

BASES PARA UNA OPCION DE DESARROLLO PARA CHILE
BORRADOR DE DISCUSION

Sergio Molina Silva

Santiago, Mayo de 1985.

www.archivopatricioaylwin.cl

Introducción.

El objeto de este documento es presentar las bases económicas de una opción de desarrollo para Chile. Sin embargo, no se puede eludir pronunciarse sobre aspectos más amplios que el puramente económico, ya que no es concebible un programa económico en un vacío socio-político.

En un primer intento de presentar los aspectos más destacados que debería inspirar una estrategia de desarrollo he seleccionado los temas que me parecen de mayor interés.

El documento presenta en su primera parte los rasgos más sobresalientes de la crisis que sufre la sociedad chilena. En segundo término se examinan algunos condicionantes políticos y las bases éticas en que se debería inspirar el accionar económico. En la tercera parte se tratan los temas e interrogantes que es preciso aclarar y que están en la preocupación de la opinión pública. Por último se plantean las restricciones y posibilidades de desarrollo de Chile.

Ciertamente que esta es una presentación incompleta que pretende iniciar una discusión para ser completada posteriormente.

1. Rasgos principales de la crisis.

La primera cuestión que surge es si se acepta o no que estamos viviendo una crisis que afecta diferentes ámbitos de la convivencia social. En nuestra opinión esa crisis existe. Algunos de sus rasgos no son nuevos pero se han agudizado, y otros han surgido de la experiencia del gobierno autoritario. Si hay diferencias en el diagnóstico también existirán diferencias en la estrategia que se desea seguir. Lo importante es no eludir la realidad ni adaptarla a las propias conveniencias. Deseamos expresar con toda honestidad nuestro pensamiento;

reconociendo que pueden haber otras interpretaciones y dispuestos a aceptar las pruebas objetivas de nuestro error. Hemos hecho un esfuerzo para dejar de lado los prejuicios, pero en la propuesta existirá la subjetividad que se deriva de las convicciones ideológicas que configuran el tipo de sociedad que deseáríamos compartir con el resto de los chilenos. No pretendemos que todos compartan esos ideales, más aún, en una sociedad libre siempre existirán posiciones diferentes y es bueno que ellas se confronten con claridad y respeto, evitándose el sectarismo y la dominación impuesta en forma unilateral por un grupo sobre el resto de la sociedad.

En nuestra opinión, los principales aspectos de la crisis que vive Chile se pueden resumir en los siguientes elementos:

a) Un país dividido.

- La primera y obvia división se da en el hecho que hay una cantidad importante de chilenos que no pueden vivir en su patria. El exilio prolongado muchas veces rompe los lazos más íntimos que unen a las familias, los vínculos de amistad, las relaciones sociales y hace difícil la reincorporación al trabajo en el momento del regreso. Esto último se ha visto agravado en el caso de Chile por el alto nivel de desempleo que ha existido en estos años.
- La división natural entre quienes apoyan al gobierno y quienes disienten de él ha tomado una connotación diferente al aplicarse la terminología de la guerra : amigos y enemigos. Los opositores del gobierno son sus enemigos y no sus contradictores. De esta manera tienden a enconarse las relaciones entre el gobierno y la oposición hasta llegar a considerarse efectivamente enemigos, lo que crea un factor de división mucho más violento que el que podía producirse de la natural contradicción entre distintas corrientes ideológicas.

- La pugna de intereses contrapuestos entre distintos grupos sociales es otro tipo de división que se da en nuestra sociedad ahora y antes. Este tipo de contradicciones existirá siempre, pero se atenuarán sus efectos negativos si se encuentran formas justas en que dichos intereses se confronten. En este gobierno esos conflictos se han sofocado por la fuerza y en una buena parte de los asalariados ha quedado la convicción que se ha cometido con ellos una injusticia, generándose un espíritu de revancha, que se ha visto estimulado en los casos en que se ha procedido en forma arbitraria por parte de algunos empleadores.
- Otra división que ha adquirido caracteres graves, particularmente en Santiago, es la que se ha producido entre los habitantes de las poblaciones periféricas y el resto de la población. Los primeros perciben con razón que han sido los más castigados tanto por los efectos de la política económica (desempleo, falta de vivienda, allegados, etc.), como por la aplicación de medidas represivas. Esto ha creado una sensación que hay una discriminación injusta entre los "pobladores" y el resto.

Ciertamente que la enumeración anterior es incompleta, y sólo pretende señalar algunas expresiones de la división que existe entre los chilenos. Esto tiene el propósito de destacar estos aspectos para ser considerados en el diseño de una estrategia de desarrollo para los próximos años.

b) Un país internacionalmente aislado.

Quienes han seguido la trayectoria de la posición de Chile en las relaciones internacionales han podido comprobar que ya no existe su antigua influencia en las decisiones latinoamericanas; que su voz en los foros mundiales prácticamente no es escuchada; que es condenado una y otra vez por amplias mayorías en relación con el respeto de los derechos humanos; que se nos aplican cláusulas restrictivas (comercio de

armas); que no se pueden utilizar ciertos foros económicos internacionales por temor político (Club de Paris); que se han abandonado acuerdos económicos importantes (Pacto Antino); etc. En síntesis, la existencia de un prolongado gobierno autoritario en un país con larga tradición democrática y la violación de derechos humanos en un país que realmente fue el "asilo contra la opresión", nos ha hecho perder influencia y respetabilidad internacional.

c) Un país políticamente fragmentado.

El efecto de largos años de proscripción de los partidos políticos (aun que algunos mantuvieron una actividad restringida); el control de los medios de comunicación; la imposibilidad casi completa de tener reuniones masivas; entre otros factores, ha contribuido a mantener una actividad política sofocada que de nada ha servido para erradicar los "malos hábitos políticos". Por el contrario en la primera oportunidad que se dió un cierto margen de libertad para expresar la opinión de las distintas corrientes, se comprobó que había una gran fragmentación de los partidos políticos. La conclusión que se extrajo de esta situación, que por lo demás es lo que normalmente ocurre en gobiernos como el chileno, fue volver a la clausura en condiciones aún más restrictivas que en el pasado.

El ambiente de opresión y de silencio obligado vicia las relaciones, es propicio para los rumores, deforma la verdad y desvincula a la dirigencia política de sus bases, lo que ciertamente en nada ayuda a la normalización de las relaciones sociales ni a la mayor unidad nacional.

En algunos medios se dice a manera de crítica que la política no se ha renovado y que a la primera apertura aparecieron los mismos nombres de antes. Esta crítica no es válida. En primer lugar porque es perfectamente legítimo que aparezcan personas que han conquistado un nombre político en los tiempos de la democracia debido a su espíritu público e idoneidad en el desempeño de las funciones que les correspondió cumplir. En segundo lugar, la congelación política y el ambiente sofocado en que se han desarrollado esas actividades no ha permitido el surgimiento de nuevos nombres como podría haber ocurrido en un ambiente más propicio y estimulante.

Por otra parte, la fragmentación política es propia de los regímenes militares (España, Portugal, etc.), que no permiten la expresión política abierta ni la construcción de bases sociales que den sostén y estabilidad política, ya que la base casi exclusiva en que se sustentan estos sistemas es en las fuerzas armadas.

En todo caso lo que ha ocurrido durante los años de gobierno autoritario ha provocado una mayor fragmentación política y esto no es responsabilidad exclusiva de "los políticos", sino principalmente del medio sofocado en que se practica la política.

d) Un país afectado por graves problemas morales.

El prolongado proceso de desempleo que ha afectado a una parte importante de la población chilena y que se manifiesta de una manera más intensa en los sectores de las poblaciones periféricas de las grandes ciudades, ha provocado serias crisis en las familias. En diversas oportunidades hemos conocido antecedentes que provienen de fuentes irrefutables que nos muestran la tragedia del alcoholismo, la drogadicción y la prostitución infantil. Esto ha llegado a extremos

que implican una degradación moral de mucha gente joven provocada por una vida miserable y sin esperanza, lo cual ha causado en muchos casos la desintegración de la familia.

La proliferación de la mendicidad o de formas de trabajo que realmente la disfrazan, muchas veces generan un ingreso mayor que el que obtiene el jefe del hogar en un trabajo "normal" o en el PEM o el POHJ. Esto provoca una alteración de los valores en los jóvenes, una frustración en los mayores y una pérdida de aprecio por el esfuerzo individual y el trabajo productivo.

Otra demostración de relajamiento de las conductas morales se encuentra en la pérdida de importancia que se asigna al cumplimiento de ciertas obligaciones. Por ejemplo, no pagar deudas, aún teniendo los medios para hacerlo, ha pasado a ser un comportamiento "razonable" para muchas personas. Como hay muchos insolventes que no pagan, se dicen, ya llegará el momento en que se tomen medidas para resolver ese problema que adquiere un carácter nacional.

La sensación que quien paga o ha pagado puntualmente sus compromisos ha sido peor tratado que quienes los eluden, tiene un efecto muy negativo en las conductas comerciales.

El aumento desmedido de la delincuencia y de los robos y maltratos que sufren las mujeres y personas de más edad a la luz del día, constituyen tristes anécdotas que desgraciadamente oímos con mayor frecuencia.

e) Un país en una situación económica crítica.

No deseo entrar a medir las proporciones de responsabilidad que tienen en la actual crisis económica los errores de la política aplicada y los efectos negativos derivados de la situación económica internacional. Desconocer esto último sería faltar a la verdad. Es efectivo que Chile ha tenido un grave deterioro en sus términos de intercambio y que el precio del cobre ha llegado a límites desconocidos en el pasado y que no ha experimentado el repunte esperado en su demanda como consecuencia de la expansión de la economía norteamericana.

Para cualquier gobierno habría sido muy difícil enfrentar las condiciones adversas que ha presentado en estos años el comercio internacional. Ese es un hecho que objetivamente no puede discutirse. Sin embargo, tampoco se puede desconocer que el modelo económico que se ha aplicado, con algunas variaciones en los años recientes, ha exacerbado el consumo, especialmente de bienes importados; ha provado un grave deterioro de las actividades productivas (industria y agricultura) que producen para el mercado interno; ha creado un bienestar aparente, sustentado en el alto endeudamiento con el exterior, que ha dejado hipotecado al país por los próximos diez años; ha conducido a sustituir el ahorro privado nacional por el ahorro externo, colocando al país en un grado extremo de vulnerabilidad; ha provocado un alto desempleo que, por su nivel y persistencia, se ha constituido en el principal problema social y político que afecta al país; se han acentuado las diferencias en los ingresos y el bienestar entre los distintos grupos sociales; ha aumentado la magnitud y el grado de la pobreza extrema; y finalmente, para entregar sólo los rasgos negativos más importantes que ha tenido la aplicación del modelo neoliberal, se ha generado un endeudamiento interno de los agentes económicos de tal magnitud, que una parte importante de las actividades se han debido estatizar o apoyar financieramente para evitar una quiebra generalizada.

Como consecuencia de todo lo anterior el desarrollo futuro del país es tá gravemente limitado por el monto de recursos que se debe destinar al servicio de la deuda externa; por el alto grado de endeudamiento interno de una gran parte de los agentes económicos, lo que no les permite generar excedentes para ampliar su capacidad productiva; por la prioridad de reducir el desempleo y la necesidad de destinar recursos a ese propósito; por la debilidad de algunas instituciones públicas cuya acción directa e indirecta es necesaria para la recuperación económica primero y para la expansión del sistema productivo después.

2. Condicionantes políticos.

a) La democracia único sistema posible.

Tengo la convicción que la democracia es el único sistema político que permite el desarrollo libre del hombre con el debido respeto a sus derechos y da la posibilidad de formas de convivencia que no han sido igualadas por otras organizaciones políticas.

La democracia es siempre perfectible y llegar a ella no es la garantía "per se" de que se resolverán todos los problemas que vivimos actualmente. Alcanzar la democracia y consolidarla es un compromiso que excede la responsabilidad de los dirigentes políticos y la voluntad de los militantes de los partidos, sino que constituye la obligación de todos de respetar las normas básicas que la regulan y de actuar conforme a los principios que son de la esencia de su existencia y perfeccionamiento. La existencia de una democracia política es una condición necesaria para mejorar la convivencia, pero es preciso que el sentido democrático se extienda también al ámbito económico, ya que un sistema en que no se corrigen las desigualdades extremas y persiste una proporción im

portante de la población sin poder satisfacer sus necesidades más elementales, estará sujeto a incertidumbres y su estabilidad será precaria. Así como la consolidación y perfeccionamiento de la democracia requiere que se eliminen las desigualdades extremas, tampoco es concebible un sistema democrático en que se proponga la expropiación masiva de los medios de producción como instrumento para lograr una mayor equidad distributiva y justicia social.

La democracia se funda en la libertad como un valor esencial, que no sólo incluye a lo político sino que también la libertad de conciencia y la libertad cultural. Algunos creen que se debe agregar también la libertad económica como un ingrediente esencial de la democracia. En este sentido hay mayores discrepancias y es conveniente ponerse de acuerdo en algunas bases elementales.

En primer término, es de la esencia de la naturaleza del hombre desarrollar actividades económicas por su propia iniciativa y elegir donde desea trabajar y el destino que de al producto de su trabajo. Ciertamente que la sociedad puede introducir restricciones a cierto tipo de actividades y limitar o prohibir la adquisición de ciertos bienes y servicios. Pero cuando esto ocurre son excepciones a la norma general.

No obstante, el reconocimiento de estas libertades y derechos es para todos y si la sociedad se organiza de tal manera que sólo pueden ejercer esos derechos una minoría y se excluye a la mayoría o a una fracción importante de la población de un país determinado, esos derechos pierden legitimidad y pueden ser regulados en función del bien común. Estas situaciones son las que hacen controvertible la libertad económica en todas las circunstancias.

Quienes han inspirado la economía social de mercado han dejado muy en claro que cuando no se dan condiciones de igualdad de oportunidades y las diferencias impiden que una proporción significativa de la población participe de las ventajas del libre mercado, el sistema pierde su base ética de sustentación.

Por otra parte, cuando el Estado se hace dueño de los medios de producción y se constituye en el principal o único empleador, se pierde esa libertad esencial del hombre a la que hacíamos referencia y, por lo tanto, uno de los pilares de sustentación del sistema democrático.

Teniendo en consideración los criterios ya señalados es necesario definir por una parte las bases institucionales del sistema democrático y, por otra sus bases éticas, a las que me referiré a continuación.

b) Bases institucionales del sistema democrático.

Los fundamentos institucionales han de responder a nuestras mejores tradiciones políticas y a los desafíos que el actual régimen ha generado. En otras palabras, una nueva institucionalidad política ha de superar los vicios del pasado y la herencia del régimen autoritario. En consecuencia, esta institucionalidad no es ni restauradora ni revolucionaria. En nuestro concepto, las instituciones han de responder a la realidad que vive la sociedad chilena. Toda otra posibilidad que niegue la realidad conduce a que, si se quiere hacer efectiva esa institucionalidad, sólo se puede lograr a través de la violencia. Luego, la nueva institucionalidad ha de reconocer el pluralismo económico, político y social del país conjugada en el bien común. Esta institucionalidad ha de servir al consenso social y a la unidad nacional producto del diálogo y del encuentro. No aceptamos, por ningún motivo, hacer de la nueva institucionalidad un instrumento de exclusión o dominación política o social. El único garante de esta institucionalidad es el pueblo en quien radica la soberanía.

Postulamos un régimen democrático basado en el derecho del pueblo a gobernarse por sí mismo. Elementos esenciales del régimen democrático son: Estado de Derecho; separación de los poderes públicos; generación periódica de los gobernantes a través de elecciones populares, mediante sufragio universal, libre, secreto, personal, igual e informado; participación activa y organizada del pueblo en la vida política, económica, social y cultural de la nación. Especial importancia otorgamos a los Partidos Políticos como organismos mediadores entre la sociedad y el Estado; finalmente, estimamos que la responsabilidad de los gobernantes y la publicidad de la gestión son elementos inherentes a un régimen democrático.

Un régimen democrático supone el respeto a las reglas y métodos democráticos. Por tanto, la violencia está taxativamente excluida como método de acción política. De igual forma, las conductas antidemocráticas, específicamente la sedición y el terrorismo, serán sancionadas.

Sin embargo, la nueva institucionalidad no puede limitarse a consagrar los principios ya tradicionales del orden representativo. Se requiere priorizar, constitucionalmente, la plena satisfacción de las necesidades básicas de todos los chilenos, la justa distribución de la riqueza y del ingreso y la autonomía e independencia nacional en materias de orden económico. En síntesis, esta institucionalidad será democrática en lo político, lo económico, lo social y lo cultural. Queremos destacar que de acuerdo a los principios anteriores la futura institucionalidad garantizará el derecho de propiedad y, asimismo, establecerá formas combinadas y pluralistas de propiedad privada, estatal, mixta, autogestionaria y cooperativa.

En relación a las FF.AA. reafirmamos los principios de nuestra historia democrática. Las Fuerzas Armadas deberán ser jerarquizadas, obedientes, profesionales, sujetas al poder civil y no deliberantes. No obstante, estos principios no debieran traducirse en un aislamiento de las FF.AA. de la sociedad civil. Sin perjuicio del cumplimiento de sus funciones específicas deben buscarse aquellas vías que faciliten la incorporación real de las FF.AA. y de orden a la vida del país.

Finalmente, y lo más importante de la actual experiencia, es la necesidad de incorporar y asignar en la nueva institucionalidad la efectiva vigencia de los Derechos Humanos.

c) El Acuerdo Nacional.

La consolidación de la democracia dependerá en buena medida de la capacidad de los lideratos políticos de crear las coincidencias que permitan alcanzar la concertación política y social. La formación de mayorías políticas estables es una condición esencial, tanto de la consolidación democrática como de la posibilidad de plantear una estrategia de desarrollo que tenga credibilidad en la opinión pública y cree la confianza necesaria en los actores económicos y sociales.

En los primeros tiempos de la reconstrucción democrática será aún más necesaria la mayoría política estable para enfrentar las graves dificultades que se presentan para el futuro desarrollo de Chile y poder mantener la secuencia y coherencia de las medidas que se deberán adoptar.

En mi opinión, hay un acercamiento importante en cuanto a las coincidencias sobre las normas que debería contener un eventual Pacto Constitucional y pocos discrepan de las bases éticas que deberían servir como orientación de la acción económica y social. Más aún, existe la opinión bastante generalizada que la primera prioridad económico-social está en la disminución del desempleo; que los recursos deben orientarse a producir bienes transables, ya sea de exportación o que sustituyan importaciones; que es necesario mejorar las condiciones actuales del servicio de la deuda externa; y que es una condición necesaria para el desarrollo futuro del país aumentar el ahorro interno.

A pesar de las diferencias que se aprecian actualmente entre las distintas corrientes de opinión política, que se presentan en forma exagerada a la opinión pública, me parece posible -y llegado el tiempo democrático indispensable- lograr un acuerdo que comprometa a una amplia mayoría nacional.

Siendo el acuerdo político necesario no es suficiente, ya que éste debe sustentarse en la base social para que tenga solidas raíces. Las distintas partes que componen la sociedad deben sentir el compromiso con la democracia y con los programas de desarrollo. Para lograr este compromiso se requiere de la participación social. Para que exista participación se requiere que la sociedad civil se organice en torno a las actividades que afectan directamente sus intereses, que se busquen formas de arbitrar los conflictos y que el Estado descentralice sus funciones para facilitar la participación y dar una responsabilidad creciente a los grupos intermedios para resolver los problemas que les afectan.

Excede los propósitos de esta presentación referirme a las distintas formas y ámbitos que puede tomar la participación social. Me referiré más específicamente a algunos criterios que podrían orientar las relaciones entre el Estado, los empresarios y los trabajadores en el contexto de una economía mixta.

Las restricciones en que se desenvolverá la economía chilena en el próximo decenio hace indispensable alcanzar un grado de concertación social que permita reducir la conflictividad latente originada en factores ideológicos y distributivos que por ahora han sido sofocadas a través de medios coercitivos.

Para que el país pueda enfrentar la tarea del desarrollo con estabilidad política se requiere de un esfuerzo equitativamente compartido. Esto sólo es posible de lograr si las partes comprometidas en la disputa distributiva están plenamente informadas de los costos y beneficios de las medidas que se apliquen. Esta situación no sólo se da en las relaciones entre trabajadores y empleadores en cada empresa, sino que requiere de la implementación de formas de participación en que empresarios y trabajadores puedan apreciar con claridad lo que les ocurrirá con la aplicación de las políticas macroeconómicas que son de responsabilidad principal del Estado. Los problemas del empleo, de los salarios mínimos, de las normas que regulan las relaciones laborales, de la inflación, de la tributación, de las políticas sociales, entre otros, deben debatirse con representantes genuinos de los grupos eventualmente afectados o beneficiados. Esto requiere tener mecanismos de consulta a nivel nacional y sectorial en los cuales se valide por los actores sociales los acuerdos políticos y se produzca una acción enriquecedora, tanto para la conducción política como para la acción concreta de los actores económicos y sociales.

Poner en práctica el enunciado anterior es una tarea extremadamente difícil, pero en mi opinión inevitable si se desea lograr progreso y paz social. Además, no se puede caer en la ingenuidad de creer que la creación y funcionamiento de mecanismos de concertación social eliminarán los conflictos, estoy conciente que eso no sucederá, pero al menos se lo lograría reducirlo a un mínimo tolerable con la existencia de un sistema democrático que es vulnerable a formas permanentes de confrontación.

3. Bases éticas.

Tanto la conducción política como la económica deben sustentarse en bases éticas. Por lo tanto, las actividades económicas como todas las acciones humanas deben fundarse en criterios morales, los cuales deben conciliarse con la eficiencia económica. Por esta razón, creo esencial explicitar algunas bases éticas a las que debe atenerse la conducción económica.

- i) La austeridad en los consumos privados y la sobriedad en los gastos públicos. En un país como Chile que está sometido a serias restricciones por la escasez de recursos externos y de ahorro interno, no es aceptable la persistencia de desigualdades tan grandes entre los consumos de ciertos grupos sociales y las privaciones de otros. La restricción de los consumos ostentosos no sólo se justifica por razones económicas, sino por el imperativo de destinar un mayor volumen de recursos a la satisfacción de las necesidades básicas de una proporción significativa de la población que está bajo el umbral de bienestar compatible con su desarrollo normal.

El Estado debe dar ejemplo de sobriedad eliminando los gastos e inversiones que no guardan una estricta relación con los objetivos de desarrollo y de equidad social.

La democracia garantiza los derechos de los individuos, pero éstos deben tener clara conciencia de las obligaciones que tienen para con la sociedad, lo que crea el sentido solidario en que debe sustentarse la convivencia democrática.

Los criterios de austeridad y sobriedad son los que deben inspirar la política tributaria, la asignación de los recursos públicos y la conducta de los agentes económicos.

- ii) La creatividad y el esfuerzo nacional. Es preciso convencerse que esta no es una frase vacía; hay ejemplos históricos de pueblos que sin tener la dotación de recursos naturales que posee Chile han sido capaces de convertirse en potencias internacionales por su creatividad y esfuerzo. La esperanza de una ganancia rápida con base más especulativa que productiva y con el propósito de incorporarse cuanto antes a las formas de vida de una sociedad opulenta, han constituido una motivación importante en una sociedad que abrió en forma desmedida sus puertas al consumismo sin tener una base económica sólida de sustentación. Esas motivaciones no pueden persistir en una sociedad más equitativa y que requerirá de un duro esfuerzo para superar los obstáculos que se oponen a su progreso.

Alto rendimiento, autodisciplina y trabajo persistente son condiciones indispensables en la reconstrucción política, social y económica de Chile. Esta es una tarea de todos, cualquiera que sea el tipo de actividad y función que desempeña.

iii) La progresiva igualdad de oportunidades y la satisfacción de las necesidades básicas. Como ya se ha señalado, el proceso de democratización y el logro de una convivencia pacífica requiere de una preocupación prioritaria por alcanzar una mayor equidad, que se expresa en la oportunidad para encontrar trabajo que proporcione el ingreso necesario para adquirir los bienes y servicios básicos que provee el mercado y tener acceso a la educación, la salud, la vivienda y la recreación. El trabajo con una compensación adecuada y la mayor igualdad de oportunidades para alcanzar con el esfuerzo personal un mayor bienestar son condiciones ineludibles para construir una sociedad más justa y políticamente más estable.

iv) El trabajo humano fundamento de la economía y de la armonía social. El trabajo asalariado, profesional, empresarial, artístico, cultural y social, constituyen derechos prioritarios y privilegiados, porque el fin del desarrollo es el desarrollo del hombre en sus distintas capacidades para su bienestar material y espiritual. Por lo tanto, no es equiparable en su consideración a la de los otros factores productivos, sin negar a estos su importancia pero reconociendo su subordinación.

4. Algunos temas e interrogantes que es preciso aclarar.

Existen algunos temas que tienen y tendrán mucha importancia en el debate político y económico. Es por eso que me ha parecido conveniente seleccionar algunos de ellos y presentar mi opinión al respecto.

a) La propiedad de los medios de producción.

El problema de la propiedad, y más específicamente, el de la propiedad de los medios de producción constituye un tema de preocupación que en forma reiterada aparece planteado a la opinión pública.

En opinión de algunos, cualquier condicionamiento o calificación al derecho de propiedad aparece como un atentado a la libertad y una amenaza a la convivencia democrática. Ya he expresado con anterioridad que "es de la esencia de la naturaleza del hombre desarrollar actividades económicas por su propia iniciativa", para lo cual es un requisito reconocer el derecho de propiedad. Sin embargo, es preciso reconocer que sobre esta materia existen discrepancias, especialmente cuando se limita ese derecho.

El propio Papa Juan Pablo II expresó que la propiedad privada está gravada con una hipoteca social. Esto quiere decir que a pesar de reconocer ampliamente el derecho de propiedad hay circunstancias en que éste puede ser limitado en aras del bien común.

Otro aspecto que también provoca polémica y reticencias es el reconocimiento que la propiedad de los medios de producción puede tener una variedad de expresiones concretas que van desde la propiedad individual entendida en su concepción más tradicional hasta la propiedad comunitaria que puede tomar distintas formas jurídicas. Yo me pronuncio claramente sobre la legitimidad y aún más la conveniencia de que exista en lo económico la misma pluralidad que se acepta en lo ideológico o en las creencias religiosas, con la única limitación que como no aceptamos la imposición por la fuerza de un sistema de propiedad socializado, tampoco aceptamos la imposición de una sola forma de propiedad de los medios de producción.

La difusión de la propiedad está sustentada en la exigencia ética del destino universal de los bienes y por lo tanto debe ser un objetivo en la construcción de una sociedad más justa. En todo caso, de acuerdo con la Enseñanza Social de la Iglesia (Gaudium et Spes 328) "el hombre no debe tener las cosas exteriores que legítimamente posee como exclusivamente suyas, sino también como comunes, en el sentido de que no le aprovechen a él solamente, sino también a los demás".

Como consecuencia de la aceptación de esta exigencia ética no es posible aceptar la estatización total de las empresas porque de esa manera se niega el derecho natural de propiedad. No obstante, y de hecho así ocurre en el mundo contemporáneo, es aceptable la estatización de ciertas empresas que dejadas en manos de particulares sus intereses pueden ser contrapuestos con el bien común, o pueden representar un poder tal que sus propietarios podrían ejercer una dominación sobre el resto de la sociedad.

Por último, quienes tienen la propiedad de una empresa deben tener la seguridad de que no serán privados de ella arbitrariamente o sin compensación. Estas normas deben estar establecidas en la Constitución Política del país.

En síntesis, somos partidarios de que exista propiedad pública y privada de las empresas, esto es propio de una economía mixta, y que la propiedad privada tome formas diferentes de organización, consagrándose así el criterio de pluralidad sin imponer una u otra forma de propiedad de manera coercitiva. Esto no resta valor al propósito de promover las formas más justas de propiedad teniendo en consideración la eficacia necesaria para cumplir el objetivo productivo y de bien social.

b) La propiedad y administración de los bancos.

Este tema es particularmente sensible en la actual situación de Chile después del proceso de intervención de importantes bancos privados, de la falencia de las empresas ligadas a esos bancos y del alto nivel de endeudamiento con el sistema bancario de las empresas nacionales. Nunca se ha estado más cerca de una socialización masiva de una variedad de empresas privadas. Bastaría hacer efectiva las deudas para que esas empresas pasaran a propiedad de los bancos, y como gran parte de éstos son del Estado, éste pasaría a ser dueño de esas empresas. Es razonable la incertidumbre que prevalece entre los empresarios cuyas propiedades están altamente hipotecadas.

El problema que nos preocupa tiene varios planos relacionados, pero requieren de un tratamiento separado. El primero se refiere a la necesidad de restituir a los bancos su verdadera función que es la de servicio financiero y no de medio para crear conglomerados económicos. Los fracasos del pasado reciente son suficiente demostración de los vicios que se pueden generar cuando se identifica la propiedad y administración de un instrumento financiero con la gestión y propiedad de empresas de producción o distribución. En este sentido ya se han hecho avances en la legislación y es preciso asegurar que la entidad fiscalizadora tenga las atribuciones y la eficacia para cumplir con sus funciones.

El segundo aspecto se refiere a tomar una definición sobre la propiedad de los bancos. En mi opinión, en una primera instancia, el Estado debía mantener el control de los bancos que se vió obligado a intervenir. Por lo tanto, no estamos de acuerdo

con la forma y el plazo que se ha dado para transferir la propiedad estatal de los bancos a manos privadas. Tampoco creemos conveniente estatizar toda la banca, pero sí mantener condiciones de competitividad y de transparencia en sus operaciones y buscar nuevas formas de propiedad y administración bancaria.

En el caso de las empresas que actualmente son de propiedad de los bancos se deben buscar las condiciones adecuadas para ser transferidas a propiedad privada resguardando el interés público y procediendo con un criterio muy selectivo para determinar los casos en que no es conveniente transferirlas al sector privado. Este tema requiere de un conocimiento detallado de las distintas situaciones, lo que no es posible de lograr a quienes no tenemos acceso a la información de que han dispuesto las comisiones creadas por el gobierno al efecto.

c) El Fondo de Pensiones y la propiedad de las AFP.

Uno de los cambios importantes y polémicos que ha hecho este gobierno es la reforma previsional. Los resultados que esta reforma tendrá sobre las jubilaciones bajo el nuevo sistema sólo se pueden estimar utilizando supuestos. No obstante, el efecto financiero inmediato que se ha producido ha significado un fuerte desfinanciamiento fiscal debido al pago de las pensiones que quedo como responsabilidad estatal y a la reducción de su financiamiento que pasó a aumentar el Fondo de Pensiones administrados por las A.F.P. Este efecto se prolongará por varios años hasta que valla madurando el nuevo sistema y extinguiéndose el antiguo.

En esta exposición no se pretende analizar el Sistema de Seguridad Social ni proponer los cambios que se deberían introducir para hacerlo más equitativo y solidario. Sólo se desea plantear la posición sobre la propiedad y administración de las AFP. En mi opinión no existe justificación moral, ni tampoco ventaja económica para que las AFP sean de propiedad privada. Nuestra posición es que ellas deberían pertenecer al Fondo de Pensiones y, por lo tanto, a todos los imponentes. Mas aún creemos que existe actualmente una buena oportunidad para realizar este cambio en las AFP que han sido intervenidas por pertenecer a los grupos económicos en falencia. Entre los problemas que hay que resolver es el de la elección de los directores, su representatividad y la eficiencia de la administración técnica de las AFP. Este último punto deberá resolverse manteniendo la competencia entre las AFP y libertad de afiliación de los imponentes. Si se decidiera hacer en forma inmediata el traspaso de las AFP intervenidas a propiedad del Fondo de Pensiones, se podría dar el caso de que los imponentes podrían elegir libremente entre las que permanecerían de propiedad privada y las de los imponentes y entre las que existan dentro de éstas últimas. Es un momento propicio para experimentar este cambio que, en mi opinión será irresistible en el futuro.

La asignación de los fondos acumulados en el fondo de pensiones al proceso de inversión del país debería tener los resguardos necesarios desde el punto de vista del riesgo de incurrir en malos negocios y destinarse de preferencia a aumentar la dotación de capital nacional.

El resultado de la cuenta corriente del presupuesto fiscal se ha visto gravemente afectado por el desfinanciamiento a raíz de la aplicación de la reforma previsional. Si eso no hubiera ocurrido habría un superavit mayor en la cuenta corriente fiscal que se destinaría a financiar una mayor inversión. Por lo tanto, es indispensable que los ahorros acumulados en el Fondo de Pensiones contribuyan a aumentar la inversión y no ha provocar nuevas transferencias de activos. En la medida en que la inversión de los fondos previsionales aumenten el patrimonio nacional, se va produciendo simultáneamente una redistribución de la riqueza en beneficio de los imponentes y de esta manera se evitaría una mayor concentración de la misma.

d) Relaciones entre el mercado y la planificación.

Otro aspecto polémico sobre el cual se requiere aclarar posiciones es el relativo a la función del mercado y de la planificación.

En mi opinión la planificación es un instrumento indispensable en la toma de decisiones. Su función de orientación, previsión y coordinación es imprescindible como complemento de la acción del mercado y de la función redistributiva que es de responsabilidad del Estado.

Por otra parte, es preciso reconocer la eficacia del mercado como instrumento que coordine y oriente las múltiples decisiones que toman los agentes privados, como así mismo por la calidad de información que es capaz de proveer.

En consecuencia la coexistencia del mercado y de la planificación como instrumentos asignadores de recursos no sólo no son incompatibles, sino que son complementarios. Entregar sólo al mercado

esa responsabilidad tiene la limitación que éste no tiene una visión de largo plazo ni atiende la necesaria equidad social. Por el contrario confiar sólo en la planificación conduce a un sistema de poder centralizado donde no se consideran necesariamente las preferencias de la comunidad, sino que son impuestas por la autoridad política y la burocracia estatal.

Es una función irrenunciable del Estado planificar su propia acción directa e indirecta en función de los grandes objetivos económicos y sociales que el país se haya propuesto alcanzar en el corto y largo plazo. Además, en la búsqueda de los equilibrios regionales y sectoriales del crecimiento económico, la planificación cumple un papel de orientador de las decisiones de largo plazo de los agentes económicos y de coordinación de las políticas públicas que influyen en la asignación de recursos a través o al margen del mercado. Esta asignación de recursos dirigida por una acción planificada se hace más necesaria cuando se trata de corregir el patrón distributivo existente. Si sólo se dejara al mercado esa responsabilidad, tal corrección no ocurriría, porque éste estaría en función de las demandas que recibe transmitiéndolas a los productores. Dada la distribución del ingreso existente, los sectores más pobres de la población, que actualmente son a lo menos 1 de cada 3 chilenos, cuyo ingreso es insuficiente para satisfacer sus necesidades básicas tienen muy poco peso en las demandas totales que llegan al mercado. Por lo tanto, dicha demanda no representa un estímulo suficiente para aumentar la producción de los bienes y servicios que ellos requieren para superar su condición de pobreza. En esta situación se necesita, por una parte, transferir un mayor ingreso a esos grupos de la sociedad vía empleo

y, por otra parte, proveerlos directamente, en forma gratuita o subsidiada, de ciertos bienes y servicios básicos.

Aún mirado desde el ángulo de la información que requieren los empresarios privados para tomar sus decisiones de inversión, es importante que conozcan con la debida anticipación los objetivos, programas y proyectos que impulsa directa e indirectamente el Estado. No son muchos los empresarios que están en condiciones de auscultar el futuro por su propia cuenta y aún para ellos conocer con anticipación las áreas prioritarias para el desarrollo económico y social les permite tomar sus decisiones de una manera más eficiente.

e) La apertura externa.

Hay un alto grado de consenso en el sentido de que la producción de bienes transables tiene y tendrá por mucho tiempo una alta prioridad para la economía chilena. Ese solo reconocimiento indica que la apertura externa es una condición necesaria del desarrollo futuro. Pero esta declaración es insuficiente, ella deberá traducirse en políticas cambiarias, arancelarias y comerciales específicas, a las cuales me referiré más adelante. No obstante, desde ahora, se pueden señalar ciertos criterios generales.

En primer lugar, no comparto el criterio de la especialización concentrada sólo en los sectores en que Chile tiene ventajas naturales. Creo que las ventajas comparativas se pueden adquirir, sobre lo cual hay ejemplos internacionales, para lo que se requiere de decisiones producidas por una acción planificada destinada a lograr ciertos propósitos. Esto quiere decir que si esas decisiones se dejasen entregadas solamente al mercado puede ser que se posterguen en el tiempo, o nunca se realicen porque las oportunidades pasan y los espacios son ocupados por otros.

En consecuencia el criterio de las ventajas comparativas es válido, pero no es estático y esas ventajas se pueden crear.

En segundo lugar, estoy en contra de las posiciones extremas que se han experimentado en Chile, tanto en el pasado por ser excesivamente proteccionistas creándose a su amparo monopolios y oligopolios ineficientes, como en la experiencia más reciente en que el grado y velocidad de la apertura, junto a otras medidas, provocó un grave daño a la economía nacional. No hay una forma eficaz de incentivar niveles de eficiencia en la producción con altos aranceles que excluyen la competitividad externa, pero el desarrollo de las actividades nacionales requiere también de un cierto grado de protección que contrarreste los efectos de los subsidios que reciben del país de origen los productos que importamos y que compiten con los nacionales.

Por último, aunque reconozco los problemas que trae la discriminación arancelaria por las presiones que se generan para ser incluidas en las categorías de mayor protección, creo que se justifica, tanto por razones de estímulo a ciertas actividades que se desee promover, como por la diferenciación que debe existir entre productos que atienden necesidades de diferente jerarquía económico-social. No obstante, cuando el propósito es desestimular el consumo de ciertos bienes resulta más recomendable recurrir a la tributación interna que limita por igual el consumo del producto nacional o importado.

Lo anterior indica aceptar cierto grado de discrecionalidad y de regulación del mercado, creo que esto es necesario y, además, constituye una práctica habitual con distintos grados de intensidad en casi todos los países del mundo.

f) La inversión extranjera.

Se ha incluido este aspecto sólo para señalar algunos criterios que implican una toma de posición sobre la inversión extranjera, sin entrar en esta oportunidad en el detalle de los cambios que deberían introducirse a la legislación vigente, tanto del Estatuto sobre Inversiones Extranjeras, como a la ley minera.

La restricción de recursos externos con que vivirá la economía chilena por varios años hace más importante la afluencia de capitales extranjeros. Sin embargo, no soy partidario de la extrema liberalidad contenida en la legislación vigente. Soy contrario a la desnacionalización del patrimonio nacional, esto es a la inversión externa que sólo provoca una transferencia de propiedad, especialmente cuando existen condiciones deprimidas en la economía nacional.

Soy partidario de la inversión extranjera que amplía la capacidad productiva del país, que aporte financiamiento propio, que incorpore nuevas tecnologías y que abra mercados.

Tal vez el área más sensible sea el de la minería, particularmente de la gran minería del cobre. A este respecto soy partidario de mantener el derecho de dominio absoluto, exclusivo e inalienable e imprescriptible del Estado sobre los yacimientos mineros. No obstante, si hay una nueva legislación sobre esta materia, ella debe ser producto de un acuerdo mayoritario para que asegure su perdurabilidad, contemplando claros resguardos para los derechos de los particulares sobre las concesiones mineras. Este es un requisito para estimular la iniciativa privada tanto en el descubrimiento de nuevos yacimientos como en la explotación continua de ellos.

Las reflexiones anteriores sobre la inversión extranjera y la necesidad de modificar la ley minera no implican una negativa al capital extranjero para invertir en la minería del cobre, pero su realización requerirá pactar condiciones de beneficio mutuo, única garantía de estabilidad para el inversionista.

La experiencia reciente demuestra que a pesar de las ventajas concedidas, no se han materializado inversiones importantes en el cobre. Es cierto que el precio del cobre ha influido en la postergación de esas decisiones, pero no se puede dejar de reconocer que los inversionistas no tienen certeza de la permanencia de la legislación vigente más allá del régimen actual y, por lo tanto, no están dispuestos a tomar decisiones cuyos resultados están sujetos a un grado tan alto de incertidumbre. Es por esto que un acuerdo democrático que logre una clara mayoría sobre el tratamiento de este tema, aunque aparentemente sea menos beneficioso para el inversionista que la legislación actual, ofrece mayor permanencia.

5. Restricciones y posibilidades de desarrollo.

Existe un amplio consenso en que Chile se enfrentará por varios años a una situación de restricción de recursos provenientes del exterior. Mientras persistan las actuales condiciones internacionales de precio de nuestras exportaciones, especialmente del cobre, y las altas tasas de interés, el país se verá restringido en sus posibilidades de crecimiento económico. Esta situación fija de inmediato dos prioridades a la política económica: la producción de bienes transables y el aumento del ahorro interno. Sobre esto tampoco hay discrepancias.

Las diferencias surgen en relación con el costo excesivo que está pagando Chile en el proceso de ajuste y, por lo tanto, de la forma en

que se ha renegociado la deuda externa; con la distribución interna de esos costos; y con las políticas específicas que se están aplicando para aumentar la producción de bienes transables e incrementar el ahorro nacional.

Respecto al primer punto, Chile se encontraba en una situación especial respecto a su deuda externa, ya que aproximadamente un 60% de ella era privada y sin garantía del Estado. Hoy el Estado ya ha dado su garantía a buena parte de esa deuda y queda alrededor de un 35% que permanece sin garantía. Se ha hecho esa concesión a cambio de nada.

En las actuales condiciones, se ha esfumado la esperanza de mantener la reactivación de la economía a la tasa esperada de 4% en este año, aún si se concedieran los créditos solicitados. Esto es grave porque habrá un aumento del desempleo, las empresas endeudadas no tendrán los recursos para hacer frente a sus obligaciones ya repactadas, y será prácticamente imposible aumentar el ahorro y realizar las inversiones más indispensables para atender las necesidades derivadas del sismo de 3 de Marzo pasado.

Es preciso reconocer que las condiciones de la economía mundial y la restricción de financiamiento externo afecta gravemente a casi todos los países de América Latina. No obstante, hay fuentes de financiamiento que no se han utilizado, no se conocen las gestiones si es que éstas se han realizado. Por ejemplo Chile sigue pagando entre 300 y 400 millones en amortizaciones de créditos que podrían ser renegociadas parcial o totalmente, existen posibilidades de créditos para proyectos específicos donde hay un beneficio para el prestatario a través de la venta de bienes de capital y aún existen márgenes en los organismos internacionales de crédito, aunque en este sentido se han dado pasos positivos.

Por otra parte, en condiciones tan restrictivas, deben extremarse las medidas para limitar las importaciones prescindibles y esto difícilmente se puede hacer descansando exclusivamente en el tipo de cambio. Si no se desea usar los aranceles se podría aumentar el IVA que se aplica a ciertos productos importados.

En síntesis, las preguntas que es preciso responder se refieren a: ¿Chile tiene capacidad para mejorar los términos en que negocia su deuda externa? ¿Se han explorado todas las fuentes posibles de financiamiento externo? ¿Existe algún margen para reducir selectivamente las importaciones?

En todo caso, los márgenes son estrechos pero podrían ser suficientes para lograr un crecimiento positivo cercano al 4% que se anunció inicialmente. Esto ya sería un logro importante, pues así se podría evitar un nuevo ajuste recesivo.

El segundo aspecto dice relación con la distribución de los costos internos. Reconociendo que las posibilidades de recuperación son lentas y que deberán existir limitaciones en el gasto global de la economía para compatibilizarlo con la restricción de recursos externos, surge la importante cuestión del tipo de gastos que se restringirá. No hay duda que gran parte de la comunidad chilena ha visto afectado su nivel de vida a causa de los sucesivos ajustes recesivos. Sin embargo, para una proporción importante de la población (desempleados, el común de los que viven de un sueldo o salario, pequeño empresario, etc.) han visto reducidos sus consumos esenciales.

En cambio, otros grupos sociales probablemente han tenido que prescindir de algunos bienes o servicios que no tienen importancia en su bienestar y, por último, hay quienes no han sido afectados en absoluto y

mantienen niveles de gasto que son incompatibles con la situación en que vive la mayoría del país.

¿Qué hacer frente a esta situación? El instrumento más adecuado para reducir este tipo de desigualdades es el tributario. Sin embargo, no se ha visto que se haya utilizado, y al contrario en momentos de grave aflicción fiscal se han hecho concesiones que implican una reducción de ingresos públicos por más de 10.000 millones de pesos anuales, cuyo efecto positivo en la inversión global es dudoso.

Dado que el aumento de los bienes transables y el incremento del ahorro nacional aparecen como condiciones necesarias del desarrollo, trataré estos temas separadamente.

a) El aumento de la producción de bienes transables.

Deseo despejar de partida mi acuerdo en cuanto a mantener un tipo de cambio real establemente alto. Esto no quiere decir que acepte que este es el único instrumento utilizable para lograr el equilibrio de las cuentas externas.

El primer objetivo en que se ha puesto énfasis es en el aumento de las exportaciones. Nadie podría discutir que esta es una condición necesaria para el desarrollo del país. En un estudio reciente (Aninat, Claro y Méndez, 26 de Marzo 1985) se hacen proyecciones sectoriales de las exportaciones, teniendo en cuenta la disponibilidad de proyectos en cada sector. El resultado de estas proyecciones indica que hacia 1990 se podría llegar a un nivel de exportaciones de alrededor de 6.000 millones de dólares. Esto es alrededor de un 50% por encima del nivel actual.

Para lograr esta meta y probablemente superarla es preciso crear una verdadera mentalidad exportadora en el país, lo cual significa que no se trata solamente de una acción transitoria destinada a compensar la deprimida situación del mercado interno, sino de un propósito estable de permanecer en el mercado externo. El incentivo económico es una condición necesaria pero no suficiente, así se ha demostrado en los países que han tenido éxito como Japón, Corea, Singapur y otros. Es preciso que el Estado cree un entorno estimulante facilitando el acceso expedito a los insumos, apoyando en la búsqueda de mercados, estableciendo las facilidades de financiamiento interno, buscando con el sector privado el financiamiento externo que se requiere, eliminando trabas administrativas, velando por que se cumplan las normas de calidad, otorgando subsidios a través de la devolución de impuestos cuando las condiciones lo requieran, apoyando la elaboración de proyectos de inversión, destinando recursos a la investigación, etc. En una palabra, el país se compromete en la tarea de exportar.

A pesar de que el aumento de las exportaciones es indispensable en la generación de divisas, simultáneamente hay que crear las condiciones para una sustitución eficiente de importaciones. En este propósito cabe también un papel importante al tipo de cambio, pero se requiere de políticas complementarias para que la sustitución se pueda producir en la oportunidad y magnitud requerida. Las políticas agrícolas de aplicación reciente son una demostración del tipo de acciones que estimulan la sustitución de importaciones en ese sector. De la misma manera existe margen en algunas ramas industriales. Además, es necesario prever el tipo de inversiones que realizará el país en los próximos años para ver las posibilidades de producción interna de parte de los componentes de esas inversiones, como también de ciertos bienes que actualmente se importan a

través de las empresas privadas y públicas. En esta tarea se echa de menos la acción de la planificación orientadora del Estado que señale al sector privado las oportunidades de inversión potenciales. Si no se anticipa la información y no se crean los estímulos para tomar oportunamente las decisiones de inversión se corre el riesgo de no aprovechar las posibilidades de sustitución.

En consecuencia, el aumento de las exportaciones y la sustitución de importaciones son acciones complementarias y no excluyentes. Así se ha demostrado en las experiencias exitosas de otros países.

b) El ahorro nacional y la inversión.

Ha quedado en evidencia la fuerte restricción que impone al desarrollo los compromisos que hay que pagar en el exterior debido al elevado monto de la deuda externa. Esto determina que el financiamiento del desarrollo en el futuro deberá descansar en mayor proporción en el ahorro interno.

En la década del 60 el ahorro nacional bruto representó en promedio alrededor de 16,5% del PNB, este porcentaje bajó a aproximadamente el 12,5% en el período 1975-1981, para reducirse a cifras inferiores al 5% en los años recientes.

El nivel de ahorro y sus fuentes.

Las exigencias de aumentar el ahorro nacional provienen tanto del hecho que habrá un menor ahorro externo disponible, como de la necesidad de llegar paulatinamente a una inversión que represente alrededor del 20% del PGB, condición necesaria para lograr un crecimiento económico de 5% anual en el largo plazo.

Es preciso reconocer que en los primeros años no es necesario aumentar la inversión a los porcentajes indicados para lograr un crecimiento más elevado, ya que existen factores desocupados (maquinarias, equipos, tierras, mano de obra) que permitirán aumentar la producción sin que sea necesario incurrir en nuevas inversiones. Durante ese período, que podría denominarse como de reactivación económica, el factor limitante es la disponibilidad de divisas para hacer frente a las mayores importaciones que requiere un aumento en la actividad económica. No obstante, si es necesario más que triplicar la tasa actual de ahorro para alcanzar los niveles de la década pasada, se hace indispensable iniciar desde ya una política destinada a aumentar el ahorro nacional.

El aumento del ahorro implica que ciertos grupos de la sociedad deberán limitar su consumo presente. Esta es una condición sine qua non y ese sacrificio lo deberán hacer de preferencia los sectores de mayores ingresos, ya que el margen de ahorro del resto de la sociedad es muy limitado, por cuanto casi la totalidad de su ingreso disponible está comprometido en la satisfacción de sus necesidades esenciales.

El ahorro nacional lo genera el Gobierno, las empresas y las personas. Históricamente en Chile la fuente principal de ahorro ha sido el Gobierno y le ha seguido en importancia las empresas.

i) El ahorro del Gobierno.

El ahorro del Gobierno está determinado por la diferencia entre sus ingresos corrientes (principalmente originados en la tributación) y los gastos corrientes (remuneraciones, consumo, pagos previsionales, transferencias, etc.). En consecuencia, las posibilidades de aumentar la inversión pública dependerá, por una parte, de la capacidad y posibilidad del Estado de obtener mayores ingresos tributarios y, por otra, de reducir sus gastos corrientes.

La contribución del ahorro del Gobierno debería llegar a lo menos al 8% del PGB, lo cual significa aumentar considerablemente el ahorro actual, que se ha visto disminuido en forma importante por los gastos en que está incurriendo el Estado para financiar a las Cajas de Previsión que perdieron gran parte de sus ingresos a raíz de la reforma previsional.

Es necesario considerar que los aumentos de tributación en alguna medida limitan la capacidad de ahorro privado y, por lo tanto, su efecto neto de adición al ahorro es menor que la recaudación tributaria. En todo caso ese efecto es pequeño porque las personas en Chile tienen una baja propensión al ahorro.

Otra fuente de ahorro del sector público está en las empresas del Estado. A fines de la década del 60 las empresas del Estado invertían alrededor del 23% de la inversión total del país. Este porcentaje se ha reducido en estos años a cerca del 16% de la inversión total en capital fijo. En el futuro deberán cumplir una importante función como agentes generadoras de ahorro, para lo cual se deberá revisar las políticas de precios y de subsidios que ellas aplican y utilizar su capacidad de obtener financiamiento externo, lo que si bien no dice relación con el ahorro que ellas generan es una posibilidad para aumentar los fondos destinados a inversión.

ii) El ahorro previsional.

La reforma previsional realizada en 1981 ha tenido dos efectos inmediatos en relación con la acumulación de ahorro. Por una parte ha generado un déficit en el Sector Público y, por otra, ha acumulado fondos en las AFP que han llegado a constituir más del 7% del total de activos financieros de la economía. Esta fuente de ahorro,

cuyo efecto nacional es dudoso dado el déficit que ha generado en el sector público, requiere ser revisado para asegurarse que los fondos que se acumulen sean efectivamente invertidos en proyectos de inversión prioritarios para el desarrollo futuro del país, sin tomar riesgos que comprometan los fondos previsionales. Esta es una de las fuentes de ahorro que experimentará el mayor crecimiento en el futuro, por lo tanto jugará un papel importante en el financiamiento de la inversión nacional.

iii) El ahorro del sector privado.

En el sector privado son las empresas las que hacen una contribución mayor al ahorro y su capacidad de ahorro está directamente vinculada al nivel de actividad económica. Las fuentes principales de ahorro de las empresas provienen de las utilidades no distribuidas y de las reservas para depreciación. A partir de la crisis de 1981 las utilidades no distribuidas han sido negativas y, por lo tanto, es condición para el aumento del ahorro de estos agentes la reactivación de la economía nacional, el seneamiento de su actual nivel de endeudamiento y la solución adecuada de la situación de las empresas de propiedad de los grupos económicos. El tratamiento de este tema y el análisis de las medidas que se han venido tomando en este campo, si bien tienen gran importancia para lo que ocurra en el futuro, escapa de los propósitos de esta exposición.

En relación con el ahorro de las personas, éste ha sido poco significativo y generalmente ha estado asociado a la adquisición de bienes y servicios como son la vivienda, bienes de consumo durable, la educación y la salud principalmente. Estas formas de ahorro deben estimularse, ya que está orientado a satisfacer algunas necesidades básicas de la población. Estos programas destinados a mejorar

Las condiciones de vida de los grupos medios y bajos, especialmente en el caso de estos últimos, debería complementarse con subsidios estatales para que el esfuerzo de ahorro que constituye para ellos un gran sacrificio, pueda materializarse en el acceso real a los bienes y servicios a que aspiran.

La inversión.

El esfuerzo de ahorro nacional que será necesario realizar y el cual ya se ha hecho mención, tiene como objetivo principal financiar la inversión necesaria para cumplir con el propósito de expandir su capacidad de producción, de tal manera de lograr una tasa de crecimiento de 5% por año. Para sustentar semejante tasa de crecimiento se requerirá, como ya se ha señalado, que la inversión sea de alrededor del 20% del PGB.

El solo hecho de aumentar en un tercio la tasa de inversión promedio realizada entre 1974 y 1982, significa un serio esfuerzo. No obstante, tanto o más importante es el tipo de inversiones que el país deberá realizar para cambiar su estructura productiva. En este sentido hay que considerar como un dato el tamaño de la población no agrícola y el tipo de demanda que genera una población con un ingreso por persona como el chileno; y como condicionantes los factores restrictivos externos y la necesidad de generar más empleos.

Un examen de las posibilidades nacionales de enfrentar los desafíos del futuro induce a la necesidad de emprender un proceso de reindustrialización del país. Las estimaciones realizadas indican que para alcanzar el crecimiento económico del orden del 5% que se ha postulado, el sector industrial, entendido en su concepto amplio y no sólo el manufacturero, debería expandirse a un ritmo de aproximadamente un 9% por año. Ciertamente que esto no desconoce la impor-

tancia de los otros sectores productivos, como la agricultura y minería, sólo se desea enfatizar la industria porque es a través de ese sector que se incorpora de preferencia el cambio estructural en la economía.

Las condiciones de competitividad de la industria nacional, con una política cambiaria adecuada y con el nivel de salarios actuales, aunque experimenten aumentos paulatinos en el futuro, son mejores que en el pasado y pueden perfeccionarse a través de una adecuada política de inversión y tecnológica. Además, como ya se ha mencionado en otra sección de este trabajo será necesario llegar a acuerdos en programas específicos para aumentar la producción de bienes transables, incorporando en esos acuerdos facilidades de comercialización, de crédito, de abastecimiento de insumos, etc. De lo anterior se deduce que una combinación de políticas macroeconómicas estables que favorezcan la rentabilidad de las actividades dedicadas a producir bienes transables y de políticas específicas que remuevan los obstáculos en su proceso productivo, permitirían un importante crecimiento de ese sector y así reducir las restricciones externas que limitan las posibilidades de crecimiento y de absorción del desempleo.

Resulta evidente de lo expuesto anteriormente que las políticas deben ser selectivas para lograr ventajas comparativas más allá de las que se dan naturalmente en el país.

El cambio en la estructura productiva que Chile debe realizar tiene semejanza, aunque en niveles muy diferentes, a los ajustes que los países industrializados están introduciendo para adaptarse a las nuevas condiciones tecnológicas que abre la bio-genética, la robotización, la informática, la microelectrónica, etc. Nosotros no podemos aspirar a incorporarnos en esas fronteras tecnológicas. Pero sí debemos buscar ciertas actividades de tecnología avanzada que estén a nuestro alcance y permitan arrastrar el desarrollo de actividades complementarias, como es la producción de bienes de capital ligados a la exportación de recursos naturales, de bienes intermedios vinculados a la industria química, en el sector de las telecomunicaciones y de la informática.

Otro sector prioritario es el relacionado con la producción de bienes y servicios de consumo masivo, tanto en alimentos y vestuario popular, como de bienes durables y electrodomésticos que han pasado a ser de uso común de la población.

En todo caso, el reajuste del sistema productivo requerirá de una activa participación del Estado concertada con el sector privado para evitar errores y arbitrariedades, para lo cual se hará necesario introducir cambios institucionales importantes en los actuales organismos públicos encargados de la planificación y promoción del desarrollo y del sistema financiero. En este sentido la readequación de la Corporación de Fomento es indispensable por el papel preponderante que le corresponderá cumplir en la nueva etapa del desarrollo de Chile. También será necesario fortalecer las instituciones de crédito de fomento y definir las funciones y propiedad de la banca

comercial, para evitar las concentraciones económicas que se han producido en el pasado y desvincular la propiedad de las instituciones financieras de la de los medios de producción.

Es necesario terminar con los falsos dilemas de Estado o sector privado, de mercado o planificación. La experiencia de los países que han experimentado mayores desarrollos durante este siglo indican que las acciones del Estado y del sector privado son complementarias y que la planificación es un instrumento indispensable de previsión y de orientación y de corrección a las imperfecciones del mercado, pero que no es excluyente de éste.

El futuro desarrollo de Chile requiere imperiosamente de la concertación entre el Estado, los empresarios y los trabajadores, porque se hará en condiciones difíciles, en las cuales se requerirá conciliar la eficiencia con la justicia distributiva, única manera de obtener el progreso con paz social.

El empleo y las necesidades básicas.

En el desarrollo futuro de Chile es necesario incorporar como criterio ético orientador el objetivo de satisfacer las necesidades básicas de toda la población. Ciertamente que el empleo es un medio necesario para cumplir ese propósito, ya que debería proveer el ingreso para adquirir en el mercado los bienes y servicios que satisfacen algunas necesidades esenciales de las familias (alimentos, vestuario, transporte, etc.). Pero esas necesidades no son todas y existen otras como la educación, la salud, la vivienda básica, que requieren ser provistas por el Estado en forma gratuita o subsidiada.

La situación actual de una proporción importante de los chilenos que se encuentran sin trabajo o que han visto disminuidos sus ingresos a niveles incompatibles con una vida digna, impone la obligación a la sociedad de atender prioritariamente las necesidades de ese sector de la población.

Las posibilidades de crear nuevos empleos para absorber la cesantía es un proceso lento dado el ritmo posible de crecimiento futuro. Por lo tanto, será necesario buscar soluciones que ya no se podrán considerar transitorias porque ellas nos acompañarán por varios años.

La idea central consiste en diseñar un sistema que garantice trabajo con un cierto nivel de ingreso, equivalente al salario mínimo legal por ejemplo, para todo el que está en condiciones de trabajar.

Al tratarse de programas no considerados de emergencia, se debería incorporar en el proceso de planificación la identificación de proyectos especiales cuya característica fuera un uso muy intensivo de mano de obra con efectos productivos o sociales y distribuidos geográficamente en función de la situación del desempleo permanente o estacional que afecta a las distintas regiones del país. Estos programas deberían tener además el propósito de ser utilizados como un medio de capacitación para la juventud que no tiene calificaciones para el trabajo y, además, utilizar el registro de los jefes de hogar que trabajan en estos programas para orientar los gastos sociales a la satisfacción de ciertas necesidades básicas de sus familias como es la alimentación de la madre embarazada y de los niños en sus primeros años de edad, la educación, la salud, etc.

La observación que surge de inmediato en una proposición de esta naturaleza es su financiamiento. El costo calculado para un programa de empleo garantizado para los jefes de hogar se ha estimado en al rededor de un 3% del ingreso nacional. Esto es equivalente al costo fiscal que tuvo la reforma previsional y cercano al beneficio que representó la creación del dólar preferencial para los endeudados en dólares. Esto es una prueba que las prioridades no han estado en los grupos necesitados y que el país no podrá permanecer impasible en el futuro frente a una situación de desempleo y subempleo prolongada.

El financiamiento de un programa como el enunciado debería constituir un Fondo de Solidaridad, cuyo único objetivo sería cubrir el costo de los programas de empleo y de los gastos sociales destinados a satisfacer las necesidades de los grupos más pobres que en Chile están bastante identificados. En este Fondo se incorporarían también los recursos que hoy se destinan al PEM y POHJ y otros con fines sociales. Además, será necesario reasignar gastos que hoy se realizan a través del presupuesto y que en el futuro no debería existir justificación para mantenerlos en los montos actuales.

Para terminar, deseo expresar que tengo la más profunda convicción que Chile requiere de un gran acuerdo nacional que le de sustentación política y social al proceso de recuperación económica y de expansión y cambio de la estructura productiva que el país requiere para iniciar una nueva etapa de progreso y de mayor justicia social.

El desarrollo futuro de Chile requerirá de eficiencia económica y de equidad distributiva. Para alcanzar estos propósitos será necesario lograr una concertación entre el Estado, los trabajadores

y los empresarios, ampliar las organizaciones sociales para incorporar la participación de los distintos grupos de la sociedad al nivel del trabajo y territorial, con el objeto que sean agentes activos en la solución de los problemas que les afectan directamente. Sólo una sociedad solidaria, que tiene conciencia de sus derechos y responsabilidades, podrá afrontar los graves problemas que se ven en el porvenir de Chile.