

Producción-Distribución: Un equilibrio necesario. Concertación Política para un Modelo Económico

Klaus Esser

Klaus Esser: Politólogo y economista alemán. Director de la División de Procesos de Industrialización de los Países en Desarrollo del Instituto Alemán para el Desarrollo (DIE), de Berlín. Autor de numerosas publicaciones sobre América Latina, sobre política industrial y tecnología y problemas del desarrollo en general.

La principal causa del derrumbe de la democracia chilena, según el autor, se debió a que su estabilidad dependía cada vez más de políticas distributivas que el sector productivo ya no podía financiar.

Afirma que la dictadura, con sus experimentos monetaristas, abandonó la meta de industrialización que había inspirado a todos los gobiernos desde la década de los años 30. La política económica de los militares, nefasta en sus resultados, ha conducido, dice, a un proceso de concentración sin precedentes de la propiedad y el ingreso.

Finalmente, sostiene que en Chile no queda más remedio que ensayar un nuevo comienzo acordado entre el Estado, los empresarios, los sindicatos y las cooperativas, con el fin de formar un pacto social duradero y dirigido al fortalecimiento del sector productivo, que permita al mismo tiempo una "distribución con disciplina".

El proceso de industrialización chileno tropieza con obstáculos cada vez más grandes desde mediados de los años de la década del cincuenta. La sustitución planificada de importaciones, que siguió a la fase de sustitución espontánea en los años cuarenta, estaba orientada hacia el desarrollo de la industria básica. Esta absorbió grandes volúmenes de inversión, encontró una demanda intraindustrial insuficiente y se hizo obsoleta por falta de tecnología propia. Algunos "sectores dinámicos" de la industria se entregaron a inversionistas extranjeros sin exigir

nada a cambio. Por ejemplo, éstos invirtieron en las ramas de bienes de consumo duraderos incluyendo la industria automovilística, pero no crearon niveles significativos de demanda intraindustrial puesto que, debido a la limitación del mercado interno, no pasaron de ser plantas ensambladoras representando, además, una fuerte carga en la balanza de pagos. No hubo grandes esfuerzos para desarrollar una industria nacional de bienes de capital, es decir, el núcleo tecnológico de todo proceso de industrialización; en consecuencia, el país seguía dependiendo de nuevas tecnologías importadas de los países industrializados.

ESTANCAMIENTO INDUSTRIAL

El interés del Estado en la industria básica, que representó una carga enorme para el fisco nacional, por una parte, y la inversión extranjera directa, que tampoco tardó en estancarse, por la otra, dejaron al sector privado nacional, o sea, a la burguesía industrial nacional, oportunidades de desarrollo sobre todo en las ramas no dinámicas. En general, el Estado no sometió a la industria a presiones modernizantes, sino que la mimó en múltiples aspectos. Sólo cuando la dinámica del mercado mundial comenzó a declinar, el Estado la expuso al "proceso de aprendizaje a través de la exportación". Además, el sector agrícola (latifundios y minifundios) se desarrolló muy lentamente, generando poca demanda de insumos industriales y bienes de consumo, y tampoco contribuyó mucho a la exportación. La importación de bienes intermedios y de capital fue posible gracias a la exportación del cobre, cuyos precios fluctuaban mucho. La industrialización por sustitución de importaciones, ajustada principalmente a las necesidades de los sectores con alto poder adquisitivo, se agotó pronto sin que fuerza política alguna planteara su superación. He aquí la causa principal del derrumbe de la democracia chilena: su estabilidad dependía cada vez más y más de políticas distributivas a favor de la clase alta, las crecientes clases medias y, finalmente, también de las clases bajas, que el sector productivo ya no podía financiar. Además, la población creció muy rápidamente.

REFORMAS SOCIALES Y ECONOMICAS

El gobierno demócrata cristiano de Frei intentó superar el estancamiento del proceso de industrialización mediante una reforma caracterizada por los tres elementos siguientes: se pretendió expandir el mercado interno a través de una reforma agraria, el fortalecimiento de las organizaciones intermedias e, indirectamente, la nacionalización de las grandes minas de cobre. Esta concepción reformista se puso en práctica con suma cautela y - probablemente por esto mismo - enfrentó la reacción cada vez más dura de la oposición conservadora apoyada por

algunos países industrializados. La movilización política a través de los partidos, sindicatos y cooperativas generó demandas distributivas que el gobierno no podía satisfacer. Esto fue agravado por el hecho de que se subestimó la dimensión tecnológica de la reforma agraria y que los intentos de aumentar la exportación de bienes de capital se vieron ensombrecidos por un "pesimismo exportador" generalizado. Además, numerosos proyectos de industrias exportadoras basadas en materias primas tenían plazos de maduración bastante largos, favoreciendo a los gobiernos posteriores. El resultado más resaltante de este modelo reformista fue la división del electorado en tres campos, que existen aún en la actualidad. En las elecciones presidenciales de 1970, la derecha obtuvo el 34.9 por ciento de los votos; el centro demócrata cristiano, desplazado ligeramente hacia la izquierda, ganó 27 por ciento y la izquierda unida (Unidad Popular), 36.3 por ciento.

El gobierno de Allende aceleró el programa de reformas, sobre todo en el sector agrícola, apoyándose en políticas distributivas que pronto originaron un déficit presupuestario del orden del 30 por ciento del PIB y desataron una inmensa presión a importar. Confiaba en que el crecimiento de la demanda no sólo agotaría la capacidad instalada de la industria, sino que además generaría inversiones (a pesar de las nacionalizaciones y los controles). Tal política económica, mucho más orientada hacia la distribución y aún menos atenta al sector productivo que la del gobierno demócrata cristiano, hizo que el gobierno perdiera el control de las principales variables macroeconómicas: la inflación llegó a más de 400 por ciento y, ya desde fines de 1972, no se podía distinguir línea económico-política alguna. Contra la Unidad Popular, que no hizo grandes esfuerzos para conseguir la colaboración del centro sino que realizó un programa económico demasiado ambicioso para su fuerza política real, se aliaron la derecha, sectores crecientes de las clases medias angustiadas, los Estados Unidos y otros países industrializados, así como las fuerzas armadas, que derrocaron al gobierno el 11 de septiembre de 1973.

NEFASTOS EXPERIMENTOS MONETARISTAS

Los militares acabaron con las instituciones democráticas, los partidos políticos, los sindicatos y cooperativas, anularon la mayor parte de la reforma agraria, introdujeron reducciones drásticas de los salarios y del gasto social, y limitaron el papel del Estado. Numerosas personas calificadas abandonaron el país; la educación e investigación, factores importantes en todo proceso de industrialización, se descuidaron totalmente. La meta de industrialización, que había inspirado a todos los gobiernos desde la década de los años 30, ya no importaba en los experimentos monetaristas que se iniciaron entonces. Fue

sustituida por el objetivo principal de combatir la inflación, perseguido primero a través de métodos tradicionales tales como saneamiento del presupuesto nacional, reducción salarial, presión a exportar y luego, en el marco del "enfoque monetarista de la balanza de pagos", mediante la sobrevaluación de la moneda. Las empresas que habían tomado crédito y realizado inversiones confiando en el nuevo clima, se vieron expuestas a una exagerada presión de adaptación debido a la liberalización de las importaciones, más aún cuando no existían políticas sectoriales para facilitar la reestructuración y la sobrevaluación de la moneda disminuía aceleradamente sus oportunidades de exportar. El "proceso de ajuste", claramente intencional, no condujo a la selección de empresas eficientes y fuertes en los mercados exteriores, sino a la desindustrialización, que fue muy marcada debido a que la prolongada fase de sustitución de importaciones había obstaculizado el surgimiento de empresarios modernos.

Los resultados de esta política económica son nefastos. La privatización de empresas estatales y quiebra de muchas compañías fue aprovechada por algunos grupos quienes no se dedicaron a la producción, sino a la especulación. La esperada inversión extranjera no se presentó, excepto en el sector minero, dado que ella se centra en las aglomeraciones industriales de la región, especialmente en Brasil, desde donde se provee los mercados menos interesantes. Mientras la exportación de productos agrarios de temporada creció, la mayor parte de la agricultura entró en decadencia. La industria pesquera se expandió sin control y enfrentó pronto el problema de captura excesiva. Los proyectos antiguos (p.ej. los de la industria de la madera, celulosa y papel) maduraron y contribuyeron a la exportación, pero los nuevos proyectos se centraron principalmente en la infraestructura y la industria armamentista. El aparato militar se convirtió en carga cada vez mayor para el presupuesto nacional. Los salarios siguieron en descenso (también en 1984), el desempleo subió al 16 ó 20 por ciento; sin considerar los programas de trabajo que son insuficientes para sobrevivir, llega al 25 ó 30 por ciento. La sociedad presenció un proceso de concentración sin precedentes de la propiedad y del ingreso. Gran parte de las clases medias empobreció y más de un tercio de la población vive un proceso de pauperación igual que en los países pobres de América Latina.

LA MAYOR DEUDA PER CAPITA DEL CONTINENTE

La deuda externa de Chile alcanza 21 mil millones de dólares (PIB: 19 mil millones), es decir, la más alta deuda per cápita de la región. Los intereses sumaron 2 mil millones de dólares en 1984; para el año en curso, los intereses y pagos de capital alcanzan más de 4 mil millones de dólares. A pesar de que el FMI y el

Banco Mundial se muestran complacientes con Chile, la banca comercial de los países industriales no quiere conceder nuevos créditos, pues el sector productivo y la exportación no pueden garantizar ni el pago de los intereses, y a pesar de ello los bienes de consumo superfluos representan todavía el 28 por ciento de las importaciones. El ajuste se carga unilateralmente a las clases medias y bajas, mientras la fuga de capital de las clases alta y media alta continúa sin freno. La fase en que la política económica se orientó más hacia las necesidades del sector empresarial es seguida por el reestreno de políticas neoliberales. Esto significa que no se intenta reforzar la política de estabilización, que resulta en un "ajuste hacia abajo", mediante la puesta en práctica de medidas de fomento industrial, tecnológico y de investigación, que aumentarían la "capacidad transformadora" del sector productivo.

PRODUCCION-DISTRIBUCION: UN VINCULO NECESARIO

Chile afronta una recesión que intensificará el malestar político y social. La división de los grupos democráticos en tres bloques sigue siendo un obstáculo. Los militares no permitirán sino un gobierno de centro-derecha, mientras puedan, aunque en elecciones democráticas ganaría, muy probablemente, el centro-izquierda o incluso la izquierda sola. La cuestión central sigue siendo, también después de Pinochet, la factibilidad de la concertación de las fuerzas políticas superando los frentes partidistas tradicionales y permitiendo así centrarse en pocos aspectos económicos. Es también posible que la persistencia de los tres frentes políticos dentro de un marco democrático vuelva a producir un bloqueo de la política económica: bajo un gobierno de derecha, el Estado no tendrá autonomía suficiente para promover un desarrollo empresarial dinámico; la izquierda propugnará la transformación del sistema, para lo cual le faltará fuerza, y por supuesto, medidas distributivas, aunque ya no hay mucho que distribuir en Chile. Un centro capaz de vincular la distribución con la producción podría surgir a partir de una alianza entre demócrata cristianos y socialistas, destinada a realizar un programa moderadamente nacional-reformista.

Este programa debe centrarse en la creación de un núcleo empresarial nacional mediante modernas políticas agrarias, industriales, tecnológicas y de exportación apoyadas por medidas sociales, sectoriales, regionales y ecológicas. La creación de tal núcleo empresarial requiere una serie de estudios empíricos a fin de determinar el inventario industrial existente. Dado que muchos empresarios y ejecutivos tradicionales no abandonarán sus actitudes acostumbradas, se impondrá un proceso de selección de empresas según su capacidad de modernización tecnológica, especialización y disposición exportadora. Tal proceso puede ser

organizado mejor por un banco de fomento, con lo cual se evitarían los efectos contraproducentes de los programas de fomento generales y cargas burocráticas adicionales para el Estado. Los escasos recursos financieros deben favorecer el pequeño grupo de "empresas nuevas" de tamaño mediano en los sectores agrario e industrial. Estas empresas ofrecen buenas perspectivas de desarrollo sobre la base de fomento selectivo y pueden ser evaluadas a corto plazo.

Lo anterior no excluye que se someta a todas las empresas a la presión de modernizar su tecnología mediante sistemas de primas y sanciones que ahora no existen y cuya finalidad es la adaptación e imitación acelerada de las tecnologías incorporadas. El muy reducido campo de acción del Estado y el sector privado puede ampliarse más fácilmente a través de la concentración de inversiones relativamente pequeñas, pero tecnología-intensivas en el sector productivo. Habrá que mejorar la competitividad regional e internacional de la agricultura y la industria, asegurando también el suministro de bienes de consumo masivo a precios accesibles para el pueblo. La exportación se apoyará más en productos derivados (madera, contraenchapados, muebles, celulosa, papel, pescado, mariscos, frutas, verduras, lana, textiles, cuero, calzado, productos intermedios de cobre, etcétera). En muchos de estos productos es posible aumentar significativamente la exportación en el mediano plazo. Algunas empresas en otros sectores tales como mecánica, química y artesanía, deben orientarse más hacia la exportación; también hay que fomentar el sector de bienes de capital para la agricultura e interesar a las empresas de ingeniería y asesoramiento, que se está desarrollando favorablemente, en los proyectos nacionales sin dejar de apoyar su competitividad internacional.

Un programa modesto como el anterior, dirigido a terminar de establecer, luego de casi 100 años de desarrollo industrial, un núcleo empresarial nacional con competencia tecnológica propia y cada vez más competitivo, sólo puede prosperar gracias a la estrecha cooperación entre un Estado relativamente autónomo y un grupo de empresarios y gerentes modernos. En el mismo contexto, las empresas tradicionales se verían obligadas más y más a adaptarse, y las numerosas pequeñas empresas se fortalecerían mediante la formación de cooperativas. Las medidas de política agraria, industrial, tecnológica, de investigación e importación deben ajustarse a los renglones más importantes de la exportación.

Chile debería seguir el ejemplo de los países industrializados pequeños, tales como Dinamarca, Finlandia, Nueva Zelanda, caracterizados por su especialización agrícola que lograron establecer circuitos internos basados en el aumento de la demanda de bienes de capital y consumo del sector agrario. De este modo, el

aumento de la exportación puede combinarse con la expansión del mercado interno y la sustitución selectiva de importaciones. La política comercial debe ajustarse al nivel de desarrollo del sector productivo. Hay que poner en práctica políticas selectivas de comercio, cooperación científico-tecnológica y financiación del desarrollo, que permitan emplear las relaciones externas a favor de la estrategia planteada. Puesto que las empresas grandes y modernas con gerencias diversificadas en las áreas de producción, innovación y finanzas, que permiten la integración más activa en el mercado internacional, no pueden surgir sino a largo plazo, se impone gerenciar la producción para la exportación a través de compañías comerciales o incluso una agencia coordinadora con experiencia internacional y medidas de fomento estatal activas (misiones comerciales, embajadas, etcétera).

NECESIDAD DE UN "PROYECTO NACIONAL"

Este programa requiere la concertación de las fuerzas, sobre todo la cooperación bien organizada entre el Estado, el sector privado y la ciencia, que hasta ahora no se ha buscado - ni antes de 1973 -, pero que parece mucho más viable dada la actitud pragmática de muchos actores. La adaptación e imitación de tecnologías para la agricultura y la industria es factible mediante la priorización de tecnologías seleccionadas, la amplia difusión de tecnologías modernas y tradicionales a fin de movilizar el potencial empresarial, la introducción de tecnologías modernas en el sector público a fin de aumentar su eficiencia, la estrecha cooperación de universidades y empresas en el campo de la investigación, así como el ajuste del sistema educativo a la demanda del sector privado.

Además se requieren medidas complementarias a fin de aumentar la capacidad transformadora de la sociedad y corregir los resultados del proceso de crecimiento. Esto no puede incluir mayor fomento financiero dada la limitación de la financiación interna y su necesaria concentración hacia el sector productivo. Se trata, más bien, de elaborar y poner en práctica aspectos como los siguientes:

- descentralización de las decisiones, sobre todo a nivel de la administración regional y local, a fin de deslastrar el Estado central mediante mecanismos autoadministrados

- fortalecimiento de la autoayuda local, que debería incluir programas de empleo y mantenimiento de los "pobres absolutos", a fin de reducir las expectativas distributivas dirigidas al Estado central que éste es incapaz de cumplir

- formación de cooperativas eficientes y otras organizaciones de autoayuda, fomentada por una agencia del Estado (suministro de materiales, servicios específicos, primas al éxito)
- reforma agraria selectiva, que sancione el uso insuficiente de la tierra y ejerza presión sobre las nuevas explotaciones o cooperativas para que aumenten la producción y modernicen su tecnología
- reforma del sistema educativo, a fin de garantizar una educación y formación práctica así como programas de investigación aplicada en las universidades
- finalmente, una política ecológica dirigida principalmente a evitar daños ecológicos.

Es probable que medidas como las arriba planteadas contribuyan más a la satisfacción de las necesidades más urgentes, la solución del problema de empleo y la unificación de las fuerzas políticas y sociales en torno a un "proyecto nacional", que los aumentos de salarios, imposibles de realizar en gran escala, que además pondrían en tela de juicio el programa de "desarrollo agrícola e industrial intensivo". Ellos permiten combinar el desarrollo tecnológico y social y poner en práctica ideas creativas y económicas. Podríamos citar ejemplos tales como una agricultura biológica (de baja demanda energética, de abonos químicos y pesticidas) que evite los desarrollos indeseables de los países industrializados; huertos pequeños para el autoabastecimiento de las clases pobres urbanas; primas para regresar al campo; pequeñas centrales eléctricas locales combinación del transporte ferroviario y autobuses; una red vial para bicicletas.

En Chile no queda más remedio que ensayar un nuevo comienzo, modesto, económico y consecuente, acordado entre el Estado, los empresarios, los sindicatos y cooperativas con el fin de formar un pacto social duradero y dirigido principalmente al fortalecimiento del sector productivo, que permita al mismo tiempo una "distribución con disciplina". La movilización social de las clases medias y pobres no debería dirigirse contra este proyecto, sino apoyarlo a través de la orientación favorable de los medios de comunicación masiva. Chile ya no puede continuar persiguiendo tres o más proyectos diferentes, sino que debe concentrarse en seguir **una sola vía** . Los sistemas de primas y sanciones, los instrumentos selectivos y transitorios de fomento y protección, las medidas complementarias que permiten al sobrecargado Estado centrar su atención en pocas áreas prioritarias (sobre todo en la cooperación con empresas modernas) y reducen los mayores desequilibrios sociales, deben actuar **en una sola dirección** .

Será especialmente difícil movilizar a los sectores medios privilegiados y consumistas occidentales para que apoyen este proyecto de desarrollo. Lo mismo puede decirse de parte de la inteligencia, que frecuentemente buscaba soluciones para el proceso de industrialización en el campo de las ideologías en lugar de centrar su atención en los problemas sociales concretos y propuestas tecnocrático-tecnológicas maduras.

El campo de acción política de Chile, actualmente muy limitado tanto en lo interno como en lo externo, puede ser ampliado en la medida en que logre concentrarse en un solo proyecto que, a través de la introducción del progreso tecnológico en todos los sectores - no sólo en el "sector moderno" como se hizo antes - facilite la homogenización creciente de las estructuras económicas y sociales, condición previa más importante de un proceso de industrialización dinámica. Además, debe reducirse la altísima proporción del gasto militar directo e indirecto a una medida aceptable y fortalecer las funciones de dirección y control del Estado para la puesta en práctica del proyecto acordado sin sobrecargarlo con funciones adicionales, como por ejemplo, un sector público importante.