

SOLICITADA

El Consenso económico-social democrático es posible

El Comité Permanente de la Conferencia Episcopal ha hecho un nuevo llamado al consenso nacional. Con ello, estamos ciertos, los Obispos interpretan a la inmensa mayoría de los chilenos. Algunos altos funcionarios del régimen se apresuraron a descalificar dicha propuesta.

Los economistas que suscribimos este documento, vinculados profesionalmente a CIEPLAN, desamos adherir al llamado de los Obispos. Afirmamos que, a nuestro juicio, el consenso para una democracia no sólo es posible en el plano político, sino también en lo económico-social.

Bastan dos condiciones para que ese consenso económico-social cristalice. La primera es que quienes lo suscriban compartan la idea de que Chile ya agotó el ciclo autoritario y debe iniciar una nueva etapa política de plena libertad y democracia. Para ello se requiere un cambio en la conducción del país.

La segunda condición es que quienes apoyen dicho acuerdo económico-social estén dispuestos a asumir con generosidad los avances y contribuciones que los distintos sectores que componen la comunidad nacional han hecho al desarrollo del país y de su economía, tanto en el pasado como en el presente. No podría iniciarse una nueva etapa marcada por la voluntad de consenso, si se negara la posibilidad de una síntesis de experiencias y lecciones que los chilenos hemos ido aprendiendo en la conflictiva historia de las últimas décadas.

La esencia positiva del período democrático

Nuestra visión del desarrollo chileno de las cinco décadas que precedieron a la intervención militar es, en muchos aspectos, positiva. Durante ese período el país avanzó significativamente en su modernización y crecimiento. Dicho proceso de crecimiento respondió a una cierta visión del desarrollo, propia de esa época, la que ha experimentado variaciones como resultado de las profundas transformaciones de la economía mundial.

La modernización productiva fue acompañada de una rápida expansión del sistema educacional y de salud pública y, la puesta en práctica de avanzadas políticas sociales, incluyendo los ámbitos de la vivienda y de la seguridad social, de la salud y la nutrición, cuya influencia se extiende hasta el día de hoy.

Durante esa fase de nuestra historia, los gobiernos democráticos lograron modernizar también el aparato del Estado. Establecieron tempranamente una moderna estructura tributaria que permitió una importante inversión tanto en infraestructura como en industrias básicas. Estas, a su vez, hicieron posibles múltiples iniciativas de inversión por parte del sector privado.

El proceso de modernización procuró ir gradualmente a los sectores que inicialmente se encontraban marginados, contribuyó al desarrollo de la clase media, al fortalecimiento de las organizaciones sindicales, y culminó con la incorporación del campesinado y de parte del mundo poblacional, durante la década del sesenta y comienzos de los años setenta.

El período autoritario

La evaluación de la contribución del actual gobierno al proceso de modernización en que estaba involucrado el país desde la década de los veinte no es fácil, debido a que sus efectos tienden de hecho a mezclarse con las muy negativas características del proceso político en que se halla inserta. Cualquier modernización se desvaloriza y pierde legitimidad cuando ella va acompañada de la inseguridad, el temor, la arbitrariedad y la represión que han caracterizado al actual gobierno.

En lo positivo, durante el período autoritario se ha producido una importante modernización empresarial y productiva. Este proceso que recoge cambios tecnológicos a nivel mundial, y también la herencia del período anterior, se vio facilitado en Chile por la mayor integración internacional del país, el uso más amplio de mecanismos de mercado y el estímulo directo e indirecto del Estado a las actividades de exportación. En base a estos elementos se ha ido creando un clima favorable a la empresa privada que es necesario mantener. La modernización empresarial y productiva consti-

tuye un patrimonio que, junto al que se heredó de las décadas anteriores, abre buenas oportunidades para el país en el futuro.

En nuestra visión, sin embargo, este proceso ha alcanzado sólo a algunos sectores productivos, en tanto que se vio acompañado de serios retrocesos en otros planos.

El crecimiento económico fue magro y la inversión insuficiente. En el plano social, la modernización empresarial ha coexistido con un innecesario deterioro en las condiciones de vida de amplios sectores de la población.

El signo del proceso económico-social no ha sido el de la integración de todos en un proyecto común de nación y de futuro, sino más bien el de la marginación de los grupos de menores ingresos y de parte de la clase media, así como del desmantelamiento de la red de organizaciones sociales, que constituían un factor que impulsaba al país a buscar un crecimiento económico con equidad.

Por otra parte, en estos años se ha reducido fuertemente la inflación, se ha eliminado, finalmente, el déficit fiscal y se han incrementado significativamente las exportaciones. Estos tres factores, de suyo positivos, le permitirán al gobierno democrático iniciar una nueva etapa sin los agudos desequilibrios macroeconómicos heredados por otros países que han transitado recientemente a la democracia.

Una nueva oportunidad

Frete al llamado de los Obispos a buscar un consenso en el país, el gobierno, y sus propagandistas, no sólo lo han rechazado de plano; han reiterado además su voluntad de mantener el camino de desencuentro nacional. Buscan alienar las diferencias y se sienten, una vez más, portadores de una verdad única.

Estamos convencidos que el ciclo confrontacional de las revoluciones con cambios estructurales, que ha caracterizado nuestra convivencia de los últimos veinticinco años, se encuentra agotado; que el país ha madurado su traumática experiencia de un cuarto de siglo; que es posible iniciar una nueva fase, marcada por el sello de la cooperación en tareas no antagónicas (en vez del permanente conflicto), así como por la paz y la tolerancia (en lugar del odio y el dogmatismo). Estamos persuadidos de que Chile tiene una nueva oportunidad.

En suma, cuando las condiciones para abordar consensualmente las tareas pendientes. Entre ellas cabe destacar: el logro simultáneo de un crecimiento económico estable, la extensión del proceso modernizador y el re-equilibrio de las relaciones sociales, abordando urgentemente los problemas de los sectores más postergados de la población.

Quiénes hayan leído los programas de gobierno de los principales partidos pueden constatar las enormes convergencias que se dan en la actualidad, algunas de las cuales describimos a continuación.

Convergencias y consensos

a) Esfuerzo exportador y apertura.

Existe consenso en el país que para enfrentar con éxito el crecimiento económico en las condiciones actuales de la economía mundial, se hace necesario continuar y acentuar el esfuerzo exportador a futuro. Ello resulta especialmente importante dada la más que duplicación del endeudamiento externo a que nos llevó el experimento monetarista.

Hay acuerdo en que este proceso debe darse en el marco de una economía abierta, que procura hacerse competitiva en los mercados mundiales, no sólo a través de la explotación de sus recursos naturales, sino elevando también la productividad en la industria y en el sector de servicios.

Una base sólida para el esfuerzo exportador se encuentra en la alta calificación de los profesionales, técnicos, y operarios chilenos que, a su vez, es consecuencia de la alta inversión en educación que el país ha realizado en las últimas seis décadas.

b) Creatividad y espíritu emprendedor.

Cualquier economía moderna requiere de la creatividad y espíritu emprendedor de sus empresarios y trabajadores. La creatividad es necesaria para detectar nuevas oportunidades de inversión, para

la incorporación y adaptación de nuevas tecnologías, y para las constantes mejoras en el diseño y calidad de los productos.

La inestabilidad de las condiciones en que se han desenvuelto las empresas en Chile, redujo su potencial innovador y tendió a orientarlas excesivamente, hacia las ganancias de corto plazo. El marcado predominio de lo financiero y lo especulativo que se estimuló en los primeros diez años de este gobierno es un ejemplo de una experiencia que no se debería repetir. Ella terminó en un colapso económico que obligó al gobierno a intervenir empresas y bancos que representaban, en magnitud, el equivalente a las 91 empresas del Arica de Propiedad Social en el Gobierno del Presidente Allende.

La inestabilidad patrimonial es el otro factor que atenta contra los planes de inversión y modernización de cualquier empresa. A las expropiaciones de décadas pasadas, se sumó, en el experimento neoliberal, las quiebras, intervenciones de empresas y privatisaciones que se han sucedido desde 1973 hasta el presente. Muchas empresas y bancos han cambiado de manos tres y cuatro veces en la última década. Esto no es una base sólida para lograr crecimiento económico.

Las cifras del período así lo demuestran. La convergencia de posiciones en esta materia apunta a lograr la estabilidad tanto a través de una política macroeconómica sana, como asegurando la propiedad privada —lo que excluye las expropiaciones— y regulando la actividad financiera, de modo de favorecer el esfuerzo creativo en la producción, más que en actividades meramente especulativas.

Por otra parte, existe consenso en que la empresa privada y el Estado deben colaborar entre sí. Los países que han tenido éxito exportador así lo han entendido. Hay acuerdo en que el Estado no debe desarrollar políticas amenazadoras para el sector privado. También se acepta que el Estado tiene que asumir mejor su responsabilidad en un reparto más equitativo de los beneficios del crecimiento y la modernización.

La experiencia contemporánea en Europa y Japón demuestra que la base más sólida para el éxito productivo y exportador descansa en relaciones estables y de cooperación entre empresarios y trabajadores. En esta perspectiva la empresa privada fortalece su legitimidad, al mostrarse abierta a un diálogo con las organizaciones laborales, tendiente a establecer mecanismos permanentes de consulta y concertación.

c) Modificaciones a la legislación laboral

Se ha avanzado mucho en las propuestas programáticas hacia un enfoque común respecto del tema laboral.

Son muy pocos los que, estando fuera del ámbito del gobierno, todavía consideran que la actual legislación laboral es la adecuada. El consenso es que ésta debe experimentar significativas modificaciones, recogiendo para ello las valiosas experiencias que en esta área se han dado a nivel mundial, desde la década pasada.

Algunos lineamientos respecto de los cuales existiría un cierto acuerdo serían los siguientes: 1) la necesidad de que los salarios guarden relación con la evolución del costo de la vida y la productividad; 2) normas legales que aseguren una mayor estabilidad en el empleo que en la actualidad; 3) una recuperación del poder adquisitivo del salario mínimo; 4) modificación de las normas que regulan la negociación colectiva y el derecho a huelga, haciendo más equitativas las condiciones en que ambas partes negocian; 5) reconocimiento de las Centrales Sindicales como interlocutores válidos de las organizaciones empresariales, en instancias de concertación social.

Son precisamente temas como los arriba enunciados los que deberían ser objeto de la concertación entre empresarios y trabajadores.

d) Disciplina macroeconómica

Otra área de acuerdo se refiere a la necesidad de una administración macroeconómica disciplinada. Gobiernos de los más diversos signos ideológicos han cometido errores que no habría de repetir: tasas de interés reales negativas, o excesivamente altas; tipos de cambio rezagados respecto de la inflación; déficit fiscales abultados; liberalización excesiva del sector financiero; tanto en cuanto

a su endeudamiento —externo e interno— como en relación al uso de los recursos de los depositantes (prácticas de préstamos relacionados y de concentración del crédito, etc.).

Existe amplio consenso de que las distorsiones precedentes deben ser sistemáticamente evitadas ya que, de otro modo, llevan a situaciones que resultan muy negativas para el país. Los precios claves —entre ellos el tipo de cambio y la tasa de interés— deben reflejar escaseces reales, y se debe regular el endeudamiento externo del país y el crecimiento de la deuda pública, de manera de no inducir déficit de cuenta corriente de Balanza de Pagos excesivos, así como déficit fiscales desestabilizadores.

e) Tratamiento de la deuda externa

Así como hay acuerdo en que el proceso de integración de la economía chilena a la economía mundial debe continuarse y profundizarse, también lo hay respecto de que resultará necesario a futuro reestructurar los vencimientos de la deuda externa y reducir las transferencias netas que por este concepto el país se ve obligado año a año a realizar.

No es conveniente dejarse llevar por el escepticismo de la situación de 1988. La holgura externa observada este año responde a un precio del cobre más alto del que se espera para los próximos años, y a la postergación del pago de la mitad de los intereses de la deuda, con los bancos acreedores. A partir de 1991 se acumularán también obligaciones notablemente más altas que las actuales en cuanto a pago de amortizaciones y remesas de utilidades.

Más allá de ese problema, el peso de la deuda externa chilena es de tal envergadura que, bajo las condiciones de pago actuales, pone un severo límite a las posibilidades de crecimiento futuro, a menos que se castigue severamente el consumo y los ingresos de la población, lo que incluso podría llegar a comprometer la estabilidad política del país. Es por ello que resulta urgente buscar mecanismos que permitan aliviar permanentemente el servicio de la deuda externa. Esto requiere que se produzcan cambios tanto en Chile como en el exterior.

Afortunadamente, el escenario internacional ha comenzado a cambiar. Hay propuestas, incluso de banqueros privados, para reconvertir la deuda, castigándola en su valor nominal y convirtiéndola por bonos a plazo más largo y con un límite en la tasa de interés. Este tipo de propuestas surgen como consecuencia del convencimiento de que el esquema actual de reprogramaciones sucesivas no proporciona una salida al problema de la deuda. Una preocupación similar se observa en organismos internacionales como el Banco Mundial y el FMI, e incluso a nivel de los gobiernos de algunos países desarrollados se han comenzado a barajar nuevas propuestas en este terreno.

Una vez que Chile haya recuperado su lugar entre las democracias de América Latina podrá contribuir al cambio en las condiciones del servicio de la deuda externa.

Creemos que existe coincidencia en nuestro país respecto a ciertos lineamientos centrales para dicho cambio de condiciones: 1) Una reestructuración de los vencimientos de la deuda bancaria de mediano y largo plazo, manteniéndose la de corto plazo en términos estrictamente comerciales; 2) Limitar la transferencia de recursos al exterior, compatibilizándola con las necesidades de crecimiento de la economía nacional; 3) Buscar nuevos mecanismos que permitan captar para el país los descuentos en el valor de los pagos de la deuda externa; 4) Expansión del crédito de las agencias multilaterales (FMI, Banco Mundial, BID, etc.); 5) Un mayor uso de los créditos de exportación de los países industrializados.

En este contexto resulta inconveniente mantener sin modificaciones el actual esquema de re conversión de pagados de deuda (Capítulo XIX), tanto por la discriminación que él implica contra los inversionistas nacionales, como porque no significa una reducción de las obligaciones del país con el exterior.

f) Restablecer el equilibrio social

Al vez no exista un punto de mayor acuerdo en nuestro país que respecto de la necesidad de restablecer un equilibrio social básico. Una de las manifestaciones más dramáticas de que este equili-

brio no existe lo da la magnitud e intensidad del problema de la pobreza, la situación de desempleo y subempleo, así como el profundo desajuste entre ingresos y gastos que hoy afecta a los sectores medios de la población.

Es urgente prestar atención preferente a estos problemas, poniendo al centro de la preocupación de la política económica, el estímulo a la creación de nuevos empleos, estables y productivos; el desarrollo de programas de capacitación para el trabajo, en particular entre la juventud; el diseño de una institucionalidad laboral más adecuada; y la generación de oportunidades para los grupos más pobres.

Para ello hay que lograr que la economía crezca establemente en el tiempo. Esa es la base más firme para redistribuir recursos hacia los sectores más pobres y sostener mejorías salariales. Al mismo tiempo hay que mejorar los mecanismos distributivos de tal modo que el bienestar de los grupos de menor ingreso no quede determinado por el "chorro" proveniente de los grupos más acomodados.

Además de lo que se avance en la creación de oportunidades de empleo, aumento del ingreso mínimo y recuperación gradual de las remuneraciones más rezagadas, hay que actuar directamente en algunas áreas específicas. Así, por ejemplo, la atención de salud, en especial el sistema hospitalario, no puede seguir en las deplorables condiciones actuales. El Estado debe dedicarle más financiamiento. Simultáneamente debe continuarse y perfeccionarse los programas de salud y nutrición materno-infantil.

La situación de la educación, y en particular de los profesores, es de severo deterioro, lo cual ha repercutido negativamente en la calidad de la educación pública y privada gratuita, aumentando aún más las desigualdades en esta área. Es urgente también reforzar y corregir los esfuerzos en el campo de la vivienda para sectores medios y pobres, para quienes el déficit habitacional ha crecido de modo alarmante.

La corrección de algunas de las reducciones tributarias recientes proporcionaría los recursos necesarios para financiar programas de esta naturaleza.

Por último, en las decisiones sociales y políticas, programas sociales resultan fundamentales involucrar el aporte de los profesionales consultados (profesores de medicina y paramecánicos, etc.). Así como también de los beneficiarios. Esto es abrir espacios de participación social.

Existe consenso de que estas situaciones pueden y deben ser abordadas. La experiencia chilena de las últimas cinco o seis décadas arroja lecciones importantes. Aprender de ellas, combatir la pobreza, disminuir las enormes desigualdades sociales que caracterizan nuestra sociedad y abrir canales de movilidad y mayores oportunidades para los grupos medios y pobres exige más generosidad, voluntad de solidaridad, altura de miras que la que se expresa hoy en el Chile autoritario.

Un camino de integración nacional

Quiénes se oponen al consenso en Chile han manifestado que aquel no es posible por existir diferencias fundamentales en los proyectos económicos sociales. Nosotros, en cambio, estamos convencidos que los lineamientos consensuales expuestos en este documento representan a la inmensa mayoría de los países.

Tenemos la oportunidad de emprender una nueva etapa en Chile. Estamos convencidos que el país puede alcanzar un nuevo equilibrio social y político, que le ha sido negado ya por demasiado tiempo. Este consenso sería, a su vez, la mejor garantía de la estabilidad de un crecimiento económico, marcado por el signo de la modernización de la economía y la sociedad chilena.

Para lograrlo, requerimos de una voluntad de acuerdo, y de políticas no amenazantes y con plenas garantías para el trabajo creativo y el espíritu emprendedor de sus ciudadanos.

La alternativa al actual régimen, lejos de ser el caos o la ingobernabilidad, consiste en una oportunidad privilegiada para que el país recoja constructivamente y proyecte hacia adelante en un nueva síntesis, las valiosas lecciones herencias que ha ido acumulando —a veces a un alto costo— por ya más de medio siglo.

Alejandro Foxley
Doctor en Economía
Universidad de Wisconsin

Ricardo Ffrench Davis
Doctor en Economía
Universidad de Chicago

José Pablo Arellano
Doctor en Economía
Universidad de Harvard

Patricio Arrau
Doctor (c) en Economía
Universidad de Pennsylvania

René Cortázar
Doctor (c) en Economía
M.I.T.

José de Gregorio
Doctor (c) en Economía
M.I.T.

María Marcel
Doctor (c) en Economía
Universidad de Cambridge

Manuel Marín
Doctor en Economía
Universidad de Yale

Patricio Mellor
Doctor en Economía
Universidad de California, Berkeley

Oscar Muñoz
Doctor en Economía
Universidad de Yale

Andrés Velasco
Doctor (c) en Economía
Universidad de Columbia

Joaquín Vial
Doctor en Economía
Universidad de Pennsylvania