

Solentos documentos

PRESENTACION

LA DEUDA EXTERNA

LA DEUDA EXTERNA

PRESENTACION

Según cifras de la CEPAL, la deuda externa total de Chile de fines de 1989 alcanzaba la cifra de 17.610 millones de dólares, disminuyendo por segundo año consecutivo. Sin embargo, en los últimos dos años, el país ha pagado más de 1.500 millones de dólares al año en intereses, cerca del 20 por ciento de las exportaciones, una cifra altísima, aunque relativamente, bastante menor a la 1982 cuando significó casi la mitad de las exportaciones. En este mismo período (1988-1989) el país ha transferido al exterior recursos por más de 800 millones de dólares al año. Esa cifra equivale actualmente a casi el 4 por ciento del Producto Geográfico Bruto.

Las estadísticas indican que actualmente el problema de la deuda externa no es tan grave como lo fue en el período 1982-1985. El fuerte crecimiento de las exportaciones, la reestructuración de pagos y las operaciones de conversión de pagarés por propiedad accionaria, se cuentan entre los factores que han aliviado la carga de la deuda externa, por el momento.

Sin embargo, todos los pronósticos apuntan a que el panorama económico externo después de 1990 presentará crecientes dificultades, aunque como el lector podrá comprobar, existen diferencias significativas de apreciación en cuanto a magnitudes y tiempos. No obstante, es evidente que se inició un ciclo de deterioro de los precios de los principales productos de exportación que puede durar varios años. Además, parece claro que pueden haber crecientes dificultades de realización de la producción exportable del país. Aunque es materia de debate, varios economistas no ven señales que las tasas de interés decrezcan. Aunque no existe un pleno acuerdo, pareciera existir cierto consenso en que las remesas de utilidades al exterior tenderán a crecer, lo que refleja el cambio de la composición de los pasivos al exterior por operaciones de conversión de la deuda externa.

El panorama económico interno también presenta desafíos. Las tasas de inversión de la última década son muy bajas y en varias ramas de la economía, el acelerado crecimiento de los últimos años se basó en el uso de las capacidades instaladas ociosas. Actualmente la cantidad de proyectos en marcha parece ser significativa, sin embargo podrían presentarse varios cuellos de botella para futuros aumentos del producto. De todas formas, es evidente que entre 1990-1993 es difícil que el PGB crezca a las tasas del 7.4 y 10.0 por ciento obtenidas en 1988 y 1989.

En consecuencia, el panorama económico externo e interno no se presenta muy favorable para los primeros años de la década del noventa. Y en este contexto es que se inicia la transición democrática donde ciertamente existirán presiones de diferentes clases y grupos sociales por encontrar un nuevo arreglo social en la distribución del ingreso nacional.

A diferencia de Argentina y Brasil, la transición democrática en Chile se inicia en un contexto de baja inflación y altas tasas de crecimiento. Esto parece ser una enorme ventaja, pero no es menos cierto que la transición enfrentará duros escollos económicos. Entre ellos se encuentra la deuda externa que, de continuar tal como está, constituye una grave amenaza a las posibilidades de éxito de la democratización, del desarrollo y del término de la pobreza en Chile.

Ante semejante desafío existen, por supuesto, diversas interpretaciones. Por ello es que SUR, con la ayuda del Foro Internacional sobre Deuda y Desarrollo (FONDAD) organizó en agosto de 1989 un panel sobre "Deuda Externa y Desarrollo en la Transición Democrática" invitando para ello a diez destacados economistas quienes expusieron en dos jornadas sus opiniones respecto al tema. Todos ellos son conocidos en los medios de prensa nacional: Sergio Arancibia, Sergio Bitar, Jorge Desormeaux, Alvaro Donoso, Ernesto Edwards, Ricardo Ffrench-Davis, Gustavo Marín, Hernán Somerville, Joaquín Vial y Carlos Ominami. Sus intervenciones fueron editadas, siendo responsabilidad exclusiva del editor los posibles errores que existan.

ALVARO DIAZ
Editor

LA TRANSICION DEMOCRATICA ENFRENTA UN DIFICIL CONTEXTO ECONOMICO

SERGIO ARANCIBIA¹

Para abordar la temática es necesario recordar los ejes fundamentales de la política económica del próximo gobierno, establecidos en las "Bases Programáticas de la Concertación Democrática". Estos ejes serían cuatro: crecimiento económico, justicia social, participación ciudadana y soberanía económica nacional. Se trata de líneas rectoras que estarían presidiendo la política económica que se lleve adelante. No obstante, desde ningún punto de vista pueden considerarse como una suerte de letra a letra de lo que hará el próximo gobierno. Más bien son ideas-fuerza que se pretenden alcanzar, pero cuya consecución real dependerá de una serie de variables, muchas de las cuales no estarán en nuestras manos directamente.

Muchos aspectos de justicia social y de participación dependerán de lo que haga o deje de hacer el gobierno y los restantes agentes económicos y sociales que existan o se reconstituyan en este país. Pero, la meta de crecimiento económico estará altamente condicionada por el marco externo que enfrente el futuro gobierno democrático. Esto se debe a que las exportaciones representan cerca de un 37 por ciento del PGB chileno, lo que constituye una cifra de extraordinaria magnitud. Ningún otro país de América Latina presenta una cifra de esa envergadura.

Ahora bien, es muy distinto el impacto de condiciones del mercado mundial para un país que exporta el 37 por ciento del PGB, que para otro que exporta sólo el 10 por ciento del PGB. Es decir, para la economía chilena las variaciones del comercio internacional son altamente significativas; y todo parece indicar que de 1990 en adelante éste no será favorable, en contraste con las condiciones extraordinariamente propicias que tuvo el gobierno dictatorial en sus últimos cinco años de gestión.

Todos los datos que hoy en día obran en nuestro poder, indican que a partir de 1990 comenzará un gran viraje hacia abajo en los precios de nuestros principales productos de exportación. El cobre, después de un precio

"peak" cercano a 1.60 ctvs. de dólar la libra, está ahora en un proceso de baja sistemática. Se espera que durante 1989 alcance un precio poco mayor a un dólar la libra, con tendencia a seguir bajando en el transcurso del año 90. Esto es consecuencia de la sobreproducción minera a nivel mundial, por la apertura próxima de una serie de yacimientos tanto en Chile como en otros puntos del planeta y, como consecuencia también, de una cierta tendencia sistemática del cobre a representar una proporción decreciente de las materias primas que se consumen en los países capitalistas desarrollados.

Otro producto importante que también presenta precios declinantes es la harina de pescado. Y aunque en el futuro los precios mejoren, Chile difícilmente podría aumentar la producción y la exportación de este producto dado que los volúmenes de extracción están amenazando seriamente a varias especies marinas relevantes, con el peligro de que nuestros mares sean convertidos en verdaderos desiertos.

Las uvas y las manzanas que se canalizan básicamente hacia Norteamérica y Europa tienen crecientes dificultades para seguir penetrando esos mercados al ritmo que lo han hecho en estos últimos años. En Europa han puesto una serie de sobretasas arancelarias y en EE.UU. se tiende a limitar los embarques de fruta que podemos colocar en ese mercado.

En consecuencia, las condiciones comerciales que nuestro país enfrentará en el futuro cercano, diferirán bastante de las que se presentaron en los últimos cinco años. En el período 1985-1988 las exportaciones chilenas crecieron aproximadamente en un 85 por ciento, no sólo por la reconversión productiva sino que también por los aumentos de precios. Sin embargo, en la década del noventa, el país difícilmente mantendrá las tasas de crecimiento de las exportaciones de 1989 (15 por ciento) y menos de 1988 (36 por ciento). Estamos llegando a nuestros techos respecto a volúmenes de exportación y es posible que retrocedamos con respecto a la marca de 1989. Pero el sólo hecho de que no crezcamos al mismo ritmo es un elemento suficientemente grave, que limitará el crecimiento global de la economía nacional.

Es indudable que hay una serie de acciones que se pueden implementar para contrarrestar esta tendencia, pero nuestros márgenes son pequeños. Es posible abrir nuevos mercados en otras regiones del mundo con las cuales hoy tenemos pocas vinculaciones políticas o comerciales: países socialistas, África o Asia. Ciertamente, se intentará procesos de integración de nuevo tipo con Latinoamérica y se incursionará en el mercado internacio-

1. Sergio Arancibia es investigador del Centro AVANCE, miembro de la Comisión Económica del Partido Socialista.

nal con bienes crecientemente manufacturados. Sin embargo, estas alternativas necesarias e imprescindibles tienen un proceso de maduración, que requieren años.

Hasta el momento se ha hecho referencia básicamente a las dificultades que se supone van a presentarse en el terreno del comercio internacional, que afectarán gravemente la economía chilena en los próximos años. En relación a las finanzas externas del país es posible asumir una postura optimista o una postura pesimista. Los optimistas creen que en el ámbito financiero habrá fenómenos de tal magnitud -el nuevo plan Brady por ejemplo- que compensarán la negativa situación en el comercio exterior. Los pesimistas creen que no: se mencionan los compromisos para 1991 que superan los 800 millones de dólares y las remesas de utilidades por concepto de inversiones extranjeras que pesan como una espada de Damocles sobre las cuentas externas del futuro gobierno democrático. Sea cual fuere la postura que se asuma, es claro que se presenta un marco externo que no es favorable al crecimiento de la economía nacional o, por lo menos, no es propicio para mantener el crecimiento a las mismas tasas que ha venido presentando la economía en los últimos años.

La futura democracia tiene que asumir con realismo esas dificultades externas y, en definitiva, no puede aspirar a competir con la dictadura respecto a las cifras globales de crecimiento del PGB de los últimos tiempos. Tampoco puede intentar emular a la dictadura por la vía de meros crecimientos del consumo interno que, probablemente, no van a ser factibles de sostener con las dificultades externas con las cuales nos vamos a encontrar. Pero, aun cuando nos ubicáramos en una posición pesimista en relación a la futura situación comercial y financiera externa del país, estamos convencidos que esto no es incompatible con el advenimiento y la consolidación de la democracia en este país.

La democracia no dependerá tanto de si alcanzamos una alta tasa de crecimiento -a la cual es plenamente legítimo aspirar, sino que se legitimará y se fortalecerá por la vía de grandes modificaciones cualitativas en los niveles de participación de la ciudadanía, lo cual constituye un principio esencial de la democracia. Es decir, el proceso de democratización pasará, fundamentalmente, por otras coordenadas que tienen que ver con que al cabo de tres o cuatro años haya un millón de personas sindicalizadas y tres o cuatro millones organizadas en juntas de vecinos, o 500 mil chilenos militando en partidos políticos, en grandes agrupaciones políticas y no en una multiplicidad de partidos políticos dispersos y atomizados. Variables de

esta naturaleza se relacionan en mucha más alta medida con la legitimación y la consolidación y el fortalecimiento de la democracia en el país que con variables estrictamente económicas a las que indudablemente, hay que concederles muchísima importancia.

Por eso es que el programa de la Concertación no se limita a proponer el crecimiento económico, sino que también plantea justicia social, participación y soberanía nacional que siguen siendo metas económicas necesarias y justas.

DEUDA EXTERNA, DEMOCRACIA Y EFICIENCIA ECONOMICA

SERGIO BITAR²

Para comenzar a definir las nuevas políticas que el gobierno democrático deberá aplicar a partir de marzo de 1990, es necesario considerar tres afirmaciones básicas.

La primera este se refiere a la situación externa. Esta será más estrecha en 1990-1991 que la vivida entre 1987-1989. El terreno financiero internacional se caracteriza por las reestructuraciones que se deberán hacer desde 1991 en adelante, tales como el retiming en el pago de las amortizaciones y la renegociación por el pago de intereses. El terreno del comercio exterior se caracteriza por dos movimientos paralelos: en 1989, el crecimiento de las exportaciones chilenas, será algo superior al 10 por ciento, mientras que el crecimiento de las importaciones alcanzará al 30 por ciento, de manera que nuestro superávit comercial bajará de 2.219 millones de dólares en 1988 a una magnitud algo superior a los 1.600 millones de dólares en 1989. Considerando las probables caídas en el precio del cobre y otros productos, así como las alzas en el precio y cantidad de petróleo a importar -el autoabastecimiento, que alcanza un 30 por ciento del consumo total tiende a bajar-, es posible hacer una proyección para 1990 que indica que habrá una reducción adicional en el superávit comercial.

Lo anterior se combina a condicionantes internas. El crecimiento entre 1990-1991 será más lento debido a que las capacidades instaladas ya están casi plenamente copadas después de la recuperación 1984-1989. Además,

2. Sergio Bitar fue Ministro de Minería durante el gobierno de Allende, actualmente es investigador del CLEPI y miembro de la Comisión Económica del PPD.

a partir de 1990, la situación fiscal presentará una situación bastante más restrictiva, lo que se vincula a los cambios en materia de justicia social.

Entonces se desprende que la herencia del régimen dictatorial no es tan brillante como dicen las campañas, la prensa nacional y los funcionarios del gobierno actual. Es vital tener claro que nuestro punto de partida es más restrictivo que el vivido entre 1987-1989. Es un cuadro no compatible con un marco de transición a la democracia. Debemos ser realistas respecto a lo que podemos hacer y de ahí seguir una política seria y responsable que permita ajustar la transición a las condiciones financieras externas y, al mismo tiempo, intentar cambiar el cuadro financiero internacional para hacer más controlable y más regulable la transición a la democracia.

Si se comete el error político de tomar como indicador del éxito el nivel de la tasa de crecimiento, se estaría haciendo un flaco servicio al proceso de democratización, porque las condiciones que se heredan a partir de 1990 van a hacer imposible la mantención de las tasas de crecimiento registradas en los últimos años. Es un grave error competir alocadamente con los resultados económicos de 1986-1989 ya que las condiciones económicas que permitieron a la dictadura lograr esos resultados no son reproducibles; son condiciones muy excepcionales que derivan, básicamente de una caída importante del producto entre 1982-1983 y que es facilitado entonces, por la recuperación de dicha caída. Por lo tanto, las tareas fundamentales para consolidar la democracia -meta básica de la transición- consiste en: primero, concentrar nuestra energía en la organización de una institucionalidad democrática en Chile con modificaciones importantes, también a nivel de las organizaciones sociales; segundo, apuntar a una clara dirección de justicia social, premisa básica para la consolidación democrática, aunque los problemas más inmediatos no podrán ser solucionados en unos pocos meses; tercero, una proyección de cambio económico hacia una nueva fase de exportaciones con reforzamiento de la capacidad industrial, tecnológica y educacional, procesos que requieren plazos más dilatados pero que es importante apuntar a ellos desde ahora; cuarto, resguardar con la mayor firmeza política la inversión extranjera, la apertura externa, la competitividad internacional y los equilibrios macroeconómicos, los de una economía competitiva como condiciones básicas para lograr resultados positivos en el mediano plazo, sin perjuicio de que las tasas de crecimiento serán más baja por las condiciones que se heredan.

Todas las transiciones de dictadura a democracia

son períodos excepcionales que requieren de condiciones económicas especiales, que no son las mismas que se necesitan cuando se pasa de un gobierno democrático a otro de igual carácter. En el plan económico de la Concertación Democrática se contempla preservar una economía abierta al exterior con equilibrios macroeconómicos y sin inflación, a la vez que, por razones de estabilidad democrática, de justicia social y de ética, se contempla resolver los problemas de las desigualdades sociales.

Por lo tanto, esta fase de transición va a requerir de recursos financieros externos adicionales. Esto obliga a hacer una operación inteligente frente al exterior, que en términos estratégicos resulte al país de una manera distinta. Chile cumple las condiciones exigidas por la banca internacional, los organismos multilaterales y los países desarrollados y al mismo tiempo, está en condiciones de encauzar una transición democrática con estabilidad. Por lo tanto, la combinación de un régimen político que se democratiza y de una economía que funciona con eficiencia es un hecho de importancia para América Latina en el curso de la década del 90. Chile podría ser un caso de interés estratégico valioso, incluso para los países desarrollados porque puede cumplir esa función de mostrar una posibilidad distinta. Pero, para que eso sea posible, se requieren recursos externos adicionales en el período de transición y que son factibles de obtener.

La segunda tesis se refiere a nuestra política en materia financiera internacional: contamos con condiciones políticas y técnicas para que nuestra meta sea el obtener a partir de 1990 el término de la transferencia neta de recursos al exterior, entendida como la diferencia entre los ingresos netos de capitales y el pago neto de utilidades e intereses. Sus magnitudes para 1988 y 1989 son del orden de 800 millones de dólares, es decir, cerca del 4 por ciento del PGB. Es una cifra desmesurada si en una transición se pretende lograr un aumento de la tasa de inversión en 2 ó 3 puntos del producto y, al mismo tiempo destinar progresivamente otros 3 ó 4 puntos al Fondo de Solidaridad Social.

Esta meta es viable pero obliga a romper un círculo vicioso en el que estamos entrampados. Se trata de que -a pesar de cumplir con todos los requisitos técnicos- no hemos logrado hacer una operación tipo Plan Brady. Esto se debe no sólo a razones internas. Si bien el Plan Brady constituye un cambio cualitativo importante, no tiene el respaldo financiero para ser materializado. Por lo tanto, no hemos hecho esa operación a raíz de que ella presenta dificultades. Ahora bien, se sabe que hace unas semanas atrás, el presidente del City Bank se mostró contrario a que

Chile hiciera una operación tipo Plan Brady, (también se mostró contrario, en general, al Plan Brady) argumentando que Chile ya estaba en condiciones de entrar al mercado voluntario de capitales y que los bancos voluntariamente podrían darnos crédito. No obstante sucede que tampoco estamos en condiciones, todavía, de acceder a los créditos voluntarios. Así, nos encontramos en una situación intermedia a pesar que se han cumplido estrictamente los indicadores de ajuste estructural al estilo FMI y Banco Mundial.

Esta situación debe superarse. Hay que diseñar un plan que contemple un conjunto de medidas capaces de reducir la transferencia neta de recursos al exterior a cero y poder destinar esos recursos a sustentar un programa económico responsable, con equilibrios macroeconómicos, de economía abierta, con incremento de inversiones y con justicia social para así estabilizar la transición a la democracia.

El paso de esta situación de dictadura a una etapa democrática en un cuadro financiero como el que hemos visto, necesita de un apoyo adicional y Chile cumple con los requisitos económicos, técnicos y políticos para que ese apoyo adicional sea dado sin ser considerado una excepción. El haber sido un buen pagador no debe transformarse en una desventaja. No puede ser que los que puedan tener acceso a operaciones especiales son los que han sido malos pagadores y los que han cumplido este requisito no puedan obtenerlo. Chile ha hecho una rebaja arancelaria unilateral que cualquier otro país del mundo hubiera renegociado para obtener también ventajas arancelarias y de convenio con otros países.

La deuda chilena sigue siendo pesada y se calcula que es del orden el 85 por ciento del producto. Entonces hay que estudiar fórmulas nuevas: primero, una reestructuración sobre los vencimientos a partir de 1990-1991; segundo, el estudio de operaciones de recompra importantes, sea por la vía de usar reservas -lo que sería altamente inconveniente- sea por la vía de bonos nuevos con nuevas garantías en que la recompra se hace con un descuento importante; tercero, abrir el mercado voluntario de créditos y salir al mercado de capitales internacionales con bonos. La combinación de elementos de esta naturaleza debe ser la tarea que tenemos que realizar de aquí en adelante.

Hay quienes sostienen que si Chile realizara una operación tipo Plan Brady, automáticamente los bancos restringirían el acceso de Chile al mercado de créditos voluntarios. Dada esta supuesta incompatibilidad, propo-

nen no entrar en las operaciones Brady sino mantenerse en la línea de los créditos voluntarios. Sin embargo esa es una tesis compleja que hay que revisar. Es obvio que la banca internacional durante 8 años siempre supeditó posibles ayudas a mayores restricciones, lo cual no ocurrió. Por ello es que desde 1983, la transferencia neta de recursos desde América Latina sigue siendo del orden de 25.000 millones de dólares. Esto es absolutamente insostenible y el Plan Brady reconoce esta situación.

Por tanto se hace necesario explorar experiencias recientes como las de México y Venezuela. La fórmula mexicana deja abierta varias opciones para los bancos, lo que constituye un elemento de incertidumbre. Los venezolanos están buscando una fórmula de recompra con descuentos superiores al que lograron los mexicanos: aspiran a un 50 por ciento y están pensando en no usar reservas sino bonos con garantías adicionales que pueden ser de petróleo u otros. En el caso de Chile, considerando la deuda de 6.500 millones de dólares con la banca comercial, se podría intentar una reducción importante de descuento con una parte muy pequeña de reservas y otra con bonos. En este campo tenemos que explorar de modo de no cerrar el acceso al mercado financiero internacional. Aquí se da claramente una incompatibilidad ya que los bancos frente a demandas importantes de descuento sobre la deuda no están en condiciones de justificar dichos descuentos y, a la vez, otorgar nuevos créditos. Es un panorama complejo, ya que en el caso nuestro no han otorgado créditos a pesar de los ajustes de todo tipo que se han realizado.

De lo anterior se desprende la necesidad de obrar con una estrategia compleja que combine distintas modalidades en relación especialmente con la renegociación de los 700 millones de dólares que vencen en 1991. Hay que manejar distintas opciones. Pero si se logra acceso a los créditos voluntarios, y si se atraen sumas importantes para proyectos del sector exportador y de infraestructura, se puede configurar un cuadro distinto.

Hay otro punto que destacar en el aspecto financiero. Debe buscarse un arreglo que implique cuatro años, ya que el equipo económico del gobierno no puede desgastarse cada 6 meses en el tema de la deuda externa. No se puede estar negociando cada año, corriendo al FMI, al Banco Mundial y a la banca internacional para ver como se acomoda la situación. La experiencia en este sentido ha sido muy negativa para América Latina y lo sería mucho más para un gobierno de transición que va a enfrentar dificultades políticas y demandas sociales insatisfechas de envergadura. Por ello es que debe hacerse un esfuerzo

significativo para un arreglo de 4 años, por lo menos para despejar el terreno de la transición.

Además está la cooperación económica internacional en la cual ya se está trabajando. El restablecimiento de la democracia y la apertura de relaciones diplomáticas con todos los países del mundo, abre un espacio importante que debe materializarse en proyectos concretos. También se trabaja en restablecer una serie de flujos que han sido obstruidos, naturalmente, por las violaciones de los derechos humanos en el período dictatorial. Con EE.UU. se debe normalizar la situación del sistema generalizado de preferencias, los seguros a la inversión y otras materias, incluso relativas al Eximbank y a aquellas que tienen vinculación con los órganos oficiales de EE.UU. Con los países europeos, se trata de lograr convenios bilaterales importantes como los que firmó Argentina con España y con Italia en otro momento, logrando una mayor operatividad en el terreno de la inversión.

Respecto al decreto ley 600, se plantea ejercer la capacidad de negociación ahí contemplada, para orientar más la inversión hacia inversión real, hacia los sectores que más interesa impulsar, con aporte tecnológico. Interesa mantener y elevar al máximo la inversión extranjera, pero ahora dirigida a proyectos concretos que signifiquen un desarrollo productivo y tecnológico del país. Es por esto que se proponen modificaciones al capítulo XIX, corrigiendo cuatro aspectos muy duramente criticados: primero, en lo relativo al uso de estos recursos para la transferencia de activos existentes, con una porción más significativa de dinero fresco y no sólo de papeles; segundo en relación a la distribución del descuento, dado que aproximadamente el 70 por ciento de él queda para la inversión mixta y muy poco para el país y el Banco Central; tercero, es necesario manejar un criterio de orientación de esos recursos hacia actividades de mayor interés para el país; cuarto, debe revisarse la discriminación hacia el capital nacional, especialmente en sectores en donde éstos pueden ser competitivos, aunque todavía no hay una fórmula específica.

En síntesis, no se pretende cerrar el capítulo XIX, sino introducirle correcciones importantes en los aspectos recién planteados. Se trata de no permitir especulaciones y evitar el uso de recursos para la transferencia de activos sin creación de nueva riqueza. Además, el capítulo XIX ha sido objeto de enormes abusos y de falta de transparencia en el pasado, pero hay que reconocer que esto se modificó en los últimos meses. Gracias a las críticas de la oposición, la situación a agosto-septiembre de 1989 no es la misma a la de 1985-1987. La conclusión es que si bien el Banco Central tiene capacidad discrecional para actuar, debe ser

lo más transparente posible ya que se trata de un área muy delicada en la cual se tiene que operar con el máximo de realismo y pragmatismo a fin de que internacionalmente se perciba el interés de nuestro país por mantener un punto de atracción significativo para la inversión extranjera en la perspectiva del desarrollo.

Además deben buscarse otros mecanismos que nos abran a los swaps para operaciones en el campo social y en el campo de la ecología. Es perfectamente posible usar fórmulas de uso de recursos de deuda para que puedan canalizarse en cuestiones de interés nacional como las ecológicas y el financiamiento de proyectos sociales. En el campo de los proyectos hay que hacer un esfuerzo importante en una serie de otras materias referidas a la ventaja de apuntalar con capital de riesgo a pequeñas y medianas empresas.

En cambio, no se visualiza como importante ni interesante que los recursos de las AFP -en una situación de escasez de medios para inversión- puedan colocarse en el mercado internacional de capitales. Habrá que estudiar los mecanismos que, resguardando la seguridad de los fondos de las AFP, los destinen a inversiones internas y no a colocaciones en el mercado internacional.

La tercera tesis se refiere a que tenemos que diseñar una nueva estrategia de comercio exterior. Ha terminado la fase de expansión relativamente fácil de las exportaciones que se han centrado en los recursos naturales con poca elaboración y tenemos que pasar a una fase de exportaciones manufactureras. Este giro supone un enorme esfuerzo en materia de política industrial, tecnológica, educacional y la mantención de una tasa de cambio real alta que estimule exportaciones. Una fase de industrialización orientada hacia las exportaciones, supone un apoyo a los productores y exportadores. Supone buscar mecanismos de penetración de el mercado internacional de una forma colaborativa entre Estado y exportadores, no como ahora en que cada exportador se las arregla por su propia cuenta enfrentándose solo al mercado mundial. Esto significa un sistema de apoyo en materia de comercialización, de financiamiento y de tecnología. Significa también una política en la búsqueda de nuevos mercados en los países socialistas, así como en otras áreas de la economía internacional, especialmente el del Pacífico donde hay un potencial importante. También implica operaciones político-económicas de concertación con otros países latinoamericanos.

En fin, con una política coherente en lo económico y con recursos adicionales para sostener la transición, se estaría abriendo una oportunidad única en Latinoamérica

y en el Chile de fines de este siglo: la combinación de la democracia política con la eficiencia económica.

Sería inadmisibles transmitir hacia los medios internacionales, la falsa imagen de que la situación chilena se estaría arreglando sola, de que las demandas sociales se estarían superando, o de que la economía presenta un ritmo expansivo fácil sin ningún tipo de inconvenientes. Es necesario implementar una operación política que permita relocalar la situación chilena en Europa y EE.UU. El argumento es que Chile constituye una experiencia con proyecciones estratégicas para América Latina y el Tercer Mundo, cuyo éxito depende del apoyo político y financiero internacional para la transición. Combinar una democracia que avanza y se consolida con una economía que funciona eficientemente, desarma el argumento de los enemigos de la democracia, que opinan que ésta es inoperante, que conduce al desastre económico y que la única forma de mantener eficacia económica es a través de la dictadura.

Por ello es que hay que trabajar la posibilidad de una operación internacional de carácter político de más alcance. Chile como América Latina en su conjunto es una zona de muy baja prioridad, máxime ahora cuando la atención se traslada a los países socialistas, considerados desde el punto de vista estratégico-político de mayor interés para hacer colocaciones financieras nuevas. Pero no es menos cierto que si Chile es presentado como un caso que podría realmente combinar eficiencia económica con democracia política y si el gobierno democrático muestra un programa coherente en ambos terrenos, se podría entonces elevar la importancia estratégica del país y, a partir de ahí, pedir apoyo a los gobiernos europeos, de EE.UU., así como a los organismos multilaterales para concretar operaciones que permitan apuntar a ese propósito de 4 años ya señalado y reducir, si es posible, la transferencia neta de recursos a cero.

CONTEXTO ECONOMICO INTERNACIONAL Y GESTION DE LA DEUDA EXTERNA

JORGE DESORMEAUX³

Los pagos externos son una de las barreras más importantes que tiene Chile para un crecimiento económico sostenido

hacia el futuro. La otra gran barrera es la restricción de ahorro. Se necesita elevar el nivel de inversión en los años que vienen y hacer las dos cosas en forma simultánea resulta difícil.

Considerando la primera restricción hay que decir que es cierto que la economía mundial está pasando por una fase de desaceleración. Todas las proyecciones señalan un crecimiento inferior al 2 por ciento para 1990 y la OCDE habla de un 2.9 por ciento de crecimiento para los países industriales. Esto es clave, porque cuando antes se discutió salir o no del problema de la deuda por la vía del mecanismo ortodoxo, la verdad es que se consideraba que un crecimiento de alrededor de un 3 por ciento en los países industriales era un requisito fundamental. De hecho el Plan Baker lo consideraba como uno de los tres requisitos básicos; los otros eran que los Bancos y los organismos internacionales hicieran préstamos y que los países hicieran ajustes internos.

La OCDE y el FMI dicen que el crecimiento de los países industrializados se va a suavizar en los próximos 2 años pero hay un peligro de que esto se transforme en una recesión. Si la inflación se torna rebelde, estos países van a tener que frenar su economía. Ese peligro es particularmente evidente en Estados Unidos donde hasta el momento la política monetaria ha sido muy restrictiva para impedir la inflación, lo que está frenando la economía a un ritmo peligroso y, obviamente, ya están surgiendo presiones muy fuertes pidiendo que se abandone esta política. A ello se suman los desequilibrios externos que tiene este país, que sigue viviendo más allá de sus medios en forma realmente impresionante, sin voluntad política para resolverlo. Como no hay capitales voluntarios para financiar estos desequilibrios, se ha optado por un financiamiento obligatorio por parte de los Bancos Centrales del grupo de los siete, especialmente de Alemania y Japón, para financiar esta tremenda farra de Estados Unidos. Pero este mecanismo de cooperación internacional está pasando por un período difícil y no se puede descartar que en el día de mañana, los alemanes dejen simplemente que el dólar baje hasta donde tiene que bajar con todo el impacto inflacionario y sus consecuencias.

Puede concluirse que el escenario externo que se avecina será más difícil que el de los últimos tres años, en los cuales hubo una bonanza importante.

Este fenómeno afecta el precio del cobre; pero éste es el menor de los males porque si la economía mundial crece 2 por ciento en vez de 4 por ciento, no varía significativamente la demanda por cobre. El factor que más incidencia tiene en los ciclos del precio de este

3. Jorge Desormaux es economista de la Universidad Católica y miembro de la Comisión Económica de Renovación Nacional.

mineral, son los inventarios que se acumulan en períodos de boom y se botan al mercado cuando viene la recesión, produciéndose un exceso de oferta que toma mucho tiempo en ser absorbida. Ahora bien, el ciclo anterior fue enormemente largo: el precio llegó a su peak en octubre del 80 para caer hasta el año 87. En la actualidad, ya no hay duda de que está terminando la etapa de boom de un ciclo relativamente normal que duró tres años. La caída va a ser relativamente suave porque hasta ahora los inventarios están bajos y la economía mundial no ha caído en una recesión, por el momento. No obstante hay peligros importantes dado que la producción de cobre a nivel mundial tenderá a crecer muy rápidamente. Sin embargo, Chile tendrá unos 2 mil millones de dólares acumulados en un fondo de compensación del precio del cobre que debiera ayudar en el futuro a atenuar fluctuaciones bruscas en el precio de este metal.

Pero no sólo habrá precios del cobre más bajos, sino que también los precios de otras exportaciones se desacelerarán. Por tanto el superávit de la balanza comercial de 1990 bordeará los 1.200 millones de dólares, lo que es bastante menos a lo obtenido en 1988 y 1989. A esto hay que sumar las altas tasas de interés que vamos a pagar en 1990. Por tanto, el déficit sin financiamiento de la cuenta corriente de la balanza de pagos será particularmente abultado y puede alcanzar hasta 1.400 millones de dólares. Es cierto que éste podría financiarse con las reservas acumuladas que existen, pero esta es una decisión que hay que tomarla conjuntamente con el FMI que no autorizará hacer lo que queramos con nuestros recursos. Esto debe respetarse, porque los acuerdos con la banca acreedora dependen de que ese convenio se cumpla.

Por tanto es inevitable que el crecimiento económico de 1990 será por debajo del 5 por ciento. Sin embargo soy más optimista en cuanto a las proyecciones de 1991 en adelante, ya que a pesar del cuadro más estrecho en materia de recursos externos, las tasas de interés internacionales van a seguir decreciendo. El resultado será un alivio importante, aún con precios del cobre de 87 ctvs. de dólar la libra en 1991. La situación será relativamente manejable en la medida en que mantengamos el dinamismo de las exportaciones no tradicionales y en la medida que sigamos recibiendo créditos para proyectos de inversión, muchos de ellos de inversión extranjera.

Obviamente esta afirmación se basa en una serie de supuestos que a continuación explicamos.

Actualmente las tasas de interés internacional son muy altas y llegan a un 4.5 por ciento real, muy por encima

de las que existían en los años 60-70, cuando no superaban el 2 por ciento real si es que no eran negativas. Dado que EE.UU. tiene un endeudamiento muy grande esta situación podría agravarse a largo plazo. Pero, como ya se dijo, EE.UU. está dando una batalla contra la inflación, fundamentalmente por la vía de la política monetaria, aunque para el resto del mundo sería mucho mejor que la enfrentara a través de una reducción de su déficit fiscal. Suponiendo que la inflación de Estados Unidos caiga por debajo del 5 por ciento, no es desmesurado proyectar una caída suave de las tasas de interés hasta llegar a un 3 por ciento real. El Banco de Reserva Federal de EE.UU. viene reduciendo levemente las tasas de interés -para algunos en forma muy rápida, para otros muy lenta- y se vislumbra que se trata de un proceso que va a seguir, de manera que a un año plazo la tasa libor podría llegar al 3 por ciento real hacia 1991.

En materia de amortizaciones se supone que el país no pagará los 1.100 millones de dólares estimados cuando se reprogramó la deuda por última vez, sino 600 millones de dólares para la banca comercial más otros 600 millones de dólares para organismos multilaterales, lo que en total da unos 1.200 millones de dólares. En otras palabras se duplicará el esfuerzo del país en materia de amortización.

El supuesto sobre repatriación de utilidades constituye un tema de gran complejidad. Si a los inversionistas extranjeros se les ofrece mercados dinámicos o plataformas dinámicas para acceder a otros mercados, tendrán mucho interés en reinvertir. Chile les interesa mucho, pero si el gobierno cambia se tomarán algún tiempo antes de tomar una decisión; porque si hay algo que nos diferencia de los países europeos, es que nuestras políticas tienden a cambiar en forma muy arbitraria, no ahora, sino desde siempre. En la medida que se mantengan las oportunidades que hay, tenderán a remesar lo que históricamente remesaban, es decir el 50% de las utilidades reinvertiendo el resto. Sin embargo, las utilidades acumuladas durante los primeros 4 años serán remesadas por razones de seguridad. Sólo después de haber confirmado la estabilidad y criterio de las políticas que el próximo gobierno seguirá, es que reinvertirán una parte importante de ellas. En base a lo anterior y suponiendo altas rentabilidades, habrían remesas pequeñas entre 1990-1991, para luego subir progresivamente hasta llegar a un peak de 750 millones de dólares en 1995. Suponiendo que de allí en adelante se reinvierte el 50 por ciento de las utilidades, las remesas bajarían a menos de 500 millones de dólares al año.

También se supone que el país sólo podrá obtener recursos suficientes para pagar las amortizaciones y

mantener una deuda más o menos constante con organismos multilaterales (BID y Banco Mundial). Esto se debe a que ya se ha explotado en su totalidad la capacidad de obtener recursos adicionales de estos organismos.

Se puede conformar así un cuadro que no es tan pesimista. Es posible que Chile tenga en 1991 una brecha de recursos externos de no más de 300 millones de dólares, situación que es manejable a través de la combinación de mecanismos que ya se han discutido.

Existe la posibilidad de hacer una reestructuración de la deuda externa. Pero antes de hacerla es necesario ponderar sus inconvenientes dado que el país quedaría por 4 ó 5 años en una situación problemática en cuanto a solvencia, lo que puede crear problemas en el mercado voluntario. En la medida que podamos resolver el problema sin caer en esto, enfrentándolo con mucho pragmatismo.

Es necesario hacer algunas precisiones en torno al Plan Brady que nunca ha sido realmente un plan. Más bien fue una idea lanzada a la prensa en un momento en que el gobierno de Estados Unidos se sintió bastante presionado por la situación política, en especial por la gran masacre que se produce en Caracas. A medida que el tiempo pasó se averiguó que sólo fue una idea que nunca tuvo financiamiento ni lineamientos claros. Fue quedando claro que los organismos internacionales tendrían que haber recibido un apoyo financiero mucho mayor al actual. Nada de esto ha ocurrido y las sumas que hay son irrisorias. Mientras no se adviertan otro tipo de señales a futuro, que no sean maniobras publicitarias, no podrá alterarse esta imagen. El gobierno americano no está otorgando dinero aunque se habla de que el gobierno japonés podría hacer un aumento de capital importante en el FMI. No obstante los recursos que hay para este propósito se agotan con la negociación venezolana. En el caso de México puede afirmarse que el descuento que a la larga tendrá sobre su deuda con la Banca no será superior a un 11 por ciento. Es decir que con el Plan Brady no viene el tipo de alivio que estaban esperando muchos de los países de América Latina que tienen problemas muy serios.

Chile está más avanzando en el proceso de ajuste interno. Realmente aquí se ha estado obteniendo bastante más que en México. Aunque han sido criticados, lo cierto es que los mecanismos vinculados a los capítulos XVIII y XIX permiten porcentajes de descuento bastante considerables y también ahorros en pago de intereses, por lo que este es un mecanismo que no debe ser discontinuado.

Nuestra deuda se ha concentrado en los Bancos de Nueva York. Con ellos se puede negociar en forma bilateral y con éxito, porque son Bancos con los que comparti-

mos problemas de solvencia. Incluso hoy día no podrían afrontar una moratoria colectiva de nuestra deuda, ya que no tienen la capacidad de hacerlo.

Chile no puede descuidar sus reservas internacionales que son vitales para enfrentar una posible recesión internacional. Obviamente hay que enfrentar esto con un gran pragmatismo, tratando de que el país por un lado no pierda su capacidad para resistir un shock más fuerte, pero al mismo tiempo poder negociar con la Banca. Si la Banca nos llegara a ofrecer un trato como el que ha tenido con Colombia en los últimos años, no sería despreciable. Colombia es un país que no tiene realmente un problema de deuda externa pero desde el punto de vista de los financistas internacionales está en mala situación de manera que no tiene financiamiento voluntario. Pero este país se reunió con los Bancos extranjeros, planteó un refinanciamiento y señaló las consecuencias en caso de que se le niegue: acudiría a FMI para que éste con un Comité de Bancos reestructure la deuda. Entonces, la Banca accedió, y estos préstamos aparecen en la prensa como provenientes del mercado voluntario, lo que no es tal en la práctica.

Chile no entrará al mercado voluntario realmente, pero con mecanismos de negociación puede extraer créditos frescos con lo cuales pagar sus amortizaciones. Obviamente, hay que tratar de seguir fomentando un gran dinamismo para el sector exportador y en materia de inversión extranjera. Estas señales se están dando a través de un tipo de cambio atractivo, pero sobre todo es muy importante seguir insistiendo con los mecanismos de conversión de deuda. Pero hay que tener mucho cuidado, ser cautelosos ya que estos mecanismos presentan peligro en determinadas áreas. Y obviamente hay que practicar una negociación fuertemente pragmática con la Banca que evite caer en las soluciones tipo Alan García, o en las moratorias unilaterales y transitorias, porque a la larga el gran perjudicado sería nuestro país.

A modo de conclusión. El país enfrenta un escenario externo más difícil. En 1990, cualquiera sea el próximo gobierno, va a haber un crecimiento inferior al de este año y que fluctuará entre el 2 y el 4 por ciento. El financiamiento externo es uno de los desafíos para un crecimiento sostenido en el futuro, pero en todo caso no será una situación peor que la que enfrentó Chile en las negociaciones previas de la deuda externa. El cuadro desde 1991 en adelante será manejable si las políticas son adecuadas. El crecimiento es la herramienta principal para resolver los problemas sociales. El mayor desafío para un crecimiento sostenido está por el lado del ahorro y de la inversión, lo

que implica posponer aspiraciones de consumo. Todos los programas de gobierno y en particular la Concertación Democrática tiene objetivos de mayor gasto social cosa que es por lo demás muy legítima. Pero pedirle al país un esfuerzo de 5 puntos en materia de inversión y de otros 4 puntos de financiamiento en mayor gasto social es un esfuerzo descomunal. El desafío de lograr esos dos objetivos es realmente el más duro y el más difícil.

El rebase no es suficiente para resolver los problemas urgentes de pobreza en relación a los cuales hay que actuar de manera directa, y, en este sentido, el crecimiento es esencial para resolver cuestiones muy importantes como el empleo y es fundamental para que los tributos que recauda el Estado crezcan para ayudar a resolver los problemas sociales. Por ello es que Chile tiene que establecer como meta en tendencia un crecimiento superior al 4 por ciento, que de no lograrse acarrearía problemas crecientes. Esto no quiere decir que el crecimiento constituye el único ingrediente, pero sin él no podemos resolver ningún problema.

En definitiva, es necesario un manejo muy prudente de la economía chilena en los años que vienen, que no serán fáciles. Hay que conciliar un aumento importante del ahorro y de la inversión con aumento de los programas sociales pero sin caer en retrocesos.

Al respecto en relación a cambios en el sistema laboral se debe ser muy cuidadoso. Basta que ese mercado funcione mal y nuestro país pierde competitividad en los mercados externos. De ahí que reivindicaciones extremas con cambios democráticos en la legislación laboral, pueden hacer volver rigideces y a negociaciones laborales que conduzcan a salarios que no guarden relación con la productividad de las empresas. Eso sería extremadamente grave. Es el drama de Nueva Zelandia hoy día, país que se liberalizó en todos los mercados menos en el laboral, que lleva 3 años de estancamiento, con los capitales saliendo y buscando mejores oportunidades. Eso no puede suceder en Chile.

DEUDA EXTERNA Y POLITICA ECONOMICA

ALVARO DONOSO*

280

El tema de la Deuda Externa es extraordinariamente importante por lo que no debe ser dejado solamente en manos

de los especialistas, sobre todo, cuando estamos a pocos meses de iniciar una democracia plena con elección de Presidente y Parlamentarios. Este problema deberá estar incorporado en la gestión del próximo gobierno.

Para comenzar, conviene rescatar la lección que deja la forma cómo Chile enfrentó el problema de la Deuda en los últimos años. Es necesario ponderar los criterios con que, en último término, deben enfrentarse situaciones críticas en las cuales no es claro el camino debido a incertidumbres en el sentido y valor de variables fundamentales.

Es necesario dar una idea de lo que ocurría al momento en que se definió por completo la estrategia de la Deuda en el caso de Chile. Entre 1975-1980, la deuda de mediano y largo plazo como porcentaje del PGB osciló alrededor del 40 por ciento, el cual fue subiendo entre 1981-1985 alcanzando un 110 por ciento del PGB. La deuda medida como porcentaje de las exportaciones fluctuó alrededor del 210% entre 1975-1980 y fue subiendo entre 1981-1985 llegando a representar el 463 por ciento del PGB en 1985. Es decir, en 1985 la deuda era más que el doble de lo históricamente normal en una economía como la chilena.

En 1982, cuando el problema de la deuda aparece con toda su evidencia se presentan distintas opciones: o se ajusta la economía y se asume como un problema interno; o se paga sin ajustarse, en cuyo caso se habrían agotado las reservas rápidamente; o, simplemente no se paga y se enfrenta a los acreedores con una política distinta que habría significado comprometer el centro del funcionamiento del sistema económico que opera en Chile. Al final hubo que ajustar, hubo que negociar con el exterior y también se perdieron reservas. En el período inicial de esta crisis (1981-1985) el PGB cayó en alrededor de un 15 por ciento y el consumo cayó más que ese porcentaje, para luego empezar a recuperarse. Sin embargo, a pesar del esfuerzo tremendo había poca claridad respecto a qué hacer y la deuda seguía creciendo hasta el año 1985, momento en el cual había que decidir una opción entre las varias alternativas existentes para enfrentar esta situación.

Ante este problema agobiante, podía optarse por esperar, no hacer nada heroico y aguardar el reconocimiento mundial de nuestro derecho a un mínimo de bienestar por lo que tendrían que venir en nuestra ayuda. En esencia esa fue la actitud del Perú durante el gobierno de Belaúnde, en que enfrentando una situación muy similar a la nuestra, quiso esperar, minimizar el ajuste, aducir derechos a tener una cierta ayuda. Pero los años pasaron y esa ayuda no vino, terminando en el gobierno de Alan García.

4. Alvaro Donoso es economista de la Universidad Católica.

Una situación similar es la que hay detrás de la política del gobierno de Alfonsín en Argentina que, reconociendo la gravedad del problema optó por ganar tiempo y esperar, agotando las reservas y el crédito frente a la Banca para finalmente desembocar en el colapso.

Nuestro país eligió una estrategia que asumía que no se podría contar con ayudas externas ni confiar en condiciones que no dependieran de nosotros mismos. Es decir, se optó por enfrentar el problema a costa de un gran sacrificio, quizá equivocándonos con esfuerzos más allá de lo estrictamente necesario, pero estuvimos en condiciones de seguir manejando la situación y progresando en términos económicos, sociales y políticos. Esto es imposible cuando se implementan estrategias que dependen de ayudas externas, que si fallan, dejan al país en el colapso más absoluto.

Ahora bien, hubo un enorme progreso desde 1985 a la fecha pero la deuda externa aún significa un 70 por ciento del PGB, lo que sigue siendo excesivo en relación a las cifras históricamente manejables. Si manteniésemos el criterio de resolver nuestros problemas con nuestro propio esfuerzo, podría diseñarse una estrategia para llegar a los niveles normales de deuda-PGB en un plazo de 10 años. Suponiendo que el PGB crece a un 5 por ciento anual y que se destina por lo menos un 20 por ciento para inversión, el esfuerzo para pagar el servicio de la deuda externa requeriría casi 4 puntos del PGB. Esto significa seguir haciendo un esfuerzo muy importante y que la deuda sigue asumiendo un perfil tremendamente serio, máxime cuando el país ha venido ajustándose por mucho tiempo y presenta problemas en educación, en salud, en vivienda, pensiones y otros rubros.

Aunque haya una sensación de holgura y que la economía efectivamente está funcionando, esto no significa que no exista la necesidad de mantener un ajuste para que realmente pueda resolverse el problema de la Deuda. En las condiciones actuales debemos aprovechar los recursos para aumentar la inversión y no gastar más de la cuenta. Las medidas de ajuste son necesarias para mantener la tendencia que se echó a andar hace 5 años atrás. Es necesario revisar la contribución de los acreedores externos para proyectar lo que se puede esperar de ellos. Cuando estalla el problema de la Deuda en 1982, comienza una primera etapa en la cual la Banca Comercial, el Banco Mundial, el BIRF y el FMI, aportaron miles de millones de dólares a 15 países deudores que se comprometían en programas de ajuste. Entre 1982-1983 se financiaron 70 mil millones de dólares de los cuales la Banca comercial prestó 48 mil millones. En aquel entonces la percepción

era de que se trataba de superar una crisis financiera de corto plazo. Los préstamos -aportados mayoritariamente por la banca comercial- eran con enormes spreads que, supuestamente, cubrían el riesgo de prestarle a países que se veían vulnerables pero que todavía parecían atractivos. Sin embargo, rápidamente se va cambiando la percepción del problema, que empieza a pensarse como de largo plazo requiriendo de apoyo para períodos más largos. Y el FMI va de los acuerdos de un año a programas más largos. En 1985 ya se hablaba del Plan Baker cuya estrategia era promover financiamiento multilateral, ajustes y mejores políticas en el ámbito internacional, planteándose un proyecto de largo plazo que aún continúa. En 1986 ya se hablaba de la necesidad de garantizar el crecimiento en conjunto con el ajuste. Todo esto significaba más préstamos y más dinero para crecer. Los organismos multilaterales pensaban en mejorar la calidad del ajuste, en proyectos estructurales más definidos, llegando finalmente a valorar la posibilidad de prestar recursos a algunos países para que éstos recompraran con descuentos. En el período 1985-1988 los países se ajustaron y redujeron su déficit en cuenta corriente a sólo 50 mil millones y las instituciones acreedoras financiaron 49 mil millones, de los cuales la banca comercial prestó 15 mil millones, bastante menos de los 48 mil millones que aportó en la primera etapa.

El Plan Baker se vincula estrechamente a los esfuerzos que haga la Banca Comercial que, en base a antecedentes históricos, es posible que sean muy importantes. La idea es que los organismos multilaterales, con el apoyo de algunos países como Japón, por ejemplo, aporten recursos para comprar de los Bancos, en el mercado secundario títulos de deudas que ya habían vendido aprovechándose del descuentos anteriores.

Para algunos países, títulos de deudas con valores contractuales de 100 pueden presentar valores de 50 en el mercado; si los organismos acreedores prestan 50 para comprar un título a mitad de su valor contractual, lo que se hace es rebajar la deuda en 50. Pero hay que tener presente que los Bancos están interesados en minimizar sus pérdidas vendiendo a precios fructíferos, es decir, iguales o superiores a los que el título valdría después de esta operación. Si la difieren pueden lograr márgenes superiores y así lograr operaciones 100 por ciento exitosas en términos que extinguen el exceso de deudas y dejan a los países con títulos al 100 por ciento de su valor, por tanto, con nuevo acceso sobre bases voluntarias a mercados internacionales. Es decir, el estímulo está en dependencia del logro de la venta al 100 por ciento del valor contractual por lo que los préstamos deberían realizarse en estos

términos, en cuyo caso la ventaja para los países deudores está en que alguien absorba de alguna forma la diferencia entre ese 100 por ciento del valor contractual y el valor que hay en el mercado.

Los descuentos promedios sobre el estado de deuda de los 15 países contemplados en la estrategia son del orden del 65 por ciento. Sobre una deuda de 480.000 millones de dólares, ello significaría un costo de más de 300.000 millones de dólares. Las magnitudes son tan altas que no se contaría con recursos disponibles para realizarlas. Además existen discusiones entre el Congreso y el Poder Ejecutivo de los Estados Unidos sobre estas magnitudes, dado que se manejaron cifras entre 28 y 300.000 millones. De aquí puede concluirse que para eliminar el problema de la deuda esta estrategia, aunque utilizada al máximo, no sería viable por falta de recursos. Por tanto, debe concebirse como una ayuda que es necesario que se realice en concomitancia con esfuerzos propios encaminados a extinguir el exceso de deuda.

Entre los países que se han ajustado y que han obrado correctamente dando muestras de decisión de que con sus propios medios pueden eliminar el problema de su deuda hay que mencionar a México y Chile. Aquí estamos frente al tipo de países que, en las circunstancias expuestas, pueden hacer muy buen uso de la posibilidad de rescatar títulos con descuentos.

México representa un caso ilustrativo al respecto. Este país obtuvo financiamiento y acordó con los bancos un mecanismo para aplicarlo. Al vender títulos al 35%, cifra inferior a la del descuento que existía previamente en el mercado, le significó algún alivio importante, pero que fue marginal respecto al esfuerzo que el propio México está haciendo internamente. Es decir, que en este caso se trata de una solución marginal que sólo tiene sentido para aquellos países que por sus políticas internas transforman en buen negocio el aprovechamiento de los descuentos. En la medida de que Chile mantenga una estrategia orientada a eliminar el problema de la deuda, aprovechar el descuento es beneficioso e importante, pero no suficiente. Si queremos sostener un crecimiento del 5 por ciento, la inversión debe aumentar. Si ésta crece del 18 al 20 por ciento del PGB, estabilizándose allí, para que la deuda como proporción del PGB llegue a lo normal en un plazo de 10 años, debe aumentarse fuertemente el esfuerzo de superávit comercial. Se hace, por tanto, imprescindible un gran esfuerzo por restringir consumos y por invertir más.

Actualmente se está postulando conformar un fondo social a partir de recursos para el sector público del orden de 4 puntos del PGB, para un período de 4 años. Esto

significa que el consumo público subirá del 26 al 30 por ciento del PGB. Si se pretendiera elevar las inversiones para mantener un 5 por ciento de crecimiento al año y se aspirara a resolver la deuda en un plazo de 10 años en los términos que hemos planteado, un 4 por ciento más del PGB para consumo público significa una caída del consumo privado del 55 al 45 por ciento, aunque en términos absolutos se mantendría constante o cayendo levemente. Esto implica que el consumo per cápita tendría una caída del 6 por ciento en el período.

Hay que tomar en serio la situación de la deuda. Si nos planteamos que la vamos a resolver, hay que invertir y aumentar las transferencias. Pero si al mismo tiempo le agregamos demandas en términos de aumento de consumo público, el consumo privado per cápita estaría bajando en los próximos años.

Hay que enfrentar con realismo la situación existente y no engañarse porque crece fuertemente el empleo y mejoran las remuneraciones. Que no nos ocurra que partiendo de supuestos optimistas se terminen destruyendo las posibilidades de progreso económico, político y social a corto andar. Lo que queda por delante es un camino que sigue siendo muy difícil. No podemos confiar -porque así lo demuestra la experiencia- en que vendrán grandes regalos del exterior. Hay que enfrentar el problema con medios propios y, por lo tanto, hay que llamar a mantener un grado importante de sacrificio y quizás acentuarlo porque no es por inercia que esto se va a arreglar, sino que con un gran esfuerzo.

Existe una estrecha conexión entre el problema de la deuda externa y el problema social interno, reflejo este último, en alguna medida, de nuestros problemas con el exterior. Es obvio que son los deudores internos quienes al final tienen que sufrir las consecuencias y eso es, en alguna medida, lo que está detrás del permanente problema con la UF.

Son realidades muy duras pero el problema externo de la economía es también difícil y no hay forma de esquivarlo sin abrir posibilidades de una crisis.

Es preciso compatibilizar justicia social, crecimiento y avance en democracia. Pero hay que aumentar la inversión productiva a fin de sostener el crecimiento y el contexto de bienestar. También hay que aumentar las transferencias al exterior para reducir progresivamente el problema de la deuda. Pero la situación se agrava si se aplica la propuesta de aumentar en 4 puntos el gasto social para el próximo período. Si así fuera, nuestra economía tendría que estar disminuyendo el consumo per cápita del resto de los sectores de la población que no son sector

público o inversión. Si se paga más al exterior, se invierte más y se consume más en el sector público, el consumo privado, es decir, la clase media y la gran masa consumidora del país sufrirán una merma en su consumo, lo que es en extremo difícil.

Hay que reconocer que existen prioridades urgentes, pero deben ser enfrentadas seriamente y con cautela. Al mismo tiempo debe ponderarse realista-mente lo que hasta el momento se ha avanzado en la solución de los problemas sociales. Al respecto puede afirmarse que no existe ningún país de Latinoamérica que haya logrado los avances en materia de mortalidad infantil como Chile en los últimos 6 años. También se avanzó en educación y salud primarias. Esto refleja que a pesar de la tremenda estrechez de recursos, se hizo un esfuerzo enorme por priorizarlos hacia áreas urgentes, mediante la focalización del gasto social.

Existen condiciones para un buen funcionamiento de la economía que no se pueden transgredir y que el programa de la Concertación Democrática debe tener presente, sobre todo en las actuales condiciones de estrechez. En este sentido hay que ser cautelosos en relación a *lo que se puede, sin aumentar impuestos o postular derecho a huelga indefinida*, asuntos que tienen que ver con un buen funcionamiento de la economía. En este sentido, debe mantenerse un ambiente atractivo para los inversionistas y el financiamiento externo, que han aliviado las cuentas externas del país.

Con el planteamiento de aumentar en un 4 por ciento el gasto social debe concluirse que la clase media bajará su consumo per cápita, que podría bajar aún más si se adoptan una serie de medidas que creen un ambiente menos favorable para la inversión y los créditos extranjeros. Si se proyecta un escenario básico de políticas estructurales y de atractivo para una inversión constante, el cuadro sería diferente. Pero si lo alteramos y se comienza a conjeturar que, por ejemplo, sería conveniente dejar caer la Banca ante una crisis, o que por cambios de prioridades se trata de quitarle todo apoyo a la Banca; o se ignora el efecto de los impuestos o la legislación laboral sobre el funcionamiento de la economía, u otros planteamientos de este tipo, puede significar un cambio de otro orden.

En fin, puede concluirse -y en esto existe un gran nivel de concordancia- que vivimos una situación de gran estrechez pese a la cual se mantiene un buen funcionamiento de la economía cuya continuidad depende de políticas que tiendan a mantener un ambiente atractivo para la inversión. En caso contrario el problema se agrava,

y si se aplica el aumento de un cuatro por ciento para el gasto social se termina configurando un cuadro difícil.

EL DIFÍCIL ESCENARIO ECONOMICO EXTERNO Y LAS POSIBILIDADES DEL PLAN BRADY

ERNESTO EDWARDS⁵

La exposición se concentra en la evolución económica reciente en los países desarrollados y la estrategia de los organismos multilaterales. Esta considerará cuatro puntos principales: la marcha de los países desarrollados y su impacto en la economía chilena; las tensiones en el futuro económico del país; las posibilidades y limitaciones de la iniciativa Brady; y para terminar algunos aspectos sobre la política económica del futuro gobierno democrático.

Puede afirmarse que la economía mundial de los años 80 ha crecido de manera ininterrumpida en una dinámica que también involucra a los países desarrollados del sudeste asiático. Sin embargo, América Latina en su conjunto ha permanecido al margen de esta situación beneficiosa, lo que puede constatarse si se observa que el PIB per cápita de 1989 es inferior al de inicios de la década.

Al finalizar la década se advierte que el crecimiento de la economía mundial se ha enfriado. Pero esta situación no ha sido simétrica. Es así como, por ejemplo, se calcula que para 1990-91 Japón disminuirá su tasa de crecimiento en medio punto al año, mientras que EE.UU. debiera disminuirla en dos puntos porcentuales. Como el 40 por ciento de nuestro comercio exterior está ligado a EE.UU., esta asimetría de los ajustes tendrá un impacto negativo importante, tanto en precios como en la posibilidad de colocar nuestras exportaciones hacia ese país. En todo caso la situación podría calificarse como de aterrizaje suave.

Es un hecho que la economía norteamericana está creciendo en forma más lenta y que el escenario más probable es que lo hará aún más lentamente en 1990 y 1991. Esto sucede, fundamentalmente, por la necesidad de contención de rebrotes inflacionarios, lo que también

5. Ernesto Edwards es investigador del CED y miembro de la Comisión Económica del PPD.

ocurre en la mayoría de los países desarrollados. Sin embargo, EE.UU. se apoya más en políticas monetarias que fiscales, porque enfrenta dificultades para disminuir gastos en armamentos y en seguridad social, que explican el inmenso déficit fiscal norteamericano. Hay cierto optimismo producto de las recientes conversaciones de Gorbachov con Busch que tienden a disminuir el gasto en defensa. Sin embargo, todas las proyecciones del déficit fiscal de ese país indican una gradual y lenta disminución, lo que lleva a que la política monetaria tenga un comportamiento muy restrictivo. La principal amenaza latente consiste en que, a pesar de estas altas tasa de interés, la inflación continúe con los grados de rebeldía que muestra hasta ahora, lo que podría desembocar en una eventual recesión hacia 1990-1991. Hoy es una probabilidad baja, pero esto depende en buena medida de la posibilidad de incorporar a la política fiscal una restricción de gastos en EE.UU. De seguir apoyándose solamente en la política monetaria es probable que el comportamiento de la inflación no opere como se requiere para evitar un enfriamiento excesivo de la economía.

Pero además, esto tiene efectos perversos sobre la situación cambiaria, porque al momento que sube la tasa de interés en EE.UU. se amplía su diferencial con la de países europeos y se produce un flujo de capitales desde Europa y Japón, que tiende a apreciar fuertemente el dólar. Y esto acentúa el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos de EE.UU. A su vez esta situación generó la necesidad de Alemania y Japón de defender sus monedas, generó una ronda de alzas de tasas de interés que tiende a generalizar sus efectos adversos.

Esto refleja dificultades de coordinación entre políticas económicas de los países desarrollados. Detrás de este fenómeno se perciben amenazas de fondo no resueltas, tales como los grandes déficit "gemelos" de EE.UU. y Japón y Alemania, con signo inverso. Es decir, Alemania y Japón sumados tienen un superávit equivalente al déficit del comercio exterior de EE.UU. Por lo tanto existe aquí un problema de competitividad de la economía norteamericana. Si bien los indicadores de productividad del trabajo en EE.UU. han estado creciendo, éstos se ven sistemáticamente amagados por el movimiento de los tipos de cambios antes descrito.

Ahora bien, al existir una conciencia generalizada de la desaceleración de la economía norteamericana, se hacen esfuerzos por disminuir las tasas de interés en EE.UU. acompañado esto de alzas adicionales en Japón y Alemania. Estos movimientos simultáneos han tendido a disminuir la diferencial de tasa de interés y por lo tanto el

flujo de capitales de EE.UU. En principio, a futuro esto debería generar una depreciación del dólar con efectos favorables en la cuenta corriente de EE.UU. Sin embargo, en estos años recientes ya nos hemos acostumbrado a que estos movimientos de corto plazo no cristalicen o deven gan en tendencias de largo plazo. Movimientos como éstos se han sucedido con inusitada frecuencia en los últimos años en la economía mundial.

En general, los intentos de contener la inflación por la vía de políticas monetarias tienden a aumentar las tasas de interés, que en EE.UU. ahora se sitúan a niveles cercanos al 11 por ciento mientras que en Alemania y Japón son del 6 y 5 por ciento. Esto afecta muy adversamente el servicio de la deuda externa de los países subdesarrollados. En el caso de Chile, por cada punto que aumente la tasa de interés internacional significa un mayor gasto anual de 140 millones de dólares. Además sube también el costo de la deuda con Japón y Alemania.

Veamos el impacto de todo esto en el comercio exterior de Chile, considerando sus 3 principales productos de exportación. Entre 1987-1988 estos productos tuvieron fuertes alzas de precios que generaron un impacto muy favorable a nuestra economía. Sin embargo, las expectativas de mantener esta bonanza a futuro no son halagüeñas, debido a los efectos de la desaceleración del crecimiento de la economía mundial sobre los mercados de materias primas. Las fuertes caídas por ingresos de exportación exige una necesaria prudencia respecto al marco macroeconómico que nuestra economía tendrá al inicio de la democracia.

Ahora bien, para sostener un crecimiento estable del 5 por ciento a mediano plazo el país debe destinar a inversión productiva a lo menos 3 por ciento adicional del PGB. Esto se debe a que la recuperación económica desde 1982 ha sido principalmente por la vía de la utilización de capacidad instalada y por la vía de un aumento de la productividad. Sin embargo, las cifras recientes indican que se ha llegado al límite de ocupación de esa capacidad instalada. Un margen pequeño queda todavía en la pesca y uno muy mínimo en la agricultura. En los demás sectores principalmente en la industria, esta capacidad está sobrepasada. Por eso es que el país no puede abstenerse de invertir y esta es una tarea que es urgente acometer desde ahora. Es necesario mantener los esfuerzos que el país ha hecho para servir la deuda externa. Sin embargo, la situación de la política económica es muy distinta en un contexto democrático que en un autoritario. No se puede disciplinar las demandas sociales en base a la represión. Evidentemente esta condición no estará presente en un

gobierno democrático. Frente a ello, la propuesta del gobierno de transición es llegar a 4 puntos del producto para financiar el Fondo de Solidaridad destinado a atender las principales urgencias en materia de atención de salud, educación y vivienda.

Lo grave es que las transferencias de recursos debido al servicio de la deuda externa alcanzaron al 5 por ciento del PGB en 1987. Por tanto estamos ante una situación no sostenible para el país. No es posible, simultáneamente, transferir 5 por ciento del PGB al exterior para servir a la deuda, destinar en el mediano plazo 4 por ciento del PGB al Fondo de Solidaridad y además usar un 3 por ciento adicional del PGB para financiar la inversión. En torno a esto es necesario hacer un ejercicio de voluntad y de realismo político. Indudablemente que para el gobierno democrático la primera prioridad está dada por la atención de la deuda social acumulada y ella, a su vez, depende en forma muy importante de que la economía pueda seguir creciendo establemente en el futuro.

Evidentemente, el restringir el servicio a la deuda externa no depende de nuestra voluntad y si de ella dependiera todo sería más fácil. Pero existen variantes que apuntan en una dirección adecuada tales como la iniciativa Brady, en las condiciones que lo ha hecho México recientemente.

Esto es posible. El Subsecretario de Tesoro norteamericano ha señalado que Chile estaría en una prioridad alta para ingresar a la utilización de esta iniciativa, de donde surge un cuadro que posibilitaría disminuir las transferencias al exterior. Nuestro país merece y debe estar en el primer lugar de la lista para acceder al Plan Brady, ya que si bien México ha hecho esfuerzos de ajuste en años recientes, nuestro país lo viene haciendo desde 1982 con altísimos costos para su nivel de bienestar que, por lo demás, no ha sido equitativamente distribuido entre la población. Así, por ejemplo, mientras a la Banca se le entregó subsidios muy importantes, no sucedió lo mismo con los deudores habitacionales, ni se verificó tampoco en la Salud ni la Educación.

Sin embargo, la iniciativa Brady tiene todavía limitaciones importantes. La primera trata de los recursos que hoy día están comprometidos que son, indudablemente, de escasa significación en relación a la deuda total. Sumando lo que serían los aportes del FMI, Banco Mundial, Japón, BIRF y otras fuentes menores no alcanza a los 30 mil millones de dólares. La segunda, es el orden de prioridad de acceso al mecanismo del Plan Brady manejándose dos criterios: uno de ajuste y otro de urgencia. En el caso mexicano hubo una combinación de ambos crite-

rios, sumada la importancia estratégica que tiene para EE.UU. Pero en relación al resto hay problemas. Si se privilegia el criterio de ajuste es indudable que Chile y Colombia debieran ser los países siguientes. Si se manejan criterios de urgencia, países del tamaño e importancia de Brasil y Argentina serían los privilegiados por la iniciativa Brady. Queda entonces un nivel importante de negociación política y económica en el campo internacional para hacer valer el derecho y la preponderancia que nuestro país debiera tener para el acceso a este mecanismo.

La tercera limitación es la posibilidad de que se tienda a comprometer la solvencia de instituciones como el Banco Mundial. Si se privilegia el criterio de urgencia es posible que en algún momento las garantías del Banco Mundial a la reconversión de la deuda tendrían que ser ejecutadas, comprometiendo su solvencia. Por eso es necesario aumentar el capital del Banco Mundial y manejar el criterio que este tipo de plan de conversión de deuda se base en la aplicación de programas de estabilización que hagan sostenible el plan en el tiempo sin amenazar la solvencia de estas instituciones y garantizando su permanencia en el tiempo.

Un cuarto aspecto poco claro consiste en que si bien se reconoce por primera vez que el problema de fondo de la deuda pasa por disminuir su stock y no solamente por usar vías de refinanciamiento, queda ausente nuevamente el financiamiento para el desarrollo. De lo anterior se desprende la necesidad de que los organismos multilaterales aumenten su capital para poder acometer simultáneamente dos grandes tareas a las cuales no habían estado sujetos en el pasado: primero, proveer un mecanismo multilateral de solución del problema de la deuda externa y segundo, restablecer los créditos de financiamiento al desarrollo.

Creemos que los organismos multilaterales pueden cumplir en estas dos grandes líneas de créditos: por un lado, proyectos estructurales para la movilización productiva y para el fomento de proyectos sociales que permitan superar la deuda social acumulada, por otro lado, los créditos de ajuste para absorber el problema de la deuda externa. Por tanto, su rol es importante, pero complementario al esfuerzo que tiene que mantener nuestro país en materias de inversión, de Fondo de Solidaridad y de servicio de la deuda externa dentro de marcos de crecimiento estable de la economía en el mediano plazo.

Sólo así podremos hacer frente a este panorama económico relativamente apretado para los primeros años del gobierno democrático, lo que va a significar ser muy estrictos en el manejo de la política económica pero

también ser muy claros en las prioridades que el gobierno de la Concertación Democrática se ha fijado como parte consustancial de su programa, es decir, la necesidad de compatibilizar el crecimiento económico y la justicia social.

Esto no significa que se pretendan cambios de fondo en la economía. Se trata de prevenciones infundadas. La Concertación cuenta con un programa perfectamente razonable y financiado. Vamos a mantener el DL.600 que incentiva la inversión extranjera. Incluso los tres puntos adicionales que se requieren para inversión deberán provenir de inversiones extranjeras y privadas, dado que la inversión pública ya es suficientemente alta en Chile y el grueso de sus esfuerzos irán a políticas sociales. Sin embargo, sucede que el Estado se ha privado -producto de las sucesivas rebajas tributarias que ha llevado a cabo el gobierno- de muy importantes recursos para atender la deuda social, equivalentes a 1.200 millones de dólares o 6 puntos menos del producto al año. Esto es un 50 por ciento más de lo que requiere el Fondo de Solidaridad para ser financiado al cabo de 4 años de gobierno.

Esta es una situación que se pretende recuperar parcialmente con impuestos, moderados para cualquier comparación nacional o internacional. Chile hoy día es uno de los pocos países del mundo donde no existe el impuesto a las corporaciones, que en EE.UU. alcanza entre un 40 y 50 por ciento de las utilidades. Hace sólo 5 años atrás las empresas pagaban 46 por ciento de impuesto y en la propuesta que hacemos, las empresas solamente van a pagar menos de la mitad, entre un 15 y un 20 por ciento de impuesto de primera categoría. Se trata de una carga tributaria perfectamente soportable que, por lo demás, se ha conversado extensamente con empresarios quienes lo consideran extremadamente razonable. En conjunto a mayores recaudaciones por crecimiento económico, es posible financiar los programas sociales.

El régimen democrático requiere de estabilidad política que no depende sólo del entendimiento cívico-militar, sino también de un manejo económico responsable, que dé una atención sistemática y gradual a las demandas sociales. De lo contrario pueden suceder explosiones sociales como las de Venezuela. Nadie espera en Chile y así lo señalan todas las encuestas, que en un año se pague una deuda social que se ha acumulado durante 16 años, pero es muy claro que si la mayoría de estos sectores que tienen importantes carencias sociales no visualizan una atención gradual a estos problemas, es claro que la transición democrática se dificultará, conspirando contra la estabilización del régimen democrático. El programa

que dé la Concertación Democrática es una adecuada y una justa ecuación entre cambio y estabilidad en esta materia

DEUDA EXTERNA, CRECIMIENTO Y TRANSICION DEMOCRATICA

RICARDO FRENCH-DAVIS⁶

En torno a las relaciones entre la deuda externa, el crecimiento y la distribución del ingreso, existe un enfoque que aparece con más fuerza en la información pública y que contiene tres argumentos: primero, el crecimiento está incorporado de manera espontánea en la economía nacional y no existen obstáculos para que eso siga sucediendo; segundo, en el marco del cumplimiento de lo anterior, la distribución también puede mejorarse espontáneamente; tercero, la deuda puede enfrentarse en buena medida con mecanismos de carácter voluntarista.

A partir de estos tres planteamientos puede pensarse que la economía en su conjunto marchará bastante bien. Pero sucede que en esos tres terrenos hay problemas. Para lograr tener un crecimiento económico del 5 por ciento anual se requiere de un esfuerzo sistemático, dado que hoy en día las capacidades productivas instaladas sólo dan para un crecimiento promedio de un 3.5 por ciento. Necesitamos mantener eso e ir más allá, para lo que se requiere un mayor esfuerzo de inversión.

Además, necesitamos ir más allá de una situación en que después de 9 años apenas se supera las remuneraciones medias de 1980, en que el salario mínimo sigue siendo sustancialmente inferior al de 1980, en que los beneficios del crecimiento han sido absorbidos básicamente por el 10 por ciento más rico de la población, que ha elevado su participación en el ingreso nacional. Es necesario, entonces ir dejando de lado el ánimo de satisfacción y de estar haciendo comparaciones que nos favorecen porque no las remitimos a quienes están en pésimas condiciones.

La distribución del ingreso difícilmente se soluciona espontáneamente, sino que por el contrario requiere un esfuerzo deliberado. Y eso es lo que pretende la Concertación.

6. Ricardo French-Davis es economista de CIEPLAN y coordinador del grupo de deuda externa de la Concertación Democrática.

ción Democrática. Se trata de hacer un esfuerzo sistemático para ayudar a que la distribución del ingreso sea mejor, a que las oportunidades mejoren para jóvenes y mujeres. Y para ello se contemplan acciones y recursos del sector público.

Necesitamos entonces generar un crecimiento sostenido a través del tiempo y hacerlo simultáneamente con mayor equidad, con mayor justicia social. Esto está asociado con el buen manejo de la deuda externa, que debe ayudar en vez de provocar dificultades y eso requiere resolución y consistencia.

Ahora bien, en el campo de la deuda externa y de la balanza de pagos, existe una visión cortoplacista que impide ver el largo plazo o los elementos de carácter estructural. Es el caso del precio del cobre, cuando se considera que su precio se mueve en torno a 120 centavos la libra, cuando en realidad los precios de mediano plazo de este mineral se moverán hacia unos 80 centavos. Estos 40 centavos de diferencia, tomando en cuenta el ajuste por inflación, tienen una incidencia notable cuando de balanza de pagos se trata. En efecto, si todas las partidas de exportaciones e importaciones, tasas de interés y otras condiciones se mantuvieran constantes en el año en curso y, solamente, se realizara la simple operación de venta del cobre al precio de 80 centavos en lugar de 120 centavos, ello significaría una disminución de ingresos del orden de 1.200 millones de dólares. El resultado es que las cuentas externas se verían significativamente deterioradas por ese concepto.

De modo que las variables deberían abordarse no como están hoy en día sino como se supone que estarán en el futuro. Los problemas son manejables pero hay que conceder que serán más manejables mientras mejor se reconozcan, con más anticipación y más oportunamente. Ese fue el error de algunos de nuestros vecinos que reconocieron problemas con dos o tres años de atraso. Eso también ocurrió en Chile hace siete años atrás.

Habrà un deterioro de los precios externos del cobre y de los términos de intercambio, es decir, de la relación entre precios de exportaciones y precios de importaciones. Se deteriorarán pero también se supone que posteriormente se recuperarán. Es decir, no hay un comportamiento lineal en el tiempo, sino un deterioro y después una recuperación que, sin embargo, no será como la que hubo entre 1987 y 1988. Por ejemplo, a mediano plazo habrá una recuperación del precio del cobre al nivel de 80 centavos la libra de cobre y no a 120 centavos. Lo mismo ocurrirá con otros productos. Por eso es importante hacer proyecciones de más largo plazo, mirar hacia 1993-1995 y

la Concertación Democrática está haciendo esta labor.

Ahora bien, cuando se analiza la balanza de pagos y se enfoca la deuda externa, se observa que hay confusiones al respecto. Reiteradamente se dice que ésta se ha reducido en 7.500 millones de dólares induciendo a que la mayoría de la gente crea en tal cosa. Pero el análisis de los números indica que no fue así. En 1984 la deuda externa total era de 19.700 millones de dólares y en mayo de 1989, según el boletín del Banco Central, era de 18.500 millones de dólares. Entonces sólo se redujo en 1.200 millones de dólares. Es decir, efectivamente disminuyó en 7.500 millones de dólares, pero a la vez aumentó en 6.300 millones de dólares por otros conceptos, por los cuales se están pagando intereses.

Sería más informativo para la opinión pública que se le digan las dos cosas simultáneamente, ser muy claros al respecto y así evitar confusiones. Esto no sucede en medios de comunicación muy destacados y a nivel de los Ministerios de Economía y de Hacienda.

Situación parecida ocurre con el velo que cubre los efectos de la conversión de la deuda externa vía capítulo XIX, que se aproxima a 2.500 millones de dólares para mediados de 1989. Si bien es cierto disminuyen las amortizaciones y los pagos de intereses, en el futuro aumentarán los pagos de utilidades y las remesas de divisas por concepto de depreciación. Es decir, disminuyó la deuda externa pero aumentaron otros pasivos externos. En otras palabras, hay 2.500 millones de dólares que antes eran deuda y hoy son inversión extranjera que eventualmente remesará divisas: no van a salir intereses pero sí utilidades. Hay que incorporar todo esto en el diseño de las políticas futuras.

Hay que enfocar la estructura de la deuda externa, es decir, quienes son los que deben dentro de Chile y quienes son los acreedores. En este sentido, es cierto que ésta ha cambiado de manera notable; es muy distinta a la de 1980, 1982 o 1984. Hubo un proceso de estatización, de traspaso de responsabilidad del sector privado al sector público, que asumió el costo de la deuda externa. Hoy en día la responsabilidad fundamental es del Estado, lo que tiene implicaciones para el gasto de las entidades públicas que deben pagar amortizaciones e intereses que antes no tenían que hacer. Por tanto, ello afectará la situación financiera de las entidades públicas del gobierno central, del Banco Central y otras instancias. Este es un elemento que debe estar incorporado en lo que se haga a futuro.

La composición de los acreedores también ha variado y es fundamental desagregar su análisis porque presentan situaciones diferentes. Hay que analizar según

cada acreedor como se puede lograr con algunas transferencias negativas menores y con otras transferencias positivas mayores.

Antes, considerando sólo deuda de mediano y largo plazo, los bancos asumían alrededor del 80 por ciento de la deuda. Actualmente representan la mitad, es decir alrededor del 40 por ciento. Desde ese punto de vista la situación es más manejable. Por otro lado, seguirá el financiamiento de proveedores o de bancos para importaciones de bienes de capital. Pero esto no surge espontáneamente. Requiere de un esfuerzo deliberado de inversión para así aumentar capacidades productivas, crear empleos productivos y generar una dinámica a través del tiempo que permita crecer a la tasa deseada del 5 por ciento por año que sería muy superior a la de los últimos 15 años. Se requiere inversión nacional y extranjera, inversión pública o privada de pequeñas, medianas o grandes empresas, todo esto según las necesidades de los respectivos sectores. En fin, se requiere un esfuerzo vigoroso de inversión para crear un ambiente macroeconómico propicio a la inversión productiva y no la inestabilidad especulativa.

Existen también fuentes alternativas de financiamiento para ese tipo de actividades como el Banco Mundial, el BIRF y otras entidades de carácter bilateral o multilateral. Pero hay nuevas dificultades. Una parte significativa de la deuda externa es con organismos multilaterales; que creció fuertemente en los últimos años y que por convenio no reestructuran las amortizaciones. Sólo será posible mantener un flujo positivo de ingresos de divisas con estas instituciones en la medida que el gobierno democrático fomente el desarrollo de proyectos de inversión productiva, de infraestructura y de desarrollo social. Pero se requiere un esfuerzo muy vigoroso de todo el país para crear nuevas capacidades productivas, con nuevas tecnologías y a la vez incorporando mayor justicia social. Dentro de este elemento se insertan componentes como la legislación laboral y las innovaciones, muy razonables, de carácter tributario que propone la Concertación Democrática.

Como ya se dijo, la deuda con los bancos privados se ha reducido aunque sigue siendo significativa, porque todavía representa aproximadamente un tercio del PGB, un coeficiente no muy distinto al de Brasil. Esto indica que sigue siendo una variable de peso en las proyecciones de la balanza de pagos y en las necesidades de reestructuración. En este marco, la aparición del Plan Brady es un hecho muy positivo que, aunque no es un paquete cerrado y definido, ya ha tenido su primera aplicación. Contiene variables que son muy funcionales para la gestión razona-

ble y eficiente de este componente de la deuda externa chilena. Al reemplazar deuda vieja por nueva con descuento captado por Chile, significa que en el futuro habrá un ahorro de intereses.

La compra de deuda externa con fondos extras es una operación muy distinta a cuando se la compra con fondos propios, por ejemplo, fondos del cobre. En este caso se utilizan fondos que eran para estabilizar el mercado del cobre y para compensar a la economía chilena cuando su precio bajara. Es decir, mediante el Plan Brady el país puede hacer operaciones de compra que no le restan otras fuentes de financiamiento. El país tiene la posibilidad de obtener del Banco Mundial o el FMI fondos adicionales para con ellos comprar deuda con un descuento apropiado.

Es bueno recordar lo que sucedió en la operación de noviembre de 1988, que fue muy funcional y con un muy buen descuento. Sin embargo se usaron fondos que quitaron liquidez a Chile en el mediano plazo y las proyecciones indican que recién a partir de 1990 tendremos otros fondos adicionales. Pero la situación es radicalmente distinta cuando se trata de préstamos adicionales expresamente hechos para comprar deuda con el descuento del mercado que es muy fuerte a favor del país. Esto es muy distinto a las operaciones del capítulo XIX cuyo descuento fue captado en un 60 por ciento por los inversionistas extranjeros que intervinieron en el proceso de la operación, dejando sólo un 30 por ciento en manos de Chile. Y además, se destinaron esencialmente a operaciones de compra de actividades ya existentes en Chile.

Para concluir es necesario profundizar lo hasta aquí expuesto. La solución del problema de la deuda no está en el crecimiento de por sí, sino que requiere un esfuerzo deliberado y sistemático como ya se ha señalado. La deuda externa constituye un obstáculo para el crecimiento y el hecho de que en 1988 Chile tuvo un PIB per cápita aún menor al 1981, está asociado, en parte, a los aproximadamente 1.000 millones de dólares que por año salen en servicio neto de la deuda. Entre 1983-1985 las importaciones se contrajeron muy fuertemente debido a caída de la inversión, la disminución del empleo y fábricas a medio operar. Por tanto, existe una asociación de negativa entre deuda, servicio de la deuda y crecimiento.

Para lograr una economía estable lo que Chile necesita es crecimiento, porque es un componente ineludible para la distribución. No es una solución al problema de la deuda sino un camino imprescindible para una sociedad con más equidad y con democracia estable. Si no se crece se estará sistemáticamente quitándole a una parte a los chilenos para dársela a los otros, y esto es mucho más

difícil hacerlo en democracia que en dictadura. No se puede seguir teniendo un conflicto distributivo. En democracia necesitamos crecer, para así favorecer primordialmente a los sectores de ingresos bajos y medianos. Y para poder crecer necesitamos transferencias netas al exterior significativamente menores que en el pasado.

Hay que salir del círculo vicioso de recuperaciones y recesiones, cuyo resultado es que estamos abajo de 1970, en términos de producto per cápita y de salarios promedios. Se requiere más inversión, más creatividad, sin traspasar las mismas empresas de unas manos a otras permanentemente. Además, necesitamos el componente de justicia social que está en las propuestas que la Concertación Democrática ha hecho en materia de legislación social, gastos social en educación y en salud, impulsando distintos mecanismos de participación.

En relación a la deuda, hay que impulsar negociaciones de distinto carácter, multilaterales o bilaterales, porque cada acreedor tiene especificidades propias. Lo que no era posible en 1980, 1985 o 1987 sí puede serlo en 1990, con el Plan Brady, por el contexto distinto que se da en Chile, debido a un gobierno democrático que se moverá desde el primer día con una base muy amplia de apoyo y un país que es muypreciado por su tradición democrática.

No se trata de que nos regalen plata, sino que nos presten recursos para movilizar el desarrollo económico y social del país. No se trata de plata para importaciones de bienes de consumo como sucedió en 1980-1981 o plata para que se fugue al exterior; es plata que irá al proceso de desarrollo. Y eso requiere un sector público activo que trabaje en conexión con el sector privado.

En esta perspectiva de manejo eficiente de la economía para cumplir con las metas de crecimiento y de atención a las demandas sociales, mucha gente de la Concertación Democrática examina de manera sistemática los proyectos posibles para financiamiento de entidades bilaterales y multilaterales. Es un grupo grande de especialistas que está en contacto con las entidades correspondientes del exterior y con los sectores que necesitan inversiones en el campo del desarrollo social e infraestructura. Ellos recogen y examinan con detalle los proyectos que ya están en proceso. También analizan las contrapartidas fiscales correspondientes que se exige con ciertos créditos externos.

La idea es llegar a comienzos del gobierno no a iniciar estudios, sino culminarlos y ponerlos en práctica rápidamente, sin perder tiempo. Es un esfuerzo muy sistemático para tratar de no llegar tarde, conscientes de que la oportunidad es fundamental tanto para aprovechar la buena

predisposición externa como la disposición del país de tratar de gastar toda su energía en construir. Se trata de no perder ningún día ahora en esta tarea preciosa de construcción de la democracia, una democracia para todos los chilenos.

DEUDA EXTERNA Y SOBERANÍA NACIONAL

GUSTAVO MARIN⁷

Reflexionar sobre los elementos que conforman una política alternativa frente a la deuda externa, implica, necesariamente, hacer una crítica a la política aplicada durante el gobierno militar.

Sin ánimo de hacer una historia dilatada es preciso decir que la deuda externa no es una mala suerte que han tenido los chilenos, ni una maldición que de repente les cayó encima y que ahora tienen que pagarla. El endeudamiento excesivo surgió bajo una política económica llevada adelante por los llamados Chicago Boys, quienes constituyeron el equipo económico del gobierno hasta 1982. La deuda externa tiene beneficiarios con nombres y apellidos. En gran parte fue contraída por grandes grupos económicos locales privados, entre los que pueden mencionarse a los grupos Vial, Cruzat-Larraín y, en cierto modo, el grupo Lucksic. Hasta 1982, éstos eran responsables, aproximadamente, de casi la mitad del total de la deuda externa privada contraída por Chile.

También fueron responsables los bancos transnacionales que, entre 1975-1980, prestaron una abundante cantidad de crédito a tasas de interés reducidas. En efecto, durante estos años se produjo una cierta perversión del negocio bancario: éste dejó de ser una intermediación sana entre quien deposita capital en un banco y quien lo recibe para algún proyecto productivo. Pero esto no fue así, se sabe muy bien que los créditos recibidos no fueron utilizados para la inversión productiva sino que fueron destinados, en gran parte, a un consumo suntuario. Otra parte constituyó fuga de capitales y otra se utilizó -vía relacionamiento crediticio- para la concentración de poder alrededor de los grupos económicos antes mencionados. Por tanto, los bancos transnacionales también comparten una cuota de responsabilidad en el endeudamiento externo chileno.

7. Gustavo Marín es investigador del PRIES y miembro de la Comisión Económica del PAIS.

Cuando el Estado intervino el sistema financiero en enero de 1983, gran parte de la deuda externa privada se estatizó. Esto significó hacer recaer sobre todos los chilenos un endeudamiento que intrínsecamente era privado. De esta forma, los bancos transnacionales pasaron a ser acreedores del Estado. A partir de entonces se puso en marcha todo un engranaje, donde funcionaron dos grandes palancas: la primera fue la reorganización del sistema financiero -corazón del modelo neoliberal- que significó una transferencia importante de recursos del Estado para sanear al sistema financiero que en la crisis se caracterizó como un área "rara" de la economía, al igual que las empresas, bancos y sociedades de servicio que quedaron prácticamente quebradas. Una gran extrañeza debió haber surgido en quienes dirigían la política económica del país, porque habiendo impulsado todo un plan de privatizaciones, vieron de pronto que el Estado tuvo que nuevamente hacerse cargo del fardo de la deuda y de la reorganización del sistema financiero.

También se impuso un ajuste estructural que consistió, básicamente, en un aumento rápido de las exportaciones con el propósito de generar saldos comerciales necesarios para seguir pagando esa deuda ahora estatizada. Fue un ajuste regresivo donde las cargas se distribuyeron desigualmente en contra de los más pobres.

Desde 1985 en adelante, se pusieron en marcha dos grandes políticas de tratamiento al problema de la deuda que fueron llevadas adelante tanto por los economistas del gobierno como por los acreedores. Se impulsó la conversión de la deuda externa y las privatizaciones, al mismo tiempo que se siguió reestructurando la deuda y se continuaba pagando los intereses. Estas dos políticas se aplicaron con mucha fuerza. Objetivamente sus resultados consistieron en una reducción de la deuda externa -que en términos netos es bastante menor a la proclamada por el gobierno-, lo que aparece relevante en el contexto latinoamericano donde la mayor parte de los países -a excepción de Brasil y México- la continuaron aumentando.

Pero la conversión de deuda y las privatizaciones contienen una serie de problemas de carácter económico y político que también deben ser considerados. En primer lugar, comprometió una parte importante del patrimonio nacional, lo que no puede ser defendido argumentando, de manera un tanto atrasada, de que lo que finalmente importa es que el capital produzca y haga crecer la economía. La reivindicación de soberanía sobre los recursos de las empresas, es una reivindicación sentida por el pueblo chileno y esto debe ser considerado. En segundo lugar, la desnacionalización también conlleva daños de carácter

financiero, porque generará un desequilibrio de nuestras cuentas externas. En efecto, por un lado, la conversión de parte de la deuda externa en control accionario de empresas implica una disminución en pago de intereses y amortizaciones pero, por otro lado, a partir de 1992 irán creciendo progresivamente las remesas de utilidades y la repara-triación de capitales por concepto de depreciación.

Al aumento de las remesas de utilidades se le debe agregar el incremento que hubo este año en las tasas de interés internacionales, así como las amortizaciones que deben ser pagadas en los próximos años. Esto significa una sangría tal de recursos financieros que saldrían fuera del país, que comprometen las posibilidades de una política económica estable que intente controlar la inflación, que intente resolver la deuda social y que intente seguir aumentando la inversión y la producción. Entre 1987-1989, los intereses pagados superaron los 1.500 millones de dólares al año, significando un 7 por ciento del PGB, mientras que el flujo neto de capitales que Chile envió hacia el exterior fue de alrededor de los 800 millones de dólares anuales, lo que representa precisamente ese 4 por ciento que Chile necesita para seguir creciendo en un contexto de transición democrática.

Para entender la gravedad del problema es interesante aportar un elemento ilustrativo. Se trata de la experiencia de Alemania después de la 1ª y 2ª guerras mundiales. Lo que este país pagó inmediatamente después de ambas guerras nunca fue más allá del 2.5 por ciento del producto. Y es interesante anotar que en 1952 esto fue totalmente anulado por el plan Marshall que generó un flujo financiero importante desde EE.UU. para financiar su desarrollo. Ahora bien, respecto al pago de la deuda por reparaciones que tuvo que hacer Alemania después de la primera guerra, no puede afirmarse que ello permitió el ascenso al poder del nazismo, pero sí es claro que fue uno de los elementos que generó inestabilidad económica y coadyuvó a una crisis política que sembró el terreno para un régimen que provocó la segunda guerra mundial. Estos elementos de comparación histórica hay que tomarlos en cuenta.

En relación a las perspectivas futuras del manejo de la deuda externa hay que comenzar constatando que el país vive una coyuntura favorable, que en perspectiva significó básicamente una recuperación de la crisis 1982-1983, en un contexto internacional adecuado a los principales productos de exportación del país. Pero el cuadro externo futuro se presenta muy difícil. Se está llegando a un techo en lo referente a la capacidad exportadora, mientras que las importaciones presentan un fuerte crecimiento. Es proba-

ble que las tasas de interés internacionales sigan siendo altas: no hay indicadores que apunten a una baja rápida de estas tasas, mientras se mantengan los ciclos perversos del déficit fiscal norteamericano y se reproduzca la relación entre déficits comerciales de EE.UU. equivalente a los superávits comerciales de Japón y Alemania.

En la economía interna se constata el surgimiento de una serie de urgencias entre las que se destaca una demanda social real que crecerá progresivamente. Para resolverla se necesita más crecimiento y más inversión. La futura democracia debe ser un bien político pero además debe ser un bien económico capaz de dar respuesta a las necesidades.

Todo esto presenta grandes desafíos para lograr una transición exitosa. Por tanto se requiere de una política frente a la deuda externa, que puede descansar en varios elementos principales. Primero, hoy día es posible plantear razonablemente, sin ninguna pretensión maximalista, la anulación del 50 por ciento de la deuda externa. Esto lo han planteado gobernantes tales como Carlos Andrés Pérez y Corazón Aquino. Además, Nicolás Brady propuso en un momento la anulación de un 20 por ciento de la deuda principal y de los intereses con el Banco Mundial. Por ello es que si se compara el Plan Baker de 1985 y el Plan Brady de 1989 se observa, realmente, un avance. El Plan Baker estaba muy lejos de contemplar reducciones de deudas e intereses. Pero hoy en día se habla cada vez más de eso. No obstante hay tensiones entre los acreedores: los bancos transnacionales plantean que el Plan Brady no tiene recursos, mientras que el mismo Departamento del Tesoro de EE.UU. plantea que se debe seguir adelante con esta política.

Al respecto, es ilustrativa la reacción del FMI y el Banco Mundial frente a la declaración de los siete países industrializados. Ambas instituciones dicen que respaldarán una reducción considerable de la deuda, asignando para ello parte de los préstamos en apoyo de reformas de política económica. Señalan que pedirán a los bancos que adopten un enfoque realista y constructivo en sus negociaciones con los países deudores y que con cierta prontitud se arribe a acuerdos de planes financieros que incluyan operaciones de reducción de deuda y de servicio a la deuda. Dicen que hay que hacer notar que los acreedores oficiales no deben sustituir a los prestamistas privados. Plantean que los gobiernos deben disponerse a revisar cuando sea adecuado todo mecanismo tributario, toda reglamentación de prácticas contables, a fin de eliminar los obstáculos innecesarios a la reducción de la deuda y el servicio de ella. Cuando se confronta esto con las declaraciones de John

Reed-Presidente del City Bank- quien plantea que el Plan Brady es un plan político y que no tiene recursos, se piensa que se trata de una actitud que no es precisamente de cooperación.

Hay que hacer negocios por otros lados.

Segundo, hay que aprovechar las posibilidades del menú de opciones para cambiar deuda vieja por deuda nueva con formas de financiamiento que no vulneren las reservas propias y fondos de compensación como el del Cobre. Es necesaria una política pragmática de apertura a todas las posibilidades de la banca acreedora y, al mismo tiempo de negociación con los acreedores institucionales para lograr una reducción de tasas de interés a la que se está pagando la deuda. No es posible que los bancos transnacionales, los mismos que provocaron un flujo perverso de capitales que generó el endeudamiento excesivo, sean quienes terminen imponiendo la tasas de interés.

Considerando el capítulo XIX, es necesario decir que no es pertinente su modificación completa, porque ello no favorecería un ambiente para potenciales inversores. Pero para su aplicación adecuada, sí hay que definir criterios tales como el que las operaciones de conversión signifiquen una inversión y un aporte real en empleo y en tecnología. Esto no ha sucedido hasta la fecha y el gobierno se ha limitado, principalmente, al traspaso de activos ya existentes. Otro criterio consiste en que las operaciones de conversión de deuda externa se integren en un plan de desarrollo nacional participativo donde el capital extranjero pueda jugar su papel.

Tercero, puede observarse que la política de los organismos internacionales como también de los bancos transnacionales consiste en insistir en la política de negociación de la deuda sea caso a caso y lo más probable es que se tenga que seguir haciendo así. Pero sería conveniente aprovechar el retorno a la democracia en Chile para tejer lazos con otros países latinoamericanos. Esto presenta dificultades, ya que cada vez que se insinúa una conciliación de los deudores, los acreedores rápidamente reaccionan. No obstante se toma cada vez más conciencia de que el tratamiento tiene que hacerse a un nivel político global donde participen todos los actores involucrados.

Cuarto, la estrategia de renegociación frente a la deuda externa tiene que integrarse a una estrategia global. Lo importante es lograr reducir el flujo de los intereses a menos de 1.000 millones de dólares anuales, reprogramando las amortizaciones dentro de una nueva estrategia, vigilando las remesas de utilidades, aumentando la inversión externa sobre la ya comprometida e incrementando nuevos proyectos. Si lograra atraer otros 1.000 millones de

dólares más, el resultado sería reducir el flujo neto de capitales a cero, lo que realmente no constituye un planteamiento utópico. Si además se combina todo lo anterior con una política tributaria y con un esfuerzo interno de ahorro para generar recursos para fondos de inversión y un fondo de solidaridad social, se podrían generar condiciones para un crecimiento con estabilidad. También es necesario acometer otras tareas importantes como la recuperación de empresas públicas básicas para el desarrollo nacional y el alivio de la situación previsional.

El futuro gobierno de la Concertación Democrática y su equipo económico tienen la responsabilidad de mantener un presupuesto equilibrado y de generar una política tributaria razonable que no vulnere las posibilidades de inversiones. Pero es importante que se sumen al esfuerzo de la estabilización y de la concertación los grandes grupos transnacionales, muy activos en nuestro país, los grupos económicos locales y los sectores empresariales que también deben sumarse al esfuerzo de inversión y de crecimiento.

Quinto, no es inteligente ni viable una política de confrontación con la banca transnacional. El control del sistema financiero internacional que tienen los grandes bancos, -especialmente los de Nueva York-, es tal que una política de confrontación con ellos rápidamente cierra los flujos crediticios necesarios para mantener la economía día a día. No está en el ánimo de ningún futuro negociador de la deuda externa chilena plantearse una política de ese tipo. Aunque sí es pertinente una política de presión, especialmente cuando la posición negociadora de los países deudores ha mejorado.

Debemos concluir diciendo que es necesario incorporar cada vez más a otros actores sociales en torno a la reflexión sobre las posibilidades de implementar una política alternativa frente a la deuda externa que debe reposar sobre una conciencia ciudadana muy activa. Muchas veces, los sectores populares no tienen una conciencia directa sobre la deuda externa y sus impactos sobre su propia realidad concreta y en este sentido hay una gran tarea por delante, de largo plazo, pero en la que ya se han ido dando pasos muy importantes.

Hay que recalcar que en los trabajadores no existe una actitud de generar una inestabilidad en el próximo régimen, de generar una demanda excesiva que bloquee rápidamente la gestión gubernativa futura. Los trabajadores no quieren un desequilibrio macroeconómico, por el contrario, quieren que las cuentas externas sean sanas. Es ilustrativo el caso de Argentina para rebatir las posiciones que atribuyen a las presiones salariales la generación de

problemas: lo cierto es que en ese país la inflación obedeció a la actuación de un gobierno que no financió sus gastos y a las presiones de grupos empresariales que especularon con el dólar. Hay que tener presente esta experiencia y pensar que en las tareas del crecimiento todos los actores deben estar involucrados.

DEUDA EXTERNA Y POLITICA ECONOMICA DEL GOBIERNO DEMOCRATICO

CARLOS OMINAMI⁸

Si se hace una proyección económica estrictamente lineal de las tendencias hoy imperantes a nivel nacional como internacional, configura a mediano plazo un escenario poco alentador. En efecto, lo que aparece en el horizonte es una cierta disminución de la tasa de crecimiento y, por tanto, una imposibilidad, aún mayor que la que se ha registrado durante estos años, para enfrentar de manera resuelta el conjunto de problemas sociales que están planteados en el país. Se hace necesario revisar los principales argumentos que avalan el juicio recién expuesto.

En primer lugar, un conjunto importante de evidencias estadísticas que muestran que durante el primer trimestre del año en curso la economía chilena parece haber alcanzado su punto máximo en el proceso de recuperación iniciado a partir de 1983. Se está entrando a un nuevo período en el desarrollo económico nacional en donde el déficit de inversión que se ha acumulado durante todos estos años -no obstante un cierto aumento de la tasa de inversión en los últimos dos años-, comienza a hacerse sentir de manera importante, dándose un agotamiento evidente de las capacidades productivas. Por tanto, no parece posible poder sostener las tasas de crecimiento que se han registrado durante los últimos 5 años sin pasar por un esfuerzo de inversión adicional.

En segundo lugar, hay que agregar un escenario externo donde dominan las restricciones. Por un lado, productos importantes de exportación como el cobre y la harina de pescado muestran una tendencia declinante. Por otro lado, si bien ha disminuido el stock de deuda y los intereses asociados a ella, a partir de 1990 pero especialmente 1991, aumentarán las remesas de utilidades por

8. Carlos Ominami es Coordinador adjunto de la Comisión Económica de la Concertación Democrática y actual Ministro de Economía.

operaciones de capitalización de deudas que se han realizado desde hace 3 años.

Aparece como tendencia básica un cierto deterioro en la coyuntura internacional, pero es necesario tener cautela en el análisis, porque se han multiplicado pronósticos pesimistas que afortunadamente no se han cumplido. No obstante, hay una persistencia de grandes desajustes y existe una amenaza de deterioro del comercio internacional.

En tercer lugar, se agrega un hecho que es mucho más evidente que antes: las economías de los países desarrollados tienden a concentrarse en maniobras estratégicas que involucran fundamentalmente las relaciones en y al interior del propio mundo desarrollado. La gran preocupación en Europa es la constitución de un mercado común a partir de 1992. La gran preocupación de Japón es cómo continúa constituyendo una zona de influencia, especialmente en el continente asiático. Otro tanto ocurre con países como EE.UU. preocupado de constituir un mercado común con Canadá, al cual se invita a participar a México. Sin embargo, Latinoamérica cuenta poco dentro de estos grandes diseños. Esto tiende a colocarnos en una situación de relativa marginalidad. Los problemas angustiosos que padecen nuestros países tienen poca importancia desde el punto de vista de las cuestiones que están dominando el debate y la práctica económica a nivel internacional.

En torno a esto, la Concertación Democrática plantea que es fundamental reintegrar a Chile dentro de la comunidad latinoamericana de la cual ha estado ausente durante estos años. En un primer momento la dimensión esencialmente política será quizás la más significativa, sin perjuicio de que hay que buscar formas de cooperación de la mayor intensidad posible con los países de la región en la cual estamos insertos. Pero hay que ver con realismo que la situación de América Latina es mala. Las posibilidades de cooperación a corto plazo son relativamente muy limitadas y eso se comprueba al discutir con argentinos, peruanos o brasileños. La mayor parte de su energía está concentrada en estabilizar sus procesos internos y existen pocas condiciones y receptividad para materializar procesos de integración ambiciosos. Sin perjuicio de eso, es fundamental pensar como perspectiva de mediano y largo plazo el cómo fortalecer los lazos de la economía chilena con el resto de la economía latinoamericana. Cualquier postura que pretenda insertarse exitosamente en la economía internacional de manera solitaria está destinada al fracaso.

Para revertir este escenario poco alentador es básico

co introducir cambios fundamentales en la conducción económica social del país. Hay que inaugurar una nueva forma de hacer gobierno. Debe modificarse una forma elitista y excluyente de hacer política. Se debe pensar en una conducción económica con criterios de participación y de concertación social, que si hubiesen estado presentes en el pasado se habrían evitado errores extremadamente costosos para el país. Por ejemplo, en un cuadro democrático donde distintos actores hubiesen podido expresarse libremente, difícilmente, se habrían cometido errores tan mayúsculos como el de la política cambiaria en el período previo a la crisis del 1982. Por tanto, la participación y la concertación social no es retórica política sino que es algo de incidencia práctica en las decisiones económicas que se adopten. Es fundamental que una estrategia económica no sea producto de la visión de algunos técnicos iluminados, sino que sea la culminación de un gran debate nacional.

Otro cambio muy importante que introducirá el gobierno democrático será en torno a las prioridades sociales. Durante estos años se ha gobernado para una minoría del país. Cuando los sectores financieros tuvieron problemas no le faltaron recursos del Estado, mientras que para los más desprotegidos no ha sido así. Es fundamental reconocer que existe una cantidad muy grande de pobres en el país, pero se observa en los economistas del régimen un alto grado de insensibilidad. Cuando se dice que las propuestas de reforma tributaria de la Concertación Democrática no tienen mayor sentido porque sería perfectamente posible aumentar la recaudación tributaria sin alza de los impuestos, no se está reconociendo la amplitud de las urgencias sociales que en este país existen. El alza de los impuestos obedece a la necesidad de poder enfrentar la deuda social, a través de un conjunto de programas sociales directos.

Es claro que no hay posibilidad de solucionar de manera permanente los problemas sociales sin asegurar inversiones y sin una tasa de crecimiento alta y sostenida. Pero sucede que la rapidez con que el crecimiento es capaz de resolver esos problemas sociales es lenta. Por ejemplo, no es posible que el próximo gobierno no desarrolle programas significativos en el campo de la salud, porque ése es un problema que golpea a un gran sector social. Si bien existen las Isapres, un sistema de salud privado que funciona relativamente bien, aunque con algunos problemas, la cantidad de chilenos que tienen acceso a ellas no sobrepasa al 10 por ciento de la población. Por lo tanto, hay 90 por ciento de chilenos que enfrenta problemas extraordinariamente graves en este campo. Y no sería posible entonces que un gobierno democrático supeditara la solu-

ción de este problema, simplemente, al crecimiento económico. Esto supone un esfuerzo encabezado por el sector público: No por razones ideológicas, sino porque desgraciadamente no se ven empresas o grupos empresariales que se planteen el problema de las condiciones de salud de los sectores más pobres del país. Una razón muy sencilla explica esto: la salud del 40 por ciento más pobre no es un negocio. Esa es la verdad. De ahí que el Estado tiene que asumir el problema.

El énfasis, más que en un aumento generalizado de los salarios, está puesto en los programas sociales. El esfuerzo social del próximo gobierno se concentrará hacia los sectores de extrema pobreza. No se pone en cuestión la legitimidad de las reivindicaciones salariales sino que se prioriza a los sectores de extrema pobreza. Es preciso aumentar el salario mínimo, en el marco de un proceso de concertación social y definir una política de ingreso que sea consistente con las capacidades de respuesta de la oferta productiva. Pero es claro que aumentos generalizados de salarios pueden, en el marco de las restricciones existentes, crear situaciones que serían extremadamente delicadas y que, en última instancia, irían en desmedro de los propios asalariados. Los aumentos de salarios tienen que ser graduales, concertados y compatibles con las posibilidades de respuesta de la oferta productiva.

Es fundamental que se mantengan los grandes equilibrios macroeconómicos. Esto supone que los nuevos programas sociales estén financiados. La solución a estos problemas no está en créditos externos, porque hay que pagarlos en algún momento. Si bien hay programas del Banco Mundial que podrían ayudar -y el gobierno hará todo lo posible por obtener esos recursos- son insuficientes. Es más realista el aumento de impuestos propuesto por la Concertación Democrática que son bastante moderados y que reversion en forma parcial anteriores reformas tributarias. En este sentido, no se conocen estudios que demuestren que las disminuciones de impuestos hechas por el gobierno militar hayan tenido efectos positivos sobre la inversión. A pesar de ello esto se asumió como un dogma. Hubo cierta frivolidad por estar a la moda: se supuso que si los países desarrollados bajan impuestos, había que ponerse a tono y bajarlos también. Pero no se tomó en cuenta los problemas de la pobreza, fundamentales no sólo por razones de justicia y equidad sino también para asegurar un mínimo de estabilidad en el sistema económico. Por eso que los aumentos de impuestos hoy día propuestos son simplemente una corrección de rebajas excesivas que, con poco respaldo teórico, se tomaron hace algún tiempo, aprovechando algunas condiciones transitorias y asumiendo también prioridades que eran distintas a las que estarán presentes en un sistema democrático.

El esfuerzo adicional en materia de política social debe estar adecuadamente financiado y por eso se insiste, de manera tan tajante, en la necesidad de reformas a la legislación tributaria actualmente en vigor. Estas deben compatibilizar dos necesidades: por un lado, aumentar la recaudación fiscal para financiar nuevos programas sociales; por otro lado, deben mantenerse incentivos a la inversión porque no hay solución durable a los problemas del país si no se realiza un esfuerzo importante en materia de inversión, que es la condición para asegurar un crecimiento alto y estable.

Ahora bien, para profundizar el esfuerzo de inversión y de modernización del país, es cardinal pensar cómo se amplían las oportunidades para que la inversión nacional y extranjera despliegue todas su capacidad de iniciativa. En ese sentido, una tarea fundamental que el próximo gobierno tendrá que acometer es impulsar la llamada segunda fase en el desarrollo exportador nacional. En efecto, es indudablemente un hecho positivo la diversificación de exportaciones que el país ha conocido durante estos años. Uno de sus resultados fue que la dependencia del cobre bajó del 80 por ciento en 1970 hasta un 40-45 por ciento en la actualidad. Pero existen limitaciones. Se mantiene un alto grado de dependencia, debido a que el 90 por ciento de las exportaciones descansan en cuatro rubros básicos: *algunos minerales, productos del mar, productos forestales y la fruta*. Al respecto fue bastante ilustrativo el episodio de la uva en el mercado norteamericano, donde quedó reflejada la vulnerabilidad que presenta este tipo de desarrollo exportador. Por tanto, es fundamental establecer las bases de una segunda fase del desarrollo exportador, caracterizada por una especialización que incorpore trabajo mejor remunerado, más calificado y con más inteligencia.

Planteadas así las cosas, un esfuerzo muy significativo que el futuro gobierno tendrá que acometer se refiere a todo lo relacionado con la política tecnológica. Se habla mucho en los círculos oficiales de la modernización y de la nueva era tecnológica. Pero lo cierto es que los esfuerzos en este campo han sido extremadamente modestos. Mientras los países desarrollados dedican una alta proporción de sus productos al gasto en ciencia y tecnología, en nuestro país las cifras oficiales demuestran que éstas no superan el 0.4 por ciento del producto. Esto evidencia que no se está avanzando con paso resuelto y decidido hacia una modernización en serio. Si nuestro país no desea ser marginalizado, es fundamental generar a través del esfuerzo público y privado un flujo de recurso que sea compatible con las necesidades de una efectiva política tecnológica.

Todo esto tiene una relación muy directa con el

tema de la deuda externa. Simplemente las cuentas no calzan cuando simultáneamente se plantea atender las urgencias sociales y a la vez emprender un esfuerzo de inversión y modernización del país, sin cambiar gestión de endeudamiento externo. Es básico renegociar en términos distintos a lo hecho por el actual gobierno nuestros compromisos con el exterior. No se proponen moratorias ni acciones similares, sino una negociación distinta que nos permita eliminar o reducir la transferencia neta de recursos al exterior.

Por último, es fundamental que nuestro país recupere su legitimidad, basada en el consenso en torno a una estrategia de desarrollo. Si hay algo que caracterizó la conducción económica de estos años, fue la ausencia de un diseño hacia el futuro. Se ha vivido en una economía con horizontes de muy corto plazo, todo lo cual ha hecho, entre otras cosas, que prime en muchos momentos la lógica financiera por sobre la lógica propiamente productiva.

Es fundamental que el país se plantee un conjunto de objetivos respecto de tasas de crecimiento y de niveles de inversión; respecto de hacia dónde orientar el proceso de modernización de las estructuras productivas, y de cuáles son las formas para mejorar la calidad de nuestra inserción en la economía internacional. Para ello es fundamental determinar escenarios a partir de hipótesis sobre el comportamiento de ciertas variables claves. Y también es necesario un cierto diseño respecto de cuáles son los instrumentos que el país privilegiará para cumplir con las metas fundamentales, metas que por cierto, tendrán que ser definidas como resultado del libre juego de las fuerzas democráticas.

El próximo gobierno debe, sin caer en planificaciones burocráticas, o centralizadas, poner mucho énfasis en la necesidad de dotar al país de un cierto diseño de futuro. Debe definir en conjunto con distintos sectores de la economía, cuáles son aquellas cosas posibles de ser emprendidas y cuáles son aquellas que simplemente no son posibles, porque están lejos de nuestra disponibilidad de recursos y de capital humano. Es fundamental que los empresarios y los trabajadores dispongan de un horizonte de mediano plazo que sea claro y nítido, para que así el país pueda disponer de reglas del juego estables en materia de desarrollo económico.

El Estado debe definir los contornos de una estrategia de desarrollo, pero esto no quiere decir que esto deba ser el producto de una imposición de determinado gobierno. La función del gobierno en este campo consiste en plantearse el tema y en crear las condiciones políticas institucionales que permitan que los distintos actores discutan e intercambien puntos de vista de modo de lograr un cierto diseño, lo más consensual posible, respecto de cómo

nuestro país debe enfrentar las tareas de desarrollo y las tareas de justicia social hacia el futuro.

POSIBILIDADES DE GESTION DE LA DEUDA EXTERNA

HERNAN SOMERVILLE⁹

El tema de la deuda ha pasado por distintas etapas. Inicialmente, la deuda se percibía como un problema simple entre un deudor y un grupo de acreedores en que la Banca tenía respuestas bastante convencionales en cuanto a reestructuraciones, financiamientos adicionales y otras medidas. Con tasas de interés excesivas, todo esto fue evolucionando bajo una combinación de presiones de parte de los deudores, del sistema financiero internacional y por el convencimiento de parte de los acreedores de que había que ir buscando alternativas distintas de financiamientos.

De tasas con spreads muy exagerados y planes anuales se pasó a reestructuraciones multianuales con spreads bastante más reducidos. Hubo el convencimiento de que la deuda externa tiene en el mercado un valor contractual distinto al del documento que acredita la deuda, debido a sustanciales descuentos por riesgo-país y está sometida, de alguna forma, a presiones por parte de los deudores favorecidos con ese descuento de mercado. De manera que en este tema hubo un cambio bastante fundamental en toda la región latinoamericana. Chile se vio favorecido por toda esta evolución y además ha sido pionero en una serie de nuevos instrumentos o nuevas modalidades en la gestión de la deuda.

Para abordar el tema se hace necesario examinar la evolución de la estructura de la deuda externa chilena. Al comenzar la crisis, un 80 por ciento de ella había sido contraída con la banca privada internacional y además el 51 por ciento del pasivo nacional era del sector privado. El cuadro actual es radicalmente distinto. La deuda externa con la banca comercial, que en un momento llegó a casi 14.300 millones de dólares, bajó hacia mediados de 1988 hasta aproximadamente 6.500 millones de dólares. Es decir, ha tenido una rebaja de aproximadamente 7.800 millones de dólares. De manera que esta deuda reestructurable que en un momento fue el 80% del pasivo chileno, llegará a fines de 1989 al 30 ó 35 por ciento de la deuda total.

9. Hernán Somerville, economista, fue negociador de la deuda externa de Chile durante el período 1984-1988.

Además hay una deuda de corto plazo con los bancos comerciales, que es esencialmente rotativa porque se renueva mediante nuevos créditos y que por definición no es reestructurable, pero sí pagable. De manera que hay que tener muy clara esta situación cuando se piensa en un diseño a futuro de la deuda externa.

De los 6.500 millones de dólares, hay US\$ 400 millones cuyos acreedores son bancos privados chilenos que, por los swaps y otras alternativas diseñadas en los últimos años, reciben intereses en dólares que obligatoriamente deben liquidar en el mercado bancario local. De manera que en la práctica estos 400 millones son deuda nacional. Por tanto quedan realmente 6.100 millones de dólares de deuda externa con la banca comercial que para fines de 1989 podría bajar hasta 5.600 millones. Eso constituiría más o menos un tercio de la deuda total del país, que asciende a 16.700 millones de dólares al 30 de junio de 1989.

La deuda externa con la banca comercial, objeto de comentario en los diarios y de múltiples negociaciones, tiene que empezar a ser amortizada en 1991. En relación a esto podría pensarse que nos enfrentamos a un muro inflexible que paralizará toda la actividad económica nacional.

Sin embargo, basándose simplemente en la experiencia anterior puede afirmarse que es un problema absolutamente manejable. Sobre todo si se piensa que bajo las condiciones económicas muy difíciles de 1983-1985, se pudo renegociar 7.000 millones de dólares en una situación en que al mismo tiempo se solicitaba importantes créditos adicionales. Por ejemplo, en 1985 se solicitaron US\$ 2.000 millones a la banca para financiar el déficit de la balanza de pagos, con una deuda de US\$ 14.000 millones con la banca comercial e indicadores económicos muy distintos a los actuales.

Otro antecedente. El universo de bancos de Chile que antes era muy alto, hoy día ha bajado sustancialmente y probablemente no pase de 25. Debido a los mecanismos de reducción de deuda que operaron en Chile, han desaparecido todos aquellos bancos que eran acreedores de corto plazo, permaneciendo los que podrían considerarse como socios en el largo plazo, cuya continuidad es más segura. Con este universo el Comité de Bancos hoy alcanza un 55 por ciento de la deuda con la banca comercial, cuando en otra época sólo ascendía al 35 por ciento. Es decir, con 12 bancos del comité ya existe mayoría. Si se agregan 4 ó 5 bancos más que tienen intereses en Chile -algunos de ellos hasta con presencia en el país-, puede llegarse a una cifra cercana al 70 por ciento.

La deuda con la banca comercial es la mitad de la que teníamos. Si bajo circunstancias muy difíciles se manejan grandes cifras, con mayor razón se podrán negociar cifras bastante más pequeñas. De manera que si bien constituye un problema, hay que dimensionarlo en su justa proporción. En este sentido, reestructurar 500 ó 600 millones de dólares del actual stock de deuda, no puede constituir un problema. Debidamente planteado y en el marco de una política económica sensata, no es ningún problema lograr una reestructuración. Sería más conveniente intentar fórmulas un tanto más convencionales tales como un financiamiento nuevo que indicara también un cierto grado de confianza en el país. Pero si no hay disposición para hacer esto, está la vía simple de la prórroga por un período determinado.

Para 1991 también está el problema de retiming. Como se sabe, en 1987, para financiar la balanza de pagos y evitar la mala experiencia que tuvo México, es decir, para evitar agregar más deuda a un país muy endeudado, se propuso una alternativa que resultó ser bastante atractiva. Se convino en pagar los intereses en forma anual pero se estableció que a partir de 1991 se volvía a la base anterior de pagar cada 6 meses. Ahora bien, en la época en que se negoció el retiming, la deuda con la banca privada era de US\$ 12.400 millones y hoy día la cifra sujeta a retiming es de US\$ 6.100 millones, es decir, se ha reducido la mitad y para fines de 1990 puede ser mucho menor. De modo que las cifras de amortización que en algún momento fueron de US\$ 400 millones se han reducido a US\$ 200 millones y, además, se convino formas especiales de pago de estos montos. Por tanto el tema del retiming constituye también un problema perfectamente negociable.

Si durante tres años los bancos hicieron esto, -siempre pudieron según se afirma- y si además los bancos pequeños ya no existen, quiere decir que los grandes bancos norteamericanos (Citibank, etc.), no van a tener problemas en hacerlo nuevamente. De hecho ya se ha conformado un sistema perfectamente establecido en el mercado, de manera que, dado el pequeño grupo de bancos que concentran la deuda y la práctica ya existente de pagar los intereses en forma anual, el retiming teóricamente no debería constituir problema alguno.

En definitiva, la Banca estará siempre disponible para negociar los US\$ 6.100 millones de deuda con retimings y posibles reestructuraciones, porque no tienen otra alternativa. No sería justo actuar de otro modo, privando a un país que ha hecho un enorme sacrificio, especialmente su gente más modesta. Todavía subsiste alguna racionalidad en estos temas y hay alternativas que deberían mane-

jarse con criterio, en forma inteligente, evitando confrontaciones, dando la sensación de que se está pagando. Porque en el fondo no hemos pagado nunca nada ya que hemos refinanciado y reestructurado, utilizando varios mecanismos y opciones.

Pero existe otra preocupación en relación al resto de la deuda sobre la cual no se ha puesto el mismo énfasis. A partir de 1983 Chile asumió una deuda de tipo voluntario con organismos multilaterales que por definición no reestructuran deudas. Y es obvio que así sea ya que de lo contrario no habrían otorgado financiamiento, puesto que nadie da un crédito a largo plazo bajo el supuesto que en dos años más el deudor lo reestructura. Ahora bien, esta deuda ha sido positiva porque permitió mediante estos aportes y desembolsos netos -si así puede llamárseles- financiar la balanza de pagos. Pero ha ido creciendo. Por ejemplo, antes se debían 400 millones de dólares al Banco Mundial y hoy se deben US\$ 2.500 millones y este Banco nunca reestructura deuda. Esto hay que tenerlo muy claro, porque ya se le están pagando créditos importantes. El peligro es que podría llegarse a la situación de un país no elegible, como lo fue el caso de Perú.

Este es el mayor problema de deuda externa que hoy presenta Chile. Al Banco Mundial no se le puede plantear reestructuraciones sino buenos proyectos para así tener un flujo neto de divisas, al igual que en los últimos dos años. Esto constituye uno de los mayores desafíos, porque sólo se generan buenos proyectos en una economía bien manejada, con equilibrios macroeconómicos y un clima de inversiones compatible con la atracción de nuevos recursos. En definitiva, este problema es de suma importancia pero es perfectamente manejable.

Pero el Banco Mundial tiene recursos escasos y los ajustes estructurales ya se han acabado. Por otra parte, no se puede volver a reestructurar créditos con el Club de París cuando ya se ha fijado una base con él, porque los costos serían infinitamente más altos que los beneficios. Además lo que queda es muy poco, por lo que, no sería en absoluto conveniente acudir a esa instancia. Esto obliga a la búsqueda de nuevas alternativas con el Banco Mundial y también insistir en la posibilidad de créditos de gobiernos.

Considerando la inversión extranjera vinculada al Capítulo XIX, es claro que a partir de 1991 empiezan a salir utilidades de inversiones que se hicieron en 1986, cifra que irá aumentando a futuro. Afortunadamente, el resto de la deuda tiene que ver con el capítulo XVIII y otros, con los que el país no tiene obligaciones de pagar divisas en el futuro. Pero considerando el capítulo XIX, existen 2.500

millones de dólares que plantearán problemas a cuatro años más. Sin embargo, buena parte de estos proyectos y créditos están vinculados a exportaciones que se supone generarán divisas y por lo tanto financiarán la remesa de utilidades. Además, para muchos inversionistas repatriar capital es un problema.

Analizando el Plan Brady es necesario decir que Chile inició las negociaciones en torno a este plan a fines de 1987 y la cerró en marzo de 1988. Chile puede comprar deuda en el mercado a precio de mercado, puede cambiar bonos garantizados por otros sin garantía, con menos, igual o más plazos y menos tasas de interés. Todo esto está plasmado en los contratos. El único problema que se tuvo consistió en que se fijó un tope de US\$ 500 millones -de los cuales ya se usaron US\$ 160 millones-, que no es exagerado para un país cuya deuda es de US\$ 6.100 millones.

Pero la solución chilena fue mucho más efectiva que la mexicana. Aquí hay flexibilidad en los contratos, pudiendo operar cuando las condiciones de mercado sean propicias. Si es a opción de los acreedores se tiene que obrar a manera de mercado, elegir el momento y la forma, hacer estudios de mercado, operar con habilidad en la negociación y no anunciar lo que se está dispuesto a pagar.

En definitiva, Chile ya accedió al Plan Brady y como lo indican sus contratos no tiene que acudir a nadie para realizarlo, ni tiene que negociar con los Bancos -como negoció México- ningún cambio contraactual. Chile ya compró US\$ 300 millones con US\$ 160 millones, haciendo negocio en términos redondos. Y todavía cuenta con un margen de US\$ 330 millones. Lo que probablemente faltaría por hacer es que ahora se lo financien. Se podría pedir al igual que México, el otorgamiento de créditos por parte del Banco Mundial y del FMI. Aunque hay que obrar con cautela ya que esos créditos significan pagar intereses. Hay que analizar detenidamente estas operaciones, verificar su rentabilidad neta y los costos alternativos.

Pero hay posibilidades de hacerlo y sería conveniente seguir obrando en esa dirección porque mientras más se reduzca la deuda con los bancos, mejor será para el país. Eso significará menos problemas de reestructuración y de refinanciamiento a futuro porque en la medida que se reduzca la deuda y el número de bancos, habrá una mayor tendencia a que nos presten, habrá una mayor facilidad de acceder a créditos voluntarios.

Aquí reside el problema básico. Para acceder a nuevos créditos hay que disponer de un clima económico propicio, un buen clima para inversiones y usar la inteligencia para conseguir estos créditos. Por ejemplo, el año pasado, el Banco Central abrió para algunos proyectos una

cuenta fiduciaria en el exterior que reduce el riesgo-país lo que demuestra que para este tipo de operaciones se requiere imaginación. Y obviamente, la primera condición es generar un manejo económico razonable, porque de lo contrario no se obtendrán créditos de ningún tipo. Esa es la realidad y no se saca nada con soñar. Hay que competir dando seguridades de pagos y dando un clima propicio a la devolución de los capitales.

Para resolver el problema de la deuda hay que buscar soluciones concretas dentro de las reglas del juego del momento. La historia queda atrás y evitará repetir los errores. La obligación de un negociador o de cualquier persona que represente al futuro gobierno es encontrar soluciones concretas. No se puede ir con lugares comunes o repetir cosas que ya todo el mundo conoce, sino proponer soluciones reales prácticas, efectivas y eficientes. El objetivo es crecer y, en lo posible, distribuir ese crecimiento de la forma más equitativa posible. El problema consiste, en saber cómo se hace. Se habla mucho, se discute mucho, pero el problema es hacer las cosas, hacerlas bien y sin retrocesos, porque a veces los costos son altos como lo ha probado más de algún ejercicio retórico en el pasado.

Concluyendo, la deuda externa es bastante manejable, el contexto ha evolucionado a favor de los deudores, pero tiene una estructura distinta que obliga a respuestas diferentes, reales y concretas. Para diseñar una estrategia de deuda externa debe pedirse eficiencia, resultados más que retórica. Si se va a ir a un Club de París a pedir 30 millones de dólares, el costo va a ser muy alto y el beneficio cero. El Plan Brady es una solución para los US\$ 6.100 millones (y no US\$ 10.000 millones como se informó en algún diario), pero hay que negociar bien y no cometer errores como ya sucedió en otros países. Sobre estas cosas hay que aterrizar. Afortunadamente ya se ha aprendido que el realista en estas cosas sabe que hay que pagar, sabe que se necesitan recursos externos para crecer, sabe que hay que evitar confrontaciones con el propósito de crecer. Y, lo que es más importante, sabe que hay que dirigir ese crecimiento a los sectores que más los requieren hoy día. Pero para eso se requiere ser eficiente y quizás dejar atrás algunos mitos.

DEUDA EXTERNA Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA CHILENA

JOAQUIN VIAL¹⁰

Para evaluar las perspectivas de la economía chilena en los próximos 4 años, es necesario, en primer lugar, tener una clara noción de la situación inicial de la que se arranca y, en segundo lugar, identificar los problemas que van a condicionar el futuro desarrollo económico del país.

Un primer aspecto de la situación inicial y que está relacionado con la economía externa, son los términos de intercambio, es decir, la relación entre los precios de las exportaciones y de las importaciones. Durante estos años se vivió un ciclo en el que los precios de las materias primas experimentaron un aumento importante que culminó a comienzos de 1989 y que ahora ya entró en una fase de declinación. Estamos en la fase descendente de este ciclo extraordinario en que los precios de la mayor parte de las materias primas, son más elevados de lo que la mayor parte de los especialistas consideraban como precios de equilibrios a largo plazo. Partimos de una situación en la cual se termina esta bonanza transitoria en los precios de exportación, siendo nuestra capacidad de maniobra bastante limitada.

El deterioro de los precios de exportación -en cobre y otros productos- podría provocar menores ingresos del orden US\$ 500 a US\$ 800 millones al año, durante los próximos 2 ó 3 años. Sin embargo, es una situación transitoria, que podría normalizarse hacia 1992-1993. Pero en el intertanto habrá que financiar esta brecha, a lo que se agrega una situación más delicada en términos de pagos de intereses. En efecto, las tasas de interés en 1989 son, aproximadamente, 3 puntos superiores a las de 1987, lo que significará para 1990 desembolsos del orden de US\$ 400 millones. A esto hay que agregar las remesas de utilidades que se han ido acumulando por las operaciones de conversión de deudas por la vía del capítulo XIX. Estas operaciones proporcionaron un alivio transitorio por 4 años en los cuales no se pagan intereses, pero sucede que las empresas acumularon utilidades que tienen derecho a repatriar, vencido ese plazo.

Todo esto configura un cuadro externo más complicado para los próximos años, aunque no será necesaria-

mente crítico, lo que es importante señalar. Se trata de un problema eminentemente transitorio ya que los proyectos actualmente en curso en un conjunto de áreas (minería, forestal, algunas áreas de la pesca, y un conjunto de buenos proyectos en industria) no se han visto afectados por el cambio político. Por el contrario puede observarse que los ritmos de crecimiento de la inversión han ido aumentando en el último año, e indican que efectivamente existirá capacidad para generar exportaciones bastante elevadas en algunos años más. Sin embargo, estos proyectos demoran en madurar y es posible que se materialicen sólo hacia 1992-1993.

En consecuencia, se necesita cerrar la brecha en estos años difíciles y ello exige de transferencias al exterior sustancialmente menores a las que estamos haciendo hoy día. Existen otras alternativas para enfrentar este problema, ya sea al estilo del programa Chicago, al estilo Castro-Cauas o al estilo Cáceres-Büchi; alternativas que implican caídas importantes en el producto, en los salarios y en el empleo. Por tanto hay que adoptar una alternativa más realista. Hay que buscar métodos que permitan reducir la transferencia de recursos hacia el exterior compatibilizándola con ritmos de crecimiento aceptables.

Posibilidades existen. Un ejemplo es el Plan Brady. Si bien no significa un gran alivio, es una iniciativa que mejora la posición negociadora de los países en desarrollo, debido a que por primera vez los EE.UU., el FMI y el Banco Mundial reconocen la existencia de un problema de más largo plazo que obliga a reducir en forma permanente los pagos a los acreedores, es decir, significa reconocer que la deuda no es posible de servir en las condiciones inicialmente pactadas. Esto puede traducirse en reducciones de deuda como posible opción y al respecto puede pensarse en el caso mexicano. El Plan Brady probablemente no generará un flujo importante de recursos para nuestros países, pero permitirá acceder a algunos recursos de la Banca que hoy día serían imposibles de obtener si se piensa en el contexto previo.

Un segundo aspecto, más relacionado con la economía interna, dice relación con la capacidad productiva del país. Después de la crisis 1982-1983 la economía tuvo una rápida recuperación; pero el gasto creció más rápido que la producción y ésta creció bastante más rápido que la inversión. Esto se agravó a partir de fines de 1988, cuando por una combinación de factores, de los cuales no podemos desconocer la importancia de elementos de carácter político, el gobierno emprendió políticas excesivamente pasivas en materia fiscal, por la vía de reducciones de impuestos. Asimismo, por la vía de una política monetaria expan-

siva se provocó un aumento de la cantidad de dinero mucho más allá de lo razonable, generando durante los primeros meses de este año un crecimiento del gasto que duplicó el ritmo al cual venía creciendo la capacidad productiva del país. El resultado fue que las importaciones crecieron en un 35 por ciento y la inflación casi duplicó los niveles que se veían a comienzos del año pasado; en efecto, éstas pasaron de una media del 1 por ciento mensual en 1987 a tasas del orden de un 2 por ciento mensual durante la segunda mitad de este año.

Estos son los problemas de corto plazo que definen la situación inicial. Nuestras posibilidades de crecimiento en el corto plazo estarán limitadas por la capacidad productiva que ha venido creciendo a ritmos muy lentos y por una holgura en materia de divisas que comienza a desaparecer.

Ahora es necesario hacer mención a los desafíos más permanentes que se deberán enfrentar.

El primero y el más urgente de todos es la existencia de grandes niveles de pobreza. Hay un deterioro en términos absolutos y relativos del nivel de vida de los más pobres. Se trata de una demanda pendiente heredada de este régimen que se despidió en marzo y, claramente, es algo que un gobierno democrático tendrá que enfrentar. Evidentemente, las demandas de los más pobres, que han estado reprimidas durante todo este tiempo, van a emerger en un sistema democrático. Sería ingenuo, cobarde y muy poco realista esconder la cabeza y tratar de minimizar estos problemas, u obrar con exceso de voluntarismo. Será necesario atender estos problemas, enfrentarlos con los recursos disponibles y definir programas adecuados.

Un segundo desafío, también de largo plazo, dice relación con los niveles de inversión que han sido bajos e insuficientes en los últimos años y décadas. Con las tasas de inversión existentes no se podrán sostener ritmos de crecimiento aceptables sino mediocres. Este problema es una de las condicionantes más importantes para las perspectivas de desarrollo del país hacia el futuro. Obviamente, se requiere aumentar la tasa de inversión y mejorar la calidad de los proyectos de inversión.

Un tercer desafío es la necesidad de poner límites a la transferencia de recursos al exterior, consecuencia de una deuda externa excesiva heredada del régimen anterior. Este constituye una de las limitantes básicas a nuestras posibilidades de desarrollo. Superarla es una necesidad imprescindible si se quiere destinar recursos para los problemas de pobreza y para aumentar la tasa de inversión. En esa perspectiva será necesario entrar en negociaciones con la Banca y mejorar la utilización de los recursos hoy disponibles. Sin embargo, las posibilidades de maniobra

son muy limitadas debido al contexto internacional existente y la situación ya predefinida por el actual gobierno. En efecto, deberá asumirse una deuda externa manejada por el actual gobierno como deuda privada pero que en la práctica, ha sido estatizada durante estos años.

En el marco de estas limitantes antes señaladas y con una política que contempla la atención a los sectores más postergados, podría pensarse que surgirán presiones inflacionarias a corto plazo.

Cuando hay cambios en el poder adquisitivo de un grupo importante de la sociedad, especialmente en el caso de los asalariados, es justificable que se teman presiones inflacionarias. Pero esto sería factible sólo en el caso que se tratara de un contexto absolutamente estático en el cual la producción y las importaciones están congeladas. Pero en realidad no ocurre así. No hay que olvidar que se está planteando una meta de crecimiento del 5 por ciento anual, que en lo básico, se espera que vaya en beneficio de los sectores más postergados.

Esto se traducirá, en alguna medida, en aumentos salariales. Pero no se pretende imponer por decreto mejoras en remuneraciones. Sería muy poco realista y podría causar serios conflictos al interior del sistema productivo. De aquí la necesidad de un acuerdo entre trabajadores y empresarios para cambiar las normas que rigen la negociación entre ambas partes, de manera tal que los aumentos de remuneraciones sean pactados. Ello no provocaría inflación ya que básicamente se parte de recursos ya existentes que provendrán de las utilidades, pudiendo ser absorbidos y financiados por las empresas, expresando simplemente una redistribución.

La inflación más bien podría venir de los desajustes entre la capacidad global de la economía y el nivel de gastos globales, y esto se controla por la vía de una política fiscal responsable en que los aumentos de gastos sean financiados con aumentos de la recaudación tributaria y con una política monetaria cautelosa. En este sentido es muy importante, si se quiere tener éxito en materia de distribución del ingreso, mantener esas dos variables bajo control lo que requiere de una coordinación muy estrecha entre las autoridades económicas y el Banco Central, y de ahí la peligrosidad de la posible autonomía de éste.

Para elevar la tasa de inversión, mantener un ritmo de crecimiento aceptable y manejar la situación externa en forma coherente, tendrá que optarse por políticas monetarias cautelosas y políticas cambiarias realistas lo cual requiere de una coordinación muy estrecha entre el Banco Central y las autoridades económicas. En este sentido el proyecto de ley del Banco Central -por lo menos en su

versión original- es claramente un obstáculo a un buen funcionamiento de la política económica. Claramente es un proyecto que será revisado porque genera incertidumbre y es importante para darle estabilidad al sector privado, a los trabajadores y a los acreedores externos. Por ello no es posible aceptar una descoordinación entre las políticas monetarias y cambiarias, con las políticas que se sigan en Hacienda. Un Banco Central eficiente y coordinado con las demás instancias económicas del Estado es algo que va en el bien del país. Por ello será muy difícil sostener el actual intento de tratar de hacer un Banco Central absolutamente autónomo del resto de las autoridades económicas.

Otro problema es la privatización de empresas del Estado. Es claro que en estos últimos meses que le quedan, el gobierno trata de minimizar lo más posible el Estado, básicamente, por cuestiones de carácter ideológico. En ese sentido, muchas de esas privatizaciones han sido hechas absolutamente sin sentido y sin considerar los efectos que a largo plazo tendrán sobre la economía. Esto es evidente en el sector de ferrocarriles y en el transporte urbano donde la desregulación ha generado un verdadero caos. Por tanto será necesario poner orden. Pero con el criterio de que el manejo de las empresas sea lo más rentable desde el punto de vista del país. Si una empresa es manejada mejor por el sector privado no hay ninguna objeción a que ella siga en manos de ese sector, siempre y cuando los traspasos se hayan hecho de acuerdo a normas legales vigentes y que los valores pagados sean valores reales. Los casos en que hubo irregularidades de tipo legal, de pagos inadecuados o en los que simplemente, la privatización no esté sirviendo a ningún propósito de desarrollo, serán revisados. Esto no significa que sean necesariamente, revertidas. Eventualmente, si se comprueba que hubo dolo o que se ha incurrido en ilegalidades es posible que, en algunos casos, se anulen algunas privatizaciones, pero pueden volver a privatizarse de manera transparente y clara para todo el mundo. Debe abrirse con mucho pragmatismo en este sentido. Las privatizaciones se van a revisar pero la reversión no es necesaria que ocurra en todos los casos. Se verá cual es conveniente y cual no lo es. Lo importante aquí es el aporte que se pueda hacer para el desarrollo futuro del país.

También habrá que desactivar otras bombas de tiempo que se han estado sembrando durante estos meses. La labor desplegada para dejar afianzada la institucionalidad actual con funcionarios afines al régimen, desgraciadamente, absorberá, durante el primer año, una buena parte de energía del nuevo gobierno y parlamento que asuman. Esto podría obviarse si estos problemas se zanja-

ran hoy día por la vía de la negociación lo que sería, probablemente, mucho más constructivo permitiendo una mayor continuidad y más estabilidad en la economía.

Otro aspecto importante dice relación con la política fiscal. No se puede esperar que el crecimiento por sí solo resuelva el problema de la pobreza. El gobierno por la vía de reducciones tributarias emprendidas en los últimos años, ha limitado extraordinariamente las posibilidades de acción del sector público en estas áreas. Estas reducciones han significado un alivio para los sectores más pudientes de la sociedad. Pero ahora tendrán que ser revertidas si se quiere reunir los recursos que permitan dar estabilidad en el crecimiento.

Es indudable que lo esencial del combate a la pobreza y a la extrema pobreza es un esfuerzo que tendrá que provenir de nosotros mismos. Las contribuciones de la Comunidad Bancaria a la implementación de programas sociales será limitada. La Concertación Democrática está empeñada en un esfuerzo muy importante por organizar un flujo de cooperación internacional que permita financiar

aquellos programas que están previstos, que serán puestos en práctica a partir del Fondo de Solidaridad de Inversión Social. Por importante que pueda ser este esfuerzo en materia internacional, la solución de los problemas sociales no puede descansar en la comunidad bancaria internacional. Sería sobrevalorarla desmesuradamente en términos de su sensibilidad social.

El país está en condiciones de crecer en los próximos años y está en condiciones de redistribuir mucho mejor los frutos del crecimiento, debido a que se contará con un gobierno democrático con la voluntad para realizarlo. Pero es urgente y necesario financiar las brechas financieras que se esperan en los próximos años, así como materializar todos aquellos grandes proyectos de inversión que han estado aprobados y durmiendo en estos años. Es de esperar que esas inversiones finalmente se materialicen y lleguen en los próximos años y, por esa vía, entonces también se verifique una contribución importante del sector externo al desarrollo.



VOLANTINES EN LO CURRO, 1983.
Nemesio Antúnez

COLOFON

Esta publicación
terminó de imprimirse
en marzo de 1990
en los talleres
de la Imprenta Libra
Valparaíso

SUMARIO

CHILE, SOCIEDAD Y TRANSICION

MODERNIZACION Y DEMOCRACIA

EUGENIO TIRONI / Crisis, desintegración y modernización • CECILIA MONTERO / Modernización versus democratización • ALVARO DIAZ / Modernización autoritaria y régimen de empresa en Chile

POLITICA Y TRANSICION

MANUEL ANTONIO GARRETON / Partidos Políticos, transición y consolidación democrática • MARIO ALBURQUERQUE, EUGENIO RIVERA / El debate en torno a la concertación social y económica • AUGUSTO VARAS / Fuerzas Armadas y democracia

ECONOMIA Y TRANSICION

CARLOS OMINAMI, ROBERTO MADRID / Chile: Elementos para la evaluación del desarrollo exportador • JORGE ECHENIQUE / Las dos caras de la agricultura y las políticas posibles • HERNAN POZO, PILAR VERGARA / Políticas sociales y extrema pobreza en Chile

SOCIEDAD Y TRANSICION

JOSE JOAQUIN BRUNNER / La intelligentsia: escenarios institucionales y universos ideológicos • CLAUDIO RAMMSY, RAUL ROSALES / Iglesia y transición: notas para un marco interpretativo • GUILLERMO LABARCA / ¿Es necesaria una política para el arte? • MARIA ELENA VALENZUELA / Mujeres y política: logros y tensiones en el proceso de redemocratización • JOSE BENGOA / La cuestión indígena y la situación de las minorías étnicas • GONZALO FALABELLA / Trabajo temporal y desorganización social

DOCUMENTOS:

PRESENTACION: ALVARO DIAZ • PONENCIAS: SERGIO ARANCIBIA • SERGIO BITAR • JORGE DESORMEAUX • ALVARO DONOSO • ERNESTO EDWARDS • RICARDO FRENCH-DAVIS • GUSTAVO MARIN • CARLOS OMINAMI • HERNAN SOMERVILLE • JOAQUIN VIAL

sur
EDICIONES