

Publicado en Política y Espíritu N.375
junio de 1988

EL COMPROMISO ECONOMICO-SOCIAL Y LA DEMOCRACIA

Ricardo Ffrench-Davis

Chile ha logrado importantes avances hacia una futura transición pacífica durante este año. La "Concertación de los partidos por el NO" de catorce agrupaciones políticas en febrero y el "Compromiso Económico Social de la Campaña por el NO" en mayo, son dos hitos de esperanza y optimismo.

El Compromiso Económico-Social del Comando del NO es una expresión del deseo de la mayoría de los chilenos de trabajar juntos para un mañana mejor; no importa cuán separados hayan estado antes. Hemos aprendido cuán necesario es construir a partir de lo que nos une.

Por ello la reacción desesperada del régimen; la tergiversación masiva del significado y de la viabilidad del Compromiso. Resulta más claro que nunca que el gobierno está consciente de que su posibilidad de perpetuarse en el poder, de "proyectarse", se basa en la división de los demócratas.

El Compromiso económico-social es un paso significativo para el triunfo de Chile, de la paz, de la democracia; y para la derrota de Pinochet.

Somos capaces de ponernos de acuerdo en puntos sustanciales, ya seamos gobierno o ya unos lo sean (mientras más mejor) y otros conformen la oposición democrática, en un sistema democrático. Reconocemos que tenemos diferencias, pero hay mucho que nos une.

En este breve artículo hemos seleccionado cuatro grupos de temas: los rasgos generales más destacados del compromiso que responden a los

requerimientos de reconstrucción democrática estable (sección 1); la réplica oficialista, las interpretaciones alternativas sobre la situación actual, y el planteamiento y los programas detallados elaborados por la oposición con anterioridad (sección 2); un examen de algunos de los objetivos del compromiso y de las condiciones requeridas para avanzar en ellos (sección 3); una ilustración de la viabilidad del financiamiento adecuado (sección 4) y un breve recuento final (sección 5).

1. Necesidad de un compromiso económico-social

La sociedad chilena enfrenta desequilibrios e injusticias de enorme gravedad. Para progresar en su solución se requiere la convergencia de las voluntades y capacidades de la gran mayoría de los chilenos. Es preciso concordar en cuáles son los problemas más graves, definir prioridades en el tiempo, identificar cuánto puede hacerse. Lo que Chile logre estará estrechamente asociado a la capacidad de ponernos de acuerdo, de propugnar el mayor desarrollo de las fuerzas sociales y de crear las condiciones para su concertación. El Compromiso económico-social es parte sustancial de ese proceso.

Esta es la respuesta constructiva a la dictadura y a su instrumento de gestión, que es la represión y la división de los que no están en el gobierno.

El compromiso económico-social se refiere a un conjunto de metas básicas, indispensables para restablecer la convivencia entre los chilenos. Responde a la necesidad de enfrentar en forma simultánea los problemas de crecimiento y equidad. Estos son objetivos y condicionantes que todos los partidos adherentes se comprometen a incorporar en su programa de gobierno, o a apoyar.

Los firmantes están convencidos de que con el ritmo menguado de crecimiento de la economía chilena de estos años no es posible solucionar los problemas, porque se trata de una economía cuya producción por habitante era en 1987 apenas similar a la de 1974. Además de lograr un crecimiento mediocre, el modelo económico ha sido excluyente y concentrador.

Es una economía para una minoría y que aplasta a la mayoría. Sólo funciona con represión de las organizaciones sociales.

De allí, tres énfasis del compromiso:

a) Voluntad de construir en paz. Es decir, la imperiosa necesidad de una voluntad de ponernos de acuerdo, ahora y después. No hay lugar para "caminos propios" excluyentes o sectarios. Lo que necesitamos es "un camino propio para Chile", con la gran mayoría de los chilenos, con respecto a las minorías; con demócratas en el gobierno y quizás también en la oposición. Pero con normas institucionales y grandes objetivos nacionales concordantes; con diferencias que se diriman de manera civilizada.

b) Crecimiento económico nacional. Necesidad de lograr un crecimiento económico sostenido, estable, con sentido nacional. Los chilenos somos capaces de crecer y de autodirigirnos. Para crecer es preciso invertir más. Inversión no especulativa sino que productiva. Inversión en crear nuevas capacidades, no en la mera transferencia de empresas ya existentes. También inversión extranjera, siempre que llegue a crear nuevas empresas, traiga capital fresco y no papeles, aporte tecnología original y nuevos mercados externos para Chile.

c) Justicia social. En estos años se ha registrado una grave concentración del poder y del bienestar económico. Para la convivencia democrática se necesita un cambio notorio de la tendencia, y una señal definida de que los sectores pobres y medios se beneficiarán con el progreso futuro. Ello es posible en la medida que predomine la voluntad de construir juntos y se logre un crecimiento sostenido. Son condiciones que deben avanzar entrelazadas y apoyándose mutuamente.

Si no, por ejemplo, ¿cómo dar más empleo productivo u oportunidades a los dos millones y medio de jóvenes, o subir los salarios reales de manera permanente? Todo esto requiere deshacerse del dogmatismo oficialista, redefinir radicalmente las prioridades y ser eficientes en

los medios que se utilizan. Esto implica entender cómo es Chile y el mundo en que está inserto. No lo entienden los que todo lo ven en blanco o negro, o los que proclaman: "yo o el caos".

2. La respuesta oficial y la alternativa democrática

El oficialismo ha reaccionado en su estilo habitual. Ha sostenido que los que firmaron el Compromiso "están de acuerdo en destruir todo lo que el país ha alcanzado"; afirma que los objetivos se hacen "aparecer como muy simples de lograr, todos ellos en forma inmediata" y concluye que con eso "sólo se asegura una competencia irresponsable de ofrecimientos"¹. Ha desplegado masiva y publicitariamente amenazas de hiperinflación, de cese de la inversión, de impuestos expropiatorios; y augura el malestar de los bancos acreedores (que ahora están tan contentos).

El oficialismo sólo acepta como viable la proyección del camino impuesto por este gobierno. Aduce que ahora mismo estamos en la senda del desarrollo. Vaticina que al final del próximo período presidencial estaríamos fuera del subdesarrollo.

¿Primera vez que lo dicen? No. Lo mismo dijeron en 1980.

Para el plebiscito de 1980 el oficialismo también cultivaba la euforia; euforia que asimismo se había posesionado de ciertos medios económicos internacionales y locales.

Hay que reconocer que la dispendiosa publicidad del gobierno logró entonces engañar a bastante gente.

El gobierno sostenía, en la Exposición de la Hacienda Pública de 1980, que "ya muy pocos se atreven a desconocer que la economía crece en forma tal que en 11 años se podrá duplicar el ingreso per cápita". Este era un botón de muestra de un optimismo sin base. Sabemos que las mismas cifras oficiales muestran que en 1987 el producto por habitante es defini-

¹Declaración de ocho ex-ministros de Pinochet, responsables de la política económica y social de estos años.

tivamente menor que en 1981.

A ocho años de distancia, el ingreso por habitante no sólo no ha crecido sino que es inferior al de esa época. Los salarios, las asignaciones familiares y las pensiones son menores. Y también es menor la inversión real².

El mismo cuento se repite hoy. También hay alabanzas de banqueros acreedores e inversionistas que están comprando a precios de liquidación el patrimonio nacional³. También hay autoalabanzas en el oficialismo local. Se nos dice otra vez que ahora sí que estamos en las puertas del desarrollo... y que necesitan otra vez ocho años más.

Pero, algunos factores determinantes de la debilidad del modelo económico oficial de 1980 están presentes asimismo hoy día. En un cuadro en el que se dan avances y retrocesos, predomina el saldo negativo.

Hoy, como ayer, el aumento de producción responde principalmente a una recuperación de la actividad económica. Esto es, sólo se vuelve a usar lo que se dejó desocupado o parado en 1975 y en 1982. Pero la creación de nueva capacidad productiva sigue muy baja. En realidad, en el período 1987-88 es menor que en 1980-81. El mayor esfuerzo se destina ahora a repartirse las empresas públicas, sin transparencia, a veces de manera escandalosa, con subsidios injustificables (pagarés capítulo XIX, franquicias tributarias, dividendos retroactivos). Hay sectores de gran productividad y desarrollo, pero el hecho concreto es que la capacidad productiva total crece sólo a un 2 a 3% anual, y la economía es muy sensible a los acontecimientos externos: precio del cobre, tasa de interés, etc.

²El gobierno ha dado a conocer unas cifras que indican que la tasa de inversión ha sido mayor en este régimen que en los años 60. En otro lugar se aborda el tema. Cifras comparables demuestran que la tasa de inversión bruta en 1974-87 fue 25% menor que en los años 60. La publicidad oficial se basa en un burdo error.

³Véase nuestro artículo sobre "Los pagarés de la deuda externa en el modelo neoliberal", en Política y Espíritu No.372, enero-febrero 1988.

Hoy, como ayer, la distribución del ingreso y de las oportunidades; y el respeto a los derechos esenciales, están peor que al inicio de este experimento con los chilenos. Se respetan los derechos de la minoría pero no los de la mayoría. Chile sufre hoy un notable desequilibrio social, que es producto del modelo económico y político oficialista.

El Compromiso económico-social no es la única propuesta de la oposición. De hecho, éste recoge objetivos que están contenidos en programas mucho más detallados de partidos y de alianzas políticas; acoge también las contribuciones de innumerables investigaciones de institutos, y de estudios de departamentos técnicos de partidos.

Los demócratas no han estado cruzados de brazos en estos años. Han trabajado seria y responsablemente preparando el futuro. Lo importante, en esta ocasión, es que han identificado puntos de concordancia en objetivos económicos y sociales, y en los condicionantes para su concreción.

Hay, por supuesto, puntos adicionales de convergencia. Estos se observan, por ejemplo, en la encuesta hecha por la Asociación de Exportadores de Manufacturas (ASEXMA) a 12 partidos y al gobierno. No están todos los partidos que debieran estar, pero es una muestra amplia. En el texto titulado Derecho a Saber se constatan muchas coincidencias entre los siete partidos que incluyendo a la Democracia Cristiana dan una respuesta conjunta; y en el partido Socialista de Chile (Núñez) y el partido Nacional. La respuesta del gobierno se sale del cuadro por su dogmatismo e incapacidad de reconocer errores.

Hemos mencionado a siete partidos que responden en forma conjunta. Ellos han adherido a un "Programa Básico de Gobierno" dado a conocer en enero de 1988. Es otro hito importante. En un texto responsable, renovado, ellos hacen una propuesta de cambio eficiente para una democracia efectiva. Los partidos Demócrata Cristiano, Social demócrata, Democrático Nacional, Humanista, Socialista Popular, Unión Liberal-Republicana y (la adhesión del) Radical, dieron ese paso importante para demostrar que hay una alternativa responsable y viable para salir del callejón en que el

gobierno quiere encerrar a Chile.

Hay otros ejemplos de propuestas que plantean soluciones viables en muchos terrenos. Está el "Programa alternativo de la Democracia Cristiana e Independientes", presentado en 1984 por muchos cientos de profesionales y dirigentes sociales de Chile. Están las propuestas de "Democracia y cambio" del Partido Socialista de Chile, de personeros asociados al Partido Nacional y de la Agrupación de Economistas Socialistas.

El régimen, cuando dice que el Compromiso Económico-Social es un salto al vacío, miente, o demuestra que no sabe lo que pasa en Chile. Son miles los chilenos capaces, preparados para el futuro.

3. Objetivos del Compromiso económico-social

No pretendemos examinar aquí cada punto del Compromiso; cada punto incluye un párrafo de síntesis. Como hemos señalado, ellos se analizan y sustentan en numerosos estudios, planteamientos y programas.

Puesto que 15 años de manejo económico autoritario han generado escaso crecimiento y concentración del ingreso, es preciso revertir ambas tendencias. Como los que detentaban el poder se enriquecían a expensas de la mayoría de los chilenos, no sentían la falta de crecimiento de la economía nacional. Ahora se necesita crecer, y en beneficio preferente de los que fueron perjudicados en estos años.

Se trata también de beneficiar a los que contribuyen al desarrollo productivo, en proporción a su aporte efectivo. No es "productividad" la del que se enriquece pagando salarios mínimos de \$ 9 mil al mes. Por ello, junto con propiciar el reajuste de los salarios mínimos y de garantizar el poder de compra de los salarios, se propugna apoyar toda la iniciativa empresarial y fomentar la pequeña empresa, las cooperativas y las empresas de trabajadores. Pluralismo de formas de organización empresarial. Mayor variedad, mayor posibilidad de desarrollo productivo y mayor posibilidad de satisfacer las variedades de preferencias. Como este gobierno ha desalentado las formas cooperativas y de trabajadores, éstos requieren un estímulo especial. Como en estos 15 años la inversión ha

sido tan baja (sólo 15% del producto, versus 20% en los años 60) se trata de que todos inviertan más: empresas públicas y privadas, grandes y pequeñas, tradicionales y cooperativas y de trabajadores.

La tarea central no es ahora la transferencia de empresas existentes (lo que ha hecho este gobierno), sino la expansión y creación de nuevas actividades.

El Compromiso plantea la necesidad de aumentar la inversión, entre otras cosas porque es prioritario reducir la cesantía. El gobierno replica que si los salarios mínimos se suben aumentará la desocupación. ¿No sabe que los salarios mínimos eran en abril de 1988 un 47% menores que en 1981?⁴. Los mismos que señalaban que cualquier reajuste oficial del ingreso mínimo sería desastroso aplaudieron el 1 de mayo el reajuste modesto que anunció Pinochet. Inmediatamente después vuelven a reiterar que cualquier reajuste sería causante de un caos. ¿Cómo va a ser posible creerles?

Estamos sin duda conscientes de que hay límites objetivos. Puesto que la economía chilena ha desperdiciado en su conjunto, a causa del modelo oficial, 15 años, eso no es posible ignorarlo. Pero si el producto por habitante, no obstante el desarrollo de diversos sectores, es apenas similar al de 1970, y si en aquel año la cesantía era la mitad de la actual, ¿porqué los salarios mínimos hoy son radicalmente inferiores? Cualquiera puede darse cuenta que hay algo raro.

Es el carácter del modelo económico, útil para unos pocos e ineficiente para la mayoría; es la legislación laboral, decimonónica; es la represión contra las organizaciones sindicales; es el peso de la ganancia fácil especulativa, de la transferencia a precios de liquidación del patrimonio nacional; es la generosidad del gobierno con los inversionistas extranjeros de papel; son las franquicias tributarias que impiden que a

⁴El promedio de 1987 fue 44% inferior a los promedios de 1981 y 1982.

igual renta se paguen iguales impuestos. Por último, es un fruto de la baja inversión productiva por tres largos quinquenios.

A mayor inversión productiva, mayor posibilidad de dar más empleo e ingresos crecientes.

La receta oficial para alcanzar en promedio una mayor inversión ha sido un fracaso notable. Se requiere un marcado cambio al respecto. El Compromiso lo recoge al propugnar el pluralismo en las formas de organización empresarial. La inversión pública y la privada pueden ser complementarias y apoyarse recíprocamente. Es imprescindible establecer canales de asistencia tecnológica, crediticia, de gestión y comercialización a las pequeñas empresas, a las cooperativas, a empresas de trabajadores, a miles de campesinos abandonados en medio del desarrollo de la fruticultura. Esta última puede ganar solidez y permanencia si no está rodeada de bolsones de pobreza.

4. Financiamiento

¿Es todo eso posible al mismo tiempo? No lo es. Por eso no se propone hacer todo al mismo tiempo. En el Compromiso se señala expresamente que "el cumplimiento... deberá adecuarse al volumen de los recursos que será posible movilizar para estos efectos". Se indica además, que "nos comprometemos a un manejo responsable de la economía, a la adecuada defensa del patrimonio nacional, a la aplicación de efectivos criterios de eficiencia y a preservar los indispensables equilibrios fiscal, monetario y externo". Esta es una declaración contraria al populismo.

Los firmantes quieren avances efectivos, que no se reviertan al poco tiempo. No quieren proporcionar excusas al golpismo, destructor del progreso de las Naciones. Pero también saben que es imprescindible un cambio con justicia social. El equilibrio macroeconómico debe y puede convivir con los equilibrios macrosociales. De hecho, hoy hay notables desequilibrios macrosociales. En lo que respecta a los macroeconómicos, los actuales "equilibrios" tienen mucho de artificial: los problemas del sector externo, léase de la deuda externa, no están resueltos sino que

postergados.

El presupuesto fiscal está equilibrado a presión, con una restricción del gasto social, de los salarios de los funcionarios públicos y de la inversión básica. Son problemas por resolver⁵.

¿Cómo enfrentar la solución? Primero, en el Compromiso hay objetivos que no involucran gasto. El otorgamiento de plenos derechos a la mujer, la reforma de la legislación laboral en un contexto de concertación social y el fortalecimiento de los colegios profesionales, no involucran gasto público. En cambio, contribuyen a la convivencia civilizada, a la participación y a la voluntad de aportar a la reconstrucción nacional. A pertenecer a un país cuyo pueblo quiere desarrollarse en justicia.

Otros objetivos involucran gastos que tienen el carácter de inversión. Entre ellos están los que ya hemos expuesto de apoyo a variadas formas de iniciativa empresarial, de atención a los problemas de los jóvenes y creación de oportunidades y esperanza para ellos, así como de inversión en ciencia y tecnología.

Otros objetivos generan efectivamente un gasto: la elevación del ingreso mínimo, las pensiones mínimas y las asignaciones familiares de trabajadores de bajo ingreso; la sustitución de la UF en sectores cuyos ingresos se rezagaron; la solución al problema de la "cartera vencida de los pobres", incluyendo servicios de agua potable y electricidad.

Para estos gastos y para apoyar un incremento de la inversión, en el Compromiso se proponen tres fuentes de ingresos: a) una mayor contribución tributaria de las personas de mayores ingresos, b) una redistribución del gasto público, y c) un enfoque distinto frente al problema de la deuda externa.

⁵Algunos de los temas son abordados desde la perspectiva técnica y de economía política en CIEPLAN, Reconstrucción económica para la democracia, Editorial Aconcagua, 1983, y R. Cortázar, ed., Políticas macroeconómicas, Ediciones CIEPLAN, 1987.

En el ámbito tributario, este gobierno ha reducido el peso de la tributación a las personas de altos ingresos. Por ejemplo, para alguien que gana \$ 1.5 millones al mes, entre 1980 y ahora la tributación se ha reducido de manera que su renta líquida real ha subido en 40%. Eso está bien si se cree que la pobreza está disminuyendo aceleradamente en Chile. Pero, como lo que está ocurriendo es lo contrario, una reducción tributaria de esa magnitud es una aberración. A título ilustrativo, simplemente retornar a la situación tributaria anterior a la reforma oficial de 1984 (excluyendo algunos cambios que conviene mantener por su impacto positivo sobre la eficacia tributaria y de uso de recursos) rinde alrededor de 1.4 % del producto (unos \$ 60 mil millones). La rebaja reciente del impuesto de 2% a los empleadores significa una pérdida neta anual de unos \$ 16 mil millones para el fisco. Aproximadamente el doble de esa suma costó la reciente rebaja de aranceles de importación a 15%.

En lo que respecta a la composición del gasto público, un gasto que creció notoriamente desde 1973 es el gasto en defensa. Con el retorno a la democracia, y normalizadas las relaciones con los países vecinos, debe producirse un ajuste compatible con las tasas de gasto, como proporción del producto nacional, prevalecientes en los países vecinos. El tema debe ser abordado con enorme responsabilidad, pero sin postergarlo. Por otra parte, el gobierno, cuando lo ha querido, ha gastado montos voluminosos en arreglar la situación de algunos sectores privilegiados. Por ejemplo, a los grandes deudores con los bancos extranjeros les concedió subsidios, entre 1982 y 1986, del orden de US\$ 3 mil millones, magnitud que equivalía entonces a cerca de 20% de la producción anual del país. Es una cifra espectacular.

Es posible confeccionar un programa responsable de reforma tributaria y de reasignación del gasto para poner en marcha un programa intenso de combate a la pobreza. La cifra exacta dependerá de la situación vigente cuando se inicie el programa, y de quienes lo pongan en práctica. El rango de cifras manejadas por diferentes partidos no es muy variado. En esto no se parte de cero. Hay programas vigentes sobre los cuales apo-

yarse, ampliarlos y mejorarlos. Por la importancia política y social de la tarea, y de que se asume en el momento de inicio de la reconstrucción democrática, hay también un compromiso histórico de uso eficiente de los recursos. Ello no se logra espontáneamente, sino que se conquista con la calidad del diseño de los programas de quienes los aplican y con la participación y control por parte de los beneficiarios.

Por último, es preciso enfrentar el problema de la deuda externa, tema que hemos abordado muchas veces en otras publicaciones. Para 1989 el gobierno está comprometido a pagar a los bancos acreedores, por la deuda de mediano y largo plazo, alrededor de US\$ 1.000 millones. Esta cifra debe ser reducida sustancialmente.

Un gobierno democrático, de gestación irreprochablemente legítima, que inicia desde el primer día la tarea de reconstrucción con una amplia base de apoyo, que estimula la concertación social, que cuenta con un compromiso de sustentación a la democracia y al cambio socioeconómico de una proporción abrumadora del país y que tiene un programa económico responsable, contaría con muchas más posibilidades de éxito. En los casos de vecinos que han enfrentado dificultades, han fallado una o varias de las condiciones mencionadas.

Los recursos que se ahorren por el servicio de la deuda deben destinarse de manera directa y expresa a un fondo de desarrollo nacional para promover la inversión. Esta, nos parece, es vital para el crecimiento, y éste lo es para el empleo productivo, para las mejoras de remuneraciones y para sustentar simultáneamente el esfuerzo distributivo. Crecimiento económico y justicia social deben marchar en paralelo.

5. Construyendo el futuro

Alcanzar la democracia requiere la búsqueda de puntos de convergencia, una voluntad de cambio y capacidad para avanzar. Cambio con responsabilidad para lograr una democracia estable, con desarrollo nacional. Lo que este régimen no ha logrado --ni crecimiento económico, ni distribución justa, ni una Nación integrada en lo interno y prestigiada en el

exterior--, los chilenos podemos lograrlo unidos. El Compromiso de los 14 partidos es parte de esta gran tarea nacional.

Sabemos que no es fácil. Reconocemos nuestros errores en el pasado. Todos nos hemos equivocado en algo. Es fácil dividirnos por el pasado o por cosas secundarias. Pero es muy posible que hayamos aprendido la lección de que mucho más importante es lo que nos puede unir para construir el futuro. Esta es una tarea, una responsabilidad ineludible de cada uno de los demócratas de Chile. Pensemos eso, cada vez que demos un paso. Así podremos avanzar rápido y seguro hacia una democracia justa y estable.