

Capítulo II

Políticas económicas especificadas

Para alcanzar los objetivos descritos es necesario adoptar las siguientes políticas económicas en las áreas específicas que se indican.

A. POLITICA DE DESCENTRALIZACION

En el análisis de problemas y efectos que habían determinado el lento crecimiento de la economía chilena se mencionaban con insistencia las consecuencias negativas de las erradas políticas de intervención económica y el progresivo estatismo o hipertrofia de la actividad estatal directa en los más variados rubros de la vida nacional. Factores que, entre otros, han generado una estructura inadecuada de la organización económica y han determinado un uso ineficiente de los recursos productivos.

Entre las distintas causas que habían favorecido el auge del estatismo, se mencionaron: las presiones político-

sociales por aumentar el gasto público para suplir las deficiencias en empleo o inversión causadas por la baja tasa de crecimiento; la formación y mantención de clientelas políticas subsidiadas con trabajo en instituciones fiscales, semifiscales y entidades estatales autónomas; la aplicación defectuosa de teorías sobre planificación; el círculo vicioso de proteccionismo, intervención, estatismo, etc.

Sin embargo, hay otros elementos que no pueden ser definidos como propios del campo económico, pero no por eso pueden dejar de mencionarse. Estos elementos, que son de tipo cultural y político, serán mencionados sucintamente, pues su corrección ayudaría enormemente al desarrollo de una sociedad moderna y progresista. Entre ellos cabe destacar:

- **Paternalismo político.** Las raíces paternalistas de la sociedad chilena son muy hondas y tienen su origen en la tradición monárquica española que trasladó a la Colonia un modelo rígido de estructura social. Este modelo se fue transformando con el advenimiento de la República y la sociedad alcanzó un grado apreciable de movilidad. Sin embargo, ha subsistido en muchos aspectos la filosofía paternalista de “dar” y “esperar” beneficios, más que de “lograr” esos beneficios como resultado de un proceso de desarrollo.

Esta práctica paternalista tiende a resolver las injusticias o desigualdades sociales a través de la creación de beneficios, sin considerar sus efectos o factibilidad económica. Los resultados han sido en muchos casos desastrosos y contrarios al efecto que se perseguía. Es conveniente destacar que desde los orígenes de la República, la preocupación por los problemas sociales ha sido característica de nuestro sistema y que gracias a ella, la sociedad chilena ha evolucionado ace-

leradamente en este campo. Baste recordar que en el siglo pasado Chile fue una de las primeras naciones en el mundo que derogó la esclavitud; que los gobiernos de Montt y Balmaceda dieron auge a la educación para elevar las condiciones de vida de los sectores populares; que en el gobierno de Arturo Alessandri se inició un vasto programa de reforma social para proteger y elevar la condición económica de los trabajadores y que en períodos más recientes, las “reformas sociales” han sido el principal tópico de la actividad política.

Desgraciadamente, los legítimos deseos de progreso y transformación social, al estar implícitamente inspirados en un pensamiento paternalista han desembocado en una transferencia de responsabilidades al Estado y han acentuado la tendencia estatista.

- Otro factor, relacionado con el anterior, es la creencia vastamente difundida de que la “promulgación de una ley resuelve el problema”. Este poder mágico que se atribuye a la ley tiene variadas consecuencias; por una parte conduce a una extraordinaria proliferación de leyes que entran o condicionan numerosas actividades y por otra, hace necesario la creación de instrumentos de control para asegurar el cumplimiento de las leyes, lo que alimenta la necesidad de una frondosa burocracia.

Sin embargo, la consecuencia más grave es que normalmente las leyes no resuelven la totalidad del problema, lo que crea frustración y da la idea de la existencia de un sistema injusto. Además, la esperanza en el resultado mágico de la ley deforma la conciencia nacional, restando importancia al esfuerzo personal o

colectivo y colocando la responsabilidad en un “ente superior”, que en definitiva es el Estado.

- También ha influido negativamente el supuesto teórico, implícito en la mayoría de las doctrinas políticas en boga, de que “el Estado es el gestor del bien común”; lo que conduce a pensar en forma simplificada que toda la acción el Estado se identifica con el bien común y que, a contrario sensus la acción privada no conduce a ello.

Este concepto extralimita las funciones generales del Gobierno, y tiende a justificar el manejo directo de numerosas actividades de interés general, que podrían satisfacer el bien común bajo formas de organización diferentes a las típicamente estatales. No se duda de que es objetivo del Estado el velar por el bien común; pero es erróneo deducir necesariamente de ello un modelo de actividad estatista y centralizado.

Existen numerosos ejemplos, tanto nacionales como extranjeros, que ofrecen distintas alternativas de organización para el logro de objetivos específicos de interés general, en que la participación del Estado es reducida y en que la actividad de instituciones descentralizadas ha demostrado ser eficiente y dinámica. Un modelo vastamente conocido en Chile es el de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo para la vivienda, que han tenido un notable impacto en la solución de nuestro problema habitacional, a pesar de que ahora su acción se ha visto entrabada por la acción de organismos estatales. Estas instituciones muestran que la comunidad puede organizarse a través de instituciones no estatales para el logro de intereses generales y alcanzar en ello un alto grado de eficiencia.

- Una característica del desarrollo político chileno ha sido la multiplicidad de partidos y movimientos políticos. La existencia de muchas corrientes de opinión canalizadas en forma independiente, ha dado gran importancia a las luchas ideológicas y ha obligado a los partidos a acentuar sus discrepancias ideológicas para diferenciarse de sus competidores, a la vez que ha incentivado el desarrollo de modelos totalistas que, en forma teórica, se suponen capaces de resolver todos los problemas nacionales.

La notoria falta de pragmatismo en el sistema político y el énfasis en la diferenciación ideológica han impedido una evaluación profunda de los problemas reales del país, y con ello, se han retrasado las posibilidades de progreso efectivo, a la vez que se ha impuesto una inestabilidad endémica a la aplicación de políticas económicas, ya que sólo por excepción un partido ha logrado la mayoría suficiente para gobernar por sí solo y lo común ha sido la formación de alianzas transitorias.

La existencia de un sano pragmatismo, en el análisis y solución de los problemas chilenos, habría evitado dolorosos y frustrados experimentos, a la vez que habría eliminado las tendencias infantilistas de creer que los grandes problemas nacionales pueden resolverse de la noche a la mañana, sin esfuerzo sostenido y con la sola aplicación de recetas fáciles y demagógicas.

Dado que la acción del Estado ha sido progresivamente mayor, las pugnas ideológicas o doctrinarias se han propagado a muchas áreas de actividad, entorpecidiéndolas o limitándolas, frustrando en esta forma enormes posibilidades de desarrollo.

La corrección de las deficiencias anotadas conduce a plantear un modelo de desarrollo basado en una economía descentralizada, en que las unidades productivas sean independientes y competitivas para aprovechar al máximo las ventajas que ofrece un sistema de mercado. Además, se hace necesario ampliar las bases y mecanismos de participación, no sólo en relación al proceso de producción sino también en otras áreas, como las relacionadas con el desarrollo social, cultural y asistencial. En esta forma será posible superar las consecuencias negativas del paternalismo, simplificar los sistemas legales y restringir los problemas ideológicos y doctrinarios al campo que les corresponde.

La política de descentralización supone:

1. El esclarecimiento de las funciones del Estado.
2. Utilización del mercado para asignar eficientemente los recursos.
3. Independencia administrativa de las unidades económicas.
4. Desarrollo de organismos intermedios.
5. Efectiva participación.
6. Simplificación de los sistemas legales y de control estatal.

1. EL ESCLARECIMIENTO DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO

Las funciones básicas del Estado moderno en el campo económico y social son las de promover las condiciones esenciales para que la comunidad utilice en forma eficiente sus recursos y alcance un alto nivel de vida. Además, debe velar por que el proceso de crecimiento conduzca a una dis-

tribución equitativa del ingreso y a la erradicación de la extrema pobreza que afecta a sectores importantes de la población. También deberá promover políticas sociales y educacionales que aseguren la igualdad de oportunidades y la posibilidad de acceso, a todos los ciudadanos, a las ventajas económicas y culturales de la sociedad moderna.

Dentro del marco de descentralización, la acción del Estado tiende a ser indirecta. Es decir, sólo por excepción los organismos fiscales realizan la gestión de empresas o servicios. El reconocimiento de las ventajas del mercado, lleva a un modelo de planificación descentralizada que tiene por objeto evitar las distorsiones o imperfecciones que se produzcan en el sistema económico, siendo esencial que se utilice el sistema de precios como indicador de la escasez relativa de los diversos bienes y recursos.

En el sistema de planificación descentralizada, la política monetaria y fiscal permite evitar fluctuaciones económicas de importancia que conduzcan a situaciones generalizadas de crisis y desempleo. El sistema tributario permite resolver los problemas de economías y deseconomías externas en que el costo y/o beneficio privado es diferente de su valor social. La acción de los monopolios se resuelve ventajosamente a través de una política de comercio exterior o por un adecuado control de precios. Las desigualdades de ingreso se corrigen por la vía tributaria y por gastos compensatorios del sector público. En síntesis, una adecuada planificación global y descentralizada debe asegurar el correcto funcionamiento de los mercados; esto hace necesaria la intervención activa del Estado en la economía a través de políticas globales para lograr una eficiente asignación de recursos y una distribución equitativa del ingreso. Un sistema de esta naturaleza es absoluta y totalmente diferente del modelo capitalista clásico del siglo pasado en que la política económica se distinguía por su pasividad.

Además debe ser preocupación del Estado el asegurar un marco institucional estable, con un sistema impersonal y no discriminatorio en la toma de decisiones y en la aplicación de las normas o controles que se establezcan.

Finalmente, debe considerarse que la acción indirecta del Estado facilita su rol arbitral en los conflictos económicos y sociales ya que las personas no dependen directamente de él. También facilita un control efectivo sobre el sistema económico, ya que la esencia del control es que sea realizado por un tercero. La práctica ha demostrado que cuando el Estado gestiona una actividad, el nivel de control efectivo disminuye notoriamente, tal es el caso de numerosas empresas estatales que ya en gobiernos anteriores tenían atrasados sus balances en uno o dos años imposibilitando cualquier análisis de su eficiencia relativa. En este ejemplo, resulta claro que la autoridad encargada de fiscalizar se torna complaciente, ya que el fiscalizado forma parte del aparato político-administrativo del Gobierno. El corolario es que en un sistema centralizado la autoridad política no controla, porque nadie es eficiente en el control de sí mismo. Además, las órdenes de la autoridad administrativa operan a través de la elite burocrática de funcionarios, y de allí llegan a las bases con todos los riesgos e intereses de dicha burocracia. En un sistema centralizado, las relaciones entre la autoridad política y los subalternos son lentas y difíciles, porque generalmente se trata de relaciones entre iguales por pertenecer a la misma ideología o partido. Las órdenes del planificador a su "compañero" gerente, no tienen la fuerza de una medida tomada por la autoridad política en un sistema descentralizado, donde el no cumplimiento tiene sanciones pecuniarias claras y precisas que generan pérdidas al afectado.

Por otra parte, el proceso de planificación en los sistemas centralizados implica la fijación de metas a las unidades productivas, y dada la ineficiencia o poca relevancia que den-

tro del sistema se otorga a los precios, lo común es establecer metas en unidades físicas. Este sistema conduce a su vez a una serie de ineficiencias, las que normalmente se traducen en mala calidad de los artículos fabricados; en falta de interés por incorporar a ellos avances tecnológicos que beneficien al consumidor y en la absoluta despreocupación por los costos. En otras áreas de la producción, y dada la enorme variedad de tipos de un producto, se suelen establecer medidas de volumen físico, toneladas o kilos, por ejemplo, creando la tendencia a utilizar materiales más pesados en la fabricación de productos. El problema que enfrentaron los planificadores soviéticos para establecer un control adecuado en las fábricas de lámparas es ilustrativo al respecto, cuando se establecieron metas de producción en función del volumen, la medida fue: kilos de lámparas fabricadas anualmente; esto trajo como resultado la aplicación de aleaciones de plomo en la fabricación sustituyéndose las aleaciones de aluminio que era más liviano; el resultado fue que disminuyó el número de unidades fabricadas pero el tonelaje de producción aumentó. Se corrigió el sistema estableciéndose como medida el número de lámparas fabricadas; como resultado de ello se observó una tendencia a producir unidades pequeñas y se eliminaron los modelos de mayor tamaño, lo que se tradujo en un desequilibrio en los mercados, se acumularon stocks de lámparas pequeñas y se recibieron reclamos por la escasez de lámparas grandes.

La corta experiencia chilena muestra, en algunos rubros, ejemplos similares: en el caso de la industria textil, se establecieron metas de producción en metros o yardas tejidas y el resultado ha sido una notable baja de calidad por el expediente de disminuir el número de hilos por cm^2 ; con lo que se altera la trama del tejido. En las industrias de bienes durables que fabricaban numerosos artículos que van desde refrigeradores, lavadoras, cocinas, hasta estufas y secadores

de pelo, se ha empezado a hablar en la propaganda oficial del número de “artefacto” fabricados; en esta forma se ocultan las bajas de producción de aquellos productos más complejos o de mayor valor, ya que es evidente que con los recursos destinados a fabricar un refrigerador se pueden fabricar varias docenas de estufas.

A los problemas de planificación enunciados se agregan otros, y que se derivan de la necesidad que tienen los planificadores de consultar a los ejecutivos de las fábricas sobre su propia capacidad de expandir la producción. Estos, por naturaleza, son renuentes a establecerse metas difíciles de cumplir, por lo que normalmente establecen como prerequisite para aumentar la producción el aumento de inversiones; llevando en algunas ocasiones a sobreinvertir en algunos sectores, y en otros justifica al administrador para mantener los niveles existentes de producción.

Por otro lado, el sistema de planificación descentralizada permite un verdadero control de la economía al concentrar la atención en pocas políticas globales que tienen efecto multiplicador tipo palanca; en cambio, la acción directa que implican las políticas centralizadas obliga a la atención y coordinación de cientos y miles de pequeños y variados detalles, con lo que la maquinaria del Gobierno necesariamente se agiganta y pierde coherencia y eficacia.

2. UTILIZACIÓN DEL MERCADO PARA ASIGNAR EFICIENTEMENTE LOS RECURSOS

El problema central de toda economía es utilizar eficientemente los recursos, por naturaleza escasos, para derivar de ellos un máximo de producto que permita satisfacer adecuadamente las necesidades crecientes de la población.

En las circunstancias actuales la economía chilena tiende a un sistema de planificación centralizada, en que las decisiones de cómo asignar recursos están en manos de la autoridad gubernativa que controla no sólo los mecanismos indirectos de orientación económica, sino que además, tiende a monopolizar la gestión de todas las unidades de producción, distribución o financiamiento. Los problemas de una economía centralmente planificada son variados y múltiples, y no serán analizados en detalle; baste señalar que, a pesar de los avances teóricos que la ciencia económica ha realizado en modelos de planificación, estos modelos son de limitada aplicación práctica y que la cantidad de información que se requiere, así como la oportunidad y precisión de ella, impiden que la utilización de estas técnicas sustituya al mercado en la compatibilización de flujos de insumos y productos entre las diversas unidades productivas y entre éstas y los consumidores.

Los resultados del modelo centralizado, tanto en Chile como en otras naciones, ponen en evidencia sus debilidades, y debido a la ineficiente utilización de recursos a que conduce, se hace necesario generar altísimas tasas de ahorro e inversión para obtener tasas de crecimiento razonables. Esto implica que es necesario restringir el consumo de la población durante un largo período. Por otra parte, en los países de economía de mercado ha sido posible obtener altas tasas de crecimiento a la vez que se ha elevado sustancialmente el nivel de vida de la comunidad porque hay una mejor utilización de los recursos productivos. En las economías de mercado, la existencia de precios libremente determinados por la competencia tanto de productores como de consumidores refleja la escasez relativa de los bienes, permitiendo asignar recursos a aquellas áreas en que la productividad de ellos es mayor.

El sistema de mercados implica mecanismos claros, automáticos e impersonales de premios y castigos, a la vez

que proporciona incentivos suficientes que se avienen a una característica central del ser humano: su capacidad y voluntad de obtener para él y su familia un destino mejor. El rol de los incentivos económicos es clave tanto para generar una alta productividad en el trabajo, como para inducir a una elevada propensión al ahorro y la inversión que permiten acrecentar las disponibilidades de bienes futuros. Los problemas de redistribución del ingreso que puedan generarse por las diferencias de productividad y de riqueza de distintos individuos se solucionan a través del Estado con el aparato tributario, educacional, previsional y de subsidios directos.

3. INDEPENDENCIA ADMINISTRATIVA DE LAS UNIDADES ECONÓMICAS

En el modelo descentralizado las unidades económicas se gestionan en forma independiente de la autoridad central. El funcionamiento del mercado, la apertura al comercio exterior y el establecimiento de políticas globales de ordenamiento de la economía harán posibles un alto dinamismo y un rápido crecimiento.

Dado el alto grado de estatización existente en la actualidad, la descentralización de las unidades productivas plantea complejos problemas de transferencia. Este tema será discutido en detalle en el análisis del Area Social. Sin embargo, cabe señalar que es posible ordenar la economía en términos descentralizados, utilizando para ello variadas formas de organización productiva como empresas privadas, cooperativas, empresas de autogestión, empresas de usuarios, empresas con participación, etc., según convenga al orden social y según sean los intereses y preferencias de sus trabajadores y propietarios. También es importante señalar que, por razones de interés público o por necesidades estratégicas,

algunas empresas subsistirán por largo tiempo como empresas del Estado o empresas mixtas; tal es la situación de ferrocarriles, Gran Minería del Cobre, ENAP y otras. En estos casos las empresas deberán administrarse de acuerdo a las realidades que impone una economía de mercado y la autoridad central deberá velar para que se maximice la eficiencia en su gestión.

4. DESARROLLO DE ORGANISMOS INTERMEDIOS

Existen numerosas áreas de actividad, principalmente el sector servicios, que normalmente no se incluyen en el análisis de la política económica tradicional, a pesar que implican enormes transferencias de recursos y gravitan en forma sustancial en el bienestar de la población; tal es el caso de la salud, la previsión social y la educación.

Las tendencias estatistas que han caracterizado a la economía han facilitado una gran injerencia del Gobierno en estas actividades y por otra parte, dado que los servicios mencionados son indispensables, resulta más simple establecer mecanismos de financiamiento tributario u obligaciones legales equivalentes, lo que ha reafirmado el estatismo en estas áreas.

Sin embargo, es posible administrar en forma descentralizada servicios de esta naturaleza, aun cuando parte importante de sus costos estén subsidiados y el subsidio sea financiado por la vía tributaria. La universidad es un ejemplo en que existe la administración independiente a cargo de la comunidad universitaria y en que el financiamiento ha sido en gran parte estatal.

En la educación media y técnica es deseable una mayor descentralización, a la vez que una participación más directa de los padres y apoderados. La creación de organismos edu-

cacionales intermedios ya sea a nivel de comuna como existe en algunos países, ya sea a nivel de regiones, posibilita una mayor descentralización y hace posible una participación más directa de la base social en estas actividades. Algunos ejemplos en materia de autoconstrucción de escuelas demuestran las posibilidades latentes y el interés de las comunidades por participar en ellos.

Alternativas semejantes pueden plantearse en el área de la salud y muy especialmente en la previsión, donde existe amplia experiencia en otras naciones sobre sistemas descentralizados y competitivos que hacen posible un alto grado de participación de los usuarios y aseguran servicios eficientes a costos razonables.

El desarrollo de organismos intermedios no sólo descarga al Estado de un pesado sistema burocrático, sino que también permite elevar la eficiencia de los servicios, movilizar las capacidades de los usuarios, ampliar la base de participación social en las áreas de interés público y trasladar parte importante de los mecanismos de control a la comunidad.

Otra área que merece un análisis más profundo del que es dable realizar en este estudio, es la que dice relación con la descentralización geográfica de la actividad propiamente estatal. Es una constante histórica la crítica al centralismo radicado en Santiago versus el abandono más o menos parcial de las provincias. Es evidente que dentro de la tendencia estatista, la lógica propia del proceso tiende a centralizar en un solo punto la toma de decisiones y éste es, lógicamente, el punto más alto de la pirámide organizativa, ya sea el Ministerio o la Jefatura del Servicio, que están radicados en Santiago. Por razones de escala no cabe pensar en una descentralización a nivel de provincias ya que hay algunas de muy reducida población; lo más cuerdo parece ser la determinación de cuatro o cinco sedes regionales de características

homogéneas que coordinaran y descentralizaran las tareas del Gobierno. En algunos servicios esto se ha realizado; lo mismo ocurre con la administración de la justicia que tiene Cortes de Apelaciones regionales y algo similar se ha aplicado a la organización de las Fuerzas Armadas.

5. EFECTIVA PARTICIPACIÓN

Las medidas generales de descentralización esbozadas llevan en forma paralela un aumento sustancial de la participación de los diversos grupos sociales en el quehacer colectivo de la nación.

En efecto, la ampliación de numerosos puntos de acción y toma de decisiones, fracciona y reparte el poder trasladándolo desde la cúspide hacia la base.

En el área de producción la existencia de múltiples empresas, de características organizativas diferentes, permite no sólo la competencia y la creación de nuevas empresas, sino que traslada la responsabilidad por el éxito o fracaso de ellas a empresarios, técnicos y administradores. El desarrollo de algunas formas específicas de empresas como las de usuarios, de trabajadores, cooperativas y empresas de participación permiten difundir aun más la estructura de poder trasladándola hasta los mismos trabajadores.

En aquellas áreas de interés colectivo o social, la formación de organismos intermedios que asuman la responsabilidad de esas funciones hará posible también una participación creciente de la base social.

6. SIMPLIFICACIÓN DE SISTEMAS LEGALES Y DE CONTROL ESTATAL

Se ha mencionado la proliferación y leyes y las creencias, casi mágicas, en la eficiencia de la ley para resolver problemas. La descentralización económica y social requiere de un cuerpo de leyes simples, estables y que estén orientadas en forma positiva, de manera que aquellas materias que no estén expresamente prohibidas se entiendan como claramente permitidas, superando el problema de que para iniciar muchas actividades es necesario una ley especial, un decreto o un reglamento específico. La filosofía de descentralización supone que es el encauzamiento del esfuerzo colectivo más que la virtud de la ley lo que puede resolver los problemas.

Las transformaciones en esta dirección no se logran de la noche a la mañana; sin embargo, es esencial iniciar un proceso en este sentido para liberar iniciativas, readecuar el uso de recursos y dinamizar la actualización de fuerzas latentes, con el objeto de lograr una alta tasa de crecimiento y un aumento en los niveles de vida de cada chileno, especialmente los de los grupos más desvalidos.

B. POLITICA DE COMERCIO EXTERIOR

La política de comercio exterior chileno —con muy breves interrupciones— ha sido nefasta para el país pues ha limitado seriamente nuestra tasa de crecimiento económico al restringir el acceso de recursos productivos a los sectores exportadores que son los que tienen el más alto potencial de desarrollo. En efecto, a través de los mecanismos descritos en el diagnóstico presentado, vimos como dicha política ha creado fuerzas artificiales que han favorecido la sustitución de importaciones, especialmente de bienes suntuarios o prescindibles al menos. El bajo tipo de cambio incentiva todo tipo de importaciones; para evitar problemas de balanza de pagos se crearon aranceles que limitaban la importación de bienes suntuarios y prescindibles y que permitían las importación de bienes de primera necesidad. El resultado ha sido una estructura de precios relativos internos que desincentiva la producción de bienes de primera necesidad y alienta la producción de bienes suntuarios y prescindibles. En muchos de estos últimos Chile no posee ventajas comparativas como para poder producirlos a precios competitivos con los mercados mundiales; de aquí que su producción sea exclusivamente para los pequeños mercados internos, incapaces de justificar la producción en gran escala que es necesaria para hacer visible la aplicación de la tecno-

logía moderna que permitiría rebajas sustanciales en los costos de producción.

La política cambiaria descrita ha desincentivado, por otro lado, a las industrias de exportación, ya que el bajo tipo de cambio reinante no permite cubrir los costos internos de producción a precios competitivos con los mercados mundiales. Un sector particularmente afectado por estas erradas políticas ha sido la agricultura y su posible industrialización. Incluso en el cobre el resultado fue negativo pues se sumó a factores políticos que inhibieron el nivel de nuevas inversiones, con lo que Chile perdió participación en el mercado mundial en los últimos 20-25 años.

La política de sustitución de importaciones ha tenido también repercusiones negativas en el rubro de las materias primas (CAP, PETRODOW, ENAP, Químicas, etc.) puesto que al encarecerlas, condena a la imposibilidad de competir y exportar a las actividades internas que las utilizan; muchas de éstas serían eficientes a niveles internacionales si pudieran obtener insumos a precios competitivos.

Por todo lo anotado se comprenderá que es difícil exagerar el papel que nuestras políticas de comercio exterior han jugado en el bajo y frustrante ritmo de nuestro desarrollo económico.

Para dinamizar nuestra economía y transformarla en un sistema eficiente que permita dar solución justa y rápida a nuestros problemas sociales y económicos, es imprescindible adoptar las siguientes decisiones:

1. ELEVAR EL TIPO DE CAMBIO A UN NIVEL REAL

Este tipo de cambio, junto con las otras medidas que se describen a continuación, equilibraría la Balanza de Pagos en

el mediano plazo y daría un poderoso incentivo a las exportaciones generales y en especial a la agricultura y minería.

2. MANTENER EL TIPO DE CAMBIO EN TÉRMINOS REALES A TRAVÉS DEL TIEMPO, SALVO QUE HAYA CAMBIOS EN LAS VARIABLES REALES DE LA ECONOMÍA QUE ACONSEJEN ALTERARLO

La mantención del tipo de cambio en términos reales es un requisito indispensable para lograr un traslado importante de recursos hacia industrias de exportación. En consecuencia, y mientras no se alcance una relativa estabilidad de precios, sería indispensable que el Banco Central siga devaluando en forma periódica y con la frecuencia necesaria, para que no haya devaluaciones demasiado altas o predecibles que induzcan a la especulación.

Es aconsejable, desde un punto de vista práctico, que el Banco Central elimine las fluctuaciones del tipo de cambio provocadas por situaciones de corto plazo. Un tipo de cambio fluctuante libremente crearía incertidumbre, en circunstancias de que lo que se necesitaría sería, precisamente, un alto grado de certidumbre para atraer inversiones al campo de las exportaciones.

Para distinguir entre estas fluctuaciones de corto plazo y fluctuaciones más permanentes, debidas a cambios en las variables reales de la economía, sería menester fijar una política de reservas que fuera indicando la necesidad de devaluar (estas devaluaciones son además de las producidas por la inflación). Una acumulación "excesiva" de reservas no llevaría necesariamente a disminuir el tipo de cambio; se preferiría efectuar ajustes arancelarios que aceleran la llegada a la tarifa común o, estando ya en ella, la rebajaran de nivel. De esta manera se mantendrían los incentivos a la inversión en indus-

trias de exportación. Una caída “excesiva” en el nivel de reservas llevaría a una devaluación que recobraría el equilibrio perdido.

Además de la política de reservas el Banco Central podría crear un mercado de divisas “a futuro” que indicaría lo que los exportadores, importadores e inversionistas proyectan como realidad futura. Compras o ventas excesivas a futuro indicarían la necesidad de estudiar las posibilidades de una devaluación o rebaja de aranceles, respectivamente.

Es fundamental que la política cambiaria no se altere y que se cree conciencia, tanto a nivel de Gobierno como del grueso público, de la importancia que tiene la permanencia de esta política; si, por ejemplo, se crean expectativas de que el tipo de cambio se elevará menos que los precios internos, se produce un efecto funesto en la asignación de recursos ya que el riesgo de invertir en el sector exportador aparece incrementado por la inestabilidad de la política cambiaria, lo que inevitablemente acarrea una contracción de las inversiones en este sector.

3. REBAJAR LOS ARANCELES EN GRADO IMPORTANTE AL MISMO TIEMPO QUE SE ALZA EL TIPO DE CAMBIO

Anunciar con amplia publicidad una política de desgravación arancelaria que, a partir de la rebaja inicial señalada en el punto anterior, empezaría a operar en forma automática.

El objetivo es llegar, en el menor plazo posible, a una tarifa única de alrededor de 30%. Esta tarifa sería igual tanto para bienes finales como para materias primas. Es importante que la tarifa sea igual para todo tipo de bienes pues así la tarifa efectiva (tarifa que mide la protección al valor agregado por los distintos procesos productivos) también es igual para todos los procesos productivos y ésta es una condición

importante para la asignación óptima de los recursos productivos nacionales.

La desgravación programada y anunciada permitirá que las empresas conozcan sus posibilidades reales tanto a corto como a largo plazo y puedan planificar su desarrollo en forma realista y eficiente. La tarifa efectiva ideal es de 0% pues así no se discrimina en favor de ningún tipo de actividad económica. Propiciamos una tarifa pareja e igual a un valor próximo a 30% porque ello permite algún grado razonable de protección a los sustitutos de importación y porque bajo el argumento de la tarifa científica, aun bajo distorsiones extremas, difícilmente se puede justificar una tarifa mayor.

Dicha tarifa permite un tipo de cambio menor que el que existiría sin ella; por esto la tarifa discrimina en contra de las exportaciones y a favor de los sustitutos de importaciones, de manera que podría ir acompañada de subsidios a las exportaciones en cuanto el presupuesto fiscal lo permita.

Para proteger a la industria nacional del posible dumping de sus competidores extranjeros, se establecerá un valor mínimo de aforo. En esta forma los productos afectados por el dumping no podrán entrar al país en condiciones de anomalía de precios y pagarán tarifas por su valor normal.

El aforo se determinaría de acuerdo a un promedio móvil de los precios internacionales de los últimos tres a cinco años; en esta forma las rebajas de costo que ocurran por razones tecnológicas serán tomadas en cuenta y no serán confundidas con el dumping.

4. ABOLIR LAS PROHIBICIONES DE IMPORTACIÓN,

sustituyéndolas por:

- Tarifas de acuerdo con el programa general automático anunciado, e

- Impuesto al consumo para aquellos productos en que no se desee gastar divisas y en los cuales, por lo mismo, no se deban gastar recursos en producirlos internamente.

5. CREAR MECANISMOS DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES,

tales como:

- Subsidios para asesoría y costos fijos de comercialización en el extranjero, y
- Créditos de corto y largo plazo. Estos créditos empezarán a funcionar como resultado de las medidas que se proponen para crear un eficiente mercado de capitales; pero sería aconsejable la intervención del Estado, por lo menos inicialmente, para acelerar el proceso.

La política de comercio exterior propuesta tendrá por efecto un cambio importante en los precios relativos internos que pasarán a reflejar los precios vigentes en los mercados mundiales. Este cambio de precios relativos es imperativo, pues sólo así Chile podrá provocar la reasignación de recursos internos que necesita para iniciar un proceso sostenido de rápido desarrollo económico. Los recursos productivos abandonarán las actividades más ineficientes y se volcarán hacia las actividades más eficientes entre las cuales se encontrarán preferentemente las exportaciones. Este proceso no es, obviamente, de corta duración y antes de que dicha reasignación se cumpla totalmente habrá un período de transición en que se presentarán dos problemas que habrá que solucionar y que son:

- Inflación adicional, y
- Cierta nivel de desempleo.

El cambio de los precios relativos supone la elevación del valor de algunos bienes en relación a otros. Teóricamente, si existieran las condiciones para una estabilidad total, las alzas de algunos precios deberían verse contrarrestadas por bajas en el valor de otros bienes y en promedio el nivel de precios no variaría. Sin embargo, estas condiciones ideales difícilmente se dan en la realidad, ya que existe un fenómeno de inflexibilidad a la baja de precios; esto significa que cuando hay disminuciones de demanda, los productores en el corto plazo tienden más bien a reducir su nivel de producción que a bajar los precios de sus productos, ya que el valor de los insumos y el costo de los salarios permanece constante. Por ello se estima que cuando se producen cambios en los precios relativos, esto acarrea en el corto plazo un aumento en el nivel general de precios. Dado que, en el momento de iniciar el presente programa económico, existirán presiones inflacionarias fuertes que habrá que desahogar, el problema de cambio de precios relativos se reducirá mucho ya que se alcanzará en un ambiente de alza generalizada en el valor de los bienes y servicios. En este caso bastará pues que algunos precios suban menos que otros. Este aspecto se tratará más detenidamente en el capítulo sobre Política Monetaria y en el capítulo final que trata sobre la secuencia de las políticas generales propuestas en el Programa Global.

El desempleo que se genere por la implementación de las medidas de comercio exterior propuestas será un fenómeno de corto plazo y menos grave de lo que pareciera a primera vista por lo siguiente:

- a) Las actividades más perjudicadas dan, globalmente, menor volumen de empleo que las actividades más beneficiadas; en consecuencia, el verdadero problema que se presentaría sería solamente por la posible falta de movilidad relativa de los factores.

- b) Para que se les creen problemas a las actividades ineficientes es necesario que se efectúen importaciones de los bienes que ellas producen. Estas importaciones serán inicialmente difíciles dadas las condiciones caóticas de reservas internacionales con que se iniciará el nuevo Gobierno; ello dará un período de respiro durante el cual se estarán expandiendo y creando nuevas fuentes de empleo en las actividades beneficiadas. Este efecto retardatorio vendrá del relativamente alto tipo de cambio “social” inicial y del hecho que los aranceles no bajarán de golpe; incluso quizás haya que estudiar medidas iniciales que eviten importaciones masivas —además de los impuestos al consumo— de artículos prescindibles en que haya gran demanda insatisfecha o el ánimo de crear stocks. Los impuestos al consumo de ciertos bienes tenderán a acelerar el traslado de recursos y a agravar el problema inicial de desempleo.
- c) Las actividades perjudicadas sólo necesitarían cubrir los costos variables (remuneraciones y materias primas primordialmente) para continuar operando; en consecuencia, muchas de ellas podrán seguir funcionando y desaparecerán solamente en forma gradual si son finalmente incapaces de mejorar su eficiencia.
- d) Es posible —y muy probable— que algunas de las actividades que aparecen como ineficientes, a los precios vigentes estén realizando utilidades monopólicas y que, en consecuencia, puedan rebajar sus precios sustancialmente renunciando a dichas utilidades. En aquellas en que éste sea el caso, el impacto de las medidas propuestas se verá aminorado e incluso puede llegar a desaparecer.

- e) Las medidas de comercio exterior adoptadas harán subir el precio de los bienes de capital en forma sustancial lo que significa que el costo de la mano de obra bajará en términos relativos. Este efecto se verá fortalecido por la reforma previsional, por la racionalización de la ley de inamovilidad y por el programa de estabilización que por fuerza tendrá que actuar sobre los sueldos y salarios en general. El resultado neto será un aumento de la cantidad de demanda de trabajo que atenuará la tendencia al desempleo provocado por las actividades más ineficientes.

- f) La integración de procesos productivos, el abandono de ciertas líneas de producción y la expansión de otras, pueden permitir reformas tecnológicas que incorporarían economías de escala hasta ahora inalcanzables y que significarían bajas de costos de cierta magnitud. Son numerosos los técnicos, por ejemplo, que aducen que la CAP es ineficiente porque se ve obligada a producir una gama exageradamente amplia de productos. Afirman que si se importaran ciertos productos y la capacidad productiva se concentrara en los restantes, CAP podría competir internacionalmente. De ser efectivo, esto sería de extraordinaria importancia pues permitiría obtener una rebaja sustancial en el costo de un insumo tan importante para otras actividades, como el acero.

Creemos interesante destacar que el efecto que las medidas de comercio exterior propuestas tengan sobre el bienestar del país puede ser importante y muy rápido, pues las actividades que primero y más se verán afectadas, serán las muy ineficientes y las muy eficientes.

Las ineficientes se verán afectadas adversamente pero éstas aportan muy poco en términos de bienestar; en conse-

cuencia, bastarán muy pocas divisas para reemplazar ventajosamente su aporte al consumo y/o a la inversión (ello sin contar con su aporte en recursos liberados). Las actividades muy eficientes, por otro lado, tienen obviamente gran capacidad para hacer aportes sustanciales al bienestar de la población y al expandirse irán absorbiendo recursos desempleados que hayan sido liberados.

6. REESTUDIAR LOS TRATADOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL Y MUY EN ESPECIAL EL PACTO ANDINO

La política de desgravación arancelaria y el establecimiento de paridades reales ayudará, en una primera etapa, a que Chile normalice sus situación con los países de ALALC y del Pacto Andino. En la actualidad nuestro país ha debido recurrir al sistema de cláusulas de salvaguardia para impedir importaciones que se podrían realizar debido al bajo tipo de cambio existente; por lo que en la práctica la aplicación de los tratados se encuentra suspendida. Sin embargo, en una segunda etapa, la existencia de un arancel común del Area Andina puede limitar o detener a un nivel no deseado el proceso de desgravación arancelaria, ya que la política aquí propuesta es más acelerada que la que establecen los tratados correspondientes. En este sentido Chile deberá promover una mayor flexibilidad en la aplicación de los acuerdos de integración y lograr que éstos se hagan compatibles con el nivel interno de tarifas que se desea alcanzar. Por otra parte, es interesante destacar que la política de comercio exterior aquí diseñada permitirá aprovechar gran parte de las franquicias otorgadas a Chile y que no se utilizan debido a la deficiente política cambiaria y arancelaria que se ha aplicado. Además, lo que nos parece más importante, colocará oportunamente al país en una situación verdaderamente competitiva con rela-

ción al resto del continente, por lo que el proceso de integración lejos de menoscabar nuestra economía o representar un riesgo para nuestra economía, encontrará al país preparado para pesar e influir en las decisiones del resto de los países asociados.

7. DISEÑAR UNA POLÍTICA RACIONAL DE ENDEUDAMIENTO EXTERNO Y DE INVERSIONES EXTRANJERAS

La renegociación de la deuda externa realizada por el actual Gobierno, junto al endeudamiento neto de los años 1972 y 1973 que emana de los enormes déficit en nuestra Balanza de Pagos para esos años, creará una delicadísima situación de reservas para el año 1974 y siguientes, en que empiezan a vencer dichos compromisos. Esto exigirá el diseño de una política de endeudamiento externo y de inversiones extranjeras que ayude a resolver el problema financiero de los años 74 a 76, sin que ello signifique posponer o abandonar un vasto programa de inversiones internas que son indispensables para la reestructuración de la economía y para asegurar una alta tasa de crecimiento desde el primer año. Ello hace necesario por una parte renegociar la deuda externa por varios años y por otra parte, acentúa la necesidad de desarrollar rápidamente al sector exportador para proveer al país de las divisas necesarias que hagan posible una mayor tasa de endeudamiento con el exterior.

Sobre estos temas volveremos más adelante en el capítulo sobre Política Monetaria y en el capítulo final sobre la secuencia de las políticas propuestas. Cabe sí señalar que las inversiones extranjeras aportan no sólo capitales sino que conocimientos y tecnología; por ello deben ser bienvenidas al amparo de un estatuto razonable que garantice la soberanía nacional, la eficiencia y la equidad respecto de los

inversionistas nacionales que no deben sufrir ninguna discriminación respecto de los extranjeros.

8. POLÍTICAS ESPECÍFICAS EN TORNO A LOS MOVIMIENTOS DE CAPITALES

La implantación de nuevas políticas de comercio exterior y tipo de cambio, no resuelven en el corto plazo los problemas relacionados con salidas de capitales nacionales al exterior. La dramática crisis económica que agita al país, la inseguridad reinante y la existencia de un inevitable período de ajuste para la aplicación de la nueva política económica, mantendrán durante algún tiempo el interés de ciertos sectores por retirar sus capitales del país; estos problemas desaparecerán en el mediano plazo, pero es importante mantener durante algún tiempo controles especiales para evitar fugas masivas de capital, no sólo por su efecto económico, que puede tener cierta importancia, sino también por su impacto moral y psicológico que puede dañar seriamente la imagen del Gobierno.

Para lograr el objetivo señalado se considera importante mantener la actividad del Banco Central como regulador del mercado de divisas y establecer un área especial de cambios para ingresos y egresos de capitales foráneos y para turismo. En su línea gruesa los mecanismos utilizados serían similares a los existentes hasta 1970. En el caso de la venta de divisas para turismo se considera conveniente la aplicación de un impuesto equivalente a aquellos que gravan los consumos suntuarios. En el corto plazo y en tanto persistan los problemas de comercio exterior se mantendrá un sistema de cuotas por días de viaje; estas limitaciones deberán ser más flexibles que las actuales, para eliminar una de las causas del mercado negro y en la medida que la Balanza de Pagos lo

permita se irán incrementando las facilidades hasta llegar a un régimen normal.

Los movimientos de capitales de largo plazo, sean éstos créditos o inversiones permanentes, serán regulados según lo expuesto en el punto anterior y deberán ser debidamente declarados e inscritos en el Banco Central para asegurar sus condiciones de retorno futuro.

La difícil situación inicial de reservas y el déficit de arrastre de la Balanza de Pagos harán imprescindible en la primera etapa un fuerte endeudamiento de corto plazo, utilizando para ello los mecanismos de la banca comercial y otros del mercado internacional de capitales. Es importante que se adapte la actual estructura bancaria nacional para poder captar esta clase de recursos, a la vez que se cautelen los riesgos de un endeudamiento exagerado de corto plazo que puedan poner en peligro la mantención de la política global de tipo de cambio y monto de reservas. En el análisis de la política de mercado de capitales se sugieren algunas medidas concretas al respecto.

En el mediano plazo, logrado el equilibrio de la Balanza de Pagos, deberá plantearse el problema de cómo acelerar los procesos de integración con otras naciones y en forma muy especial la posibilidad de que empresas chilenas formen subsidiarias en el exterior que faciliten la complementación económica, sea de procesos o de mercados, con otros países. Sugerimos en esta materia un criterio amplio, que facilite la formación de empresas chilenas de carácter internacional, no sólo porque pueden constituir una poderosa herramienta de penetración en ciertos mercados, sino porque además plantean en forma concreta el desafío de elevar el nivel tecnológico y administrativo de la empresa matriz nacional y cambian el horizonte económico de los empresarios chilenos. Al plantear este tema surge obviamente la pregunta ¿pero si necesitamos capitales para nuestro propio desarrollo, por qué

dar facilidades para que éste se localice en otras naciones? La respuesta no es tan obvia, pero es realista: es posible utilizar como fuente de financiamiento el mercado internacional de capitales y recurrir a él directamente o por medio de la banca nacional. Los hechos han demostrado que muchos de los chilenos que abandonaron el país después de 1970, han formado o participado exitosamente en empresas de otros países del continente. Estos chilenos con conocimiento de las características de otros países, de sus mercados y avance tecnológico, pueden aportar su valiosa experiencia y sus conexiones a la formación o ampliación de empresas chilenas que tengan sucursales en el exterior, ello permitirá o facilitará la expansión de los mercados de exportación, hará posible la división de los costos de nuevas tecnologías en mercados más amplios, permitirá una mayor especialización de empresas industriales y será una poderosa palanca para promover la integración. Al mismo tiempo, colocará a las empresas nacionales en un plano de mayor igualdad con respecto a las empresas multinacionales de origen americano y europeo que están utilizando las ventajas que ofrecen los procesos de integración para expandir sus intereses en el continente.

C. POLITICA DE PRECIOS

La importancia de los precios radica en su papel orientador de los recursos productivos. De aquí que la política tradicional de controlar los precios —con distintos grados de vigor según los diferentes gobiernos— haya tenido efectos tan perniciosos sobre el potencial de nuestra economía para generar un alto grado de bienestar. Los precios controlados —ayudados por la política cambiaria y arancelaria ya descrita— han afectado primordialmente, y en forma adversa, tanto a la tasa como al nivel de desarrollo de la producción nacional. Este efecto proviene del hecho que los precios han llevado a una asignación de recursos que significa baja producción de artículos de primera necesidad (en especial alimentos), baja actividad exportadora y creciente actividad en rubros sustitutivos de importaciones. En otras palabras, nuestros recursos productivos han sido incentivados a dedicarse a actividades que gozan de pequeñísimos (a nivel internacional) mercados internos y que, en consecuencia, sólo pueden crecer a las bajas tasas que estos mismos mercados permiten.

La nueva política de comercio exterior que propiciamos tendrá claras y fuertes repercusiones en la política de precios que deberá ceñirse a los siguientes principios:

1. OTORGAR COMPLETA LIBERTAD DE PRECIOS EN TODAS
AQUELLAS ACTIVIDADES EN QUE EXISTA UN NIVEL RAZONABLE
DE COMPETENCIA INTERNA Y/O EXTERNA

Cabe señalar que, con las medidas de comercio exterior que se adoptarán, serán muchísimas las actividades que se encontrarán en esta última situación y que, por lo tanto, podrán gozar de libertad de precios.

La rebaja de tarifas o desgravación aduanera será gradual, por lo que algunas actividades seguirán gozando, por algún tiempo, de un nivel importante de protección y podrán durante ese período explotar su situación monopólica; en estos casos se continuará con controles de precio hasta lograr el ajuste definitivo de las tarifas.

2. ESTABLECER UN CONTROL DE PRECIOS EFICIENTE EN
TODAS AQUELLAS ACTIVIDADES EN QUE EXISTAN MONOPOLIOS
Y OLIGOPOLIOS NO SOMETIBLES A LA COMPETENCIA EXTERNA

Por lo dicho en el N° 1 anterior, las actividades que se encuentran en esta situación serán muy pocas y, en consecuencia, el control de precios podrá ser aplicado efectivamente. A vía de ejemplo podemos nombrar los casos más obvios: teléfonos, luz, agua, gas, locomoción (servicios en general) y algunas actividades importantes como CAP, carbón, ENAP, SOQUIMICH, etc. La inmensa mayoría de los bienes de uso habitual no estarían incluidos dentro del control de precios mencionado.

En las actividades controladas debe estimularse la eficiencia creando mecanismos que permitan compartir los aumentos de productividad entre los consumidores y el monopolio y sus trabajadores. La política de asegurar un nivel "razonable" de utilidades (cost plus) o garantizar un porcen-

taje de utilidad fija sobre la inversión o sobre los costos, incluida la depreciación, es inadecuada, pues fomenta la ineficiencia al garantizar que los costos de dicha ineficiencia —mayor número de empleados que el necesario, oficinas fastuosas, viajes de ejecutivos, gastos de representación excesivos, remuneraciones excesivas, etc.— se traspasarán automáticamente al consumidor.

Algunos criterios que pueden utilizarse son el análisis de costos de servicios similares en otros países de desarrollo económico equivalente; esto podría aplicarse a sectores como electricidad, teléfonos, gas, distribución de combustibles, etc. Otra fórmula utilizada en algunos países es utilizar como punto de partida el “cost plus” pero imponer ciertos requisitos de aumento de productividad a una tasa equivalente a la del resto de la economía. Esta fórmula llevará a un sistema compartido de rebajas de precios, aumento de salarios y aumento de utilidades si las tasas de productividad prefijadas se alcanzan.

Por último, para el caso de ciertos servicios, principalmente los llamados de utilidad pública, en el análisis del área social se plantea la posibilidad de constituir empresas de usuarios lo que impedirá la aplicación de prácticas monopólicas.

3. AGILIZAR LA LEY ANTIMONOPOLIOS DE MODO QUE CUALQUIER ENTENDIMIENTO ENTRE PRODUCTORES PARA DISMINUIR LA COMPETENCIA ENTRE SÍ SEA DRÁSTICAMENTE SANCIONADO

En la política antimonopolios se deberán tomar inicialmente medidas drásticas en algunos casos de monopolios existentes que carecen de justificación económica, realizando acciones que conduzcan a la separación de la empresa en varias unidades competitivas. Un ejemplo podría encontrarse

en las Cervecerías Unidas que es susceptible de dividirse en tres o cuatro empresas; como esta empresa está en el área social, la medida podría ser previa a su traspaso al área privada de acuerdo a los criterios expuestos en el capítulo sobre el Area Social. En el caso del vidrio, molinos y fideos, también deberán tomarse medidas para separar los paquetes de acciones en manos de un solo grupo que permite la formación de un trust.

Dado que gran parte de estas empresas han sido estatizadas, la aplicación de una política de esta naturaleza no encontraría gran resistencia por parte de los dueños del capital.

El realizar estas acciones antimonopólicas en los inicios de la aplicación de la política de precios tiene grandes ventajas psicológicas, ya que constituirá una prueba fehaciente de la voluntad del Gobierno de combatir el monopolio y crearía un precedente que los empresarios deberán tomar seriamente en cuenta antes de pretender limitar la competencia.

Las medidas propuestas en este campo significan el abandono de la política de precios como una de las herramientas en la política de redistribución del ingreso. Por esta razón será menester crear mecanismos eficientes para lograr realizar aquella redistribución del ingreso que se decida es justa y alcanzable y que ponga fin a los casos de extrema pobreza en Chile. Sobre este punto volveremos en un capítulo especial.

D. POLÍTICA MONETARIA Y FISCAL

Las políticas monetaria y fiscal, o de gasto público, tienen como objetivos la mantención de un nivel de precios relativamente estable dentro de un ambiente de pleno empleo de los recursos productivos nacionales y de una alta tasa de desarrollo económico.

1. ESTABILIDAD DE PRECIOS Y PLENO EMPLEO

Para que exista estabilidad de precios en un país cualquiera es necesario que la política monetaria sea tal, que provea la liquidez monetaria necesaria para que se puedan transar con facilidad los bienes y servicios, producidos en el país, a los precios vigentes en el período de que se trate.

Si la política monetaria es demasiado restrictiva, entonces la cantidad de dinero será insuficiente para transar los bienes y servicios que constituyen el Producto Nacional con lo que se crean deficiencias de demanda que presionan a los precios hacia abajo. Esta situación, que desalienta la producción y produce desempleo, se conoce con el nombre de presión deflacionaria.

Si por otro lado, la política monetaria es demasiado expansiva, entonces la cantidad de dinero será tan abundante

que sobrar  para transar el Producto Nacional a los precios vigentes. El exceso de demanda, así creado, presionar  a los precios hacia arriba como un medio para absorber el exceso de liquidez existente. Esta situación incentiva la producción y el empleo más allá de las posibilidades reales de la economía y produce el conocido fenómeno llamado presión inflacionaria.

De lo dicho debe quedar claro que la política monetaria representa un difícil problema de equilibrio entre dos resultados inconvenientes: la deflación y la inflación. Alcanzar el justo término medio que permite el pleno empleo y, simultáneamente, la estabilidad de precios, requiere el trabajo coordinado y atento de expertos que pueden operar bajo criterios técnicos y no políticos o más bien politiqueros.

De lo dicho es claro que un exceso de dinero produce inflación y que una falta de dinero produce deflación. El mecanismo a través del cual estos efectos se producen es el del gasto global de la comunidad. En efecto, si la cantidad de dinero aumenta, ello permite que la comunidad gaste más de lo que produce y como esto es imposible, el resultado es que los precios suben y esta alza de precios absorbe el mayor gasto que quiso hacer la comunidad. (El caso opuesto es fácil imaginarlo, no será tratado porque no tiene aplicación en Chile desde 1930-1935.) Es importante, pues, determinar por qué tienden a aumentar los gastos globales de la comunidad más allá del Producto Nacional. Con fines expositivos podemos afirmar que los que realizan gastos en un país son: los consumidores (las familias), los inversionistas (las empresas) y el Gobierno. Si el gasto sumado de las familias, empresas y Gobierno es igual al Producto Nacional, entonces no habrá presiones inflacionarias. Pero basta que un grupo desee aumentar su participación en el Producto Nacional, sin que otro u otros la disminuyan, para que se creen presiones inflacionarias. Es importante señalar de inmediato que para

que estas presiones se exterioricen, es necesario que aumente el dinero para que el grupo que quiso aumentar su gasto pueda hacerlo sin obligar a otros grupos a disminuir el suyo. Esto explica por qué en el Diagnóstico dijimos que la inflación ha sido “fruto del vano intento de mejorar el nivel de vida de los grupos más desvalidos frente a un desarrollo económico débil y esporádico” que ha llevado a los partidos políticos a “hacer creer a la ciudadanía que se puede repartir más del 100% del ingreso nacional en forma permanente y así dar más a todos sin quitarle sino a los muy ricos”.

Tradicionalmente —y explicablemente también— los grupos que han pretendido aumentar su gasto son:

a) Los grupos afectos a remuneraciones

Obreros y empleados han presionado por aumentos en sus ingresos reales más allá de los incrementos en productividad, en detrimento de las utilidades de las empresas y de los retornos al capital. El éxito en este sentido significa un menor volumen de empleo global ya que al encarecerse el factor trabajo éste tiende a ser desplazado por el factor capital a través de un uso más intensivo de maquinaria o de tecnologías que ahorran trabajo. Significa, además, un menor volumen de inversiones porque éstas son financiadas con las utilidades que disminuyen y porque el capital puede emigrar a otros países donde reciba mejor trato. Estos importantes efectos inhibidores al crecimiento económico —dentro de un ambiente de por sí debilitante del desarrollo por erradas políticas económicas generales— suscitan políticas paliativas por parte del Gobierno que desembocan en aumentos de la cantidad de dinero, que financian los aumentos de remuneraciones sin que sea necesario disminuir las utilidades, la inversión y el empleo. De esta manera se gesta el aumento de la cantidad de dinero que provoca el proceso inflacionario chileno. Mien-

tras más desmedidas sean las presiones por reajustes de remuneraciones —especialmente de ciertos grupos poderosamente organizados— y mientras más se ceda ante ellos, mayores serán las emisiones de dinero, y por ende las tasas de inflación necesarias para mantener el empleo y la inversión.

b) El Gobierno

Todos los gobiernos han llegado al poder con el compromiso de detener la inflación, pero también con el deseo de efectuar grandes realizaciones. Esto ha llevado a un crecimiento verdaderamente increíble del gasto público más allá de todo posible crecimiento de los ingresos tributarios fiscales que, a pesar de todo, han tenido también un crecimiento notable. De esta forma se generan los crónicos déficit fiscales que son financiados a través de emisiones monetarias que alimentan el proceso inflacionario que se pretende neutralizar.

Además, cuando la aceleración de la inflación es muy brusca, como aconteció en el segundo semestre de 1972, se observa que los gastos tienden a crecer de acuerdo a las tasas existentes de inflación, en tanto que los impuestos, por ser pagados con cierto atraso, crecen a una tasa menor agravando el problema del déficit y creando presiones inflacionarias adicionales. Así, si se deflactan los ingresos y gastos del Gobierno durante 1972, se concluye que los gastos aumentaron en términos reales; en cambio los ingresos en términos reales disminuyeron con respecto a 1971.

El pasado Gobierno no escapó a este esquema y, en su afán de alcanzar el poder total, emitió dinero sin tasa ni medida. En efecto, entre abril de 1972 y abril de 1973 la cantidad de dinero más que se triplicó y con ello el proceso inflacionario apareció francamente desbocado. Un análisis de

esta emisión demuestra que la mayor parte se debió a los déficit que estaban arrojando las empresas del área estatal (78,2% de la emisión); el déficit fiscal contribuyó también, pero en forma más modesta (43,2%) mientras que el endeudamiento externo habría permitido —a través de las operaciones de cambio— disminuir la emisión (-21,4%). Este último hecho es de extraordinaria peligrosidad por cuanto es imposible pensar que se podría continuar indefinidamente financiando con endeudamiento externo nuestros crecientes déficit de Balanza de Pagos. (En 1972 el déficit en cuenta corriente alcanzó la cifra record de 644,2 millones de dólares con un volumen total de exportaciones de 956,2 millones de dólares.)

La conclusión de todo lo anterior es clara: cualquier intento de estabilización debe solucionar el déficit fiscal y, muy en especial debe poner fin a los déficit de las empresas del área estatal.

c) **Financiamiento de las empresas**

En el pasado, cuando gran parte de la actividad económica era privada, las empresas presionaban por aumento de crédito bancario para financiar el proceso productivo y luego, por motivos distintos, lo hacen las empresas de la llamada área social.

Las razones que aducía la empresa privada para propiciar aumentos de crédito, que a su vez obligaba a aumentar la cantidad de dinero, eran variadas siendo los más socorridos la necesidad de aumentar la inversión y los permanentes problemas de financiamiento que crea un desarrollo económico inflacionario debido a las presiones de costo de insumos y salarios. La verdad es que en torno a los problemas crediticios del sector privado existen hechos ciertos y también errores de interpretación económica. Debido al control

de la tasa de interés y a su fijación por parte de la autoridad a niveles inferiores a los de la inflación, el obtener crédito per se, era un buen negocio lo que incrementaba la demanda de recursos financiero en los bancos. Por otra parte, existía un reducido deseo de ahorrar en activos financieros debido a las bajas tasas de interés existentes, por lo que una parte del crédito que debía corresponder a ahorro financiero fue desapareciendo de la economía y no pudo ser reemplazado por otro mecanismo que no fuera la creación de dinero. A lo anterior se agrega lo considerado en el punto "a", referente a la necesidad de crear dinero para mantener un gasto global compatible con los aumentos de salarios sin provocar efectos económicos perniciosos.

Un aspecto importante de la política antiinflacionaria será la creación de un mercado de capitales eficientes, que promueva el ahorro y disminuya las presiones crediticias que obliga a crear dinero al Banco Central, aun cuando el aumento de activos financieros líquidos pueda representar algunos problemas adicionales al manejo monetario.

Por otra parte, el déficit del área social explica, como hemos indicado, gran parte de los aumentos de la cantidad de dinero, principalmente en 1973. Las causas de ese déficit son variadas siendo las principales la mala administración, el bajo nivel de operación técnica y la política de precios del Gobierno. Una política tendiente a la estabilización debe reducir totalmente el déficit del área social, incluyendo en ello el ajuste de precios que permita la normalidad financiera de las empresas.

2. MEDIDAS PARA REDUCIR EL RITMO INFLACIONARIO

De lo dicho más arriba fluyen lógicamente las siguientes medidas:

- a) Permitir las alzas de precios que sean necesarias para eliminar las pérdidas de las empresas en general y las de las empresas del área estatal en especial. Esta medida eliminará una causal muy importante de la emisión monetaria actual.

- b) Adoptar las medidas de Comercio Exterior ya descritas y que fundamentalmente consisten en elevar sustancialmente el tipo de cambio, iniciar una política de degravación en las tarifas aduaneras y aceptar un alto grado de libertad de importación. Estas medidas conducirán a un cambio en la estructura interna de precios, la que tenderá a igualarse a la de los niveles imperantes en los mercados internacionales, en los cuales tendrán que competir los productores nacionales. Esta competencia será el mejor resguardo para la estabilidad interna de precios, una vez que se haya logrado el equilibrio financiero entre el gasto global y el producto interno.

- c) Imponer sobriedad en las remuneraciones, sobre todo en el sector público. Es imperativo establecer una relación real y directa entre las remuneraciones y la productividad; estamos convencidos de que ésta deja mucho que desear en el sector público y que; en consecuencia, por esta vía se puede disminuir mucho el gasto público. En el sector privado las remuneraciones se pactan entre las partes; el Estado debe, empero, dejar muy en claro que será inflexible en la mantención de sus políticas de comercio exterior y monetaria y que, por lo tanto, no vendrá en auxilio de las empresas que se desfinancien por otorgar reajustes excesivos. La competencia externa obligará, tanto a sindicatos como a empresarios, a adoptar una actitud muy realista pues

cualquier equivocación puede traer la quiebra de la empresa al incurrir ésta en costos tan altos que le impidan sobrevivir a los precios competitivos internacionales vigentes.

La política global de remuneraciones ha sido y continuará siendo un problema crítico y de difícil manejo hasta que se alcance la estabilidad general de precios. Para resolver el problema creemos conveniente la formación de una Comisión Nacional de Remuneraciones de amplia representatividad, en que participen trabajadores, empresarios y representantes del Gobierno. Esta comisión tendrá por objetivo sentar las bases de una política de sueldos y salarios en concordancia con la política económica global y en sus recomendaciones deberán considerarse los logros de la política antiinflacionaria y las perspectivas futuras de cambio en el nivel de precios. Es un hecho que entre los sectores más afectados por la inflación están aquellos que viven de un sueldo o salario y que las políticas de reajuste para recuperar las pérdidas provocadas por la inflación no logran el efecto deseado, si a su vez, debido al alza de remuneraciones, se crean nuevas presiones inflacionarias. Un problema tradicional en esta materia es tomar como base de reajustes una cierta fecha fija, normalmente al 31 de diciembre o últimamente al 30 de octubre y aplicar un reajuste de acuerdo a la inflación ocurrida entre ese período y el de reajuste de sueldos, ya que con este sistema las presiones inflacionarias se mantienen. En efecto, el salario al 31 de diciembre, suponiendo que se reajuste anualmente, no corresponde al salario medio real ganado durante el año y es este salario el que debería tratar de mantenerse para no crear presiones inflacionarias adicionales. Si

se utiliza este último criterio, el reajuste podría ser menor que el del alza de precios en doce meses, pero se eliminaría la presión inflacionaria que acarrearán los reajustes y en el período siguiente la inflación declinaría notablemente minimizando las pérdidas de ingresos reales del sector trabajo. Creemos que la discusión abierta y franca de estos problemas con los trabajadores y empresarios ayudaría a implementar una política razonable, que fuera de efectivo beneficio para los trabajadores.

Además, el que una Comisión de Remuneraciones, representativa de los intereses de todos los sectores, indicara pautas generales al respecto, impediría que los sindicatos más poderosos presionen por sus intereses de grupo en desmedro de los grupos menos organizados.

- d) Reducir el gasto fiscal, principalmente en lo que se refiere a gastos corrientes, compuestos por remuneraciones, gastos previsionales y transferencias. Si se excluyen los gastos previsionales, el grueso de los gastos corrientes corresponde a remuneraciones sean éstas pagadas directamente por el fisco o por las instituciones que se benefician con las transferencias o aportes del Gobierno.

El aumento de los empleados públicos ha sido impresionante en el último período y la eficiencia de la labor que éstos desarrollan es altamente discutible; basta señalar que se han contratado aproximadamente 40.000 personas en vivienda y 30.000 en obras públicas, que la cantidad de funcionarios de CORA, INDAP y otras reparticiones es enorme y que la productividad de estos trabajadores es bajísima. Una reestructuración de la ad-

ministración pública debe eliminar estos excesos, intolerables por su costo social y dar un mejor empleo a los recursos humanos y financieros involucrados. Parte de este problema se podrá resolver traspasando a empresas constructoras especializadas los recursos destinados a vivienda y obras públicas, lo que creará una demanda de trabajo igual o superior a la que crea el Estado, pero con una ganancia enorme en productividad. La reestructuración del agro llevará también aparejada una disminución de las actividades de CORA, INDAP, SAG, ECA y otras empresas, que demandan cuantiosos recursos al Erario Nacional.

En lo que constituye el sector público tradicional, es decir, los ministerios, es posible también reducir gastos importantes en sueldos; para ello deberá diseñarse una política de reducción de empleados y, a la vez, establecerse compensaciones para aquellos que queden cesantes. La solución más práctica es mantener un sistema de desahucios con un porcentaje decreciente de sueldos por un período razonable, mientras encuentren un nuevo empleo. En las disminuciones de gastos, se hace necesario reorganizar reparticiones y refundir otras que implican duplicaciones, con el objeto de que los servicios que debe realizar el Estado se cumplan eficientemente.

La política propuesta no resuelve en el corto plazo el problema del déficit fiscal, pero en el período de uno o dos años podrá sanearse la situación financiera del Gobierno y otorgarse a los funcionarios públicos que permanezcan en sus cargos un mejor nivel de remuneraciones.

- e) Aplicar nuevos impuestos en la medida que ello fuera posible y aumentar la recaudación de impuestos vigentes.

tes que se ha deteriorado notablemente por haber bajas en la producción y por la aparición de mercados negros. También habrá un efecto positivo en la tributación si las empresas del área social sanean su situación financiera y pagan los impuestos que deben, tanto en compraventa como en categorías. Los mayores ingresos permitirán reducir el déficit en una primera instancia y luego obtener fondos para inversión los que podrán ser utilizados a través de mecanismos descentralizados para impulsar el desarrollo económico.

- f) Eliminar los subsidios fiscales con la sola excepción de los programas sociales y de redistribución de ingresos de que se habla en los capítulos correspondientes.
- g) Obtener préstamos externos que permitan disminuir la cantidad de dinero existente y, por ende, las presiones inflacionarias existentes. Esto se logrará a través de los bienes que se podrán importar con dichos préstamos — mejorando una situación de desabastecimiento que es grave al inicio del Gobierno— y que se venderán en el mercado interno. Estas posibilidades deberían utilizarse sobre todo en la primera etapa de implantación de la política económica, ya que en el mediano plazo el esfuerzo financiero deberá ser preferentemente interno.

3. EXPECTATIVAS

Un lugar muy importante en el éxito de una política de estabilización lo ocupan las expectativas. Estamos ciertos que en este aspecto el nuevo Gobierno tendrá un gran punto de apoyo, pues despertará confianza en la ciudadanía y podrá, por ello, imponer sin grandes dificultades una disciplina sala-

rial sin la cual sería difícil lograr detener la inflación en un plazo relativamente corto. Los obreros y empleados estarán dispuestos a recibir reajustes si tienen expectativas de estabilidad; si piensan que la inflación será creciente harán exigencias mayores para resguardarse de la desvalorización futura de sus remuneraciones.

Por otro lado, los empresarios serán más renuentes a otorgar reajustes importantes en las remuneraciones si tienen expectativas de estabilidad de precios pues ello los obligaría a disminuir sus utilidades cuando no han incurrido en pérdidas; si creen que habrá inflación creciente preferirán ceder ante los sindicatos con la esperanza de que la inflación les permita cumplir sin sacrificar sus propios ingresos.

Por estas razones es claro, que si el Gobierno tiene éxito en despertar expectativas favorables, tendrá apoyo de obreros, empleados y empresarios para que los acuerdos salariales se alcancen sin huelgas y sin poner en peligro los planes de estabilización.

La importancia de las variables psicológicas o relacionadas con las expectativas aconseja aplicar desde el primer momento la totalidad de las políticas descritas, ya que es en los inicios de un gobierno cuando la ciudadanía está más dispuesta a realizar grandes sacrificios: es imposible ocultar el hecho, de que la restauración de la normalidad económica y la creación de condiciones que permitan un rápido crecimiento futuro, imponen grandes sacrificios al país debido a la magnitud que ha alcanzado la crisis y al deterioro económico en que tiene al país el Gobierno de la Unidad Popular. Es importante que el costo que impondrá la rectificación se asocie a la política pasada y no a los propósitos y objetivos de la nueva política, ya que ello además de ser injusto contribuiría a desprestigiarla. Esto reafirma la conveniencia de aplicar integralmente la política propuesta desde el primer momento.

E. POLITICA TRIBUTARIA

Los objetivos fundamentales de la política tributaria son:

- a) Contribuir, junto con la política económica general, a que se obtenga una asignación de recursos lo más eficiente posible desde el punto de vista social.
- b) Proporcionar los recursos necesarios para cubrir los gastos fiscales en que se decida incurrir, sin generar déficit ni superávit que no sean conscientemente buscados para realizar políticas anticíclicas.
- c) Contribuir a una mejor distribución del ingreso. Por la vía tributaria, en especial por los impuestos progresivos a la renta de las personas, es posible corregir en parte las desigualdades de ingreso. Sin embargo, las herramientas tributarias no son las únicas para lograr estos efectos; los gastos de educación, salud, etc., contribuyen también a mejorar la distribución de ingresos y en el caso específico del presente estudio se proponen, además, medidas directas para auxiliar a los sectores que viven en condiciones de extrema pobreza. El análisis de las políticas de distribución de ingreso se hará en un capítulo posterior.

En Chile ha primado claramente el objetivo de financiar el gasto fiscal de modo que los tributos se juzgan buenos

o malos por el Gobierno, según sea el nivel de ingresos que producen. Desgraciadamente, esto resulta en que no se analice el efecto que los impuestos tienen en la asignación de nuestros recursos productivos y en que se aprueben impuestos de alto rendimiento pero de pésimo resultado en la asignación de recursos y, por ende, de un efecto inhibitor en la tasa de desarrollo de la economía.

Este es el caso, por ejemplo, con el impuesto a la compraventa que al gravar cada transacción, llega a impuestos totales muy elevados para aquellos productos finales que tienen un mayor número de etapas independientes de producción. Este efecto —llamado de cascada— hace que sea rentable integrar verticalmente los procesos productivos aunque ello sea ineficiente desde el punto de vista técnico y de la productividad. Desde el punto de vista de eficiencia, es ideal que los procesos productivos puedan ser todo lo especializados y específicos que demande la tecnología moderna que se basa en la producción a gran escala.

Existen numerosos ejemplos en que por ahorrarse el impuesto a la compraventa, a una empresa le conviene iniciar un proceso productivo, aunque su costo de operación sea superior al de una unidad especializada, pero que resultará lucrativo en la medida que el mayor costo en que se incurra sea algo inferior al impuesto de compraventa. Así, al fabricante de conservas puede convenirle instalar una fábrica de tarros en vez de destinar esos recursos a crear una nueva línea de producción; al hilandero textil puede convenirle instalar un proceso de teñidos en vez de aumentar su número de telares; al industrial metalúrgico puede convenirle instalar un proceso de fundición que ocupará parcialmente, etc. En esta forma se generan numerosas ineficiencias y no sólo se pierden las ventajas de la especialización, sino que, además, se instalan procesos industriales que rara vez serán utilizados a plena capacidad y no se destinan suficientes recursos a la

producción de bienes finales que elevarían el nivel de vida de la población. Por último, se incentiva artificialmente la fusión de empresas y se crean las condiciones para la formación de grandes conglomerados sectoriales que con el tiempo pueden llegar a adquirir características de tipo monopólico.

De esta manera, el impuesto a la compraventa induce formas de organizar la producción que son menos eficientes que las que imperarían si este impuesto no existiera.

Por estas razones proponemos cambiar el impuesto a la compraventa por un impuesto al valor agregado que rinda el mismo ingreso fiscal. Este impuesto al valor agregado (I.V.A.) no produce una asignación deficiente de los recursos productivos sino que, por el contrario, incentiva a una eficiente asignación de los mismos. En efecto, los I.V.A. que pagarían los conserveros que fabrican tarros serían equivalentes a los del conservero que compra tarros más el correspondiente I.V.A. del productor de tarros y no habría razón tributaria para decidirse por la fabricación directa de un producto o proceso intermedio. Así, a la larga, las industrias que se establezcan tenderán a su tamaño óptimo que es aquel en que pueden producir a menor costo.

La base impositiva de tal impuesto es igual al valor de las ventas de un productor menos el valor de lo pagado a terceros por la compra de materiales o servicios. Así definido el cobro, este impuesto se presta para un excelente control de las declaraciones a Impuestos Internos pues cada cual tendrá interés en declarar lo comprado a otros —que son ventas de esos otros— para disminuir su propio impuesto. Para evitar atrasos en el pago de los impuestos se podrían realizar cobros mensuales de acuerdo a pautas establecidas en proporción a las ventas y tipos de procesos productivos, con cancelaciones definitivas trimestralmente. Debe quedar claro que el I.V.A. se reajusta automáticamente con la inflación pues depende del volumen de las ventas. La aplicación de este impuesto es

perfectamente factible como lo demuestra el hecho de que Francia lo tenga en uso desde 1954 con excelentes resultados. También rige en la actualidad en Bélgica y Alemania Occidental lo adoptó parcialmente en 1969.

Otros impuestos que tienen efectos nocivos sobre la asignación de recursos son los que afectan a las importaciones. Estos impuestos, como se explicó en el Capítulo B, son de tipo discriminatorio y han inducido —junto con la errada política cambiaria tradicional— una concentración de recursos productivos en industrias de bienes suntuarios y prescindibles que, por gozar de pequeños mercados internos y no poder exportar están condenados a un crecimiento exiguo que explica el desalentador cuadro de desarrollo económico que presenta nuestro país.

El impuesto a la renta presenta también numerosos inconvenientes. Uno de los principales es el de permitir, por las exenciones concedidas, que los contribuyentes paguen tasas diferentes teniendo igual potencial económico. Ello se produce porque algunos pueden presentar sus rentas bajo formas privilegiadas. Es claro que uno de los objetivos de una modificación del impuesto a la renta debe ser el de eliminar el mayor número posible de exenciones y/o tratos discriminatorios.

Una correcta aplicación de los impuestos a la renta constituye uno de los mecanismos que deben utilizarse para conseguir una distribución equitativa del ingreso. Ello hace imperiosa una decidida fiscalización del cumplimiento de las obligaciones tributarias y el establecimiento de sanciones drásticas a quienes evaden este impuesto.

Otro aspecto importante es que la ley tributaria no incentiva el ahorro y la inversión. Será menester crear mecanismos —como exceptuar los ahorros de la renta imponible para el global complementario con quizás un tope máximo; como aceptar tasas aceleradas de amortización de inversiones, etc.— que induzcan el ahorro de las personas y empresas

que permitan elevar sustancialmente y en forma rápida los deprimidos niveles de inversión.

En general, la nueva política tributaria deberá racionalizar la legislación existente, dando término a numerosas leyes especiales que implican una discriminación innecesaria, aboliendo el sistema de otorgar franquicias exageradas, suprimiendo impuestos de escaso rendimiento que implican engorrosos sistemas administrativos, y eliminando las leyes que crean tributos especiales para fines específicos y de escaso interés general.

Para cumplir con los amplios e importantes objetivos señalados, la política tributaria debe estar coordinada con las demás políticas generales para cooperar y no interferir con ellas. Especial importancia debe darse a la relación con la política de comercio exterior que es clave en la obtención de la asignación óptima de nuestros recursos productivos. En este aspecto deben crearse impuestos al consumo específico de ciertos bienes y servicios finales y subsidios al consumo de otros, para inhibir o incentivar el uso de recursos productivos con objetivos de bien social.

Los impuestos a la herencia deben ser elevados sustancialmente, pero tomando como base la situación del flujo de ingresos de los favorecidos más bien que su cambio patrimonial. De esta forma se le podrá exigir a los herederos una mayor contribución a través del tiempo, dando plazos adecuados para ello y sin obligarlos a liquidar actividades productivas que pueden ser altamente eficientes o bienes de gran valor, que se deprecian al venderlos apresuradamente.

Especial relación debe tener la política tributaria con un problema social de enorme importancia y que es urgente resolver. Nos referimos a la redistribución de ingresos y a la eliminación de la extrema pobreza en Chile. Este tema es de tal importancia que a él dedicaremos un capítulo especial.

F. POLITICA DE MERCADO DE CAPITALES

La capacidad generadora de ingreso en una economía depende de la cantidad y calidad de sus recursos productivos y de la eficiencia en el uso de los mismos. Por lo tanto, las tasas de crecimiento experimentadas por el producto nacional son explicadas directamente por aumentos en cantidad y mejoras en la calidad y en el grado de eficiencia económica de los recursos usados en los distintos procesos productivos.

Uno de los recursos más importantes en la actividad económica de un país es el capital productivo; así ha quedado demostrado en diversos estudios realizados por organismos técnicos como ODEPLAN y los Institutos de Economía de diversas universidades del país. De acuerdo a estas investigaciones se ha estimado que entre el 40% al 60% del ingreso chileno se explica por el aporte del capital productivo y la tecnología que implica, a pesar de que en algunas áreas su rendimiento es muy bajo. Por ello es de suma importancia destinar esfuerzo a la creación y buena asignación del capital, y es a esto a lo que se dirige una política de Mercado de Capitales.

La transferencia de recursos financieros, por un cierto período de tiempo, de unas unidades económicas (los ahorrantes) a otras (los inversionistas y consumidores), con la

obligación de la devolución de éstos, más un cierto premio o interés, es lo que se denomina crédito.

Este crédito se canaliza a través de tres vías: el sistema bancario, instituciones financieras no pertenecientes al sistema bancario y mecanismos “contractuales” personales (especialmente prestamistas que cobran intereses usurarios).

En Chile el crédito bancario se ha comportado de manera extraña en relación a la conducta de esta misma variable en otros países semejantes al nuestro. En efecto, desde 1940 a alrededor de 1966, el crédito bancario, como porcentaje del producto nacional bruto, permaneció constante en promedio, y en algunos de estos años experimentó drásticas reducciones, especialmente en 1954 y 1955, año en que la inflación alcanzó cifras del orden del 80%. Con respecto a la composición de estos fondos la situación fue aún peor, pues debido al financiamiento inflacionario del déficit fiscal, gran parte de esos recursos fueron trasladados del sector privado al sector público, de forma tal que el sector privado experimentó una reducción real en el total del crédito a él asignado. En lo que dice relación a la distribución del crédito, dentro del mismo sector privado, la situación fue notoriamente ineficiente, pues mediante políticas económicas erradas tales como el control selectivo del crédito y limitaciones que no permitían reajustabilidad, sólo unos pocos “afortunados” podían conseguir el uso de estos recursos y muchas veces no eran aquellos que podían hacer un uso más eficiente de ellos. Algunas de estas irregularidades se trataron de subsanar en el período gubernamental 1965-1970, y de hecho se obtuvo un aumento en la cantidad real de crédito total. Otras medidas tales como el impuesto al crédito y la reajustabilidad de las cuentas de ahorro a plazo ayudaron a implantar un costo real positivo del crédito a los usuarios y permitió otorgar una retribución real a quienes depositaron sus recursos en el sistema bancario. Pero con respecto a la participación del sector privado en el

total del crédito bancario no se realizaron correcciones profundas y muchas de las ineficiencias que acompañan un control selectivo del crédito permanecieron.

Todos los estudios realizados indican que uno de los problemas más graves que afectó al sistema financiero fue la fijación de la tasa de interés, y en especial, el que dicha tasa fuera normalmente fijada a un valor inferior al de la inflación existente, lo que implicaba que los ahorrantes al depositar fondos en el sistema financiero no sólo no ganaban interés, sino que además, perdían parte de su capital. Este fenómeno es muy claro en el período 1940-1960; sólo a partir de la creación de mecanismos de ahorro reajutable se establecen condiciones que incentivan nuevamente al ahorro y que corrigen parcialmente este problema. Además, el bajo costo del crédito y el subsidio implícito en él, incentivó las demandas por préstamos aun cuando el destino que éstos tuvieran fuera de reducida rentabilidad.

Por otro lado, el desarrollo de los instrumentos crediticios disponibles a través del sistema institucional no bancario se vio frustrado, especialmente por barreras institucionales que impedían la formación de nuevos y más variados organismos financieros, y además, por el control que se ejerció sobre la tasa de interés.

Estas razones dieron lugar al nacimiento de mercados secundarios de crédito, con costos de transacción bastante más elevados que los que existen en mercados especializados en este tipo de transacciones. Esta fue y es la principal razón de la existencia del "prestamista", cuya importancia demostrada por un estudio realizado en 1965 es significativa, especialmente en el sector rural.

De lo anterior se debería desprender que una de las principales fuentes de crédito es el ahorro nacional, pero las políticas económicas seguidas por las autoridades en los últimos 30 años han conducido a una baja tasa de ahorro y a una

canalización poco eficiente de éste hacia inversiones productivas.

Es así como en la década 60-70 el ahorro nacional bruto no alcanzó a constituir el 15% del producto nacional bruto. Por su parte el sector privado nacional realizó aproximadamente el 55% del total de ahorro llevado a cabo en el país, el resto provino de los sectores Gobierno y externo. Obviamente, estas bajas tasas de ahorro son en gran parte consecuencia de la estrechez y mal funcionamiento del mercado de capitales, especialmente aquella proporción que se canaliza vía instituciones no bancarias.

En un país con un mercado de capitales desarrollado, los ahorrantes se ven enfrentados con una amplia gama de posibilidades donde colocar parte de sus ingresos actuales a cambio de un mayor ingreso o patrimonio en el futuro. Por otro lado, los inversionistas que pueden llevar adelante proyectos rentables están dispuestos a entregar parte de sus ganancias, a cambio de fondos que les permitan realizar la inversión. El mercado establecerá un precio por el uso de los fondos (tasa de interés) que forzará a que sean sólo las inversiones más rentables las que puedan llevarse a cabo.

En Chile la alta inflación, acompañada de políticas de control de la tasa nominal de interés, ha impedido un adecuado desarrollo del mercado de capitales.

Los eventuales ahorrantes al no disponer de instituciones especializadas que sean capaces de asignar sus fondos a inversiones rentables o al recibir de éstas un retorno exiguo o negativo (como ha ocurrido muchas veces en Chile, donde la inflación ha superado la tasa nominal de interés) han preferido llevar a cabo inversiones directamente o bien disminuir los montos ahorrados.

Las inversiones realizadas directamente por el público (construcción de viviendas, mejoras y ampliaciones de pequeñas empresas, viviendas y locales comerciales, etc.) a

pesar de ser muchas veces lo más conveniente para pequeños ahorrantes desconectados del mercado de capitales, tienen un rendimiento social mucho más bajo que el que se puede obtener en buenas inversiones en el sector industrial o agrícola.

Los problemas existentes pueden ser superados si se diseña una política de mercado de capitales que cumpla las siguientes condiciones.

- a) Que el nivel de ahorro de la comunidad sea el más alto posible, y
- b) Que dicho nivel de ahorro se distribuya entre las inversiones alternativas disponibles en razón de su mayor rentabilidad social. Dado que las medidas generales propuestas sanearán el funcionamiento de nuestra economía, suponemos que las rentabilidades perceptibles en el mercado corresponderán razonablemente con las rentabilidades sociales.

Para que esto suceda es necesario que el mercado de capitales funcione con una organización tal, que permita:

- Realizar todo tipo de préstamos reajustables a mediano y largo plazo;
- Usar tasas de interés reales para los préstamos de corto plazo (esto significa libertad en la tasa nominal de interés).
- Crear nuevas instituciones financieras con toda flexibilidad y sin más trabas que las que imponen el resguardo de los derechos de los usuarios. Las Financieras de Colombia ofrecen un buen ejemplo, los Bancos de Inversión y los Bancos de Fomento existentes en otros países también representan alternativas

interesantes. La difusión de debentures reajustables, de Bonos de Tesorería reajustables y en general de los variados instrumentos financieros que se han desarrollado en las economías de mercado, son indispensables si se quiere alcanzar un mercado ágil y poderoso.

- Perfeccionamiento de instituciones existentes: el buen funcionamiento de las Bolsas de Comercio, la modernización de los bancos comerciales o hipotecarios, la eliminación de numerosas trabas a las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, etc., son vitales para que el mercado de capitales funcione eficientemente. Es evidente que las primeras medidas deberán tomarse en estas áreas, ya que es más fácil que las instituciones existentes movilicen rápidamente los recursos disponibles y la creación de nuevos mecanismos tomará algún tiempo antes de que puedan alcanzar niveles de importancia.
- Reestructurar los mecanismos de control a las instituciones financieras. Es necesario que en el desarrollo del mercado de capitales exista alguna institución que vele por el debido resguardo de los intereses de los ahorrantes, estableciendo normas mínimas de operación, información al público y que asegure el cumplimiento de la ley. En la actualidad esta responsabilidad está diluida en numerosas instituciones como la Superintendencia de Bancos, la Superintendencia de Sociedades Anónimas, el Banco Central, la Caja Central y la Comisión Nacional del Ahorro.

Sería conveniente agrupar, al menos algunas de las funciones que cumplen estas instituciones, con el objeto de lograr una coordinación en esta área y evitar la multiplicidad de normas, a veces contradictorias y

discriminatorias que existen en la actualidad. Las funciones de este organismo central deberían ser limitadas y con objetos específicos, preferentemente de control de operaciones, contabilidad y difusión de información y no de interferencia en el mercado, que condujeran a la creación de un nuevo ente burocrático, que se transformará a la larga en una limitante de los objetivos que se desea alcanzar.

- Tratamiento tributario al ahorro. El sistema tributario vigente da igual trato a quien consume la totalidad de su ingreso que a quien destina una parte de él al ahorro o la inversión. Este tratamiento ha desincentivado a los sectores medios para transformarse en poseedores de capital y contribuir en esta forma al desarrollo económico; este fenómeno a su vez ha favorecido la concentración de capitales y ha restado estabilidad al sistema económico-social. Sería conveniente modificar las actuales normas tributarias dando trato preferencial a aquella parte del ingreso que no es consumida y que se dedica a la inversión. Es evidente que esto debe hacerse dentro de ciertos límites y con el objeto de incentivar a los sectores de bajo y mediano ingreso, de lo contrario se frustrarían los propósitos de redistribución del ingreso que son parte de la política tributaria.
- Adaptación de las instituciones nacionales para captar ahorro externo. Aun cuando se realicen grandes esfuerzos por promover el ahorro interno, el desarrollo financiero del país tomará algunos años en captar los fondos suficientes para un crecimiento económico autosostenido. Resulta evidente por lo tanto, que la captación de ahorro externo será de gran utilidad, en

especial durante los primeros años de la nueva política. Una alternativa de captar ahorro foráneo es promover la inversión extranjera (este tema será tratado en forma separada y se destina un capítulo a ello). La otra alternativa es promover el uso de crédito externo que es una forma, tal vez la menos conflictiva, de atraer capitales extranjeros al país.

En el pasado, el gran volumen de créditos externos se canalizó directamente al Gobierno o a agencias de gobierno como CORFO y Banco Central que recibieron el 85% de estos recursos,* el resto fue el sector privado y dentro del sector privado gran parte se canalizó a unas pocas empresas importantes o al financiamiento “atado” a la compra de equipos y maquinaria.

El desarrollo de las instituciones financieras nacionales debe contemplar el acceso a los mercados internacionales, no sólo por ser una fuente importante de recursos, sino también para abrir ese mercado a las pequeñas y medianas empresas que están virtualmente marginadas de él o los compradores de equipos que podrían comprar más ventajosamente si tuvieran alternativas de financiamiento “no atado”. En este campo existen numerosos mecanismos que el país ha utilizado sólo parcialmente. Una serie de alternativas se presentan a través de las operaciones bancarias sea utilizando líneas de crédito con bancos corresponsales, sea recibiendo depósitos a la vista o a plazo o recolocando créditos directos de instituciones extranjeras; una posibilidad no utilizada por los bancos chilenos es la de colocar certificados de depósito a plazo, con

* De acuerdo a las últimas cifras oficiales el monto adeudado al exterior era en 1970 de US\$ 2.425 millones, de los cuales el 85% era deuda estatal incluyendo la deuda de las empresas del cobre y el 15% era deuda del sector privado. Las cifras aludidas no consideran los créditos por utilizar.

fecha de vencimiento fijo que son similares a un bono de plazo medio. La formación de Bancos de Fomento y/o Bancos de Inversión podría permitir la colocación de bonos o debentures emitidos en moneda extranjera en el mercado del llamado eurodólar y recolocar esos fondos con inversionistas del país.

La colocación de bonos de la Deuda Pública y de debentures de empresas nacionales, emitidos en moneda dura también ofrece un campo interesante en los mercados del eurodólar.

Finalmente están las instituciones internacionales de créditos como BIRF, BID, ADELA, FMI, AID, etc. cuyo potencial crediticio sólo está limitado para el país a la presentación de proyectos de interés y a una situación razonable de Balanza de Pagos y estabilidad económica interna.

Es necesario que dentro de la política de mercado de capitales se otorgue gran flexibilidad a las operaciones con el exterior, para permitir no sólo un acceso fácil y expedito a mercados financieros que mueven miles de billones de dólares, sino que además como elemento de regulación de las tasas internas de interés y para ampliar la competencia por oferta de fondos y evitar la eventual formación de monopolios financieros.

Una política abierta al exterior en mercado de capitales supone una política de tipo de cambio real para el resto de la economía y por lo tanto ambas políticas deben estar estrechamente coordinadas, en especial aquellos aspectos que se refieren a movimientos de capital de corto plazo que pueden crear problemas en la Balanza de Pagos.

Llevando adelante este tipo de proposiciones de carácter general, se permitiría a la economía contar con un mercado de crédito canalizado en parte a través de instituciones financieras no bancarias, con la consiguiente ventaja de tener una importante vía de crédito más independiente de la

política monetaria de corto plazo llevada a cabo por las autoridades.

Además, se crearán mecanismos de crédito de mediano y largo plazo, financiados con recursos internos, que hoy no existen para numerosas actividades. Los bancos continuarán desarrollándose y podrán servir en mejor forma las necesidades de crédito de corto plazo a la economía.

Así, el grado de desarrollo del mercado de capitales que se logrará será considerable, ya que a los efectos positivos que producirían las medidas antes enunciadas se añadirían dos fuerzas adicionales.

La primera está relacionada con el mayor nivel de ingreso. La realización global del presente programa permitirá un crecimiento en el nivel de ingreso y se sabe que mientras mayor sea el ingreso de las unidades familiares, mayor será el porcentaje de este ingreso dedicado al ahorro.

La segunda está relacionada con las expectativas. Las medidas descritas en el presente programa, al aumentar las expectativas de estabilidad económica, permitirán a las personas y empresas participar en el mercado de capitales para trasladar fondos de un período a otro, sin riesgo de perder sus ahorros o no poder cumplir sus obligaciones por expropiación de sus activos.

Es así como un mercado de capitales captando más recursos y asignándolos productivamente en una economía sana, hará posible lograr tasas de crecimiento del producto más altas y más estables.

G. POLITICAS DE PREVISION Y SEGURIDAD SOCIAL

Puede sostenerse sin temor a errar, que hay conciencia generalizada de que el sistema previsional está en crisis, de que es injusto, discriminatorio e ineficiente.

Analizaremos en forma global el tema de la seguridad social para señalar algunos de sus problemas más importantes y proponer criterios generales de solución alcanzables en el mediano plazo. Es imposible ahondar, con la precisión deseada en este problema, por sus múltiples facetas y porque ello requeriría una elaboración de cifras obtenibles solamente de fuentes directas de Gobierno que, por razones administrativas de distinto orden no las han puesto al alcance del grueso público. Por esta razón, buena parte de las cifras utilizadas se refieren a lo que ocurría hasta 1968.

Las críticas más claras al sistema de seguridad social se refieren a:

1. Alto costo.
2. Discriminación o injusticias del sistema.
3. Baja eficiencia, que crea una gran discrepancia entre los fondos aportados y los beneficios recibidos.

1. ALTO COSTO

Los recursos financieros de las Cajas de Previsión llegan a alrededor del 10% del Producto Nacional Bruto. Dicho porcentaje se eleva al 17% en 1966, si se incluyen las entradas de los organismos auxiliares como las Cajas de Compensación y los organismos encargados de la atención de la salud. Las cifras anotadas sobrepasan notoriamente las similares para la mayoría de los países latinoamericanos como Argentina (8%), Brasil (6%), Ecuador (4%), y son semejantes a la de países desarrollados como Inglaterra y Suecia.

Es interesante señalar que durante la década 1956-1966, el gasto de las Cajas de Previsión creció a una tasa media de 10,2 % mientras que en igual período el Producto Nacional Bruto aumentó a una tasa anual de 5%.

La gravitación del costo previsional sobre un sueldo vital, en 1970 se muestra a continuación:

Estructura de aportes previsionales del sueldo vital

a) Sueldo vital base	1.00
b) Sueldo vital líquido para el EE.	0.85
c) Costo para el empleador (salario bruto)	1.45
d) Aporte a la previsión c) - b)	0.60
% del sueldo neto percibido en relación al costo total	58,6%
% del costo previsional por unidad de salario bruto	41,4%
% del costo previsional por unidad de salario neto	70,6%

En 1968 se estimaba (Superintendencia de Seguridad Social) que el 63% de los ingresos de seguridad social prove-

nían de dichas cotizaciones que eran complementadas con un 34,5% de aportes del Estado (directo e indirecto a través de impuestos específicos, como entradas a cines, apuestas mutuas, depósitos bancarios, etc.) y un 2,5% de ingresos propios de las Cajas.

Ante la magnitud de estas cifras, conviene señalar que, en promedio, el Ahorro Nacional Bruto fue para los años 1965-1970 cercano al 17% del P.N.B. y que esa cifra se ha reducido al 12% en 1972.

2. DISCRIMINACIONES E INJUSTICIAS DEL SISTEMA

El desarrollo del sistema previsional chileno se ha hecho en base a una legislación que puede calificarse de variada, compleja, incoherente, dispersa, etc.

En 1970, los textos legales eran alrededor de 600, comprendiendo leyes generales y especiales, Decretos Leyes, Decretos con Fuerza de Ley, Decretos Supremos, Reglamentos y Estatutos. Los dictámenes e informes de la Superintendencia de Seguridad Social, de la Superintendencia de Bancos y de la Contraloría General de la República son numerosos.

Todo ello se explica porque la legislación que dio origen a las instituciones previsionales y consagró beneficios diferentes para distintos grupos, se ha venido modificando por la presión de grupos políticos o gremiales, que tendían a ampliar el campo de los beneficios y prestaciones cada vez con mayor generosidad, incluyendo los beneficios de otros grupos, sin atender a su estructura jurídica, financiera o administrativa y superponiendo un régimen con otro, un sistema con otro, y aún más, incorporando sectores sociales a distintas cajas de previsión.

En la actualidad, tanto en lo que se refiere a requisitos exigidos por los diferentes sistemas, como en lo que se refie-

re a beneficios y recursos, se advierten la mayor anarquía, disparidad e injusticia.

Hay sectores notablemente privilegiados con requisitos mínimos de afiliación, con determinación de beneficios muy elevados y de gran valor y que se financian con aportes de todos los demás aportantes y del Fisco, no en razón de un estado de necesidad, menor valía física o pérdida de capacidad de trabajo, sino que de una generosidad legislativa que les reconoce verdaderos privilegios.

Otros sectores vegetan en la mediocridad con requisitos generales básicos, prestaciones o beneficios moderados, que se desvalorizan o son notoriamente insuficientes y que obtienen su financiamiento por un largo y penoso aporte.

Finalmente, los sectores más débiles son los que, paradójicamente, deben cumplir los más rigurosos requisitos para obtener beneficios mínimos o insignificantes y que en los estados de necesidad como los de cesantía, no encuentran la protección adecuada, a pesar de que han contribuido proporcionalmente a sus bajos ingresos en forma directa e indirecta en la más alta proporción.

Para ilustrar este aspecto y sin que pretendamos hacer un análisis de todas las contingencias con sus respectivos requisitos, baste señalar que los obreros, en general, para obtener pensiones deben acreditar invalidez o 65 años de edad, lo que importa una contribución de aproximadamente 45 años al sistema previsional; los empleados particulares para jubilar deben enterar 35 años de imposiciones; el grueso de la administración pública obtiene jubilación completa con 30 años de servicios y puede, junto a otros sectores, obtener pensiones con 15 años de servicios; y los bancarios requieren sólo de 12 años de servicios y en algunos casos deben acreditar sólo 10 años de servicios. Las pensiones se calculan, para obreros y empleados del sector privado, sobre el promedio de las remuneraciones de los últimos años, y para el sector público, sobre

los últimos 3 años y en casos calificados de altos cargos administrativos o superiores, sobre el último año o la última renta.

Los subsidios, asignaciones familiares e indemnizaciones tienen también notables diferencias, pudiendo destacarse que los menores ingresos corresponden a los sectores más necesitados y débiles de la actividad laboral.

La protección contra el desempleo es ínfima para los obreros y empleados del sector privado, lo que les ha llevado a presionar para lograr indemnizaciones por despido o término de trabajo en convenios colectivos y legislación especial, produciéndose una duplicación de beneficios indirectos que no afronta el problema fundamental del desempleo, sino que tiende a paliarlo y a favorecer un largo tiempo de cesantía.

Ejemplo típico es la Ley de Inamovilidad dictada recientemente y los numerosos conflictos colectivos que se plantean por las peticiones de indemnización por término de trabajo.

En cambio, en el sector público se puede advertir que existe toda una frondosa legislación tendiente a dar estabilidad en las funciones, indemnización por término del trabajo, generales y especiales por ciertos grupos y un fondo de desahucio.

Sin ser exhaustivas, las discriminaciones antes mencionadas justifican por sí solas una profunda revisión del sistema vigente. Desgraciadamente, los esfuerzos realizados en los últimos años por corregir esta situación han fracasado y sólo se ha conseguido ir paulatinamente elevando los costos, sin racionalizar el sistema, lo que ha conducido a un progresivo desfinanciamiento.

3. BAJA EFICIENCIA

La eficiencia del sistema previsional debe medirse en función de los recursos utilizados y de los costos que implica un determinado sistema de beneficios.

El nivel de eficiencia global aparece seriamente cuestionado si se considera que los recursos utilizados ya habrían sobrepasado al 20% del Producto Nacional Bruto.

Veamos algunos antecedentes que contribuyen a confirmar estas apreciaciones:

- El personal de empleados de las instituciones previsionales se estimaba en 7.000 personas en 1969; en la misma época la totalidad de los bancos privados ocupaba poco más de 12.000 personas. La comparación con los bancos, que operan procesos administrativos mucho más complejos y que realizan un número infinitamente mayor de operaciones contables, sugiere que el sistema previsional era altamente ineficiente en su operatoria.
- En relación a la medicina social, cabe señalar que además del Servicio Nacional de Salud y del Servicio Médico Nacional de Empleados, existen 13 organismos en el sector público y 15 organismos en el sector privado. Estos organismos encargados de la medicina social ocupaban aproximadamente 35.000 empleados en 1969.

El número de médicos (aprox. 3.000), enfermeras universitarias (aprox. 1.000), auxiliares de enfermería (aprox. 9.000) y camas de hospitalización (aprox. 35.000), dejan de manifiesto su insuficiencia para atender las necesidades de la medicina social y debe considerarse, además, que los servicios y atención mé-

dica están concentrados en Santiago, Valparaíso y Concepción.

La mortalidad infantil tiene en Chile una alta tasa que ha llegado a un promedio de 93 por mil, y que según estudios del Dr. Alfredo Leonardo Bravo, en ciertas regiones ha alcanzado a 390 por mil.

Las cifras sobre atención médica y mortalidad infantil han mejorado en los últimos años; pero aun así, subsisten gravísimos problemas que es necesario ir superando paulatinamente.

De los ingresos totales de la Seguridad Social se destina, aproximadamente, un 10% para medicina social, porcentaje reducido si se considera que del ingreso total que corresponde al Servicio Nacional de Salud, organismo que es el que recibe la mayor parte de este ingreso, un 40% se gasta en administración, sin que dentro de este porcentaje se incluyan las remuneraciones de médicos y profesionales, aunque sí se consideran los pagos y subsidios, inspección sanitaria, higiene ambiental, estadísticas y otros.

Los antecedentes expuestos justifican claramente el planteamiento de una nueva política de seguridad social que otorgue protección efectiva a los sectores más desvalidos, que corrija las desigualdades e injusticias existentes y que permita utilizar en forma eficiente los enormes recursos que actualmente se destinan a este objeto.

REFORMA AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

Los elementos que componen la seguridad social son:

1. Sistema de Salud Pública
2. Asignación Familiar
3. Sistema de Jubilaciones y Seguros.

Las funciones antes señaladas tienen características distintas y deben analizarse en forma separada.

1. SISTEMA DE SALUD PÚBLICA

En el área de salud debe propenderse a una mayor descentralización que permita la participación y control de la base social sobre el sistema hospitalario. Existe clara evidencia de que la descentralización de buena parte de las actividades del Servicio Nacional de Salud sería positiva y contaría con el respaldo de la comunidad. Ejemplos como el Hospital del Trabajador o los hospitales de las grandes empresas mineras muestran que podría mejorarse la atención y rebajarse los costos. Las entidades mencionadas han sido ardientemente defendidas por sus usuarios obreros, los que si en otros aspectos de la actividad del país propician una fuerte participación estatal, cuando de estos casos se trata, prefieren que la actividad hospitalaria continúe ejerciéndose en forma descentralizada, pues ellos han podido comparar las diferencias en la calidad del servicio otorgado por sus hospitales y la del Servicio Nacional de Salud.

En el área del financiamiento de la salud deben distinguirse dos aspectos: uno, el de utilizar una parte de los recursos del Estado para subsidiar los gastos de la población de menor ingreso y otro, el de cobrar efectivamente su costo a quienes están en condiciones de financiarlo. Es evidente que por razones humanitarias y de solidaridad social, debe garantizarse a los sectores de menor ingreso un servicio ade-

cuado, cualquiera sea su posibilidad de financiar los gastos. Existen variados mecanismos para aplicar esta clase de subsidios.

Por otra parte, los beneficios de la administración descentralizada se logran, si se ligan claramente los ingresos de la institución con la calidad y cantidad de los servicios prestados, por lo que es conveniente que los servicios sean efectivamente pagados por los usuarios y que exista posibilidad de libre opción entre distintos servicios. Como existen algunos gastos médicos de alto valor en que gran parte de la población debe incurrir alguna vez en su vida, y como los gastos normales son fácilmente predecibles, la mayoría de los países han impulsado sistemas de gastos fijos mensuales, distribuyendo de esta forma, a través del tiempo, aquellos gastos de mayor valor que ocurren esporádicamente dentro de lo que se estima ser el gasto normal de una familia en el período anual. El financiamiento se establece como una cuota mensual, y cuando la persona debe realizar algún tipo de gasto médico recibe el financiamiento de gran parte de él (rara vez el reembolso es total para no incentivar el uso innecesario de los servicios médicos). En teoría, el SERMENA debería funcionar en esta forma, pero se ha burocratizado enormemente y sus fondos se han destinado a otros fines, lo que ha provocado un colapso del sistema.

Creemos posible utilizar un solo tipo de organismo descentralizado para captar los fondos que tengan por destino el financiamiento de la salud y los otros gastos de la seguridad social, de modo que aseguren una amplia "elegibilidad" de hospitales y médicos, y que no se transformen en administradores de hospitales cerrados, sólo para ciertos grupos. Estos organismos serían semejantes en su estructura a las actuales Cajas de Previsión, pero deberían funcionar de manera totalmente diferente y basarse, exclusivamente, en la administración eficiente de los fondos de sus imponentes, sin

desarrollar otros objetivos o fines que no sean aquellos estipulados contractualmente.

Los subsidios que otorgue el Gobierno a sectores específicos podrían ser distribuidos a través de estos organismos, ahorrando a los beneficiados los trámites, a veces engorrosos, que acompañan a los subsidios. En otros casos, los subsidios deberían ser cobrados directamente por las instituciones hospitalarias.

En síntesis, deberá propenderse a la administración descentralizada de los hospitales, con participación de los usuarios y la comunidad; los servicios serán pagados por los usuarios, excepto en los casos en que se justifique el subsidio, el cual será pagado por el Estado. El financiamiento de los gastos se organizará de manera de operar con un sistema de "prepago" con cuotas mensuales, lo que permitirá el reembolso de una alta proporción de los gastos médicos familiares (70% a 80%).

El Gobierno facilitará la formación de nuevas entidades autónomas que se constituyan para prestar servicios médicos y abandonará la política seguida en los últimos años, de ir centralizando paulatinamente toda la actividad médica en el S.N.S., a través de disposiciones legales que coartan las posibilidades de la medicina no estatizada.

2. ASIGNACIÓN FAMILIAR

La asignación familiar es una conquista que en buena parte se torna ilusoria, ya que son los propios beneficiados los que la pagan; incluso, aun cuando hay casos en que ésta es financiada por la empresa, ello a la larga significa que sólo cambia la estructura de pagos de los salarios pero su costo para el beneficiado tiende a permanecer inalterado. En general, las decisiones económicas de las empresas en el área de

salarios se toman sobre el costo total y no sobre lo que efectivamente constituye el sueldo neto percibido por el trabajador; o sea que las empresas que otorgan ciertos beneficios especiales son indiferentes a entregarlo directamente al trabajador como salario o en otra forma.

Es por ello que estimamos que todo el sistema de asignaciones familiares constituye un mecanismo de redistribución “entre” los trabajadores y que favorece a aquellos de menor ingreso y núcleo familiar más amplio.

Si los efectos son realmente éstos, parece conveniente modificar el actual sistema en el siguiente sentido:

- a) Establecer un solo valor para la asignación familiar, eliminando la odiosa diferencia entre empleados y obreros.
- b) Establecer topes para el número de asignaciones a cobrar en la medida que aumente el nivel de ingresos, y eliminarla definitivamente para los estratos medio-alto y alto.

Así por ejemplo, los sueldos y salarios iguales a un vital recibirán la totalidad de las asignaciones familiares que les corresponda por su número de cargas; entre tres y cinco vitales se establecería un máximo de 5 asignaciones; entre cinco y diez vitales se establecería un máximo de 3 asignaciones y por sobre diez se pagaría una; eliminándose definitivamente para el estrato con más de doce vitales.

Un sistema de esta naturaleza rebajaría considerablemente el costo, tanto del porcentaje imponible para este objeto como el de administración y aseguraría un mecanismo de redistribución más eficiente y directo, ya que el número de asignaciones a pagar se reduciría considerablemente.

3. SISTEMAS DE JUBILACIONES Y SEGUROS

El sistema actual de jubilaciones ha hecho crisis y no podrá seguir subsistiendo sin un creciente aporte fiscal debido a su progresivo desfinanciamiento. En efecto, un estudio realizado para el período 1956-1964 muestra que la tasa de gastos de las Cajas de Previsión se expande al 10,2% anual, en tanto que la tasa de entradas se expande al 7,7% anual. En el mismo período, las relaciones entre número de asegurados activos y pasivos se elevó sustancialmente en las principales cajas. El cuadro siguiente establece las relaciones.

Porcentaje de asegurados pasivos y activos

Institución	1956	1960	1964
Servicio Seguro Social	6,7	9,3	13,9
Caja EE. Particulares	3,2	5,9	8,8
Caja EE. Públicos	15,9	13,5	27,3

FUENTE: Calculado en base a información de los Boletines de Estadística de la Superintendencia de Seguridad Social. Las cifras son revisadas periódicamente y estimadas en algunos casos.

En la actualidad, es ineludible enfrentar el problema de la previsión en forma integral. Ello implica establecer un sistema justo y eficiente, pues si la actual situación persiste, ella gravitará cada vez más sobre el presupuesto fiscal, restando recursos para otros objetivos y agravando los problemas de equilibrio presupuestario, gran causante de la inflación en nuestro país.

La solución al actual problema no es fácil y debe ser concebida en etapas: primero, la creación de un sistema efi-

ciente; segundo, el ajuste entre la aplicación del nuevo sistema y la situación de los actuales pensionados; y tercero, el traspaso de los imponentes actuales con varios años de imposiciones al nuevo sistema, lo que plantea la necesidad de traslado de fondos y reconocimiento de años de servicio.

Nuevo Sistema Previsional

Sobre la base de los puntos mencionados, son aconsejables las siguientes medidas:

- El nuevo sistema previsional constará de dos subsistemas: uno de carácter estatal, financiado por la vía tributaria, que establecería una previsión mínima (1 vital o menos) igual para todos los chilenos que cumplieran más de 65 años y que hubieran trabajado un número mínimo de años (25 ó 30); y el otro, que sería en base a un sistema de ahorro que se depositaría mensualmente en una institución especializada, de acuerdo a un mecanismo contractual de administración delegada de esos fondos, los que podrían ser cobrados en forma de una pensión vitalicia sólo cuando se alcance la edad de retiro. La entidad administradora de estos ahorros tendría la obligación de invertirlos de manera tal, que asegurara que éstos mantendrán su valor real a través del tiempo (reajustabilidad), y que devengarán un interés. Estas entidades, similares a los Fondos de Pensión y Mutualidad que existen en otros países, pagarán las jubilaciones a sus asociados y cobrarán al Gobierno la pensión mínima que corresponderá a cada chileno, de manera de simplificar la operatoria fiscal, abaratar sus costos y dar un mejor servicio a sus asociados.

Los fundamentos para establecer una pensión mínima garantizada por el Estado y crear un sistema adicional para obtener una mayor jubilación, se derivan de las políticas básicas expuestas en el programa: una, la de garantizar un ingreso mínimo a todos los chilenos y otra, la de promover el uso intensivo de mano de obra no calificada. Con respecto a este último objetivo, resulta evidente que el alto costo del sistema previsional impulsa a las empresas a utilizar menos mano de obra y a aumentar las inversiones en máquinas que la sustituyan; ya que en definitiva, las decisiones económicas de las empresas se toman en relación al costo total y no al ingreso percibido por el trabajador.

- El nuevo sistema de previsión se concibe en términos de organización semejante al que existe actualmente para las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, esto es, entidades autónomas, administradas por representantes de los ahorrantes y con una Unidad Central Coordinadora que podría, eventualmente, otorgar respaldo y seguridad financiera al resto de las entidades.

Estas nuevas entidades, que para diferenciarlas de las actuales “cajas” las llamaremos Fondos de Pensión, tendrán por objeto administrar los ahorros de sus depositantes, invertirlos en valores reajustables del mercado de capitales que se irá creando (ver capítulo respectivo), o en acciones cuya rentabilidad sea equivalente al retorno de un valor reajutable; los beneficios que los Fondos otorguen serán contractuales o no podrán recibirse si no se cumplen los requisitos mínimos de edad y número de años trabajados.

Las características de los “Fondos” serán las siguientes:

- Los beneficios obtenidos son equivalentes al aporte realizado por cada cual a través del tiempo. En realidad, el sistema consiste en una acumulación de ahorros y de sus respectivos intereses, para que al cabo de “n” años el Fondo así reunido se reparta al pensionado. Este reparto puede ser total en un momento dado o constituirse en una renta asegurada de por vida al pensionado pasando cualquier saldo a sus herederos;
- Por ser la renta final función del ahorro mensual y del número de años trabajados, no existe ningún incentivo para la jubilación prematura;
- El sistema es contractual y, por lo tanto no se pueden crear beneficios específicos para personas o grupos sin que hayan realizado su ahorro previo para financiar el correspondiente beneficio;
- El sistema es abierto y puede beneficiar a cualquier persona. El ideal es que existan muchos Fondos independientes que compitan entre sí en el monto de los beneficios otorgados, lográndose de este modo una administración eficiente y de bajo costo. El Estado debe intervenir para cautelar los intereses de los pensionados y controlar la acción de los entes administradores de los Fondos, con el fin de evitar estafas y/o actos de negligencia o excesivos riesgos;
- El monto invertido en estos Fondos sería deducible de la renta imponible y los valores acumulados quedarían libres de impuestos al ser percibidos por los beneficiarios;
- La transferencia de un Fondo a otro es libre y sin costo, excepto el del papeleo normal;

- El sistema tendrá un seguro de vida o de imposibilidad física que permita a los herederos o al beneficiario imposibilitado, percibir la renta que equivalga al ahorro que hubiera realizado si hubiera continuado imponiendo hasta la edad de jubilación;
- No sería posible retirar los fondos antes de una edad mínima o de un número mínimo de años de aporte, excepto para transferirlos a otro Fondo.

A través de los “Fondos” o por subsidiarias de ellos se podrá administrar el sistema “prepagado” de salud, los seguros de accidentes del trabajo y los seguros de cesantía.

En cierto sentido, los “Fondos” son semejantes a la idea original de las Cajas de Previsión y que se desvirtuó; porque el sistema se basó en leyes y no en mecanismos contractuales; porque la inflación destruyó las “reservas” con que debían contar dichas Cajas y además, por no ser competitivas, la administración fue deficiente tanto en lo que se refiere a costos de operación como a la inversión de los recursos de los imponentes. En otro sentido, las entidades propuestas se asemejan a las cooperativas ya que hay una delegación directa de derechos en un directorio representativo de los asociados, y en su estructura financiera serían semejantes a las compañías de seguros de vida que existen en numerosos países y que también deberían crearse como complemento adicional al sistema de seguridad social.

Es importante destacar que deberá otorgarse gran flexibilidad al manejo financiero de los “Fondos”, haciendo posible que éstos puedan subcontratar servicios, sean éstos de tipo administrativo (procesamiento de datos), sean financieros (administración delegada de carteras de inversión o contratación de seguros y reseguos), de manera que pueda lograrse la utilización óptima de los recursos de los trabajadores.

Un sistema previsional basado en “Fondos” de ahorro efectivo de los participantes no sólo es una solución eficiente al problema previsional, sino que además creará un mecanismo de acumulación de riqueza en manos de los trabajadores. Ellos pasarían a ser, con el tiempo, una de las principales fuentes de ahorro para financiar inversiones, pudiendo alcanzar un papel prominente como poseedores de capital. Si esta posibilidad se materializa, podrían desaparecer o aminorarse las tensiones entre el capital y el trabajo, ya que este último sería a su vez poseedor de importantes recursos de capital. Así, las conocidas polémicas en torno a la participación de los trabajadores en el Producto Nacional se irían transformando en algo irrelevante, ya que parte sustancial de la renta del capital sería a su vez de los propios trabajadores. Un proceso de esta naturaleza, mantenido por un número largo de años, conduciría a una socialización de la riqueza, sin que por ello se cayera en fórmulas de socialismo estatista, a la vez que se podría contar con todas las ventajas que ofrece una economía descentralizada y sustentada en mercados competitivos. Por último, como se verá más adelante, la creación de “Fondos de Pensión” puede ser un mecanismo útil para transferir riqueza, actualmente en manos del Estado, hacia los trabajadores.

El sistema planteado es fácil de iniciar, y supuesta la existencia de un mercado de capitales eficiente, debería funcionar correctamente y a bajo costo. Los problemas graves aparecen cuando se trata de empalmar y compatibilizar la implantación de un nuevo sistema con el actual sistema vigente.

Problema de transición

Es claro que si se implantara una reforma a partir de enero de 1974, las personas que entren a trabajar a partir de ese período se asimilarían a las nuevas normas. ¿Pero qué

pasa con los que entraron a trabajar hace 10 años y cómo se financian las pensiones de los que ya en 1974 estarán jubilados?

Para las personas que se encuentran trabajando, el empalme se puede lograr trasladando los fondos acumulados en las Cajas de Previsión al nuevo sistema, como éstos resultarán insuficientes, porque las cajas están descapitalizadas, el Gobierno podría aportar una parte transfiriendo para ello numerosos activos de carácter financiero que posee, tales como valores hipotecarios, acciones y debentures de diferentes sociedades y, eventualmente, emitir bonos de deuda pública reajustables y de largo plazo.

El problema más complejo se plantea con los derechos de los actuales jubilados y con el financiamiento de su ingreso previsional. Resulta evidente que al modificarse el sistema y al desaparecer o reestructurarse completamente las actuales cajas este grupo se vería perjudicado; al mismo tiempo, por los antecedentes aportados, resulta indudable que el actual sistema no podrá seguir financiando a futuro a sus actuales jubilados y a los que jubilarán en los próximos años, por lo que la reforma previsional es impostergable.

La solución que proponemos es traspasar esta carga a toda la comunidad, utilizando para ello el sistema tributario y en especial, el impuesto a la renta.

Si bien, esta solución implica problemas, como el de que no se rebajaría de inmediato el actual volumen de descuentos a los sueldos y salarios, presenta algunas ventajas, ya que por una parte, la carga sería decreciente en el tiempo en la medida que los actuales jubilados vayan dejando de existir y por otra, la mayoría de los jubilados reciben pensiones inferiores al sueldo vital, por lo que gran parte del costo sería equivalente al que se estima tendrá la pensión básica garantizada por el Estado. En este sentido, cálculos actuariales detallados son imprescindibles para determinar la cuantía de recursos que será necesario destinar en esta etapa.

La política esbozada, si bien tendrá pleno impacto, transcurridos algunos años mostrará de inmediato importantes beneficios tales como menor costo de operación, mayor eficiencia en el uso de los recursos, mayor participación, etc. y mostrará a cada imponente, en forma anual, cuál es el saldo de sus ahorros y cuál es su participación en la riqueza del país, lo que dará mayor estabilidad a nuestro sistema económico-social.

H. POLITICA DE REDISTRIBUCION DEL INGRESO

A pesar que la información disponible sobre la distribución del ingreso en Chile es deficiente e incompleta, existen antecedentes suficientes como para afirmar que hay un porcentaje importante de chilenos que viven en situación de pobreza extrema (bajo ingreso, desnutrición, retraso mental, analfabetismo, marginalidad cultural, desempleo, campamentos). Además, sabemos que la pobreza es difícilmente identificable en forma clara con sectores económicos o clases sociales específicas, ya que en esta situación se encuentran obreros, empleados, rentistas, pensionados, pequeños propietarios (especialmente minifundistas), pequeños comerciantes, jubilados, ancianos, mujeres, cesantes, etc.

La heterogeneidad de los pobres hace muy difícil diseñar una política económica simple para solucionar el problema, y que permita llegar con precisión a los que verdaderamente se desea beneficiar. Un buen ejemplo de ello es el fracaso de las políticas tradicionales de redistribución de ingreso, basadas en el control político de los precios y en los reajustes de remuneraciones, que han generado como resultado la inflación y retrocesos a situaciones aun más injustas que al inicio de la política ya que los sectores más pobres son los menos protegidos ante la inflación. La experiencia del Gobierno de la Unidad Popular es sólo la repetición de inten-

tos anteriores sólo que en términos mucho más perjudiciales para el país. Tradicionalmente las políticas de otorgar reajustes de remuneraciones financiados con emisión y de aplicar masivos controles de precios han beneficiado sólo a algunos grupos de trabajadores pertenecientes a los sindicatos más poderosos que no están precisamente entre los grupos pobres del país y han perjudicado a la gran masa de cesantes, trabajadores independientes de bajos ingresos y asalariados no organizados y con escaso poder sindical. El control de precios, aparte de ser difícilmente aplicable por la formación de mercados negros, tiene efectos nocivos sobre el nivel de producción y sobre la calidad de los bienes y servicios controlados, por lo que termina perjudicando más bien que beneficiando al país y a los grupos económicamente más desvalidos.

Dentro de la política general de redistribución del ingreso tiene una importancia vital la erradicación de la extrema pobreza, a lo menos en términos globales. El cumplimiento de este objetivo requiere tener claridad sobre tres consideraciones fundamentales:

- a) No hay posibilidad de solucionar el problema de la extrema pobreza sin lograr una rápida y sostenida tasa de crecimiento económico.
- b) Es muy poco lo que puede hacerse sólo con políticas redistributivas, pues un mejoramiento de los grupos de más bajos ingresos necesariamente tendría que significar una reducción de los niveles de vida de la clase media.
- c) Es requisito indispensable un aumento sustancial de la inversión social —concretamente en capital humano— y la elevación de la productividad de esa inversión, ya que es en este campo (educación, salud, vivienda, pre-

visión, etc.) donde existen las mayores ineficiencias, burocratismo y asignaciones improductivas de recursos.

POLITICAS ESPECIFICAS

1. EL MEJOR FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO

El aumento de la competencia genera dos tipos de efectos:

- Acelera la tasa de crecimiento económico mediante una mejor asignación de recursos, lo que posibilita una adecuada redistribución del ingreso, y
- Elimina las rentas monopólicas o utilidades extraordinarias de dos tipos de situaciones:
 - i) En el caso de las empresas monopólicas, el exceso de ganancias se transfiere al resto de la comunidad a través del cobro de menores precios.
 - ii) En el mercado del trabajo la eliminación de algunas barreras importantes (modificación de la ley de inamovilidad y otros impedimentos a la generación de mayores ocupaciones) permitiría una disminución de muchas desigualdades de ingreso injustificadas entre los trabajadores y el aumento del empleo.

2. DISPAR DISTRIBUCIÓN DEL CAPITAL HUMANO

Actualmente la fuente más importante de desigualdad en la sociedad chilena la constituye la dispar distribución de

lo que se ha llamado el capital humano: nivel de educación y cultura, adiestramiento e integración social, salud y nutrición de que dispone cada persona. Existe abundante evidencia empírica en esta materia, tanto por estudios realizados en Chile como en otros países, que explican cómo buena parte de las diferencias de ingreso existentes se producen por efecto de la educación y su consecuente impacto en la productividad de las personas. Así, a mayor número de años de escolaridad corresponde en promedio un mayor ingreso y los grupos de rentas más altas se concentran en aquellos que han alcanzado niveles de alta calificación técnica o académica.

Es por esto que la solución del problema de la extrema pobreza debe basarse en las inversiones que provean de estos servicios a los grupos que tienen menos acceso a ellos. Este esfuerzo significará una profunda modificación de la organización administrativa de aquellos sectores que hoy operan en forma centralizada e ineficiente.

- Descentralización de la gestión de las unidades operativas (escuelas, hospitales, cajas de previsión, etc.) de manera que sean operadas y controladas por sus usuarios y trabajadores.
- Cambio de énfasis en la distribución del gasto en educación, como por ejemplo su aumento en parvularios, enseñanza técnica y capacitación del profesorado; reducción del gasto en educación superior buscando principalmente un mayor autofinanciamiento; esfuerzo en la capacitación laboral de la mano de obra no especializada.
- Salud: redistribuir el gasto de preferencia hacia los niños, sobre todo en los programas de nutrición e higiene infantil.

- Vivienda: erradicación de campamentos y poblaciones marginales; autoconstrucción. A través de mecanismos financieros se continuaría el subsidio a viviendas baratas y de ciertas especificaciones, así como algunas instalaciones básicas que garanticen que sean habitadas por los verdaderamente pobres. Se prestará especial atención a la implantación de un sistema que exija ciertos niveles de ahorro previo para percibir los beneficios. En el rubro vivienda se considera también el apoyo a la infraestructura de servicios básicos con que deben contar esas poblaciones; agua, luz y servicios comerciales.

3. MEJORAR LA EFICIENCIA Y AMPLITUD EN ALGUNOS SERVICIOS ESPECÍFICOS DE CONSUMO COLECTIVO

Mejorar la eficiencia y amplitud en algunos servicios específicos de consumo colectivo tales como, por ejemplo, justicia, movilización colectiva, vigilancia (Carabineros), parques, campos deportivos y la mantención de ciertos beneficios gratuitos (aumentos en cobertura) como los desayunos, almuerzos, útiles y vestuarios escolares.

4. AUXILIO DE CESANTÍA

Se establecerá un sistema de seguro contra el desempleo que opere en forma rápida y automática. Será financiado tanto por el empleador como por el trabajador, aumentando la proporción que este último tiene que costear a medida que crezca el monto de dicho seguro.

En el período de transición, cuando se ponga inicialmente en marcha la nueva política económica, lo cual

significaría que tendrán que ocurrir algunos ajustes económicos importantes, se establecerá un beneficio de cesantía con carácter de emergencia y que será financiado por el empleador (Estado, empresas del sector público o privado) y que consistiría en el pago de un mes de remuneración por cada año de servicio que tenga el beneficiado, con un tope en términos vitales para el auxilio, que se realizará mensualmente hasta su extinción. Tanto en el período de ajuste como después, cuando se aplique el sistema de seguros de cesantía, se propenderá a establecer normas que reduzcan porcentualmente los pagos a través del tiempo, con el objeto de incentivar una rápida búsqueda de trabajo por parte de los beneficiados.

5. SUBSIDIOS DIRECTOS EN DINERO

El sistema más eficiente de redistribuir el ingreso en favor de los más pobres es el de otorgar subsidios directos en dinero por parte del Estado. Esto beneficiaría a toda persona cuyo nivel personal de ingreso estuviera por debajo de un cierto mínimo que habría que establecer (entre cero y medio vital mensual, por ejemplo).

El procedimiento reconocería a cada chileno un ingreso mínimo personal, cualquiera que fuera su edad. Para establecer el derecho a percibir un subsidio deberán sumarse los ingresos percibidos por todos los miembros de la familia y dividirse por el número de personas que la componen. Si esta cifra es menor que el mínimo establecido, tendrá derecho a un subsidio equivalente a la diferencia entre ambas cifras, por cada persona que componga la familia. Si el ingreso promedio por persona es mayor al mínimo establecido, no podrá percibirse ningún pago del sistema.

El principal problema que se presenta, aparte de su financiamiento es el de identificación de los beneficiarios.

Pensamos que la mejor forma sería lisa y llanamente conceder el beneficio a quienes postulen declarando cumplir los requisitos mínimos. Por cierto que habrá un cierto nivel de engaño, pero es preferible sufrirlo si con ello se garantiza que los realmente pobres alcanzarán un nivel de vida con un mínimo de dignidad

Para minimizar el engaño se procedería en dos frentes. El primero, sería el empadronamiento exacto —en una sola parte, Municipalidades, Comisarías, Retenes, Juzgados, Escuelas, etc.— de cada beneficiario con sus datos y la investigación estadística al azar y periódica de un cierto número de beneficiarios a través de visitadoras sociales, de personal especializado de Carabineros, etc. La sanción por el engaño comprobado tendría que ser ejemplarizadora y aplicarse efectivamente y con publicidad. El segundo, sería el de exigir que los beneficiarios pongan su tiempo libre al servicio de la comunidad. Al quitarles el tiempo libre (ocio), no se presentarían a reclamar sus beneficios las personas que pudieran obtener mayores ingresos en otro tipo de trabajo. El uso del tiempo de los beneficiarios podría organizarse a través de las Municipalidades del país y de los cuarteles de las Fuerzas Armadas; algunos beneficiarios podrían recibir instrucción técnica especializada que les permitiera aumentar su productividad; otros —especialmente las mujeres— podrían ser destinadas a trabajar en obras de beneficio social y recibir instrucción sobre economía doméstica y nutrición infantil y familiar.

6. SISTEMA TRIBUTARIO

Será una de las herramientas importantes para impedir la concentración excesiva de riqueza y/o ingreso. Para ello se utilizará un sistema progresivo de impuestos a la renta y los

impuestos a la propiedad y a la herencia. Esta política no tendrá los efectos deseados y contendrá una base de gran injusticia si no se hace un esfuerzo decidido en la labor fiscalizadora de Impuestos Internos, para lo cual es indispensable poner en práctica sanciones ejemplarizadoras para quienes evaden sus tributos.

Es preciso enfatizar que la única forma real y verdadera de mejorar los niveles de vida de los pobres es a través de la obtención de una alta y sostenida tasa de desarrollo económico. En la introducción de este trabajo hemos señalado ya el verdadero milagro que se puede obtener si a través de políticas económicas racionales se alcanzan tasas de crecimiento entre 7% y 10%, lo que es factible para Chile. Si cada 10 años pudiéramos duplicar nuestro ingreso, el sacrificio necesario para realizar las inversiones sociales —preferentemente en capital humano— que garantizarían la eliminación de la pobreza en Chile y el acceso masivo a mejores y dignos niveles de vida a todos los ciudadanos, sería ínfimo y prácticamente pasaría desapercibido por los que tienen que contribuir a él. El crecimiento económico, además, hará posible incrementar los ingresos del Gobierno y con ello los gastos sociales sin provocar déficit fiscales o presiones inflacionarias. Es evidente que en la primera etapa o en el período de ajuste será necesario compatibilizar cuidadosamente las necesidades de gasto social con los problemas presupuestarios del Fisco, lo que obligará a la reducción de numerosos gastos superfluos o improductivos con el objeto de dar prioridad a las medidas fundamentales que aquí se proponen para erradicar la extrema pobreza. De aquí la impostergable necesidad de adoptar lo antes posible las medidas económicas que presentamos en este estudio y que harán posible que el país alcance rápidamente los niveles de crecimiento que están alcanzando otros países a través también, del manejo técnico y no político de sus economías.

I. ASPECTOS ECONOMICO-SOCIALES DE LA POLITICA EDUCACIONAL

1. IMPORTANCIA ECONÓMICA DE LA EDUCACIÓN

La política educacional debe estar encaminada a garantizar la igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos de modo que cada cual pueda desarrollar al máximo su potencial humano.

La inteligencia, creatividad, la iniciativa y la capacidad para el trabajo no se distribuyen de acuerdo a la capacidad económica de los hogares; pero desgraciadamente, sí se distribuyen las oportunidades para desarrollar al máximo el potencial innato de cada individuo. Es indudable, y universalmente aceptado, que el Estado debe intervenir para subsanar esta situación. Un primer e importante paso en este sentido es la redistribución del ingreso y, dentro de esta redistribución, la erradicación de la extrema pobreza.

Otro aspecto de innegable y reconocida importancia es la educación. La política educacional debe garantizar niveles mínimos de educación en forma gratuita, pues a través de ellos se alcanza la formación básica ciudadana que permite la participación seria y responsable, en la vida social y política de un país. El provecho práctico y directo de la escolaridad,

excepto el de permitir el acceso a niveles superiores de educación, es apreciado como relativamente bajo, de modo que es necesario garantizar la gratuidad efectiva, pues de lo contrario los padres de los niños en edad de educarse en los sectores de bajo ingreso y menor cultura, tenderán a no enviar a sus hijos a la escuela. Esta situación crea un círculo vicioso en que por la menor cultura o nivel económico de los padres se mantienen las condiciones que perpetúan la pobreza de los hijos. También ayuda en este sentido el programa de alimentación en los colegios —desayunos y almuerzos escolares— y la entrega gratuita de libros y útiles de estudio.

2. GRATUIDAD DE LA ENSEÑANZA SUPERIOR

Los niveles superiores de educación —técnica y profesional— representan un beneficio directo y notorio para los que lo obtienen, de modo que no se justifica en absoluto la gratuidad de este tipo de educación; de hecho, ni siquiera se justifica el subsidio parcial que hoy reciben pues él accede principalmente a los grupos de mayor poder económico. El cobrar el valor real de la educación superior a los educandos tendría grandes ventajas; entre ellas podemos mencionar:

- a) El financiamiento de las universidades y escuelas técnicas o profesionales mejoraría sustancialmente, con lo cual podrían aumentar su capacidad y mejorar la calidad de la enseñanza impartida.
- b) Al vivir cada Institución Educacional de sus propios ingresos, se verían obligadas a cuidar la calidad de sus servicios pues sus educandos elegirían a las mejores.
- c) Dado el costo de la educación, los educandos desplegarían al máximo su esfuerzo para aprovecharla; de esta

manera dejarían de existir los alumnos eternos y los que van a las universidades a ilustrar su holgazanería.

Este sistema de cobrar el valor real de la educación superior tendría que ser complementado con becas y préstamos de largo plazo. Las becas deberían ser para los más talentosos habida consideración de su incapacidad económica.

Las becas y los préstamos permitirían que todo ciudadano capaz pudiera tener acceso a la educación superior y constituirían, con ello, un poderoso instrumento en la igualdad de oportunidades que propiciamos. En efecto, un costo que normalmente no se considera en la educación superior es el ingreso que el educando podría recibir si trabajara y al que tiene que renunciar si estudia. Este costo puede ser particularmente elevado para los hogares de más bajos recursos y explica por qué, a menudo, individuos inteligentes y dotados no pueden seguir los estudios que desean, pues sus hogares no pueden prescindir de los ingresos que ellos pueden aportar a través de su trabajo. Las becas y los préstamos antes enunciados deben tomar esto en cuenta e incluir no sólo el costo directo de la educación —matrículas, libros, locomoción, etc.— sino que también este costo indirecto representado por la remuneración potencial del educando.

El pago de los préstamos debe mantener el valor real de los mismos e incluir un interés real que vaya a incrementar el fondo disponible para este menester. Los préstamos empezarían a ser cancelados un año después de que el educando egresara y equivaldría a un porcentaje de su remuneración que no podría exceder de cierto tope.

En una primera etapa este sistema deberá extenderse a las universidades para, posteriormente, abarcar a la enseñanza técnica. Es posible que el cambio resulte extremadamente brusco para la mentalidad imperante en el país, por lo cual podría procederse de inmediato a elevar sustancialmente el

costo de las matrículas y a otorgar paralelamente un crédito a 15 ó 20 años plazo para financiar ese costo, el que sería servido en forma reajustada con los ingresos futuros del profesional o técnico beneficiado. Los préstamos se otorgarían en forma general para financiar el 70% u 80% del costo directo de educación y las becas se otorgarían en forma calificada para los sectores de menor ingreso.

3. DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN

Uno de los sectores más ineficientes del sector público es el área de la educación donde, aparte del extremo burocratismo, no existen mecanismos para que el usuario del servicio (padres y alumnos) pueda controlar la calidad y el tipo de educación que se está implantando.

Su extrema rigidez impide a las diversas escuelas y centros de enseñanza efectuar los necesarios ajustes para adecuarse al medio específico donde se realiza la labor educacional. Las limitadas experiencias de los últimos años, que han resultado en una mayor participación de los padres y profesores en la administración de las escuelas y liceos, han sido exitosas.

Se estima que la forma más adecuada de abaratar el costo y mejorar la calidad de la educación es una drástica descentralización de la actual estructura, de manera que sea la comunidad local quien pase directamente a administrar la unidad escolar respectiva. En este sentido, la responsabilidad directa de la formación de los estudiantes estaría en manos de la comunidad escolar a través de sus diversos estamentos (profesores, padres de familia, escolares y personal administrativo) y las autoridades comunales y vecinales, quienes elegirán las autoridades del centro educativo, contratarían el personal, controlarían la enseñanza y adoptarían las decisio-

nes en forma autónoma. El Estado, a través del Ministerio de Educación, sólo tendría a su cargo la formulación de la política general, el control de los requisitos mínimos de promoción y currículum y la obligación de financiar el costo mínimo de cada uno que se estuviere educando; para ello traspasaría a las Municipalidades los fondos respectivos para que estos centros comunales los administraran. El Estado podría otorgar subsidios especiales a determinadas regiones o centros específicos que por su naturaleza necesitaren de ello para un servicio adecuado.

4. EDUCACIÓN LABORAL

Se estimulará el rol que las empresas y trabajadores puedan desarrollar en el campo del perfeccionamiento educacional y el entrenamiento sistemático. Es evidente la alta productividad económica y social que tiene este tipo de gastos y ya ha habido esfuerzos importantes a través de INACAP y DUOC en este sentido

Sin embargo, creemos que en esta área es posible una expansión sustancial de la actividad educativa técnica si se propende a la creación de organismos intermedios capacitados para ello, dado que gran parte de las empresas chilenas son de tamaño reducido y la mayoría se clasifica entre las que tienen cien o menos trabajadores. Esto impide que dentro de la empresa se desarrolle una tarea sistemática de perfeccionamiento, por su alto costo y por la ausencia de facilidades adecuadas para ello. Sin embargo, si se promoviera, la organización de centros de enseñanza de tipo sectorial, en cuya administración participaran las empresas y los sindicatos del sector, las dificultades existentes podrían ser rápidamente subsanadas. En cuanto al financiamiento de estos centros de enseñanza, bastaría con que los aportes de cada empresa pu-

dieran ser imputados a gastos corrientes para que se creara un flujo importante de ingresos.

La educación y perfeccionamiento del profesorado debiera constituir una preocupación fundamental; en este sentido sería necesario reforzar la acción del Centro de Perfeccionamiento del Magisterio y la investigación universitaria correspondiente.

J. POLITICA DE INVERSIONES EXTRANJERAS

El importante rol que desempeña la formación del capital productivo de una economía fue destacado en el capítulo denominado política de mercado de capitales. Este stock de capital con que cuenta el país es, en parte, deuda contraída con extranjeros, y de esta parte será la que nos ocuparemos.

El financiamiento externo y el total de la deuda externa de una economía es contraída básicamente a través de transacciones crediticias con organismos internacionales, con gobiernos o con personas naturales o jurídicas extranjeras. Pero en la mayoría de los países, además de este crédito externo, se recibe *inversión extranjera directa*. Estos inversionistas extranjeros movilizan sus recursos de uno a otro país en busca de las más altas tasas de rentabilidad y las variables que más inciden en las utilidades de estas empresas son el nivel de sueldos y salarios, el sistema tributario, el grado de riesgo e incertidumbre que imperan en los posibles países destinatarios de esta inversión extranjera.

La importancia de algunas de estas variables sobre la inversión extranjera se demuestra claramente con el ejemplo opuesto al influjo de capitales extranjeros, es decir con la fuga masiva de capitales y el atesoramiento en moneda extranjera que ha sufrido nuestro país durante estos tres años de

gobierno. Pocas dudas caben que ha sido el gran riesgo de expropiación y en general la ambigüedad de “las reglas del juego”, los principales impulsores de este movimiento de recursos al extranjero. La importancia de esto en la formación de capital no vale la pena ahondarla pues los resultados saltan a la vista.

A su vez, el receptor de esta inversión extranjera retiene para sí los sueldos y salarios, impuestos a las utilidades y otros gravámenes pagados por estas empresas, y se hace partícipe de nuevos mercados y aportes de tecnología que generalmente conllevan beneficios adicionales.

Cómo lograr una mayor captación de estos recursos en forma conjunta con una alta rentabilidad para el país huésped ha sido una preocupación constante de regímenes cuya orientación político-económica y social es radicalmente diferente. Prueba de ello fue la legislación dictada el 12 de julio de 1967 en Yugoslavia, país en el cual la propiedad privada es prácticamente inexistente para nacionales y por lo tanto aun menos asequible a extranjeros. Sin embargo, a pesar de no haber cambiado el espíritu del sistema de propiedad del país, claramente establecido en su constitución, cinco firmas extranjeras invirtieron dos años después de la dictación legislativa del 12 de julio de 1967; entre éstas, la empresa Automotriz Fiat A. D. y la industria metalúrgica y elaboradora de productos químicos Vereinigung Volkseigener Betriebe Lacke und Parben cuya casa matriz se encuentra en Berlín Oriental. Yugoslavia se había dado cuenta de la necesidad de este tipo de inversiones elaborando una legislación clara al respecto, y la respuesta de los inversionistas extranjeros no se hizo esperar.

Por otro lado, Japón, país con características sociales y económicas radicalmente distintas al caso anterior, y con un historial bastante nutrido de influjos de capitales extranjeros, puso su voz de alerta en lo que fue conocido como los “diez mandamientos” de la decisión del 6 de junio de 1967, dicta-

dos por el gabinete de dicho país. El problema no es lograr una mayor captación de capitales extranjeros, sino una preocupación por delimitar áreas y sectores económicos en los cuales se permitiría el acceso a inversionistas extranjeros, delinear políticas de empleo y prohibir cierta clase de arreglos comerciales de las filiales extranjeras establecidas en Japón con las casas matrices de éstas radicadas en ultramar.

En Rusia, país líder del mundo socialista, el interés por la inversión extranjera ha aumentado considerablemente, es ampliamente conocido el acuerdo con la Fiat en el área automotriz. También se están negociando acuerdos con Kennecott, empresa cuprífera americana para la explotación de yacimientos de cobre y con la Gulf Oil y Atlantic Richfield, gigantes petroleros internacionales, para explotar en forma conjunta los yacimientos de gas petrolífero en Siberia.

En Latinoamérica también ha existido gran interés al respecto, y éste se ha hecho explícito en la Resolución (decisión) número 24 emanada del artículo 27 que forma parte del acuerdo subregional andino firmado en Cartagena en 1969.

En capítulos anteriores se ha destacado como pilar fundamental de un desarrollo económico sostenido al sector comercio exterior mediante políticas económicas destinadas a promover un alto grado de competencia, a través de una liberalización de este importante sector económico. Sin embargo, cuando de inversiones extranjeras se trata, hay que plantear explícitamente normas generales que permitan mayores aportes directos de capital y tecnología y a la vez asegurar para nuestro país una alta rentabilidad de estas inversiones extranjeras.

Una característica fundamental y definicional de una inversión extranjera es el derecho a repatriación del capital invertido y de todo o parte de las utilidades, después de impuestos, generadas por estos recursos. Esto significa que el país ha de contar con las divisas necesarias para poder sol-

ventar estos pagos. La manera por la cual un país puede hacer frente a estos pagos es mediante la adquisición de nueva deuda, disminución de los recursos del Banco Central, generación de las divisas requeridas y por último una combinación cualquiera de estos métodos. Chile, hoy en día no está en condiciones de adquirir nueva deuda para efectuar pagos por concepto de repatriación de capital y utilidades. Basta decir que la deuda programada a servir en 1974, 1975 y 1976 alcanza cifras de alrededor de 400 millones de dólares para cada uno de esos años. Por otro lado el Banco Central no cuenta hoy con reservas necesarias ni para satisfacer los requerimientos mínimos de importación, y, por lo tanto, mucho menos se podrá contar con el stock de reservas del Banco Central para hacer frente a pagos por concepto de inversiones extranjeras. Por consiguiente, la única manera de asegurar la capacidad de efectuar estos desembolsos es a través de la generación misma de divisas, lo cual se conseguirá con las políticas cambiarias y comercio exterior propuestas en capítulos anteriores. En principio se debería permitir la inversión extranjera en cualquier actividad económica que no se estime de importancia estratégica para el país (como es transporte y comunicaciones), pues los recursos económicos se orientarán automáticamente hacia los sectores más productivos. Sin embargo, esta movilidad requiere de tiempo y es por eso que en el período de transición al nuevo sistema económico se debería permitir la inversión extranjera en actividades destinadas a la exportación o sustitución de importaciones, y estas últimas sujetas al grado de competencia reinante en el país, es decir, un nivel homogéneo de tarifas de un 30%. El tratamiento tributario a actividades exportadoras y sustituidoras de importaciones sería distinto. Estas últimas estarían sujetas a una sobretasa de impuestos sobre las utilidades de un porcentaje equivalente a la tarifa afectiva reinante en el país (alrededor del 20%), la razón para ello es asegurarse la veni-

da de los inversionistas extranjeros más eficientes y porque no está en el espíritu del programa hacer partícipe a las industrias extranjeras del grado de protección interna, pues, en último término, esto no es más que una transferencia de recursos reales de los consumidores nacionales a los productores de dichas empresas. Si una empresa es de propiedad de nacionales y extranjeros, la sobretasa debe ser aplicada sólo a las utilidades que le corresponden al capital extranjero.

En el caso de empresas extranjeras cuya actividad fundamental es la exportación, el tratamiento tributario debe ser el mismo al cual están afectas las empresas nacionales y por lo tanto no están sujetas a la sobretasa mencionada. Obviamente cualquier industria o empresa que pasa de su etapa de sustitución de importaciones a la exportación tampoco estará afectada a esta sobretasa.

Existen dos actividades que merecen una mención especial sobre las cuales hay que delimitar normas claras de acción: estas son la Banca y Finanzas privadas del país y las industrias extractivas de recursos naturales. Con respecto a la primera de ellas existe una fuerte razón económica para impedir la apertura de depósitos nacionales en bancos extranjeros radicados en el país. El sector bancario tiene el poder de crear dinero a través del proceso multiplicador de los depósitos, y en un país en el cual existirá por un tiempo cierta tasa significativa de inflación, esto se traduce en un traspaso directo de recursos desde quienes poseen depósitos a quienes son capaces de multiplicarlos, en este caso, los bancos. Un estudio realizado en 1971 demuestra que esta transferencia de recursos puede alcanzar cifras del orden del 1 a 2% del Producto Geográfico Bruto del país. Pero, se tiene una ventaja al tener bancos extranjeros radicados en Chile, que consiste primordialmente en un acceso más directo y expedito de parte de los nacionales al mercado de capitales externos; por lo tanto, se debería permitir la existencia de

agencias de bancos extranjeros, los que no recibirán depósitos de personas ni empresas nacionales.

En lo que respecta a las industrias extractivas de recursos naturales, generalmente los países huéspedes parten con una ventaja que consiste en la posesión de una materia prima esencial, y este es el caso de Chile, Perú, Zambia con el cobre; y de Venezuela y los países árabes con el petróleo. Sin embargo, no se debe ejercer una presión indiscriminada de esta ventaja relativa pues con ello no se consiguen los recursos externos que se desea captar y por otro lado se produce un fuerte incentivo de parte de los países desarrollados para promover la creación de sustitutos de estos productos. El caso del salitre, yodo y bórax en Chile representa un tético ejemplo del mal uso de este tipo de ventajas. Por consiguiente, para las industrias extractivas de recursos naturales regirán las mismas normas tributarias a que estarán afectas todas las demás industrias exportadoras del país y se exigirá una reinversión mínima del 25% de la amortización anual del capital invertido originalmente. Para estos efectos se considerará como reinversión de estas empresas toda adición de capital destinada a la empresa original o a la creación de plantas elaboradoras de la materia prima producida por éstas.

El objetivo de este tipo de medidas es promover la creación de complejos industriales que permitan que nuestro país salga de la postración monoproduktiva en que actualmente se encuentra. La reinversión en la empresa misma, en nuevos yacimientos o en la creación de plantas procesadoras de la materia prima estará sujeta a las mismas condiciones generales, establecidas para la inversión original. Cuáles deben ser estas condiciones y qué sistema de repatriación del capital y las utilidades de estas empresas ha de seguirse, es el punto que se tratará seguidamente.

Con objeto de evitar o de no agudizar futuros problemas en la Balanza de Pagos del país, ha de tenerse, además

del poder de generar divisas, una programación nacional de la repatriación del capital y utilidades de las inversiones extranjeras. Para este efecto, lo más lógico es considerar a la inversión extranjera directa como una deuda más que tiene el carácter de un préstamo a plazo fijo. Vale decir, la repatriación de capital ha de efectuarse en forma gradual, de esta manera la repatriación de capital consistiría básicamente en lo que se conoce con el nombre de amortización en el servicio de la deuda externa. Con el objeto de establecer reglas precisas respecto al plazo del cual habría de efectuarse la repatriación de capitales, se debe considerar como inicio de tal plazo al momento en el cual dichas empresas extranjeras entran en producción; el fin o duración total de ese plazo debería ser fijado por un Comité de Inversiones Extranjeras y por representantes de los inversionistas extranjeros. La reinversión que pudiesen efectuar dichas empresas estará sujeta a la misma norma que afecta a la inversión original, y por consiguiente debe ser considerada como un préstamo adicional hecho por dichas empresas.

La repatriación del capital y utilidades de estas inversiones se efectuaría esencialmente mediante la venta de mercado abierto de acciones de dichas empresas a personas naturales o jurídicas de nuestro país. El valor máximo de acciones por período que se transferirá a manos nacionales no podrá ser mayor a la amortización del capital original invertido más la repatriación de utilidades del período, y en caso de ser mayor se descontará directamente del monto originalmente invertido. A su vez, tampoco se les permitirá, dentro del país, la emisión de debentures (deuda) u otros títulos de endeudamiento interno.

La razón que lleva a este tipo de proposiciones es eliminar la posibilidad de que inversionistas extranjeros tengan acceso al mercado de capitales nacionales como deudores; sólo tendrán acceso al mercado de capitales en tanto sean

acreedores, es decir, faciliten crédito. Otro argumento a favor de este sistema de repatriación de capital y utilidades de estos inversores, radica en el hecho de que mediante estas reglas se promueve la participación conjunta en la propiedad de estas industrias, lo cual tiene una ventaja económica desde el punto de vista de nuestro país. Esta propiedad mixta, y en el largo plazo nacional, de chilenos y extranjeros evita en gran medida la sujeción a las políticas tributarias, monetarias o cambiarias que se llevan a efecto en los países de los cuales los inversionistas extranjeros son originarios, y que afectan significativamente los planes de repatriación de capital y utilidades y las políticas mismas de reinversión de estas empresas.

Muchas de estas empresas que se establezcan en nuestro país o que deseen hacerlo, puede que formen parte de un complejo multinacional o transnacionales, y que por lo tanto, tengan fuertes incentivos a integrarse vertical u horizontalmente, con el único objeto de aprovechar ventajas tributarias a través del traspaso de utilidades de un país a otro mediante la sobrefacturación de ciertas maquinarias, materias primas o artículos diversos que son necesarios para el funcionamiento de estas empresas en nuestro país y que son producidas por una casa matriz radicada en el extranjero. Dado que este es un problema que siempre va a existir, la regla general será cursar todas las importaciones a través del Gobierno y revisar periódicamente el detalle de dichas compras, para un número de empresas sorteadas aleatoriamente. La industria o empresa que cometa este delito de evasión tributaria debe recibir un castigo económico (multa) de modo tal de hacer poco rentable dicho delito.

Es muy común que ciertas empresas exijan el pago de derechos de patente, marcas o royalties. Para este efecto se adoptará la siguiente norma: durante el tiempo en el cual una empresa tenga el carácter de extranjera no se pagará ninguna

patente o royalty, pues ésta está percibiendo dichos derechos implícitamente en las utilidades que obtiene cada período. Una vez que dicha empresa se conforme en mixta (chilena-extranjera) o en empresa netamente nacional, tampoco se deberá pagar ningún royalty o patente pues estos fueron percibidos durante el tiempo en el cual la empresa fue extranjera. Sólo se deberá pagar derecho a patente o royalty por compras directas de tecnología de parte de una empresa netamente nacional a una persona natural o jurídica extranjera. Dichas compras estarán afectas a la tarifa común vigente al momento de la compra (en este caso de 30%).

Finalmente cabe enfatizar que el aporte básico de una empresa extranjera al producto geográfico bruto está dado por el valor agregado que permanece en nuestro país. En otras palabras, sueldos y salarios, impositivos, impuestos a las utilidades y otros impuestos en los que participe el capital extranjero. Gran parte de este valor agregado que permanece en el país consiste en el pago de sueldos y salarios, por consiguiente la regla básica será no permitir, de parte del inversionista extranjero, ningún tipo de discriminación en contra de la fuerza laboral de nuestro país. Cabe destacar que las medidas tendentes a remediar el sistema previsional, como lo son los fondos de pensión, eliminan casi en su totalidad el impuesto implícito al uso del trabajo que existe bajo el sistema actual de previsión, y por lo tanto no existirá, por este motivo, ningún incentivo a intensificar el uso de capital en desmedro de la mano de obra nacional.

K. POLITICA PARA EL AREA SOCIAL

La obtención de un alto ritmo de desarrollo económico, sin el cual existe consenso de que no se dan las condiciones necesarias para resolver nuestros problemas sociales, exige la construcción de un sistema de organización económica moderno y eficiente que asigne nuestros recursos productivos de manera tal que éstos sean empleados en las actividades que tengan las más altas rentabilidades sociales. El método más eficiente para ello es el de la planificación descentralizada, el cual se basa en el funcionamiento de mercados impersonales, no sujetos a la discrecionalidad burocrática, pero sí regulados por la competencia y por la existencia de un adecuado conjunto de incentivos, sanciones y controles. En este sistema el Estado vela por la más amplia libertad e igualdad económica de los ciudadanos —asegurando de paso la libertad e igualdad política de los mismos— con la única cortapisa del bien común o social. En una sociedad así organizada el Estado no necesita tener la administración directa de las unidades productoras —excepto aquellas que sean estratégicas— para, paradójicamente, tener un grado de control sobre la economía muy superior y mucho más eficiente que el alcanzado por los Estados con planificación centralizada. Esto se produce porque el Estado controla las políticas económicas generales y a través de ellas

imparte las directrices a que deben ceñirse las unidades productoras en salvaguardia de los intereses del país, poniendo así en práctica el conjunto de incentivos, sanciones y controles aludido. La política cambiaria y arancelaria junto con la mayor libertad de comercio exterior abren posibilidades insospechadas a los productos nacionales, al mismo tiempo que les imponen una competencia con el productor extranjero que les impide ejercer cualquier tipo de explotación sea empresarial o sindical, al consumidor nacional; la ley antimonopolios complementa esta protección sancionando a aquellos que a través de acuerdos disminuyen la competencia con el ánimo de subir sus precios y explotar a los consumidores; la política de precios libres —excepto para los monopolios no afectos a la competencia exterior— permite que los consumidores expresen sus preferencias y otorga indicaciones adecuadas a los productores para que estos asignen los recursos productivos en forma eficiente; la política de redistribución de ingresos permite a todos acceder al mercado; la política de mercado de capitales incentiva el ahorro y asegura que los fondos de inversión sean bien empleados; la política tributaria promueve la justicia redistributiva del ingreso al gravar progresivamente las rentas y proveer a los grupos sociales más desvalidos de ayuda directa y justa a través de la política de redistribución del ingreso; la política monetaria promueve la mantención del desarrollo económico dentro de la estabilidad de precios; los impuestos al consumo limitan —en el grado necesario— el consumo suntuario o prescindible y aportan fondos al Fisco para sus gastos de interés general. Las políticas previsional, educacional, del trabajo, de cesantía, de sanidad, habitacional, etc. tienden a asegurar la igualdad de posibilidades y a resguardar los derechos de los grupos más pobres de la ciudadanía.

Es un hecho cada vez más evidente que la experiencia mundial —en particular, la de los países socialistas occidentales, incluido Rusia— indica que la centralización econó-

mica en el Estado no es una solución lógica en el momento histórico actual.

En efecto, las economías modernas presentan una diversidad productiva y una complejidad organizacional tan grande que el Estado —aun cuando cuente con burócratas idóneos en abundancia— es incapaz de administrar la producción global con la debida flexibilidad. La imaginación, la innovación, el riesgo y el esfuerzo productivo tienden a nivelarse por abajo entre los burócratas que pasan a ser ultraconservadores para no incurrir en sanciones o pérdidas de posiciones. Los controles estatales sobre la productividad tienden a ser burlados porque es de interés de *todos* los participantes de las unidades productoras —tanto de trabajadores como ejecutivos— participar en el engaño para asegurar el cumplimiento del programa cómodo y al alcance de sus fuerzas mezquinamente prodigadas. Es por estas razones que la mayoría de los países de economía centralmente planificada han iniciado un lento pero progresivo proceso de descentralización, frenado sólo por el temor de las autoridades de perder el poder político total.

Es nuestra firme convicción que Chile debe organizar su economía dentro de las líneas esbozadas y que corresponden a las de una economía de planificación descentralizada. Dentro de esta filosofía, un aspecto importante dice relación con la descentralización de las decisiones de tipo económico-productivo, lo que plantea de inmediato el problema de la llamada Area de Propiedad Social que es en realidad el area de propiedad estatal. Ella está constituida por el conjunto de unidades económicas de carácter industrial, comercial, minero, agrícola, financiero y de servicio que hoy en día se encuentran directamente controladas por el Estado.

Para determinar la forma en que debe procederse a la descentralización del país en general y del Area Estatal en particular, es conveniente establecer ciertos criterios que deben ser respetados y que son:

1. PARTICIPACIÓN

Es un hecho que en Chile, por lo menos desde el Gobierno de la Democracia Cristiana, se ha venido despertando un ansia de participación a todo nivel y muy especialmente en las actividades productivas a las que la población destina por lo menos un tercio de su vida adulta. Proporción importante del apoyo obtenido entre los trabajadores por el Gobierno de la Unidad Popular se explica, sin duda, por el hecho de que sus representantes han presentado hábilmente el proceso de estatización de la economía como un proceso de participación de los trabajadores. Seguramente el aspecto más positivo del Gobierno ha sido el de demostrarle al país el enorme potencial de energía dinamizadora que existe en esta ansiedad de participación que tienen los trabajadores chilenos.

Creemos que uno de los errores fundamentales de la Unidad Popular ha sido no aprovechar esta fuerza al tratar, por dogmatismo ideológico, de encauzar la participación por cauces políticos. Así, en vez de una participación efectiva y real, han pretendido que ella se realice a través de directivas politizadas bajo el dominio total de los partidos marxistas.

Estamos convencidos que una participación verdadera es necesaria y que se puede constituir en un poderoso factor positivo de aumentos de la productividad.

Por otro lado, no vemos cómo de otra manera se podrán exigir los sacrificios que será necesario realizar para aumentar el ahorro y de ahí la inversión global del país sin la cual no se podrá obtener el objetivo de un acelerado desarrollo económico.

2. EFICIENCIA

Este es un criterio importantísimo dado el objetivo global de un acelerado desarrollo económico y debiera ser, por ello, uno de los criterios decisivos. Cualquier fórmula de descentralización que atente en contra de la eficiencia debería ser rechazada de plano.

Hay muchas fórmulas viables —que presentaremos a continuación— para organizar los medios de producción, lo importante es reconocer que la elección entre las alternativas debe ser pragmática y no ideológica y dogmática: la fórmula o fórmulas más eficiente(s) terminará(n) por imponerse, si se dota al sistema de gran flexibilidad y se aseguran condiciones de competencia tanto interna como externa. Por cierto que “la” o “las fórmulas viables” deben también cumplir con el resto de los requisitos que estamos enumerando.

3. DISCIPLINA

Este es un requisito fundamental sin el cual el desarrollo económico es imposible. El actual relajamiento de la disciplina laboral es, sin duda, una de las principales causas del descalabro económico que enfrentamos. Para lograr la reimplantación de la disciplina será necesario combinar sabiamente la autoridad con la conveniencia individual.

No puede ignorarse que cualquier grupo de personas que decide realizar una actividad en común debe organizarse, lo que significa establecer funciones, procedimientos, jerarquías y asignar responsabilidades a cada individuo. Si no se establece una organización, la actividad que se desea realizar para alcanzar un objetivo resulta inoperante o implica una enorme pérdida de recursos.

Estos principios son válidos para cualquier organización sea ésta deportiva, política o religiosa y tienen mayor importancia cuando la actividad a realizar es económica.

La subsistencia y éxito de una empresa dependen de la eficiencia de su organización, lo que implica disciplina y acatamiento a la autoridad de las jerarquías. Los objetivos de participación deben entenderse dentro del marco y las restricciones que imponen la subsistencia de organizaciones eficientes y requieren por lo tanto de un alto grado de responsabilidad en los participantes.

Teniendo presente los requisitos antes señalados podemos precisar las alternativas que consideramos factibles como formas de organización para las empresas del Área de Propiedad Social o Estatal. Estas serían las siguientes:

- a) Empresa tradicional, que podría ser de propiedad privada, mixta o estatal descentralizada. La empresa tradicional, sea ésta sociedad anónima, limitada o simplemente empresa personal, se administraría en las mismas condiciones actuales y se regiría por los sistemas legales vigentes en la actualidad.
- b) Empresa de participación, que se caracterizaría porque la gestión de la empresa estaría mayoritariamente en manos de los propietarios del capital, ya sean éstos de carácter privado o estatal y porque los trabajadores participarían en la gestión y/o en las utilidades. Dentro de esta alternativa cabe la posibilidad de que los trabajadores se transformen en propietarios de parte del capital ya sea como accionistas directos, ya sea por intermedio de una sociedad que les permita el control colectivo de un porcentaje del capital y como dueños del capital participarían en las elecciones del directorio y en las utilidades. Esta última alternativa ha sido denominada por algunos como “empresa integrada”.

- c) Empresa de autogestión: en esta alternativa la gestión de la empresa correspondería directamente a los trabajadores, quienes colectivamente elegirían al directorio y al gerente. Determinarían también las formas de organización y repartición de las utilidades, las políticas globales de la empresa, etc.

En la empresa de autogestión los trabajadores no son dueños del capital, sino que éste es arrendado o se le paga un cierto tipo de interés fijo pactado con anterioridad. En la etapa inicial este capital sería de origen fiscal y luego sería transferido al sistema financiero a través de un sistema de financiamiento de Empresas de Autogestión similar al que existe en la actualidad con las Asociaciones de Ahorro y Préstamo.

- d) Empresa de usuarios, que se caracterizaría porque la gestión recaería conjuntamente en los usuarios —que podrían aportar cuotas de capital—, los propietarios del capital y los trabajadores.

El análisis de los sistemas propuestos, por requerir una explicación más profunda ha sido estudiado en un anexo especial dedicado exclusivamente a este tema. En el presente informe, por estar destinado al análisis de una política global, se han omitido explicaciones más detalladas a fin de facilitar la comprensión y síntesis general de las políticas propuestas.

Las empresas actualmente no incluidas en el Área de Propiedad Social o Estatal, seguirían estructuradas tal como lo están hoy, o en la medida que haya acuerdo entre las partes, podrían asumir cualquiera de las otras formas consideradas como factibles. Es fundamental desarrollar un estatuto que dictamine sobre las formas de resolver los posibles conflictos de interés de un modo ecuánime y dando garantías de que las transacciones que se pudieran realizar para cam-

biar de un tipo de empresa a otro sería a valores comerciales y con pago o indemnización al contado, salvo pleno acuerdo de las partes. Si se dejara operar la libertad de opciones con un nuevo sistema expropiatorio, sufriría gravemente la inversión y por ende el desarrollo económico del país. Además se crearía una peligrosa inestabilidad en toda la actividad económica que frustraría las posibilidades de crear nuevas empresas o ampliar las existentes.

Es también fundamental que en la reestructuración de las formas de propiedad y organización de las unidades económicas no se produzcan transferencias indebidas de riqueza, por lo que, en principio, estas transferencias deberán ser pagadas ya sea por efecto de compras de activos (que podrían ser a plazo) en el caso de empresas de participación o por arrendamiento de capital en el caso de las empresas de autogestión.

En general, en lo que respecta al Area de Propiedad Estatal, se pueden distinguir cuatro regímenes de propiedad posibles: social (empresas de autogestión), estatal, privado y mixto. Desde el punto de vista de reestructuración del sistema lo relevante es distinguir entre la propiedad estatal y el resto

De acuerdo con la filosofía del programa, el sector propiamente estatal debe ser muy reducido y debe quedar circunscrito a aquellas empresas monopólicas que no sea posible controlar vía comercio exterior y otro mecanismo eficiente y a aquellas otras de carácter estratégico, tanto porque su normal funcionamiento incide en forma importante en el desarrollo del resto de la economía (por ejemplo, Gran Minería del Cobre y CAP), como porque sean fundamentales desde el punto de vista de la seguridad nacional (armamentos, comunicaciones, etc.).

Ahora bien, para poder analizar con más precisión la situación del Area Estatal es necesario clasificar de alguna manera los distintos sectores de la actividad económica allí incluidos. La clasificación más pertinente es la siguiente:

- Agricultura: Este sector productivo se analiza en profundidad en un capítulo especial de modo que no será tratado en éste.
- Minería: Cobre, hierro, salitre, carbón y petróleo.
- Industrias básicas: Acero, celulosa, refinería de petróleo, petroquímica, transporte aéreo, cemento.
- Banca y Seguros.
- Servicios: Teléfonos, gas, agua, distribución eléctrica, distribución mayorista, transporte caminero.
- Industrias Elaboradoras y Procesadoras: Aquí estarían incluidas el resto de las empresas controladas por el Estado.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, se plantea el siguiente esquema de reestructuración para el Area Estatal:

- a) Las empresas de la Gran Minería y algunas de las Básicas —las que se consideran de carácter estratégico— continuarían siendo estatales; serían en todo caso descentralizadas y podrían transformarse en el futuro en empresas de participación y/o mixtas.
- b) Las empresas de utilidad pública incluidas en el sector servicios pasarían a ser empresas de usuarios. Igual forma asumirían las empresas de distribución mayorista que subsistieren.
- c) Del resto de las empresas del área, aquellas que debido a los cambios de precios relativos y a la mayor competencia externa pareciera que dejan de ser rentables, debieran seguir bajo control estatal y posteriormente ser liquidadas —por vía pago de una indemnización a

sus trabajadores— si en definitiva se comprueba la inconveniencia de que sigan operando.

- d) Las empresas restantes sólo podrían organizarse en la forma de empresa de autogestión o de empresa privada, ya sea tradicional, de participación o integrada. En cada caso el colectivo de trabajadores decidiría por mayoría la fórmula que desea, decisión que tendría que ser acatada por el Estado.
- e) La formación del Area Social ha dado origen a una variada gama de casos distintos, en lo que se refiere a la propiedad legal de las empresas. Estas situaciones deberán ser resueltas en el proceso de aplicación de la política de descentralización enunciada.
En aquellos casos en que la propiedad es legalmente del Estado, sea ésta total o mayoritaria, no existirán problemas de importancia que resolver. En los casos en que subsisten los derechos de propiedad y que corresponden principalmente a las empresas intervenidas y requisadas, será necesario un acuerdo con los propietarios ya sea para establecer fórmulas de indemnización y compra, ya sea para compatibilizar las aspiraciones a los trabajadores con los intereses de los propietarios. Se estima que en algunos casos no habría interés de los antiguos dueños por que se les restituya la propiedad si son indemnizados, en tales circunstancias el acuerdo entre el Estado y los trabajadores para decidir el futuro de la empresa podrá ser directo. En otros casos, el acuerdo entre trabajadores y empresarios podría ser directo, si los primeros optan por fórmulas de empresas de participación o empresas integradas. Empero subsistirán algunos casos en que el acuerdo no será logrado, en estos casos lo único posible es que atendiendo a las características de la empresa, su tamaño e importancia

en la vida económica, el Estado decida y si ello daña los intereses de alguna de las partes sean éstos del trabajo o del capital, el Estado establecerá las indemnizaciones correspondientes.

No obstante lo anterior, mientras dure el período de ajuste a que será sometida la economía como consecuencia de la implantación de las políticas aquí propuestas, estas empresas serán administradas por un Consejo de Administradores con participación de los trabajadores, pero el Gerente será un interventor nombrado por el Estado y tendrá derecho a veto en algunas materias.

Cabe hacer presente que la estructuración anterior no implica ninguna definición y restricción respecto de la forma de organización de las empresas que hoy no pertenecen al Area Estatal y de aquellas que, en cualquiera de los sectores productivos señalados, se formen en el futuro.

La descentralización del Area Social es el tema más conflictivo de los aquí analizados ya que implica decisiones políticas de gran trascendencia que escapan al campo puramente económico. Dentro del contexto del diseño de una política económica no nos ha parecido conveniente entrar a un análisis más detallado ya que para este efecto se ha realizado un estudio especial sobre el Area Social y se ha discutido con mayor detalle la naturaleza y forma de los distintos tipos de empresa. Los lineamientos generales para establecer una política para el Area Social resumen las conclusiones fundamentales de ese estudio.

L. POLITICA AGRARIA

El sector agrícola chileno representa una riqueza natural de gran potencial productivo. A pesar de las condiciones naturales del campo y de sus posibilidades en relación con los mercados mundiales, Chile ha sido incapaz de aprovechar eficientemente este inmenso potencial de desarrollo económico y social. El costo de este fracaso —y los beneficios de un eventual éxito— quedan demostrados al constatar que más del 30% de la población activa del país se encuentra relacionada con la agricultura. El estancamiento de la agricultura ha significado la postergación de las justas aspiraciones del progreso social y económico de un enorme sector de la población.

Chile producía en 1936 mayores cantidades en numerosos cultivos que los que produce en la actualidad. Las consecuencias de este deterioro han sido el incremento inusitado de las importaciones de alimentos e insumos agropecuarios con su consiguiente y creciente deterioro de la Balanza de Pagos del país. En efecto, las importaciones de alimentos han pasado de un promedio de 100 millones de dólares en el período 1965-1970 a más de 450 millones de dólares en 1972 y a una cifra que se estima superará los 600 millones de dólares en 1973 pudiendo llegar a los 700 millones si se pretendiera alcanzar el mismo nivel de abastecimiento que en 1972. Innecesario parece señalar el

efecto que esta verdadera sangría —y que es perfectamente evitable con políticas económicas racionales— ha tenido y tiene sobre nuestras posibilidades para importar bienes de capital, insumos y tecnología y por ende sobre nuestras posibilidades de alcanzar un acelerado proceso de desarrollo económico.

La crisis agrícola se ha hecho evidente en los últimos años y existe consenso de que es urgente resolverla con rapidez. La producción de los principales productos ha caído en forma dramática sometiendo al país a una dependencia con el extranjero de carácter jamás antes experimentada. Antes eran las posibilidades de inversión las que dependían, a menudo, de decisiones foráneas; hoy son las posibilidades de hambre las que dependen de otras naciones.

1. CAUSAS DEL ESTANCAMIENTO

Muchas y complejas son las causas del estagnamiento que sufre nuestra agricultura. Estamos convencidos que la más importante, a no dudarlo, ha sido la errada política económica general del país. Específicamente nos referimos a las políticas cambiaria, arancelaria y de control de precios internos que ha tenido que sufrir, casi sin interrupciones, desde los años 30. A partir de dicha época Chile adoptó una estrategia de desarrollo basada en la promoción artificial de la sustitución de importaciones. Dicha política se basó en un tipo de cambio muy por debajo de su paridad real, en una política industrial proteccionista a través de elevados aranceles para bienes esencialmente suntuarios y prescindibles y de bajos aranceles para los insumos industriales (muchos de origen agropecuario) y para los alimentos. Esta última política pretendía mantener bajo el costo de la vida para que los salarios industriales no subieran mucho. Por último, se basaba

también en un control de precios que era especialmente dirigido a los bienes de primera necesidad entre los cuales ocupan lugar preferente los productos agropecuarios.

El resultado de estas erradas políticas ha sido especialmente gravoso para la agricultura pues han causado una depresión artificial sobre sus precios tendiendo a desincentivar la inversión que en ella se ha realizado y alejando talento empresarial de este sector.

En efecto, varios estudios sobre el grado de protección que las políticas cambiaria, arancelaria y de control de precios otorgan a las distintas actividades productivas nacionales han demostrado que la agricultura tiene, en general, tarifas efectivas negativas. La tarifa efectiva mide el nivel de protección (o desprotección) sobre el valor agregado de cualquier proceso productivo. Según dos estudios realizados en 1968 y en 1969, las tarifas efectivas para ciertos productos agrícolas eran:

Producto	Porcentaje Tarifa efectiva
Trigo	- 48%
Maíz	- 19%
Papas	- 68%
Maravilla	- 120%
Arroz	- 55%
Raps	- 55%
Carne de cerdo	- 65%

Estos valores se pueden interpretar como equivalentes a un impuesto —adicional a los generales que afectan a todo el país— que grava las remuneraciones y las utilidades del sector agrario y que se cobran por la vía indirecta de las

políticas económicas mencionadas. No es pues de extrañarse que la producción de estos y de muchísimos otros productos agrícolas haya caído, o no haya crecido de acuerdo con las necesidades nacionales y con el potencial efectivo de este sector.

2. SOLUCIONES PARA EL PROBLEMA AGRARIO

Las soluciones de tipo general ya han sido esbozadas en los capítulos anteriores. La política cambiaria propiciada —y que consiste en elevar el tipo de cambio a su nivel real y mantenerlo allí a través del tiempo— mejorará sustancialmente la rentabilidad de la agricultura y abrirá para Chile los extensos mercados mundiales que financiarán la rápida industrialización del agro y permitirán un desarrollo explosivo de la producción. Las políticas arancelarias y de precios, consistentes en la no discriminación por sectores productivos y en la plena competencia con libertad de precios, complementarán el efecto benéfico del comercio exterior. El resultado será un acercamiento importante hacia una asignación óptima de nuestros recursos productivos con lo que nos aproximaremos al nivel potencial máximo de bienestar.

El desarrollo del mercado de capitales permitirá a la agricultura —al igual que al resto de las actividades productivas— gozar de un sistema crediticio expedito y eficiente y de acuerdo a sus necesidades específicas.

Las soluciones de tipo específico al sector se refieren a la estructura productiva del mismo; a la política de regadío y de recursos naturales; a la racionalización del sector público agrícola y a la investigación agropecuaria y educación rural.

3. ESTRUCTURA PRODUCTIVA DEL SECTOR

La estructura del sector debe ser definida en forma clara con el objeto de dar seguridad a los actuales propietarios y satisfacer las legítimas aspiraciones de la población involucrada en el proceso de reforma agraria. Es necesario referirse separadamente a cuatro grupos importantes:

- a) Los minifundistas, que abarcan 190.000 predios y un total de 200.000 hectáreas de riego básico (H.R.B.) que representan un 9,7% del total de H.R.B. del país. En este grupo existen 1.000.000 de personas que viven en una situación realmente crítica en cuanto a ingresos, nivel sanitario, nutricional, educacional, etc.

El problema del minifundio debe ser abordado de forma tal que su reestructuración permita lograr un tamaño de propiedad eficiente desde un punto de vista económico y que permita el uso de tecnologías modernas. Para facilitar la consolidación necesaria habría que otorgar créditos de largo plazo y crear un mercado eficiente de tierras agrícolas. Este mercado de tierras y su funcionamiento serán analizados más adelante pues constituye una medida básica y común a todos los grupos analizados.

Es interesante señalar que un 30% de la población minifundista estaría dispuesta a alejarse de la actividad agrícola mientras que cerca del 50% desea incrementar el tamaño de su propiedad. Un mercado eficiente de tierras, con créditos a largo plazo —al estilo de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo— resolvería pues gran parte del problema ya que el que desea salir de la actividad le daría un pequeño capital para instalarse. Incluso se podría suplementar el precio de venta con

un subsidio estatal para acelerar el proceso de racionalización.

- b) El sector privado, con 44.000 predios y 1.076.000 H.R.B. lo que representa el 51,9% del total de H.R.B. del país. La producción de este sector se ha resentido, sin duda, por la incertidumbre y falta de flexibilidad respecto al mercado de la tierra. El grupo más importante está constituido por 9.000 predios con 566.000 H.R.B. y que tienen una cabida entre 40 y 80 H.R.B.; ellos son los más eficientes y productivos del país.
- c) El sector reformado, con 4.504 predios y 731.818 H.R.B. lo que representa el 35,6% de la superficie total del país en cuanto a H.R.B. se refiere.

Hasta la fecha hay una aguda falta de definición en relación a la estructura productiva del sector reformado. De hecho, la mayor parte de la propiedad es estatal, estando la administración en manos de una asamblea de campesinos, pero con alto grado de dependencia de instituciones estatales como CORA.

La política agraria en este aspecto debe atenerse al hecho de que el campesino tiene una clara tendencia a la propiedad privada; razón por la cual algunos de los actuales esquemas estatales de organización han fracasado tan rotundamente.

La tierra debe ser asignada de preferencia en dominio individual a los campesinos, en dominio exclusivo a cooperativas o en copropiedad a cooperativas y campesinos, sin perjuicio de otras formas de propiedad, tales como sociedades agrícolas que los campesinos libremente decidan darse. La estructura que tendrán estas

formas dependerá de la voluntad de la mayoría de los campesinos y tendría gran flexibilidad.

En aquellos casos en que no sea posible conceder propiedad individual de la tierra por razones de tipo económico o técnico, esto es, ya sea porque las parcelas no constituyen unidades económicas familiares o bien porque dadas las características del predio se requiere de un manejo intensivo en capital o en técnicas altamente especializadas o por vinculación directa con procesos industriales, se concederá en propiedad individual la casa y el huerto familiar, dejando el resto de la propiedad para ser trabajada en común, de acuerdo con la estructura jurídica de asociación que se acuerde.

En todo caso estas formas de propiedad tendrían absoluta libertad para arrendar, gravar o comprar tierras; de este modo se lograría un ajuste de acuerdo a la capacidad empresarial y a los deseos y aspiraciones de cada campesino. Mientras se forma y organiza el mercado de la tierra será conveniente prohibir las transacciones, a objeto de evitar fraudes, al menos en el sector reformado.

En ningún caso existiría un área estatal o mixta de predios productivos en el sector agrícola; el Estado sólo tendría predios dedicados a labores de investigación y extensión. Además de las reservas forestales y parques nacionales existentes.

- d) Fondos de más de 80 H.R.B., de los cuales existen en la actualidad, menos de 200. Incluyen 60.000 H.R.B. y el 2,9% del total del país. Desde un punto de vista económico —y en cuanto sean eficientes— no hay razón para expropiarlos; desde un punto de vista político, en cambio, quizás continúen las presiones para incluir-

los en el área reformada. En este último caso seguirían las normas del sector reformado.

4. MERCADO DE TIERRAS

Es imprescindible, como señaláramos anteriormente, organizar un mercado para la tierra agrícola. A este mercado concurrirían aquellas personas que deseen adquirir predios rurales o bien venderlos. Para que esto sea posible es necesario:

- Modificar las disposiciones legales (Ley 16.465) que prohíben la división, parcelación o hijuelación de todo predio rústico de superficie mayor a 80 hectáreas, manteniendo la limitación de que las unidades al menos constituyan unidades económicas familiares, de modo que se asegure un adecuado aprovechamiento de los recursos del predio.

De este modo se permitiría a los empresarios agrícolas ajustar el tamaño de su propiedad a su capacidad individual, lo que es muy importante para la eficiencia económica. Desde el punto de vista económico, el ideal podría ser que no haya límites de tamaño; sin embargo, por razones sociales y con objeto de lograr una efectiva descentralización del poder en ciertas zonas rurales y una participación efectiva de la población rural, es conveniente definir el tope máximo a la propiedad agrícola de 80 H.R.B., considerándose para este efecto conjuntamente las posesiones de la esposa y los hijos menores.

- Crear un sistema de financiamiento a largo plazo. Tal sistema podría basarse en instituciones descentralizadas de tipo similar a las Asociaciones de Ahorro y

Préstamo. Parte de los fondos de operación proven-
drían de ahorro de los campesinos y parte podría venir
de un impuesto a la tenencia de la tierra que tendría la
virtud de no sólo proveer fondos, sino que también la
de incentivar a la productividad y promover la salida
de los empresarios ineficientes. Sería, además, una he-
rramienta poderosa para inducir a la liquidación de los
minifundios. Este impuesto sería sustitutivo del im-
puesto a la renta y equivaldría a establecer una renta
presunta basada en el avalúo de los predios.

- Modificar y corregir aquellas disposiciones legales que impiden el desarrollo de una actividad económica flexible en el sector agropecuario. Como ejemplo puede destacarse la prohibición de plantar viñas para vinificación o la reglamentación sobre arriendos de predios agrícolas y contratos de medierías.
- Dado que el proceso expropiatorio del país se ha agotado, los predios agrícolas sólo podían ser expropiados por el Estado con pago al contado y anticipado de su valor, esto con objeto de asegurar e incentivar las inversiones.

5. POLÍTICA DE REGADÍO Y DE RECURSOS NATURALES

La importancia del regadío se hace evidente señalando que sólo el 7% de la superficie de uso agropecuario del país es regada y que, sin embargo, ella generó en 1965 el 53% del valor de la producción agropecuaria.

La superficie arable del país es del orden de 5,5 millones de hectáreas de las cuales 1,6 millones no requieren regadío artificial. De los 3,9 millones de hectáreas restantes

se estima que 2,5 millones pueden ser económicamente regables; como en la actualidad hay sólo 1.277.100 hectáreas regadas, el potencial regable es realmente inmenso y permitiría un incremento sorprendente en la producción. Para estos efectos debe haber una institución con la responsabilidad total del estudio, planificación y ejecución de las obras de regadío. En la actualidad existen varias reparticiones que trabajan con premisas diferentes y en posiciones muchas veces abiertamente antagónicas.

Actualmente no existe un precio cobrado por el recurso productivo agua. Los costos son prácticamente nulos pues se refieren sólo a labores de mantención de los canales y a la infraestructura de regadío. De determinarse un precio se produciría de inmediato una reasignación del recurso agua de modo que los propietarios utilizarían sólo el agua que económicamente fuera conveniente. Se evitaría así la situación irracional que existe hoy en predios contiguos, uno tiene disponibilidad excesiva y el otro un déficit crónico. El sistema de cobro por el "uso de agua" podría, además, crear recursos para financiar los planes nacionales de regadío.

6. RACIONALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO AGRÍCOLA

Es un hecho que el aparato estatal tiene un presupuesto y una planta profesional que excede en mucho las necesidades reales y óptimas de participación estatal en un sector productivo.

Todo esto agravado por un centralismo excesivo de técnicos en Santiago; así, cerca del 50% de los ingenieros agrónomos, médicos veterinarios e ingenieros forestales está en Santiago.

Las propias medidas propuestas para la agricultura harán innecesarios los grandes equipos técnicos estatales; será menester, por lo tanto, promover el traslado de los técnicos

del sector estatal al sector privado productivo que abarcará, en realidad, a la totalidad del agro. Durante un breve período de transición el Estado tendría que seguir pagando los sueldos pertinentes quizás en escala decreciente a través del tiempo para inducir al traspaso deseado.

7. INVESTIGACIÓN AGROPECUARIA Y EDUCACIÓN RURAL

Uno de los medios más eficaces para dinamizar la agricultura es el desarrollo y fortalecimiento de la investigación agronómica y económica del sector. Existen evidencias concluyentes de que la inversión en investigación y educación tiene rentabilidades muy altas. La necesidad de desarrollar tecnologías que se adecuen a las condiciones locales es obvia; no es posible desarrollarse con tecnología agrícola importada ya que al menos es preciso adaptar las tecnologías a las condiciones ecológicas locales.

En la actualidad existe un sistema de investigación agropecuaria dependiente del Estado, de las universidades y algunas empresas privadas, pero ellos no poseen los medios para realizar la obra que se requiere. Es preciso dotar a dichos centros de equipos y materiales adecuados al mismo tiempo que condiciones económicas y de trabajo que permitan estabilizar los cuadros técnicos, evitando el éxodo de investigadores a otras actividades o a otros países.

Existen también fallas básicas en los programas de extensión agrícola para difundir los avances tecnológicos. Es claro que primero debe desarrollarse una política educacional en la población rural para aumentar la productividad y permeabilidad a las técnicas modernas por parte de los agricultores y campesinos.

Es nuestra firme convicción de que la adopción de las políticas descritas para la economía en general y para la agri-

cultura en especial, transformarían a este sector en una fuente de exportaciones que podría, en un futuro no lejano, competir favorablemente con la Gran Minería del Cobre como fuente de divisas. La gran ventaja sería que más del 30% de la población activa se vería directa o importantemente beneficiada.

M. POLITICA INDUSTRIAL

El sector industrial debe constituir uno de los elementos centrales dentro de cualquier plan de desarrollo económico.

Potencialmente, la industria es uno de los sectores que puede generar más empleo con altas remuneraciones y promover, además, empleo adicional en el sector servicios. Por ello, y por la complejidad creciente de los productos que demandan los consumidores, la industria tiene gran incidencia en el bienestar de cualquier país.

Es en este sector, por otra parte, donde se manifiesta con mayor vigor el progreso tecnológico cuyas innovaciones son aprovechadas en la constante lucha del ser humano por mejorar sus niveles de vida aumentando la productividad de sus recursos productivos. De esta forma, surgen también de este sector las necesidades e incentivos de investigación y de formación de especialistas y técnicos del más alto nivel.

Notoria es, también, su importancia en el desarrollo de otros sectores como la agricultura y la minería. En efecto, en dichos sectores la industrialización permite la transformación de los productos primarios en otros con mayor valor agregado y calidad abriendo así mejores posibilidades de desarrollo a través de la exportación de productos más sofisticados que generan mayor empleo y, por ende, mayor bienestar al país.

1. DIAGNÓSTICO DE LA INDUSTRIA CHILENA

El desarrollo industrial de Chile no ha surgido, desgraciadamente, de una política industrial real y acorde con el objetivo del desarrollo económico a largo plazo. Ella ha sido más bien el subproducto de una serie de decisiones erradas orientadas a objetivos de corto plazo, tales como solucionar problemas de déficit en la Balanza de Pagos, detener la inflación o equilibrar el presupuesto fiscal. El trágico resultado ha sido, como lo señalamos en capítulos anteriores, un desarrollo industrial basado en la sustitución de importaciones prescindibles o suntuarios incapaces, muchas de ellas, de subsistir sin un exagerado proteccionismo aduanero, dado que los pequeños mercados internos no permiten la producción masiva de bajo costo y los mercados externos son inaccesibles por la miope política de comercio exterior que ha caracterizado a la inmensa mayoría de nuestros gobernantes. Es así, como los criterios utilizados para justificar gran parte de las industrias han sido variados y muchas veces subjetivos, olvidando consideraciones sobre el impacto económico a largo plazo de dichas actividades. Esta falta de análisis de largo plazo ha permitido justificar proyectos por razones como: ahorro de divisas, "industrias nacientes" justificadas socialmente o por seguridad nacional; economías externas, dumping internacional; "industrializar" el país; estar al día en el desarrollo tecnológico, etc. También se ha creído que imitando las industrias de los países desarrollados se lograría dinamizar la economía en forma similar a la de dichos países. Desgraciadamente, muchas decisiones tomadas con estos criterios han sido causa de aumento de la tasa inflacionaria, de mayores déficit fiscales y rigidez en el comercio exterior y de disminución de la tasa de crecimiento del producto. Es pues evidente que estas decisiones han implicado un elevado costo social para la comunidad, en beneficio de los diferentes facto-

res productivos que contribuyen a la producción de estas industrias. Este costo social se puede medir como la diferencia entre el costo del bien producido internamente y el precio del mismo bien importado puesto en nuestro país.

Al amparo de los criterios ya citados, junto con las actividades industriales tradicionales, han surgido otras como: la siderurgia, las refinerías de petróleo, la industria azucarera, la línea blanca, la industria plástica, la electrónica y la automotriz, la petroquímica y la química básica. Dicha estructura le otorga a la industria chilena las siguientes características.

- a) Aporta un 26% al Producto Nacional. Cifra que puede considerarse alta, si recordamos que en la mayoría de los países con ingreso per cápita similares al nuestro, el aporte de este sector al Producto Nacional es menor.
- b) Absorbe sólo un 20% de la población ocupada, acusando en los últimos años un bajo crecimiento en la incorporación de mano de obra.
- c) Dentro de la Inversión Geográfica Bruta en capital fijo, la inversión en maquinaria y equipo representaba en 1960 el 41%, en 1970 el 46% y en 1971 bajó al 35%. Por otra parte, la inversión en maquinaria y equipo, medida como porcentaje del gasto del P.G.B., era para los mismos años: 6,3%; 6,8% y 4,8%. Es útil recordar al respecto, que de acuerdo a estudios realizados la tasa de inversión total en Chile (IGBCF/PGB) —que incluye también la inversión en construcción— era para el período 1964-1966 de 15,7%, muy inferior al 25% que mostraban, en promedio, países que se podían considerar similares al nuestro.
- d) Dentro del comercio exterior, representa el 10% de nuestras exportaciones, demostrando un escaso dina-

mismo, puesto que su crecimiento ha ido aparejado con el lento ritmo de nuestras exportaciones; es así como en 1945 el rubro industrial representaba también el 10% del total de exportaciones.

Las causas de este estagnamiento —o escaso crecimiento en relación a su potencial— debemos buscarlas, repetimos, en las erradas políticas de sustitución de importaciones seguidas por los diferentes gobiernos desde 1930. En un principio estas medidas se tomaron para aliviar los efectos inmediatos sobre nuestra Balanza de Pagos de la gran depresión de comienzos del 30 (cabe señalar, empero, que fueron medidas generales y no discriminatorias entre sectores productivos, tales como aumentos generales de tarifas y devaluaciones), pero posteriormente sirvieron para discriminar entre los diferentes sectores productivos, alentándose industrias específicas —en desmedro de otras— a través del empleo de tarifas aduaneras, cuotas de importación, subvenciones, préstamos, tasas de cambio múltiples, exenciones y, lógicamente, inversiones estatales directas. Estas medidas han impedido a la industria nacional hacer frente a la competencia externa y, menos aún, pensar en una eventual exportación (nos estamos refiriendo en general, ya que obviamente existen algunas excepciones por diversos motivos).

La idea que ha servido de base a este tipo de políticas ha sido la de que el desarrollo es sinónimo de industrialización y que éste, a su vez, demanda una activa participación estatal en la economía; todo lo cual ha tratado de llevarse a cabo a cualquier costo (en términos de asignación eficiente de recursos), permitiendo en consecuencia una vigorosa política de protección a la industria y la implementación por parte del Estado

de proyectos industriales de gran envergadura: CAP, ENAP, IANSA, petroquímica, etc., sin tomar medidas de política económica que las hicieran eficientes.

Por último, cabe agregar en relación a nuestras escasas exportaciones industriales, que éstas están constituidas en su mayor parte por productos, en los que la materia prima interna incluida en el producto final tiene una alta incidencia, vale decir, con escaso valor agregado en términos de mano de obra incorporada al producto.

- e) La producción industrial es en alto grado dependiente de materias primas importadas; lo cual contribuye fuertemente a la debilidad de nuestra Balanza de Pagos frente a la crisis de divisas como la que nos afecta en la actualidad, debido a la inflexibilidad a la baja de nuestras importaciones.

- f) Existe una gran diversidad de líneas de producción industriales; ello impide aprovechar las ventajas de la especialización en unas pocas líneas y, por ende, obstaculiza una apertura más amplia hacia el comercio exterior. (De acuerdo con algunos indicadores Chile aparece con una producción industrial más diversificada que la del Reino Unido.) También, dentro de las empresas se abarca una amplia gama de productos, por ejemplo, algunos de la línea que produce desde refrigeradores a balones de gas licuado pasando por estufas y sanitarios. Agrava el problema global de ineficiencia la integración vertical artificial que induce el impuesto de la compraventa.

Todo esto ha permitido el desarrollo de una producción de bienes durables altamente protegida, que debido a sus costos no tiene posibilidades de exportación (en la

mayoría de sus rubros) y cobre, prácticamente, todas las variedades: muebles, aspiradoras, máquinas calculadoras, estufas, radios, tocadiscos, refrigeradores, lavadoras, aspiradoras, televisores, automóviles y camiones; aunque se ha demostrado que se es eficiente en algunos como muebles y cocinas.

Es conveniente señalar, para que las características descritas anteriormente no lleven a una conclusión errada acerca del impacto negativo inicial —en términos fundamentalmente de empleo— que sobre la industria nacional tendría una política de comercio exterior como la que se propone, que los sectores industriales que se verían perjudicados por esta nueva política cambiaria, es decir, aquellos con una alta protección efectiva, no representan más allá del 28% de la fuerza de trabajo industrial (59.000 trabajadores) y son, precisamente, los menos intensivos en el uso de mano de obra.

- g) La producción de ciertos bienes de capital, en los cuales podríamos tener ventajas comparativas, no ha logrado desarrollarse, y su mercado es bastante incierto por el momento. La insuficiencia de este tipo de industrias ha impedido el desarrollo de una tecnología autóctona.
- h) Como producto de todo lo anterior la industria chilena presenta un débil y desordenado desarrollo tecnológico. La tecnología industrial empleada en el país está estrechamente ligada a la de países con niveles de desarrollo muy superiores y, por lo tanto, con sistemas productivos intensivos en el uso de capital, lo cual constituye una de las principales razones del escaso crecimiento en la ocupación que presenta el sector.

- i) A todo lo anterior habría que agregar la anarquía laboral y las requisiciones indiscriminadas, elementos que han venido a sumarse a la tradicional indefinición de políticas estables en el sector, aumentando la incertidumbre (riesgo) y la baja en la productividad, lo cual explica en gran parte la fuerte caída de la inversión desde 1970.

2. POLÍTICA INDUSTRIAL Y SUS OBJETIVOS

- a) La política del sector debe llevar a alcanzar una estructura industrial más eficiente y especializada en determinadas áreas. Esto será producto, fundamentalmente, de las nuevas políticas de comercio exterior que proponemos y que llevarán a significativos aumentos en nuestras exportaciones industriales.
- b) Promover fuertemente el desarrollo tecnológico, a través de un esfuerzo por seleccionar las tecnologías más adecuadas y assimilarlas en las empresas. Al mismo tiempo, acrecentar la investigación acerca de cómo valorizar nuestras producciones básicas (agricultura, cobre, salitre, madera, etc.).
- c) Dentro de la reestructuración del proceso industrial, deben incluirse, como objetivos fundamentales la solución del problema de la desnutrición (área alimenticia) y del problema habitacional (industrias de materiales de construcción).
- d) La política industrial debe ser congruente con una política ocupacional y laboral: rebaja en los costos de la mano de obra y mayor movilidad en el empleo. Deben

racionalizarse los procesos de industrialización indiscriminados y propenderse a la creación de nuevos rubros de producción que requieran más unidad de personal por unidad de capital. Parte importante de estos objetivos pueden lograrse a través de la reforma previsional, la derogación de la ley de inamovilidad y la modernización de los sistemas de subsidio de cesantía. (Este tema se trata ampliamente en el capítulo H.)

- e) Frente a la necesaria afluencia de capitales extranjeros —en algunos rubros— deben tenerse presente los principios de no favorecer al capital extranjero en desmedro del nacional y de evitar el peligro de la dependencia externa.
- f) Redefinición frente al Area Andina, teniendo presente: sus ventajas, al ampliar nuestros mercados (sobre todo para las nuevas industrias que surgirían de las políticas de comercio exterior propuestas); sus riesgos, ante lo que podría significar una nueva política de sustitución de importaciones a un mayor nivel; y sus problemas dadas las distorsiones en los sistemas de precios de los países que conforman esta área (políticas cambiarias, impuestos indirectos, subsidios, etc.).
- g) Aumento de la tasa de inversión, implementada con la ayuda de un amplio y eficiente mercado de capitales, y orientada al desarrollo de áreas que permitan aprovechar al máximo las ventajas comparativas naturales, poniendo énfasis en bienes con elasticidad ingreso similar o superior a la unidad. Se mantendrán las ventajas comparativas adquiridas, y las justificadas en algunos casos por los costos de transporte (ejemplo, calzado y vestuario), y se desarrollarán nuevas ventajas

—en una gama restringida de bienes— con miras preferentemente a las exportaciones de manufacturas.

Las áreas donde sería posible alcanzar un elevado grado de eficiencia son: agroindustria (vinos, frutas y hortalizas); productos del mar, producción y elaboración de productos de cobre y hierro (acero); explotación forestal, algunos productos químicos.

La estrategia debería ser: organizar cadenas de producción que abarquen, junto con la elaboración del producto final, los principales insumos y los principales equipos (bienes de capital), a modo de especializarse en unos pocos productos; pero al mismo tiempo, permitiendo el desarrollo de las otras ramas industriales.

De esta forma, la creación, primero, de un mercado interno de bienes de capital (no puede pensarse en exportar a corto plazo), deberá ser la plataforma para las futuras exportaciones de este tipo de bienes. Es necesario recalcar que esta última industria no deberá ser protegida en la forma tradicional, sino que dadas las políticas de comercio exterior, de precios, previsional y tributaria ya delineadas; estará en condiciones de competir con sus similares extranjeras, porque podrá aprovechar y desarrollar las ventajas comparativas que le ofrecen nuestros recursos internos en la producción de determinados bienes, sin la necesidad de barreras aduaneras, tarifas preferenciales u otro tipo de distorsiones, que sólo han contribuido a una ineficiente asignación de los recursos en nuestro país.

Lo anteriormente descrito es, en cierto modo, la política —intencionada o no— seguida por los países nórdicos; Finlandia, por ejemplo, se ha especializado

en productos derivados de la madera y exporta equipos para las industrias forestales; Noruega lo ha hecho con industrias marítimas y Dinamarca con bienes de capital para la industria alimentaria. En todos estos países existe una estrecha relación entre el desarrollo de las exportaciones de bienes de capital y la estructura productiva interna que ha sido asimilada con las disponibilidades de recursos naturales del país; ello ha traído como consecuencia un alto nivel de eficiencia, una satisfactoria posición competitiva y, lo que es más importante, el liderazgo tecnológico en ciertas áreas.

- h) Eliminar las tendencias a una integración vertical por razones tributarias. El establecimiento de impuesto al valor agregado en sustitución al actual sistema de impuesto a la compraventa solucionaría este problema. Esta reforma es un requisito básico para una asignación más eficiente de los recursos y permitiría ampliar la participación de la pequeña y mediana industria en el mercado total ya que podrán especializarse en ciertos procesos muy específicos, y promoverá, por lo mismo, una elevación de los niveles de competencia. Al mismo tiempo, se eliminaría un poderoso aliciente para la formación de grandes conglomerados que tienden a adquirir características monopólicas.
- i) Los esfuerzos tendentes a la modernización de procesos o incorporación de nuevas tecnologías, deben ser apoyados por una política tributaria consecuente, que permita la depreciación acelerada de esta clase de inversiones. La tendencia a aceptar tasas rápidas de amortización se ha ido imponiendo en países de mayor desarrollo debido a la rápida obsolescencia que causa el avance tecnológico.

- j) Promover la concentración de varias firmas en una sola para hacer uso de las economías de escala y poder así penetrar los mercados externos.
- k) Desarrollar nuevas formas de participación en las empresas que lleven a un aumento de la productividad, a través de un clima social más armonioso, eliminación de la anarquía laboral y disminución de las huelgas y paros. Todo lo anterior sustentado por un decidido restablecimiento del principio de autoridad a nivel nacional.
- l) Delimitación del marco institucional: fin a las requisiciones y, dictación de claras y estables “reglas del juego”, sin discriminación entre tipos de empresas, garantizando la libre competencia y evitando prerrogativas odiosas que sólo ayudan a amparar ineficiencias. Eliminación del Estado Administrador o Empresario en el Sector, salvo casos estratégicos que deben separarse del gobierno central, a modo de garantizar una mayor eficiencia.