignación de los recursos. El mercado, debidamente controlado, ha demostrado ser la fuerza más potente desarrollada por la humanidad para alcanzar altas tasas de crecimiento. Tiene problemas, nadie lo niega, y habrá que manejarlos, pero estos problemas no impiden mejorar los niveles de vida de los ciudadanos y mejorar la distribución del ingreso.

Una economía mixta, como son las de casi todo el mundo "capitalista" y que las economías "socialistas" están tratando de desarrollar, tiene que resolver el dilema de donde hacer la separación entre la esfera estatal, donde los recursos se manejan en base a un presupuesto aprobado por el parlamento, y la esfera descentralizada, donde los recursos los asigna el mercado. Criterios muy simples llevan a la conclusión que las empresas públicas deben quedar en la esfera del mercado, y que el Estado debe contar con los recursos para corregir la asignación del mercado donde esta resulte indeseable. El problema es ¿en qué sectores considera la sociedad que el resultado de la operación del mercado es indeseable? Los cambios estructurales que aquí se proponen tienen implícita una decisión que en un proceso de concertación el gobierno deberá explicitar.

Las consecuencias de esta decisión no deben ser subestimadas ya que si se acepta que las empresas públicas deben operar en la esfera del mercado, la forma de operar de estas y las formas de control estatal cambiarían

radicalmente. En particular, se terminaría el manejo por la vía de la asignación administrativa y personalizada para dar paso a formas impersonales basadas en la rentabilidad alternativa de las acciones.

Lo que ocurrirá entonces es que el gobierno se podrá dedicar a dirigir la economía, en vez de que sea la economía la que dirija al gobierno. Hasta ahora, frente a una economía que impone su realidad aplastante, el gobierno ha quedado reducido a correr detrás de la realidad tratando de compensar por los costos sociales y los aumentos de precios, la caída de las exportaciones y las inversiones que no producen, pero sin ninguna capacidad para dirigir el movimiento de esas variables. El cambio estructural que se propone le permitiría al gobierno volver a controlar el movimiento de las variables y, en consecuencia, volver a manejar la economía y la asignación de los recursos que el país le encomiende.

C. Programa de Estabilización

La teoría económica y la experiencia internacional indican que el establecimiento de reglas del juego generalmente aceptadas y un proceso de cambios estructurales que faciliten el rápido desarrollo de las fuerzas productivas, contribuyen poderosamente a la obtención de altas tasas de crecimiento. Sin embargo, si bien estas son condiciones necesarias no son condiciones suficientes. El ingrediente que falta es la estabilidad de precios. Sin una relativa estabilidad de precios es imposible hacer cálculos económicos confiables y los riesgos de fuertes variaciones de precios relativos y, en consecuencia de grandes variaciones en la rentabilidad de las inversiones, son demasiado grandes. Además, la medición de los excedentes se complica mucho más, dificultando el acuerdo sobre su distribución entre empresarios, trabajadores y el Estado.

Por todas estas razones, la concertación debe incluir también la aceptación consciente y comprometida por parte de los agentes socio-económicos de un programa de estabilización. La experiencia internacional indica que la meta fundamental de ese programa debe ser llevar la tasa de inflación a niveles significativamente por debajo del 30% anual lo más rápidamente posible. Después de un período hiperinflacionario, no se puede pensar que tasas de inflación superiores a esa constituyen estabilización ya que no existe la suficiente confianza como para que los agentes dejen de protegerse de un eventual rebrote inflacionario.

El programa debe ser claramente antiinflacionario. Esto es debe dejar explícito que el gobierno hará todo lo que sea necesario para eliminar el cáncer inflacionario de la economía en el plazo del programa. Esto puede ser extremadamente costoso, pero no por ello menos necesario, si hay que hacerlo en contra de las expectativas de todos los agentes económicos, razón por la cual las concertaciones fueron tan relevantes en Argentina y Brasil. Estas razones también apoyan la idea que ningún gobierno debe embarcarse en un programa de estabilización si no está absolutamente convencido de llevarlo hasta las últimas consecuencias. El resultado será una aceleración

de la inflación, como fué el caso aquí en 1988 y como ha sido el caso en forma recurrente en Brasil. En casos extremos, el gobierno cae en el desprestigio, como lo demuestran Alfonsín y García.

El gobierno debe proponer un programa de corto plazo coherente con los compromisos entre los agentes socio-económicos y consistente desde el punto de vista técnico. En otras palabras, el gobierno debe proponer un programa macroeconómico y los programas sociales y de reforma institucional a desarrollar durante el período con su respectivo financiamiento: si no hay financiamiento, no se hace, aunque parezca crucial. Por lo tanto, el programa de estabilización que proponga el gobierno tiene que establecer muy cuidadosamente las prioridades, en el sentido de orden de antelación, que se tratarán de observar, de acuerdo a los compromisos adquiridos.

Es justamente ese orden de antelación de los programas y proyectos lo que se negocia y se acuerda con los demás agentes. El gobierno para poder cumplir con su programa antiinflacionario hará todo lo que esté a su alcance para llevar a la práctica los proyectos y programas acordados. Pero debe quedar en libertad de acción para recortar aquellos que no se puedan financiar partiendo siempre por los de menor prioridad social, según los acuerdos de la concertación. Esta es la única forma de garantizar a los demás agentes que la lucha contra la inflación, cuyo éxito es requisito indispensable para el crecimiento económico, es el objetivo central del programa de estabilización económica.

Es necesario recordar aquí algo que se mencionó al inicio: los programas heterodoxos en América Latina han fallado siempre por inconsistencias en su diseño (Argentina) o en su implementación (Brasil). Este es un lujo que Nicaragua no se puede dar.
