

4

ENFRENTAR EL DESAFIO DEL DESARROLLO

HEMOS intentado sugerir algunos principios de renovación de la cultura política y de las formas de la convivencia, que operarían como requisitos para que el país pueda afrontar exitosamente los desafíos que le plantea el futuro.

Es necesario, ahora, ilustrar la forma de aplicar esos principios en la resolución de problemas concretos. Ninguno más urgente, entre éstos, que el de crear las condiciones que hagan posible un vigoroso crecimiento de la economía chilena en lo que queda de ésta y durante la próxima década.

Para acercarnos a este propósito, intentaremos delinear algunos rasgos de un enfoque económico que a nuestro juicio permitiría comenzar a superar los estrangulamientos que hoy limitan el desarrollo del país en este terreno. Este enfoque se apoya en experiencias concretas del desarrollo económico contemporáneo, más que en esquemas abstractos y excesivamente teóricos como los que han tendido a predominar en el pasado reciente de América Latina. De allí la pertinencia de comenzar este capítulo con una digresión histórica.

UNA DIGRESION HISTORICA

En 1945 Francia era un país desmoralizado, que venía saliendo del trauma de la guerra y de la ocupación nazi. Sus fábricas estaban obsoletas o habían resultado destruidas por la conflagración. Los franceses compartían, por entonces, una sensación colectiva de decadencia nacional.

En lo económico habían visto fracasar, aún antes de la guerra, los intentos de recuperar la producción de los efectos de la Gran Depresión de los años treinta, a través de políticas ortodoxas libremercadistas. Si en algo parecían estar todos de acuerdo era en la necesidad de una profunda renovación de enfoques.

También, en 1945, Jean Monnet fue designado por De Gaulle para producir ese enfoque. Como la mayoría de sus compatriotas, Monnet estaba obsesionado por la idea de superar la decadencia de Francia y la humillación que los franceses habían sentido al no ser capaces de impedir la ocupación. Tampoco habían podido evitar el colaboracionismo interno con los nazis, ni el control que estos últimos habían logrado establecer sobre su economía, a través de los "Comités de Organización" industrial establecidos por el Gobierno de Vichy.

Monnet buscaba "evitar que la economía cristalice a un nivel de mediocridad". Entendía que la posibilidad de que

Francia recuperara su lugar en Europa, así como su capacidad de asegurar un bienestar creciente a sus trabajadores, dependía de una decisión fundamental: era imprescindible dar prioridad a la reconstrucción y modernización tecnológica de la industria y la agricultura, postergando las alternativas que privilegiaban la rápida recuperación de los niveles de consumo perdidos durante la guerra.

Esta decisión implicaba aumentar fuertemente la inversión y convencer a empresarios y trabajadores de que éste era el camino más adecuado para preservar los intereses de ambos. Se planteaban, además, las necesidades de organizar el esfuerzo de modernización y de creación de nuevos puestos de trabajo y de lograr un mayor grado de estabilidad en los mercados claves de la economía.

Para conseguir estos objetivos Monnet propuso una nueva forma de funcionamiento económico que superaba creativamente la vieja disyuntiva entre mercado y planificación. El la llamó “la economía concertada”.

La idea fundamental consistía en lo siguiente. El Estado debía tener la responsabilidad fundamental en la articulación de un plan para la modernización por sectores de la economía francesa. Pero, para que este plan pudiera ser implementado, en su elaboración debían participar quienes iban a tener posteriormente la responsabilidad de su puesta en práctica, esto es, los directivos de las empresas públicas y privadas, así como las organizaciones laborales y los funcionarios públicos del respectivo sector.

Monnet organizó dieciocho “Comisiones de Modernización”, que cubrían las ramas productivas claves. En estas comisiones se decidía lo que era posible hacer en cuanto a la recuperación, modernización o ampliación de capacidad instalada en cada sector productivo. Las decisiones, tomadas por unanimidad, configuraban la lista de proyectos a ser incluidos en el Plan.

El Estado se comprometía a apoyar esos proyectos mediante “créditos de productividad”, a tasas de interés bajas, y también a dar acceso al mercado de divisas (y de materias primas esca-

sas después de la guerra) a las empresas comprometidas con el Plan. Los “créditos de productividad”, por otra parte, se concedían sujetos a la condición de que la empresa asumiera el compromiso de dar bonos de producción a los trabajadores, de regular los despidos y de poner en práctica programas de capacitación de la fuerza de trabajo. Todas estas medidas tenían como objeto concretar aumentos de productividad en la base del aparato productivo.

Estos mecanismos fueron perfeccionados en los años cincuenta, época en que aparecieron los “Contratos por Programa” entre el Estado y las empresas líderes de los distintos sectores. La idea de la concertación se extendió rápidamente, al punto de que, a fines de los años cincuenta, había en Francia, incluyendo los niveles global, sectorial, regional y local, más de cinco mil comisiones y comités tripartitos de consulta para implementar distintos programas.

Visto retrospectivamente, el nuevo enfoque de Monnet, su “economía concertada”, resultó en que las metas de los planes global y sectoriales, en cuanto a aumentos de producción y productividad, fueron ampliamente superadas con la puesta en práctica de los sistemas en aplicación.

Los factores que influyeron en este éxito han sido señalados como los siguientes: el papel que jugaron las empresas públicas y privadas líderes como ejes de la modernización en algunos sectores claves, la competencia externa como incentivo a la modernización, la existencia de incentivos fiscales de carácter selectivo; y el hecho de que se mantuviera durante todo el período un nivel alto de demanda interna, el que permitió a las empresas lograr utilidades que fueron reinvertidas en la modernización.

¿Qué otros factores hicieron posible el crecimiento acelerado de la economía francesa en todo el período de posguerra? La aceptación por parte de los sindicatos de un aumento en las horas de trabajo, negociada en conjunto con garantías de estabilidad en el empleo y con mejoras en el sistema de bienestar social, fue fundamental.

También fue esencial la cooperación activa del sector privado. Aunque los empresarios continuaron durante todo este período haciendo un discurso público que denunciaba la intervención del Estado, en la práctica participaron activamente en los “Comités de Modernización” y en los planes que de ellos surgieron.

Las ventajas para la empresa privada eran claras: los empresarios lograban reducir fuertemente su incertidumbre respecto a fluctuaciones del mercado y de las condiciones laborales y de la política económica; obtenían acceso a crédito de largo plazo, para modernizar y expandirse; y a cambio debían hacer un esfuerzo coordinado para cumplir ciertas metas de producción y exportaciones, según fuera el caso. No había, pues, elementos de coacción en el esquema; sí de persuasión e incentivos.

Esta historia es pertinente para nuestro propósito por dos motivos. Es ilustrativa del camino escogido por un país —dividido políticamente, y desmoralizado y destruido en su capacidad productiva— para reconstruir su economía y recuperar su convivencia. Se trata de una experiencia paradigmática, en el sentido de que refleja, en su enfoque fundamental y más allá de las particularidades nacionales, lo que hicieron también otros países europeos para enfrentar la posguerra: Italia, Austria y Holanda, por citar a algunos.

Es ilustrativa también porque tiene evidentes puntos en común —aunque sólo en cuanto a estrategia económica— con las experiencias de aquellos países que, en Asia, han sido notablemente exitosos para abordar una industrialización tardía. Esos países se han convertido en unas cuantas décadas en potencias económicas mundiales, habiendo resuelto —en el camino— sus graves problemas de desempleo y de excesiva concentración del ingreso. Nos referimos a los casos de Japón y Corea, cuyos modelos de desarrollo combinan también elementos de planificación estratégica, por parte del Estado, y de concertación con empresas líderes y con organizaciones laborales.

EL DESAFIO PARA LA ECONOMIA CHILENA

La problemática chilena actual está fuertemente condicionada por la naturaleza del modelo económico impuesto desde 1973. En Chile, la crisis mundial de los años setenta se vio amplificada por el experimento monetarista. El resultado fue que, en catorce años, el crecimiento del producto por habitante fue prácticamente nulo.

Este estancamiento de la economía llevó a que la tasa de desempleo histórica se triplicara, y condenó a la marginalidad a por lo menos un tercio de la población del país.

A nivel microeconómico, el experimento neoliberal y las adversas condiciones externas se combinaron para producir una gran inestabilidad patrimonial en las actividades productivas. Las empresas industriales más significativas cambiaron de manos entre tres y cuatro veces en los últimos quince años, zarandeadas por los procesos de expropiación entre 1970 y 1973, privatización en 1974-75, intervención estatal al momento del colapso de los grupos en 1981-83, y reprivatización a partir de 1985. Algo semejante ocurrió en el sector agrario, conmovido por las políticas de apertura comercial, de altas tasas de interés y de libertades de precios vigentes en el sector hasta 1983, así como por las repercusiones patrimoniales de la reversión del proceso de Reforma Agraria que se había iniciado en los años sesenta.

Por otra parte, la prolongación de la crisis chilena ha polarizado a la sociedad, lo que ha traducido un deterioro del sentido de lo nacional. El país ha desarrollado un hábito destructivo al experimentar insensatamente con políticas que no funcionan. Ha dilapidado no sólo industrias, sino también proyectos educativos, institutos de investigación universitarios, expresiones culturales. Ha desperdiciado, además, una buena proporción de sus recursos humanos: sus profesionales y científicos, sus empresarios, sus obreros calificados.

La situación obliga, pues, a renovar profundamente los enfoques vigentes en estos años, así como los aplicados en los

años sesenta. Será preciso innovar en las formas de organización de la macroeconomía y, particularmente, en el rol y el tipo de relación del Estado con los agentes económicos. Y a nivel microeconómico habrá que dar un salto en las formas de organización de la producción, con el objeto de lograr un desarrollo más dinámico e innovador.

Hasta ahora el país no ha querido enfrentar a fondo ninguna de estas tareas fundamentales. Respecto de la primera, es cierto que Chile supo desarrollar, en su pasado democrático, una sofisticada institucionalidad que tenía por objeto relacionar a los agentes políticos entre sí. Subvaloró, sin embargo, la otra dimensión: para lograr una dinamización de su economía necesitaba contar —además de la voluntad estatal— con una clase dirigente situada en los centros de decisión empresarial y del movimiento obrero, y con la cual se negociaran roles y formas de relación destinadas a movilizar, en forma estable y coherentemente, todos estos recursos humanos en función de las tareas nacionales prioritarias.

Esfuerzos en esta dirección, activados a partir de la CORFO desde los años cuarenta, fueron desapareciendo hacia fines de la década del sesenta, devorados por la lucha ideológica-política centrada en el cuestionamiento de la propiedad privada y en la conquista del poder total del Estado. Esta disputa fue en cierto sentido inútil. Sumió al país en el caos actual y terminó reproduciendo y amplificando los conflictos iniciales.

Una renovación de enfoques supone, pues, retomar la línea del desarrollo concertado. Pero requiere también redescubrir la dimensión verdaderamente nacional de los problemas que hoy se enfrentan. Como en la Francia de 1945, a Chile se le plantea hoy el desafío de encontrar formas creativas de articulación entre los principales agentes económicos y el Estado, que hagan posible abordar tareas menos antagónicas que en el pasado: reconstruir el aparato productivo, generar empleos y estabilizar el manejo de la economía; superar la restricción de recursos externos, induciendo procesos de innovación, hasta lograr competitividad internacional en un porcentaje predominante del aparato productivo; y, desde luego, atacar

solidariamente la necesidad de la integración social de los sectores marginados.

La clave del futuro se juega en la capacidad del país para salir constructivamente de las disyuntivas falsas que han trabado su desarrollo en el pasado: el dilema crecimiento o igualdad; modernización o redistribución.

Tenemos que formular una estrategia de desarrollo que rompa, en términos positivos, esa disyuntiva. Se trata de redescubrir que lo esencial será lograr un crecimiento económico aceptable, precisamente como forma de hacer posible un bienestar creciente para los grupos de menores ingresos en el futuro; de optar por un crecimiento dinámico, dotado sí, de los elementos que conduzcan a una mayor equidad en el largo plazo.

Si las lecciones históricas a que nos referimos en el caso de Francia fueran válidas para Chile, el nuevo esquema de desarrollo tendría que descansar en una institucionalidad económica tal, que permitiera una concertación de esfuerzos a nivel macroeconómico y sectorial.

Al nivel microeconómico, por otra parte, habría que crear las condiciones institucionales que hicieran posible un proceso continuo de innovación y de creatividad, a fin de lograr los saltos de productividad que el país requiere si ha de aprovechar cabalmente todo su potencial de crecimiento.

EL CONTRASTE CON EL ENFOQUE NEOCONSERVADOR

Considérese el contraste de este enfoque con aquel vigente en Chile desde 1973. El “modelo” descansó, y se apoya aún hoy día, en el retiro del Estado de la vida económica; en la desregulación de mercados claves, tales como el financiero, el del crédito externo y, finalmente, el mercado laboral; en el ajuste automático, como mecanismo espontáneo de regulación económica; y en la reducción de impuestos a los grupos de altos ingresos como factor para elevar el ahorro interno. Estos rasgos corresponden a una mezcla de elementos extraídos de los

enfoques monetaristas-neoliberales y de la llamada “economía de oferta” que popularizó Reagan en los EE.UU.

En cuanto a experiencias históricas, este tipo de esquema sólo ha sido aplicado —parcialmente y a retazos— en los EE.UU. de Reagan y en la Inglaterra de Thatcher. Ha reflejado, sin embargo, las aspiraciones ideológicas más profundas de los grupos neoconservadores en distintas partes del mundo y ha dominado toda una elaboración académica de la llamada corriente de Chicago.

Los enfoques aplicados en la práctica por los países industriales europeos y el Japón, y más recientemente por otros países asiáticos, como Corea y Taiwán, responden a una concepción notablemente diferente. En estas experiencias históricas, el énfasis se puso en el papel orientador del Estado en la economía y en la articulación de éste con las fuerzas productivas privadas y públicas, con el fin de crear las condiciones macro y microeconómicas que permitieran aprovechar al máximo la inteligencia y la creatividad nacional. Eso es lo que ha hecho posible en esos países un desarrollo dinámico y “con motor propio” no dependiente.

Este tipo de desarrollo descansa en la identificación, por parte del Estado, de un perfil productivo posible para el país, a partir de una definición de las ramas o sectores en que la economía podría desarrollar ventajas comparativas.

La articulación de esa visión de futuro —de lo que es posible realizar— inicia un proceso de consultas entre los agentes económicos privados, mixtos y estatales. Estos encuentros de trabajo pueden ser informales como en Italia, o altamente institucionalizados, como en los países escandinavos y en Holanda. Ellos pueden incluir primordialmente a los agentes empresariales, como en Japón y Corea; o ser de naturaleza tripartita, incorporando también a las organizaciones sindicales, como en Austria, Italia, Suecia y Francia.

Se trata, en estas experiencias, de hacer un verdadero ejercicio de “planificación estratégica” a nivel de toda la economía para en seguida —a través del aporte conjunto— determinar qué puede hacer quién y en qué sectores, en cuanto a

aumentos de producción, generación de nuevos puestos de trabajo y proyectos de modernización productiva o de ampliación de capacidad.

Durante este proceso se abordan dos temas claves: el de la eficiencia social de las nuevas inversiones (el grado de su contribución a reducir los desequilibrios sociales en el país); y el de la política de ingresos y de las condiciones de vida de los trabajadores. Este segundo aspecto suele abordarse en conjunto con la discusión sobre planes de incremento de la producción y del empleo, lo que introduce una cierta racionalidad de largo plazo en las discusiones de ingresos, salarios y precios; temas que habitualmente son planteados, en muchos países, sólo en términos de reivindicaciones de cortísimo plazo.

Dentro de un esquema de desarrollo como el aquí descrito, el Estado organiza el proceso de movilización de voluntades y de recursos en aquellos sectores donde se desea generar ventajas comparativas. Se trata, desde luego, de ampliar los rubros en que el país pueda alcanzar una competitividad internacional.

CREAR VENTAJAS COMPARATIVAS

En el caso de Chile, el camino para la superación de la crisis económica requiere de la orientación hacia la exportación de un segmento predominante de su actividad productiva. La experiencia internacional muestra que los países de más rápido crecimiento lograron orientar un porcentaje superior al 20% de su PGB hacia las exportaciones. Más de un 40% de las ventas al exterior se originaban en el sector manufacturero.

En condiciones de restricción en los mercados externos esta estrategia requiere ser complementada, en el caso chileno, por una sustitución selectiva de importaciones en algunos sectores claves, como el agrícola, el de la energía, el de algunos productos intermedios para la industria e incluso el de bienes de equipo.

Una política crediticia con alguna selectividad, acompañada por programas de asistencia técnica impulsados desde el sector público, son mecanismos que el Estado debería usar a fin de orientar los esfuerzos privados hacia las metas de desarrollo sectorial mutuamente acordadas.

La creación de ventajas comparativas significa, por otra parte, apuntar hacia el desarrollo de una capacidad de adaptación y de creación tecnológica en los sectores escogidos, así como —eventualmente— abordar en el país el diseño de equipos y procesos, y lograr mejoras permanentes en la calidad de los productos y una apertura constante de nuevos mercados, internos y externos.

En los sectores seleccionados podrían surgir verdaderos complejos industriales —o agroindustriales— en torno a alguna actividad matriz. Esta noción de “núcleos endógenos” de desarrollo —propuesta por Fajnzylber— parece básica en una estrategia de creación de ventajas comparativas.

¿Cómo identificar, en el caso chileno, aquellos sectores a partir de los cuales intentar un desarrollo “con motor propio”; dónde concentrar recursos con un fuerte componente de innovación y creatividad? Un punto de partida, más o menos obvio en este caso, lo constituyen los recursos naturales: minería del cobre, frutas, madera, pesca, agroindustria. Se trataría de inducir, en estos sectores, la elaboración de productos con mayor valor agregado, y de establecer lentamente industrias locales con alta especialización en la producción de los insumos, incluidos equipos y maquinarias, que requiere el funcionamiento de esas actividades. Paralelamente habría que organizar procesos de investigación tecnológica y exploración de nuevos mercados, a través de la cooperación del Estado y sus organismos de desarrollo e investigación, con empresas líderes y con institutos de investigación universitarios u otros.

Algunas grandes empresas estatales son también susceptibles de convertirse en focos del desarrollo industrial, si se incentiva la producción nacional de los equipos y bienes intermedios que ellas requieren. Es el caso del petróleo, del acero, de la ener-

gía, de las telecomunicaciones y de industrias como la del azúcar de remolacha, la que tiene claros efectos diseminadores de técnicas de producción y de estándares de calidad en el área agrícola que suministra sus materias primas.

Podría surgir alrededor de estos complejos industriales una industria más eficiente y dinámica, particularmente en los sectores metal-mecánico, químico e incluso en el electrónico y el de los bienes de capital.

Un desarrollo concertado y creativo requiere particularmente, en las condiciones actuales de revolución tecnológica y de aguda inestabilidad en los mercados, de un fuerte énfasis en la capacitación continua y masiva de la mano de obra. Este factor, de no estar presente, puede convertirse en un cuello de botella para un crecimiento dinámico, especialmente si, como en el caso de Chile, la mano de obra ha estado sometida a un período prolongado de cesantía.

El país tiene una larga experiencia, por intermedio de Inacap y de otras instituciones del sector público, en la capacitación de su fuerza de trabajo. Dentro de un esquema menos estatista y más concertado, habría que organizar esfuerzos de capacitación por ramas de actividad, con la participación —en recursos y programas— de las cámaras empresariales, de las federaciones sindicales y de organismos del Estado. Sin este componente es difícil pensar en un aparato productivo moderno y competitivo internacionalmente.

PROTECCION SELECTIVA CON APERTURA EXTERNA

El desarrollo con innovación ha descansado, en las experiencias históricas a que hemos hecho referencia anteriormente, en una protección selectiva del Estado a las actividades en que se desea desencadenar procesos de aprendizaje y de modernización endógena. Contrariamente a lo sostenido por quienes defienden el enfoque del libremercado, países como Japón, Corea y Taiwán han protegido sectores completos; a veces con altas tarifas y más a menudo mediante restricciones cuantitativas

tales como cuotas de importación; o aún mediante meras trabas burocráticas.

La protección por vía para-arancelaria de sectores considerados prioritarios o, en su versión pesimista, estimados vulnerables a la competencia externa, es un mecanismo al que recurren habitualmente no sólo los países asiáticos, sino también los países europeos e incluso los EE.UU. Se estima que un 45% del comercio de dichos países está sometido a algún tipo de restricción para-arancelaria.

El caso de Corea es interesante. Este país ha recurrido sistemáticamente a las listas de importaciones permitidas para proteger su economía. Escapan a esta lista las materias primas y los bienes intermedios. La importación de otros productos se regula según la disponibilidad de divisas.

Es bien conocido, por otra parte, que Japón frena e impide las importaciones a través de engorrosos procedimientos burocráticos (licencias que no se aprueban, etc.). El bajo nivel promedio de sus tarifas es, por lo tanto, irrelevante.

En dirección contraria a la práctica habitual en América Latina, todos estos países han protegido más a su agricultura que a la industria. Japón protege a los productores de arroz con aranceles de casi 100%. La decisión deliberada de proteger al agricultor y al campesino importa la preservación de una forma de vida que el conjunto de la sociedad acepta apoyar, desde hace décadas, aunque de hecho implica pagar un mayor precio por los alimentos básicos que consume la población.

Hay que hacer notar que la protección promedio en el sector manufacturero de esos países es relativamente baja, aunque su dispersión es amplia. La estructura de aranceles busca compatibilizar los incentivos para la producción orientada hacia los mercados externos con el necesario período de aprendizaje del productor, que abastece primero al mercado interno mientras va gradualmente elevando sus niveles de productividad.

Fundamental en esos esquemas ha sido el diseño de una política económica pragmática que ha buscado dar estabilidad a las señales claves, procurando trabajar con tipos de cambio

altos y tasas de interés bajas. Se ha querido también mantener un clima de competencia con el exterior, y la vigencia de una batería de instrumentos de política de carácter selectivo: líneas de crédito de largo plazo, incentivos tributarios, acceso a la innovación tecnológica y a los mercados de otros países.

ESTABILIDAD EN EL TRABAJO

El otro elemento clave en el esquema ha sido la superación de la incertidumbre e inestabilidad en el mercado de trabajo. Los japoneses fueron los primeros en entender que para lograr una fuerza de trabajo motivada, y predispuesta al desempeño en equipo y al aporte creativo, era indispensable asegurar una cierta estabilidad en el empleo y en los salarios y buscar una identificación mayor del trabajador con la empresa a través del desarrollo de un elaborado sistema de bienestar social. El mercado laboral competitivo fue sustituido por los incentivos y bonos de producción y por sistemas que estimulan la competencia —entre equipos de trabajo e individualmente— al interior de las empresas.

En el caso chileno, algunos de estos mecanismos existieron en el pasado en las empresas grandes, en rubros tales como el acero, el petróleo, la energía, el cobre, el transporte, las comunicaciones, el papel, la celulosa y el azúcar. Ello dio origen a una fuerza de trabajo integrada a la actividad productiva y, consecuentemente, a un sindicalismo menos radicalizado.

En cambio, en el sector comparativamente más débil de las empresas medianas; en actividades como las textiles, la metal-mecánica, o el cuero y calzado, los empresarios no tuvieron la capacidad o la visión de desarrollar relaciones estables de largo plazo con su fuerza de trabajo. El resultado fue un sindicalismo más politizado y radical, que presionó desde fuera de la empresa por reivindicaciones más globales de cambios de fondo en el sistema económico.

Como puede verse, la opción entre una mayor o una menor estabilidad para la fuerza de trabajo tiene un impacto que

abarca dos dimensiones: la motivación del trabajador para hacer aportes creativos que eleven la productividad en la empresa; y la configuración de al menos dos tipos posibles de organización sindical, con dosis muy diferentes de cooperación y conflicto en su comportamiento negociador e incluso en su orientación política.

En síntesis, un esquema de desarrollo que procure movilizar coherentemente todos los recursos del país, especialmente el talento creativo y la inteligencia, a través de la cooperación entre el Estado y los agentes económicos, parece ser un punto de partida necesario para reanudar un crecimiento vigoroso de la economía chilena en el futuro.

Se trata de organizar el esfuerzo del desarrollo en torno a unas cuantas tareas prioritarias como la generación de empleo, la modernización e innovación tecnológica y la integración social.

La movilización eficaz de los recursos disponibles supone no sólo concertación entre los agentes. También requiere la voluntad del país de crear sus propias ventajas comparativas en la división internacional del trabajo. Para ello hay que concentrar recursos en ciertas actividades y usar, cuando sea necesario, instrumentos selectivos para promover su crecimiento. Un enfoque de esta naturaleza permitiría enfrentar, con mejores probabilidades de éxito, el desafío del desarrollo de una economía hoy severamente restringida por la herencia de la crisis monetarista.