

Junio/86.

IDEAS BASICAS PARA UN DIALOGO
CON LOS SECTORES SOCIALES

Enrique Dávila

Sería absolutamente pretencioso pretender formular un listado sistemático y completo de las lecciones que es posible deducir de esta experiencia económica que ha vivido el país durante la última década, las cuales, en todo caso, condicionarán decisivamente el futuro desarrollo del país. Queremos señalar empero algunas de esas grandes líneas, que por alto grado de consenso que aparentemente suscitan habrán de marcar nuestra evolución en lo que resta del siglo. Naturalmente, ello supone que el país termine adoptando finalmente una estrategia reactivadora y supere los problemas más agudos, que revisten claramente carácter coyuntural, para pasar luego a enfrentar los desafíos de naturaleza más estructural, si bien cabe reconocer que mientras más demore el abandono definitivo del actual modelo o, más precisamente, la versión específica de economía de mercado que se ha aplicado, mayores serán las dificultades, ya que muchas que en un comienzo partieron siendo coyunturales se transformarán en estructurales.

1.- Libertad económica y mercado

El fracaso generalizado del modelo no involucra un fracaso del mercado en sí. Las opciones disponibles no se limitan a la liberalización indiscriminada de todos los mercados o a la planificación centralizada hasta del menor detalle de la vida económica. Esta disyuntiva es propia de posiciones

teóricas. En realidad, los avances del pensamiento económico se ubican en grado importante, por ejemplo, en identificar en qué áreas el mercado es insustituible, cuáles son las políticas adecuadas para que funcione eficientemente y dónde corresponde al sector público un papel rector selectivo. La correcta dosificación del mercado y de la participación del Estado; de los incentivos indirectos y de la acción directa; de los aspectos económicos y de los sociales; del orden y la libertad; de la capacidad de ejecución y de participación popular efectiva, constituyen condiciones indispensables para el desarrollo integral de una sociedad democrática.

En verdad, no es posible concebir ningún escenario económico a futuro que no esté decisivamente condicionado por la vigencia de un régimen democrático en lo político, dado que el objetivo del actual gobierno consiste en no llevar al país hacia un sistema de esas características y todas las fuerzas de oposición y organizaciones sociales están exigiendo que tal proceso - se acelere drásticamente.

Si bien se advierte un consenso ampliamente mayoritario en favor de la democracia y por el abandono del modelo de mercado en la versión específica aplicada en Chile, ello no significa de manera alguna que haya reminiscencias por establecer un sistema económico estatista, en el sentido que tradicionalmente se atribuye a este concepto, que ahogue la libertad económica.- Algo muy profundo ha ocurrido en la mentalidad de la abrumadora mayoría de - los chilenos, a juzgar por innumerables manifestaciones que no pasan inadvertidas a los ojos del observador atento. La experiencia anterior a 1973 y, paradojalmente, la del propio período posterior a esa fecha, en que ha imperado un régimen militar, han permitido revalorizar las virtudes y ventajas de la democracia y los peligros de un Estado que dispone de mucho poder y que se encuentra supeditado por completo, hasta el punto que se confunde, con el gobierno de turno, en lugar de ser expresión de la nación jurídicamente constituida.

El mercado jugará probablemente en el futuro un papel más extenso y significativo del que desempeñó hasta bien avanzada la década del sesenta. Y, sin embargo, es posible, también, que el Estado reasuma en el futuro próximo con particular energía, su ineludible responsabilidad de promotor del bien común y del desarrollo.

2.- Hacia un Estado activo

En un contexto que buena parte del sector privado se encuentra en una extrema postración y en que el sistema financiero se mantiene en pie gracias principalmente al apoyo del Banco Central, resulta evidente que el largo proceso de superación de la actual crisis exigirá que el Estado asuma por un período transitorio, pero, insistamos, que se prevé largo, un papel gravitante, sobre todo en la inversión y el gasto.

Más en el largo plazo, se diría que no volverá a presenciarse un Estado prescindente o ausente, porque son muy duras las consecuencias de esta actitud, como lo ha demostrado la evolución reciente de la economía chilena.

Ahora bien, esta asunción de mayores responsabilidades por parte del Estado no tiene por qué confundirse con la atribución por parte de los gobiernos de turno de facultades discrecionales que amenacen la libertad de los ciudadanos. Es cierto que durante muchos años la práctica llevó a confundir el Estado con el gobierno. Así, por ejemplo, el Banco del Estado terminó transformándose en un dócil instrumento del gobierno, y en definitiva en una parcela, a menudo, del partido oficialista, de manera que tras cada cambio en la conducción política del país se producía un descabezamiento de sus mandos, los cuales eran reemplazados por personeros adictos a la nueva administración. La experiencia acumulada durante el actual régimen no ha hecho sino confirmar esa impresión. Así, Televisión Nacional no ha sido durante la última década

el canal del Estado de Chile, sino del gobierno, lo que lo ha llevado a excluir de sus transmisiones toda expresión disidente. La BBC, de Londres, en cambio, también pertenece al Estado inglés y, sin embargo, resultaría inconcebible que asumiera una conducta semejante, ya que en ese, como en muchos otros países, se ha hecho en forma tajante la distinción entre Estado y gobierno. Ella, en verdad, también se practicaba en nuestro país, aunque no con la fuerza que hubiera sido de desear. Por ejemplo, la Universidad de Chile tenía un carácter evidentemente estatal y, sin embargo, sus autoridades eran designados por sus propios claustros e incluso llegó a tener un financiamiento determinado en forma autónoma (un porcentaje del presupuesto nacional). De manera, que un crecimiento de las responsabilidades del Estado no tiene por qué significar, necesariamente, en un contexto democrático, una amenaza a la libertad económica de los ciudadanos.

El caso del Banco Central proporciona un ejemplo muy interesante al respecto. De acuerdo con la propia Constitución en vigencia desde comienzos de la década, debiera operar como organismo autónomo en relación con el gobierno, con representación significativa de éste, pero incorporando a personas designados, por distintos sectores de la comunidad nacional. De alguna manera lo que se tuvo en vista al formular disposiciones constitucionales era establecer en Chile un réplica de la Reserva Federal de Estados Unidos, cuyas autoridades máximas son designadas por el Ejecutivo en acuerdo con el Congreso, el cual representa la voluntad del electorado, por la forma en que se eligen sus miembros. Las autoridades de la Reserva Federal son inamovibles, es decir, no dependen del gobierno de turno. En el caso del Banco Central de Chile, es paradójico que la norma estipulada en la Constitución no haya llegado hasta ahora a aplicarse. Su puesta en vigencia, en todo caso, sería la mejor demostración de que es preciso distinguir entre gobierno y Estado. Asimismo, es posible mostrar numerosos ejemplos de organismos y empresas, en

otros países del mundo occidental, que son de propiedad privada, pero que son manejados por el Estado, o que siendo de propiedad estatal son administrados en la práctica por la comunidad con injerencia minoritaria del gobierno central.

Lo que sí es irrenunciable es que el Estado defina un proyecto nacional de largo plazo que concite el respaldo mayoritario y estable de la población y que se juegue por entero por llevarlo adelante. Ninguno de los países que han exhibido en las últimas décadas un auge económico espectacular han dejado de presentar esta característica fundamental. Ella, sin embargo, ha estado ausente en el caso de Chile y tal vez sea ésa una de las críticas más de fondo que quepa realizar a la muy particular versión de economía de mercado que se impulsó en el país.

La mayor parte del debate suscitado durante los últimos años estuvo centrada en cuestiones instrumentales y en la forma más adecuada de lograr los "ajustes" requeridos. Pero no llegó a configurarse un horizonte de largo plazo que sirviera de marco a las decisiones de los agentes económicos, no se definió una meta nacional y, mucho menos, se creó una mística de desarrollo. Nos quedamos en los detalles, en los árboles y no visualizamos el bosque. Es que se creyó que "el mercado" podría definirlo y ya está claro que eso es sólo consecuencia de un ideologismo excesivo.

3.- Propiedad estatal y propiedad privada

Las mayores responsabilidades que deberá forzosamente asumir el Estado en el futuro previsible y las que deberá seguir ejerciendo una vez superada la actual crisis no sólo no tiene por qué significar la materialización de las amenazas del estatismo, sino que tampoco tiene por qué llevar aparejada una expansión del tamaño del Estado en cuanto empresario o propietario de

los medios de producción.

Lo recién expuesto no significa que haya consenso en favor del salvataje y supervivencia de los grupos económicos que se formaron al amparo del sistema económico, aun cuando después hayan sido presentados por la autoridad como los principales responsables de la crisis. En un contexto democrático resulta inimaginable la existencia de grupos que lleguen a detentar cuotas tan significativas de poder económico, ya que es punto menos que imposible que éste no se traduzca en concentración del poder político. Se dirá que es indispensable que para que el país disponga de unidades productivas eficientes y competitivas se configuren grandes grupos, y que ellos son los que permiten el avance tecnológico y la incursión en nuevos mercados. Lo cierto es que los países que exhiben un satisfactorio desempeño en las últimas décadas lo han logrado, es cierto, merced a la constitución de grandes conglomerados, pero supeditados éstos al apoyo y al control del Estado respectivo, sin cuyo concurso no habrían podido lograr el éxito alcanzado. Por lo demás, los grupos surgidos en Chile debieron su auge a errores de la política gubernamental, que permitió la confusión entre empresas productivas y entidades financieras, con las funestas consecuencias de todos conocidas, aparte de que algunas medidas específicas dan la impresión, sobre todo en los inicios del proceso de liberalización, de haber estado dirigidas a fortalecer los incipientes grupos. En otras palabras, no hay problemas en que aparezcan grupos, siempre y cuando ellos no se basen en políticas especiales diseñadas por el Estado; y si se basan en ellas, lo cual es legítimo, deben supeditarse y estar bajo el constante escrutinio de las normas establecidas por un Estado fuerte, aunque no discrecional. En torno a estos aspectos se detecta un consenso muy amplio entre los expertos del variado espectro ideológico nacional, de modo que no resulta gratuito afirmar que éste será otro de los grandes criterios que formarán el futuro desarrollo del país.

La aparente o verdadera contradicción de la propiedad estatal y de la propiedad privada, como elemento fundamental y que constituía la contradicción básica en los proyectos políticos, entendida esta contradicción como la causa que impedía el crecimiento económico y que dividía lo que era - una estrategia capitalista o no capitalista de desarrollo, es lo que hoy día permite entender mejor el fracaso de la experiencia de economía de mercado y la mala experiencia en el área de propiedad social bajo el gobierno de Allen de.

Por ello, pensamos que, a menos que se desencadenen cambios drásticos en el conjunto de la sociedad, el tema de la propiedad perderá bastante importancia en el debate nacional.

4.- Necesidad de un consenso fundamental

El imperativo de que el Estado promueva un Programa Nacional de De sar rrol lo, o como quiera llamárselo, que movilice todos los recursos y potencialidades del país, requiere, en un contexto democrático, la suscripción - de un acuerdo básico entre los grandes actores nacionales. Paradójicamente, la profundidad de la crisis tiene al menos la ventaja de hacer más propicio el ambiente para el logro de un acuerdo de este tipo, que en el pasado pudo parecer una utopía.

La experiencia de los últimos 15 ó 20 años parece haber convencido a los sectores dirigentes de la sociedad chilena, de los más diversos secto res y orientaciones, salvo excepciones muy contadas, de que es preciso aban donar los proyectos excluyentes, es decir, la concepción de la política y de la economía como un juego "suma cero", en el que para poder ganar unos, - otros tienen necesariamente que perder. En este marco, garantizar, por ejem plo, los derechos de los trabajadores implica en forma ineludible una amena

za para los intereses de los empresarios, y viceversa. No hay cabida entonces para ningún proyecto nacional de desarrollo, sino que todo tiene que zanjarse en virtud del resultado de una guerrilla interminable que termina dañando las posibilidades de crecimiento económico y, en definitiva, perjudicando a todos. Los avances que trabajadores o empresarios logran en este marco tienen un carácter muy precario y unos y otros deben destinar parte considerable de sus energías a tratar de mantenerlos.

Durante muchos años, y en forma cada vez más aguda, predominó en Chile este enfoque, con las consecuencias lamentables que están a la vista.

Sin embargo, el logro de acuerdos estables y justos, que en una democracia no pueden confundirse con el mero aplastamiento de un grupo por otro, exige el abandono del ideologismo extremo que ha imperado durante la última década en el país.

Es obvio que un enfoque ideologizado es incompatible con un régimen democrático, en el que, para obtener el consenso, habrá que oír y tener en cuenta no sólo los planteamientos e intereses de los empresarios, sino también de los trabajadores. Unos y otros se han visto duramente afectados por las experiencias de la historia reciente del país. Ha sido sorprendente pero también promisorio, que a menudo los trabajadores de empresas en peligro de quiebra por problemas atribuibles a la conducción económica del país, hayan asumido vigorosamente la defensa de su unidad productiva. Y en numerosos casos, empresarios se han jugado por entero por defender la fuente de trabajo de sus obreros, pagando incluso con la cárcel su convicción de que la tarea del empresario no se mueve únicamente por el afán de lucro, sino que tiene algo de contenido social.

La dura experiencia de los últimos tiempos ha tenido el mérito de permitir que se difundan entre trabajadores y empresarios algunos elementos básicos de racionalidad económica. En la medida, por otra parte, que como -

parece probable, la economía chilena mantenga un grado razonable de apertura al exterior y que el mercado siga desempeñando un papel significativo, resultará evidente para los trabajadores que es absurdo tratar de imponer a cualquier costo mejoramientos salariales que podrían poner en peligro la estabilidad de la empresa, ya que ésta no estará en condiciones de transferir en forma automática a precios estos aumentos de costos. Los empresarios, a su turno, han llegado a comprender que una fuerza de trabajo estragada por dramáticas tasas de desempleo y que sufre de un grave deterioro de su poder adquisitivo no configura un mercado promisorio para sus productos.

En suma, parecen dadas algunas condiciones básicas para que Estado, trabajadores y empresarios lleguen a algunos acuerdos fundamentales y de largo plazo en torno a cómo distribuir equitativamente los costos de la recuperación y los beneficios del proceso de desarrollo y cómo construir una auténtica paz social que favorezca el crecimiento. Otros países lo han logrado en condiciones tan difíciles como las que vive hoy el país. Y hay indicios de que la dura experiencia de los últimos años ha hecho aflorar el tradicional buen sentido de los chilenos.

5.- Preservación de equilibrios económicos básicos

Las últimas décadas y, también, lo sucedido en años recientes demuestran de manera inequívoca que el desprecio por la mantención de los equilibrios económicos fundamentales o el intento de lograrlos en forma artificial, como sucedió al fijarse el tipo de cambio con el objeto de reducir la tasa de inflación, conduce a resultados que a la postre son muy perjudiciales para la economía en su conjunto.

Durante el régimen anterior, por ejemplo, la escasa importancia que se otorgaba a los efectos inflacionarios de una política monetaria desapren-

siva condujo a gravísimas distorsiones, haciendo sal y agua los progresos lo grados por los trabajadores.

Una cosa es tener una preocupación obsesiva por la inflación, hasta el punto que la estabilidad de precios se transforma en la meta prioritaria de toda la conducción económica, aún medio de una intensísima coyuntura recesiva. Otra muy distinta es mirar por encima del hombro los costos y la dinámica de un recrudecimiento de la inflación. Es perfectamente legítimo que en determinados momentos la comunidad opte por una mayor tasa de inflación si ese es el vehículo que facilita la reactivación y el descenso de la cesantía, pero el instrumental monetario debe ser manejado con gran cautela a fin de que los inevitables costos sean los que en verdad se está dispuesto a pagar, y no demasiado superiores.

Otro tanto cabría decir con las cuentas externas. Su equilibrio es también fundamental para el desarrollo estable del país, lo que exige mantener el dólar en un valor real, claro que fijándolo no en forma discrecional, sino de acuerdo con mecanismos claramente definidos, que tomen en cuenta el cambiante contexto internacional.

En cuanto al presupuesto fiscal, e incluso, en términos más amplios, el del sector público, está claro que los déficit sostenidos y crecientes sólo conducen a mayor inflación y se erigen en un tributo no legislado pero no por eso menos real que grava sobre todo a los pobres. La sistemática irresponsabilidad en que incurrieron en el pasado casi todos los sectores políticos, en cuanto a despachar los presupuestos del sector público con graves vacíos de financiamiento, es una práctica que no puede ser revivida, porque entraña muy elevados costos. Sin embargo, ello no puede significar que el Estado renuncie a adoptar políticas anticíclicas, que han de implicar, en coyunturas como las actuales, un fuerte aumento del déficit, como fórmula ineludible para iniciar la reactivación, a condición de que una vez producida ésta

se genere superávit en el sector público. Esta disciplina puede parecer difícil en un país en el que hay tantas necesidades insatisfechas y en que la dinámica tradicional apunta a la inflexibilidad del gasto público a la baja. Pero resulta también imprescindible porque de otra manera el Estado no asume en rigor su insustituible rol anticíclico, sino que se transforma en una fuente de presiones inflacionarias. En suma, el equilibrio de las cuentas fiscales es un imperativo, pero éste no tiene por qué lograrse todos los años, por la misma razón que no tiene que darse tampoco mes a mes, o semana a semana, sino que debe producirse en el transcurso de un horizonte más amplio, que siga de cerca la evolución del ciclo económico.

6.- Empleo, absolutamente prioritario

En pocas cosas existe mayor unanimidad en los expertos de todo el espectro político-ideológico que en torno a que el desempleo configura el problema más dramático del país y a cuya resolución habrá que destinar los mayores esfuerzos, en los próximos años. Después de constituir durante años un resultado meramente residual de la política económica, ha de transformarse en el objetivo básico de ésta, no sólo porque alrededor de la cuarta parte de la fuerza de trabajo se encuentra aún sin un trabajo productivo que desarrollar, sino porque año a año alrededor de 80 mil jóvenes se incorporan a la población activa.

La superación de este problema exigirá movilizar todos los recursos y herramientas de políticas disponibles y la adopción de medidas drásticas. Ellas pasan por una revisión del grado y modalidad de nuestra apertura al exterior, por el decidido impulso de la reindustrialización del país, por una reestructuración del gasto y la inversión pública, de modo de privilegiar el empleo; por una política tecnológica a la realidad chilena, etc.

La idea de que basta la reactivación para que el país retorne a tas normales de desempleo carece de toda base. Por una parte, algún porcentaje de la capacidad instalada se ha perdido definitivamente con la crisis, y no está simplemente paralizada.

Es obvio que buena parte de la expansión alcanzada durante el período del boom fue efectivamente ficticia. A lo que se agrega que así como las empresas en general demoran en despedir personal cuando sobreviene una crisis, ya que ello les exige no sólo desprenderse de trabajadores que de alguna manera se han capacitado en sus labores mismas sino además tener que pagarles indemnizaciones, cuando se produce la reactivación, la contratación de mano de obra va a la zaga. Quienquiera esté en contacto directo con los empresarios hoy en día sabrá que ellos, forzados por las circunstancias, se han visto obligados a racionalizar sus actividades, proceso en el transcurso del cual han descubierto que reduciendo a la mitad el número de trabajadores están produciendo, digamos, un 40 por ciento menos. En todo caso, han elevado la productividad aun cuando ello haya sido a costa de la mano de obra. La mayoría de los empresarios optarían, en el evento de que se suscitara una reactivación vigorosa, pagar horas extraordinarias a su personal, antes que contratar gente nueva, ante el riesgo de que la mejoría sea puramente efímera. Dada la magnitud del problema del desempleo, la reactivación, en consecuencia, no sólo tendrá efectos retardados, sino que, además, limitados, tanto por la imposibilidad de reeditar actividades que una vez pudieron ser, como por la destrucción de parte de la capacidad instalada. Todo lo cual conduce a concluir que el Estado tendrá que asumir, más allá de todo ideologismo, un papel crucial en el alivio de este problema, al menos durante un largo período inicial.

No necesariamente esta injerencia del Estado tiene que darse vía la realización de programas ejecutados directamente. Hoy día, son más de 300 mil

los trabajadores cesantes que están adscritos a algún programa ocupacional de emergencia impulsado por el gobierno, paradoja casi incomprensible para un régimen que denunció el excesivo tamaño del sector público. Buena parte de esta mano de obra resultaría más productiva si es que fuera asignada a trabajos productivos en empresas privadas que cumplen ciertos requisitos, pagándoles el subsidio correspondiente el Estado, por cierto. Esa mano de obra podría, en lugar de estar en labores no productivas, seguir capacitándose en las fábricas, sujeta a la disciplina de los horarios y las relaciones funcionales que existen en toda empresa moderna. Parece difícil que las industrias u otras actividades pudieran rechazar esta mano de obra que se les entrega en forma gratuita, a condición claro está que no despidieran personal antiguo. Ello tendría la ventaja de que el Estado no se vería obligado a montar toda la infraestructura administrativa que se requiere en forma imprescindible cuando los programas ocupacionales de emergencia son tan masivos y han, desgraciadamente, de prolongarse por períodos considerables.

Los subsidios directos en favor de la contratación de mano de obra por parte del sector privado tienen que otorgarse teniendo en cuenta que la gravísima situación ocupacional que vive el país no será superada en el corto plazo. La concesión de estímulos a un año carece de todo sentido práctico. Los empresarios deben saber que ellos habrán de regir por, digamos, cinco años, porque sólo se atreverán a contratar efectivamente mano de obra cuando sobrevenga la recuperación.

Para ello es necesario dar especial preferencia a la actividad de la construcción, tanto de obras públicas como de viviendas, prefiriendo expresamente los proyectos más intensivos en mano de obra; la promoción del sector transable, entendiéndolo por éste no sólo las empresas propiamente exportadoras, sino también las sustituidoras de importaciones, señalando que en el corto plazo éstas últimas tienen más capacidad que las primeras de -

responder positivamente desde el punto de vista de la absorción de mano de obra a estímulos de políticas, como tipos de cambio más altos o mayores aranceles; la ampliación de turnos, naturalmente cuando se produzca la reactivación, de modo de aprovechar mejor la infraestructura disponible, todo ello en el marco de una agresiva estrategia de promoción de exportaciones, con el activo concurso del Estado. Más para el largo plazo, propician un sustancial incremento de la inversión y un cambio de su estructura, en favor de regiones y de los recursos productivos existentes en éstas, de modo de contribuir a atenuar los fenómenos migratorios y lograr un crecimiento más equilibrado del país.

Muchas otras proposiciones, en esencia concordantes con la expuesta, están siendo formuladas. Y es promisorio que el tema del desempleo haya dejado de ser preocupación tan sólo de los obreros o trabajadores menos calificados, para transformarse en tema de profunda inquietud para profesionales y empresarios.

7.- Apertura al exterior y ventajas comparativas

Nadie postula, cualquiera sea su ubicación en el espectro político-ideológico, que el país se cierre por completo al exterior. En buena medida, la apertura al resto del mundo se mantendrá, de acuerdo con los criterios que se perciben en círculos empresariales. Sin embargo, es muy probable que ella sea objeto de importantes modificaciones en el futuro previsible, a partir de una concepción basada en la búsqueda de una apertura "selectiva" al exterior, la que a su turno se basa en una concepción dinámica y no puramente estática, como la que imperó durante todo este período, acerca de las llamadas ventajas comparativas.

Un ingrediente que parece fundamental en cualquier esfuerzo en fa

vor de un proceso sostenido y sano de las exportaciones, consiste en el abandono del criterio que ha imperado en las ventajas comparativas naturales; y en su sustitución por el de las ventajas comparativas adquiribles. Esto resulta especialmente válido para la industria manufacturera, pero también lo es en determinados rubros de la agricultura, la minería, la comercialización internacional, los servicios de ingeniería.

Dentro de la industria y la agricultura hay que elegir ramas y actividades a las que por su aporte a la generación de divisas o al empleo merecen un tratamiento especial. El que sólo podrá llevarse a la práctica mediante la vigencia de aranceles diferenciados.

Es cierto que este instrumento tiene la desventaja de ser vulnerable a presiones de grupos. Pero ellas deberían verse sustancialmente atenuadas en el contexto de una sociedad democrática. Por lo demás, prácticamente ningún instrumento de política económica está exento de limitaciones, lo que no autoriza para descartarlo sin más trámite.

La nueva modalidad de apertura al exterior que prevalecerá probablemente en el futuro concederá renovada importancia a la integración entre países de la región. Cada vez parece más evidente el profundo error que cometió el país al abandonar por prejuicios ideológicos, ese esquema de integración subregional. Las perspectivas muy poco promisorias que ofrecen los mercados internacionales de los países industrializados tornan imprescindible que se acometa lo que gráficamente podría llamarse un nuevo proceso de sustitución de importaciones, esta vez a otro nivel, en el espacio más ampliado que potencialmente configuran países de características similares de desarrollo.

Después de una ingenua apertura al resto del mundo, en que un país pequeño y débil se entregaba a economías mucho más poderosas a cambio de nada, se hará imprescindible asimismo explotar al máximo las posibilidades de acuerdos conjuntos. Una vez más en este campo la presencia del Estado, ac-

tuando en estrecha colaboración con los empresarios privados se erige como requisito imprescindible, lo cual ha sido ya entendido por numerosos países.

La utilización de un arancel diferenciado y flexible, aunque estable en el largo plazo, el aprovechamiento de todas las posibilidades de negociación de mercados, la mantención de un tipo de cambio realista, el apoyo sostenido y decidido del Estado a los sectores transables son todas herramientas de una política que junto con fomentar las exportaciones atenúe lo más posible la vulnerabilidad del país ante las fluctuaciones intensas que está experimentando la economía mundial. Los buenos tiempos de antaño en que el intercambio mundial crecía en forma estable y considerable año a año, parecen una cosa definitivamente obsoleta. Ahora prolifera el proteccionismo y las prácticas desleales por parte de las naciones industrializadas y todos los países parecen empeñados en exportar más e importar menos, cosa imposible considerada desde una perspectiva global, por lo que es evidente que en esta loca carrera unos saldrán adelante y otros, no obstante todos sus esfuerzos, se quedarán a la vera del camino.

Se aseguró durante años que el actual modelo económico reducirá sustancialmente la tradicional vulnerabilidad del país ante los vaivenes de la economía mundial. La diversificación de las exportaciones permitiría que Chile no siguiera dependiendo en forma tan estrecha de la trayectoria del precio del cobre en el pequeño y distorsionado mercado que es la Bolsa de Metales de Londres. Sin embargo, la diversificación fue menos acentuada de lo que se proyectó, y para colmo quedó demostrado en la práctica que cuando se deteriora el precio del cobre, que sigue, con todo, representando casi la mitad de los retornos que el país obtiene por concepto de exportaciones, los precios de otros productos que son importantes en la canasta que Chile ofrece al exterior también declinan.

La apertura al exterior en un mundo idílico en el que los mercados son competitivos, en que no hay barreras proteccionistas u otras trabas trampas, en que no existen subsidios encubiertos, etc. puede resultar ventajosa para un país pequeño que decide abrirse por completo al exterior. Pero ese mundo idílico nunca ha existido y hoy menos que nunca. Corresponde entonces que el país se abra en forma selectiva, cautelosamente, no incurriendo nunca más en el error de considerar que sus habitantes son sólo consumidores, olvidándose que son también productores cuyas fuentes de trabajo pueden verse aniquiladas ante una competencia internacional irresistible, desigual y hasta desleal.

Esta actitud prudente y astuta ha de verse complementada, sin duda, con la utilización adecuada de todos los instrumentos de política monetaria, cambiaria y fiscal de que dispone un Estado moderno y que forman parte irrenunciabile de su soberanía como país, de modo de no incurrir nunca más en el error de dejar librado Chile a "ajustes automáticos", versión remozada de la reliquia que es el patrón oro.

8.- No descuidar el sector interno

Si es imprescindible que el país maximice su potencial exportador, ello no puede de ninguna manera entenderse como antitético con el necesario desarrollo de actividades dirigidas a abastecer básicamente su mercado interno. En aquellas ramas en las cuales el país posea ventajas comparativas dinámicas, hay que concentrar el máximo de recursos tecnológicos para incursionar competitivamente en los mercados internacionales. Pero hay otras ramas en que, con una adecuada protección, será posible operar con niveles razonables de eficiencia, aunque ella sea inferior a la internacional, y en que habrá que hacerlo por la sencilla razón de que así se dará más trabajo

y se ahorrarán las escasas divisas que de otra manera había que gastar en importar tales productos. No en vano la llamada industria tradicional genera al rededor de la mitad del empleo del sector manufacturero. Otro tanto puede decirse de la agricultura tradicional, con el agregado que ella produce bienes esenciales para la población. No se trata de promover toda la industria y toda la agricultura tradicional. De nuevo se impone en este caso el imperativo de la selectividad, en función básicamente del aporte de estas producciones a la satisfacción de necesidades básicas de la población y de su contribución a la generación de empleos.

Se diría que hay una comprensión cada vez mayor de que promoción de exportaciones y sustitución de importaciones no son alternativas excluyentes, sino que dos caras de una misma moneda. Tampoco se está promoviendo una vuelta atrás, a la sustitución de importaciones a cualquier costo. Lo que habrá - que procurar, aunque sea difícil, y nada en política económica es fácil ni au tomático, es evitar las ineficiencias tanto de una industrialización forzada, como de un sobreestímulo de las exportaciones que no considere el uso alterna tivo de los escasos recursos disponibles para expandirlas, tomando en cuenta la realidad de un mundo más inestable y menos abierto al intercambio fluido.

9.- Proceso de reindustrialización

Considerablemente venida a menos durante los últimos años, si bien ya desde la década de los sesenta daba muestras de que su dinamismo se estaba agotando, la industria manufacturera ha sufrido con particular intensidad los efectos de la recesión de una política de apertura al exterior apresurada y de un tipo de cambio que permaneció durante demasiado tiempo artificialmente bajo. Se ha vivido en la práctica un verdadero proceso de desindustrializa-- ción. Después de generar la cuarta parte del PGB en 1970, la industria hoy en día no llega a contribuir ni con el 20 por ciento.

No es gratuita la idea tan profundamente arraigada en la gente de que la industrialización es sinónimo de progreso económico. El país debería tener una industria que representara alrededor de la cuarta parte del - PGB, dimensión adecuada, teniendo en cuenta el papel que le ha de corresponder al sector en la generación de empleo y en la producción de bienes - que el país no está en condiciones de adquirir en los mercados internacionales.

El tema es de vastas proyecciones porque se relaciona con aspectos financieros, tecnológicos, de apertura al exterior, de niveles de salarios para los trabajadores, etc. Incluso plantea en el corto plazo cuestiones tan cruciales como qué hacer con las industrias hoy paralizadas y que a primera vista aparecen como poco eficientes, las cuales debieran, en una primera aproximación, recibir ayuda para adecuarse gradualmente a las nuevas circunstancias o, al menos, a bien morir.

En todo caso, también en cuanto a que el país necesita empresas - "con chimenea", no hay dudas que se ha ido generando un creciente consenso, después de un período en que se privilegia el financierismo y la especulación.

10.- Inversión y créditos externos

Difícilmente se encontrará a nivel de economistas responsables, alguno que postula un rechazo frontal a la inversión extranjera. Muy distinto es que la mayoría de ellos propicie que esa inversión llegue a los sectores y áreas que el país haya determinado y que sea consecuencia de una negociación que reporte ventajas equilibradas para ambas partes. La experiencia revela de manera inequívoca, alentando una vez más los ideologismos, que los inversionistas foráneos no se sienten cautivados por países que les ofrecen

ventajas demasiado excepcionales, puesto que intuyen que ellas no pueden ser duraderas. La muy escasa afluencia de inversión extranjera durante el período reciente a Chile contrarió sistemáticamente los optimistas anuncios que en forma reiterada se formularon sobre la materia. Ello obedece no sólo a una coyuntura internacional poco propicia, sino al intento de ofrecer ventajas tan favorables que a la postre resultaron poco confiables a quienes estaban destinadas.

Es previsible entonces que en el futuro próximo se revisen las normas del estatuto del inversionista extranjero, que data de 1977, no sólo porque su aplicación ha producido muy pobres resultados, sino porque además otorga un trato preferencial al capitalista foráneo, en detrimento del nacional y porque obliga al país a asumir una política muy pasiva, que es la antítesis de la selectividad requerida.

En cuanto al crédito externo, parece un poco absurdo a estas alturas tratar de detectar los criterios que prevalecerían en el futuro en torno a esta cuestión, en circunstancias de que difícilmente el país puede aspirar a un incremento de su endeudamiento neto. En realidad, todos los intentos del país, utilizando el poder negociador de que pueda disponer, sobre todo a medida que se concrete el tránsito hacia la democracia política, deben orientarse a evitar el desahorro neto, es decir, que el servicio por concepto de la deuda acumulada supere la afluencia de préstamos.

Las sombrías perspectivas que se visualizan en el ámbito financiero internacional, sobre todo para países pequeños como Chile, obligan a plantear el imperativo imprescindible de incrementar el ahorro interno. Aún en el evento improbable de que a mediano plazo volviera a configurarse una situación satisfactoria de liquidez internacional, los créditos externos nunca han de sustituir el esfuerzo interno, sino tan sólo complementarlo. En este colosal desafío que enfrenta la economía chilena, y que anticipa un largo período en

el que habrá de prevalecer la austeridad y la sobriedad en el consumo, virtudes, naturalmente, que han de exigirse a quienes tienen un patrón de consumo más diversificado y opulento, el Estado deberá asumir una cuota significativa, reeditando el papel que siempre jugó en el pasado. Su decidido apoyo a la reactivación significaría a la larga un buen negocio para el Fisco, que le permitiría incrementar los ingresos que percibe por concepto de tributación, equilibrar el probable déficit que se le produciría en sus cuntas durante la fase inicial del proceso y destinar un mayor volumen de recursos a la inversión. Pero eso no sería suficiente. Aunque a algunos sectores les provoque intenso malestar, hay expertos que han señalado que el consumo conspicuo sigue siendo en 1986 excesivamente elevado, lo que indicaría que en los sectores de altos ingresos hay un excedente considerable que se está dilapidando.

Parece probable que dada la crítica situación económica y la imprescindible necesidad de expandir el ahorro interno no vaya, en un contexto redemocratizador, a imponerse el criterio que es necesario establecer nuevos gravámenes sobre los sectores de mayores ingresos o patrimonio.- Es cierto que ello podría reducir el ahorro de las personas y de las empresas, por lo que habría que cuidar que los recursos que obtuviera el Fisco por este concepto se destinaran efectivamente a inversión.

En cuanto al ahorro de las personas, hay allí, no obstante el exiguo y deteriorado nivel del ingreso promedio, un potencial no despreciable, si es que se establecen mecanismos de largo plazo, que otorguen seguridad y permitan el acceso a bienes durables o vivienda. El ciudadano común no pretende con sus pequeños ahorros, acumulados trabajosamente mes a mes o año a año, hacer ganancias especulativas, sino asegurarse el futuro, la educación de sus hijos o la obtención de un bien de difícil acceso. La magnitud del desafío que enfrenta el país en esta materia, hace necesario que el Es-

tado establece incentivos espectaculares para este tipo de ahorro, de modo de promover la creación de hábitos que el país requerirá en forma imperiosa en lo que resta del siglo.

11.- Un consenso promisorio

No parece necesario insistir en la profunda crisis económica que enfrenta el país cuando nos acercamos ya a los años noventa, tras el colapso de una versión muy particular de la economía de mercado. Numerosos expertos y analistas, junto con hacer un diagnóstico certero e implacable de la gravedad de la situación y de lo difícil que será remontarla, han agregado que tal vez lo más grave sea que los chilenos y, sobre todo sus empresarios y trabajadores, parecen profundamente desanimados, casi librados al desaliento, desmoralizados, buscando vivir nada más que el corto plazo.

Sin ánimo de caer en optimismos falsos, los cuales se han esgrimido tantas veces en el último tiempo como sucedáneo de la búsqueda de soluciones realistas a los problemas, cabe sí señalar un hecho promisorio. Y es que la abrumadora mayoría de los expertos coinciden en las líneas generales de política que se han reseñado aquí para el futuro.

Después de las duras experiencias de los últimos años, del fracaso de proyectos que concitaron tantas ilusiones electorales en el pasado más remoto, de tantos experimentos y de diversas manifestaciones de ideologismo de diverso cuño, el país tiene la posibilidad, a partir de la profunda crisis actual, no sólo de avanzar hacia una democracia depurada de sus deficiencias anteriores, sino, también, hacia la definición y puesta en práctica de un proyecto económico de veras pragmático, que sin demagogia ni promesas de milagros efímeros, permita un mayor grado de independencia, una tasa sostenida de crecimiento y una sociedad más justa, basada fundamentalmente en el respeto del derecho al trabajo y a la participación.

Santiago, junio de 1986