

CENTRAL
AHC
021-1753
C.3

ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO



"Elementos para la discusión de una estrategia de desarrollo democrática, popular y nacional".

Alvaro García
Junio, 1980

"Elementos para la discusión de una estrategia de desarrollo democrática, popular y nacional".

Alvaro García
Junio, 1980

INDICE

	Pág.
1.- El nuevo tipo de partida: una economía al servicio de una minoría	1.-
1.1.- Una mayoría empobrecida	1.-
1.2.- Una minoría se enriquece	2.-
1.3.- Garantías y obsequios para el "socio"multinacional; la pérdida de soberanía nacional	3.-
1.4.- Una economía estancada que compromete el bienestar de las futuras generaciones	5.-
2.- Una estrategia alternativa de desarrollo democrático, nacional y popular	5.-
2.1.- La estructura económica debe ser el sustento material de la democracia civil y política	5.-
2.2.- Una economía al servicio del hombre	7.-
2.3.- Una economía dinámica, estable y responsable para con las generaciones futuras	7.-
2.4.- Un desarrollo autónomo y solidario con el resto de los países del tercer mundo	8.-
3.- Criterios de política en sectores claves para la estrategia de desarrollo	10.-
3.1.- Sector público	10.-
3.2.- Sector financiero	14.-
3.3.- Sector externo	17.-
3.3.1.- Políticas nacionales	18.-
3.3.2.- Política de integración	21.-
3.4.- Sectores productivos	22.-
3.5.- Sectores sociales y satisfacción de necesidades básicas	30.-
3.5.1.- Criterios para políticas de alimentación	36.-
3.5.2.- Criterios para política de vivienda	37.-
3.5.3.- Criterios para la política de salud	40.-
3.5.4.- Criterios para políticas de educación	42.-
3.5.5.- Criterios para políticas de seguridad nacional	46.-

	Pág.
.- Principios orientadores de la nueva institucionalidad económica	47.
.- Un Estado activo, democrático y responsable	47.
4.1.- Una economía donde coexisten la planificación y el mercado como instrumentos de asignación de recursos	48.
4.3.- Una economía pluralista	49.
4.4.- Una institucionalidad participativa	51.

1.- EL "ESTADO DE COMPROMISO" ARTIDA: UNA ECONOMIA AL SERVICIO DE UNA MINORIA

El punto de partida de una estrategia de desarrollo democrático, popular y soberana para Chile será el resultado de varios años de esfuerzo por refundar, sobre nuevas bases, el capitalismo en nuestro país. Después de prácticamente siete años de gobierno militar las características centrales del nuevo escenario nacional aparecen con claridad. El "Estado de compromiso" que existía en Chile, producto de la larga lucha democrática de nuestro pueblo, dió paso a un Estado antidemocrático que fomenta y protege las fuerzas concentradoras del poder y la propiedad sobre los medios de producción; que le abre las puertas al capital multinacional; que pone las bases del crecimiento económico sobre la miseria de la gran mayoría.

Este nuevo escenario económico, político y social define el punto de partida de nuestra estrategia de desarrollo y, por lo tanto, sus tareas prioritarias, sus restricciones y principales líneas de transformación y avances. Para evaluar las características centrales de este punto de partida de desarrollo, por lo menos, cuatro elementos fundamentales:

1.1.- Una mayoría empobrecida

El poder adquisitivo de un obrero con salario mínimo en 1979 era un 51,5% de lo que este era en 1972. La desocupación abierta o disfrazada (PEM) alcanza al 20% de la fuerza de trabajo; osea, cuatro veces superior al promedio que había presentado la economía chilena en las últimas décadas. Aproximadamente el 60% del sector reformado en el agro ha sido devuelto a sus antiguos propietarios (28%) o vendido a terceros, (30%) a esto se le debe sumar una parte de lo asignado en parcelas individuales ya que la falta de apoyo técnico y financiero para el pequeño productor hace absolutamente inviable su

gestión. Por razones similares, cientos de pequeños y medianos empresarios han tenido que cerrar o declarar en quiebra sus empresas. La magnitud de este fenómeno es evidente cuando se comparan las 368 empresas que quebraron el año 1979 o las 520 que quebrarían en 1980 de acuerdo a las tendencias actuales a las 25 y 28 que quebraron los años 1973 y 1974 respectivamente. Por último, el Estado no ha asumido su rol compensador de los desequilibrios sociales; por el contrario, el gasto fiscal per cápita en salud fue en 1978 un 64% de lo que era en 1972, en vivienda el 39% y en educación el 82%.

1.2.- Una minoría se enriquece

El empobrecimiento de la mayoría ha tenido como contraparte la concentración del ingreso y la riqueza. La mitad del patrimonio de las 250 empresas más grandes de Chile está en manos de tres "grupos económicos"; estos mismos han "comprado" la mayoría de los bancos y empresas que hasta 1973 eran de propiedad de todos los chilenos. Las tierras agrícolas y forestales están siendo concentradas en menos manos, al tiempo que se privatizan diversas empresas o instituciones, que por su situación en el mercado eran y son monopólicas (procesamiento de remolacha, venta de insumos y servicios del campo, mercados compradores de trigo y maíz, etc.).

Las bajas arancelarias ha beneficiado especialmente a este grupo en el comercio. Así tenemos que la importación de bienes de consumo contugrios cuyo 60% es consumido por el 20% más rico, ha crecido en un 29% desde 1970. En igual período la importación de bienes de capital sólo ha crecido en un 3% y el total de importaciones en un 39%.

Por último, datos tan discutidos como los de distribución del ingreso del Departamento de Economía de la Universidad de Chile, señalan que el ingreso medio del 10% más rico en 1978 era un 20 superior que el que tenían en 1972; en igual período todos los otros grupos de porcentajes habían experimentado una baja en su ingreso que fluctuaba en 12 y 21%.

1.3.- Perjuicios y obsequios para el "socio" multinacional; la pérdida de soberanía nacional.

El otro gran beneficiado, potencial va que aun no hace pleno ejercicio de sus garantías, por este proceso ha sido el capital multinacional. Crearle condiciones atractivas al capital multinacional ha significado que Chile se salga del Pacto Andino y que se haya impuesto un "estatuto para la inversión extranjera" contrario al interés nacional. Bajo cláusulas tales como el libre acceso a la economía, incluso retroactivamente; y la ausencia de negociación y control se han puesto a la venta bosques, minas, tierras agrícolas, islas y prácticamente todo lo que el capital transnacional le pueda interesar. Así y todo, el "socio multinacional" no se decide a venir; la inversión extranjera acumulada equivale a alrededor de un tercio de la de 1961, en moneda constante. Además, solo el 16% del flujo ha significado crear firmas nuevas; la mayoría de estas en el sector financiero.

Aunque la inversión extranjera ha sido poca presente una alta rentabilidad; la participación de la empresa transnacional en las ganancias de las su participación en el número de empresas en el sector manufacturero. Estas ganancias se han visto reforzadas por el "regalo" del gobierno ("por concepto de indemnización") de 400 millones dólares a las empresas norteamericanas que explotaban nuestro cobre y 100 millones a la ITT (que ha confesado su activa participación en el derrocamiento del gobierno democrático de Salvador Allende).

Por último, el país se enduda, a altas tasas de interés y cortos plazos de amortización, con la banca privada multinacional. Las condiciones y la esencialidad del endeudamiento con el exterior-en el presente modelo especialmente- lleva a ver con especial preocupación las cifras de deuda externa que ya alcanza los 9.000 millones de dóla

1. conomía estancada que compromete el bienestar de las futuras
aciones.

Si bien es cierto son reales las altas tasas de crecimiento alcanzadas por la economía en los últimos tres años -como nos recuerdan constantemente los personeros de gobierno- estas esconden el hecho de que el año 1979 es el primero de autentico crecimiento, después de la depresión de 1945. Hasta el año pasado la economía sólo se recuperaba, lentamente, del "shock" que le aplicó el gobierno. El mejor síntoma de la debilidad de este "crecimiento" es que, de mantenerse las actuales tasas de crecimiento, sólo en el año 1983 la economía chilena llegará a un nivel similar de producto al que se habría obtenido de aplicar una tasa de crecimiento equivalente a la del período de 1940-1970, -de por sí bajo y criticado-

Sin embargo, esta economía que recién se recupera no es la misma de antes. Ha crecido el ya abultado sector terciario, mientras que la industria manufacturera en 1979 produjo un 88,6% de lo que se había producido en 1972. En el sector agrícola, la producción de cultivos anuales en 1978 era un 27% inferior a la de 1974; no sólo eso, sino que todos los rubros de producción agropecuario -con la sola excepción del sector frutícola- han disminuido su producción respecto a los primeros años del decenio. La tan mentada expansión del sector frutícola obedece exclusivamente a la producción de huertos plantados con anterioridad a 1973.

A la falta de dinamismo de la economía en su conjunto y al definitivo estancamiento de los sectores productivos se le suma la incapacidad de acumular que el presente modelo ha demostrado. En 1979 se logró la tasa de inversión más alta del último sexenio (12%) que aun es considerablemente inferior a la ya baja tasa de inversión que Chile tuviera en la década 1960-1970 (15,4%). Esta bajísima tasa de inversión no sólo contribuye a explicar la falta de dinamismo de la econo

mía; sino, además, compromete el bienestar de las futuras generaciones.

Esta rápida revisión del nuevo escenario económico nacional lleva a una simple conclusión: la economía puede crecer y la inflación puede disminuir sin que por eso se beneficie la mayoría del pueblo; las exportaciones no tradicionales pueden aumentar y los créditos externos pueden ser voluminosos, pero nada de eso asegura el bienestar de la mayoría. Por el contrario, la realidad demuestra que los únicos beneficiados, los únicos que "progresan", los únicos más libres, son los pocos chilenos allegados al poder totalitario y monopolístico. Es ante esta realidad que la mayoría de los chilenos protestan y se plantean la necesidad de iniciar un verdadero proceso de desarrollo; entendido (porque el desarrollo es) este como el mejoramiento permanente y constante de las condiciones de vida de la mayoría.

2.- UNA ESTRATEGIA ALTERNATIVA DE DESARROLLO DEMOCRÁTICO, NACIONAL Y POPULAR.

La gran mayoría de los chilenos se rebelan contra los resultados y principios orientadores básicos del actual modelo económico; ven en él la antítesis de sus intereses y aspiraciones. Una propuesta alternativa debe fundarse en los intereses de la mayoría y, por esto, en los principios de libertad, democracia, soberanía y bienestar para todos los chilenos. La nueva economía se debe fundar sobre los siguientes principios básicos:

- La estructura económica debe ser el sustento material de la democracia civil y política.

La democracia civil y política debe verse reflejada en la estructura económica; por esta razón, no pueden existir grupos económicos -nacionales o extranjeros- que por su importancia en la estructura de la propiedad y/o por su poder financiero sean capaces de definir o afectar el rumbo que la sociedad en su conjunto debe darse. Es tarea

fundamental, por lo tanto, desarticular los grupos económicos que hoy dirigen la estructura económica y política nacional. En cambio de es una monopolizada u oligopolizada en manos privadas que hoy tiene la estructura económica, debe surgir una caracterizada por el pluralismo económico donde coexisten variadas formas de propiedad sobre los medios de producción y cada una de ellas cuenta con el apoyo técnico y financiero que las hace viables.

El Estado -esencialmente democrático y participativo- debe velar por la creación de una estructura democrática sobre la propiedad de los medios de producción y en general por los intereses de las grandes mayorías. Por lo tanto, se debe constituir en el centro ejecutivo de conducción de la economía de tal forma de asegurar que los objetivos que la sociedad se ha planteado se lleven a efecto. En especial, deberán actuar como ente compensador de los desequilibrios económicos y sociales producidos o agudizador durante el régimen militar para así avanzar hacia una sociedad donde efectivamente exista una igualdad de oportunidades.

Una sociedad como un Estado efectivamente democrático requieren de una elevada y comprometida participación de todos los chilenos en la conducción del proceso económico. Por esta razón se debe impulsar la creación de instancias colectivas de decisión y establecer canales efectivos de comunicación entre estas instancias y las agencias estatales a cargo de la conducción económica. Un requisito esencial para hacer efectiva esta participación es la desconcentración funcional y geográfica del proceso de toma de decisiones. Esta desconcentración, sin embargo, no debe ser contradictorio con la conducción coherente del conjunto del proceso económico.

2.2.- Una economía al servicio del hombre.

El objetivo central del esfuerzo productivo nacional debe ser dar acceso, en forma dinámica, a los bienes y servicios de consumo básica a toda la población. Esto significa subordinar todos los otros objetivos económicos a este esfuerzo central de mejorar permanente y constantemente las condiciones de vida de la mayoría.

El trabajo productivo no es sólo un derecho humano sino, además, debe ser el mecanismo central mediante el cual se asegura que, al menos, las necesidades de consumo de bienes de cada hogar puedan ser satisfechas con el ingreso de este. Por lo tanto, la satisfacción de necesidades básicas y la generación de empleo productivo se convierten en los dos principios orientadores del crecimiento económico. Sólo de esta forma se asegura que el país crezca para mejorar las condiciones de vida de la mayoría.

2.3.- Una economía dinámica, estable y responsable para con las generaciones futuras.

La satisfacción dinámica de las necesidades básicas para las generaciones presentes y futuras sólo se puede lograr mediante un proceso de crecimiento económico dinámico y persistente. Por lo tanto, el proceso de desarrollo debe orientarse hacia la utilización responsable, plena y eficiente de todos los recursos productivos disponibles (humanos, naturales y financieros). El uso de estos recursos debe ser compatible con la preservación de los equilibrios económicos y ecológicos fundamentales de tal forma de asegurar una tasa de acumulación de capital físico y humano, la preservación de los recursos naturales necesarios para asegurar el bienestar de las futuras generaciones.

El Estado tendrá un rol fundamental en la regulación y racionalización del esfuerzo de la sociedad para lograr los objetivos que este le ha dado; esto se hará mediante un sistema de planificación del Estado que asumirá la tarea de regular y promover el desarrollo. Este sistema de planificación deberá poner especial énfasis en la compatibilización de los objetivos de corto plazo -entre los que se incluye la preservación de los equilibrios financieros y externos fundamentales- con los objetivos de transformación y crecimiento para el largo plazo.

El Estado además, debe tener un rol activo y primordial en la inversión en recursos humanos, ciencia y tecnología, extensión e infraestructura física. La inversión directa y administración eficiente de las empresas públicas debe permitir que, al menos, algunas de estas se conviertan en un eje central del impulso de acumulación de capital. Para esto deben definirse claramente las áreas y fracciones de la economía donde el Estado participará directamente, como los criterios de eficiencia para las empresas públicas. Por último, el Estado debe asegurar que el sector privado pueda cooperar con la consecución de los objetivos planteados en la estrategia de desarrollo creando mecanismos que permitan la sobrevivencia de diversas modalidades de propiedad y gestión de la empresa, por tanto, apoyando financiera y técnicamente a estos sectores.

2.4.- Un desarrollo autónomo y solidario con el resto de los países del tercer mundo.

La comunidad nacional es quien debe definir y potenciar su propio desarrollo. Por lo tanto, una estrategia auténticamente nacional debe buscar un alto grado de autodeterminación económica y política sin desconocer que dado el tamaño del mercado nacional, la dotación de recursos productivos del país y las características de la

tecnología moderna es necesario lograr un alto grado de integración de nuestra economía en el mercado internacional. Por lo tanto, se debe buscar un aprovechamiento óptimo del comercio internacional en base a las ventajas comparativas existentes y potenciales.

El crecimiento de insatisfacciones y frustraciones históricas en el proceso de integración de nuestra economía a la economía mundial, como es también la experiencia de otros países subdesarrollados, plantea la necesidad de enfrentar esta tarea en forma solidaria con otros países del tercer mundo.

Los países Latinoamericanos, a través de acuerdos de integración regional o subregional, deben fortalecer en conjunto su capacidad para producir y/o adecuar una gama cada vez mayor de bienes intermedios y de capital en condiciones de creciente eficiencia económica. Al mismo tiempo que se amplía el mercado de exportaciones hacia el interior de la región y el resto del mundo. Aisladamente, cada uno de nuestros países no puede tomar esta tarea, sino a un costo innecesariamente alto. Por esto es que un programa auténticamente nacional debe tener una vocación Latinoamericana. Debe promover un acuerdo de integración económica en América Latina que vaya más allá del simple mercado ampliado; avanzando hacia la definición progresiva de una estrategia común de desarrollo, en el entendimiento que esto no es incompatible con la preservación de la libertad de cada país para decidir soberanamente sobre las formas internas de organización política, económica y social.

En conjunto con el resto de los países del tercer mundo se debe avanzar en fortalecer la capacidad de negociación de nuestros países con los grandes centros económicos y disminuir la vulnerabilidad de nuestras economías a las fluctuaciones de la economía mundial. En este sentido valoramos esfuerzos tales como el CIPEC, el movimiento de países no alineados y otros que tienden a fortalecer la posición

s países subdesarrollados.

En una estrategia de desarrollo autónomo el Estado le corresponde el rol de interlocutor con el sistema internacional y la empresa transnacional. En especial el Estado debe controlar la aplicación de un estatuto para la inversión extranjera acorde con la preservación de la soberanía nacional a la vez que regula el endeudamiento público y privado con el exterior.

3 - CRITERIOS DE POLÍTICA EN SECTORES CLAVES PARA LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

Los principios orientadores básicos, que se definieron en el punto anterior, deben plasmarse en políticas concretas en cada uno de los sectores de la economía. La forma y contenido que estas políticas adquieran estará fundamentalmente determinado por las características que presente el país y su economía, en el momento de iniciar la implementación de una estrategia de este tipo. Sin embargo, desde ya se pueden avanzar ciertos criterios que debieran ayudar a definir las distintas políticas sectoriales que harán realidad los objetivos centrales de la estrategia de desarrollo. Para hacer esto hemos seleccionado cinco sectores claves: público, financiero, productivos, externo y sociales.

3.1.- Sector Público

El rol del Sector Público y sus formas concretas de acción en el sistema económico deben ser perfectamente coherentes con la estrategia de desarrollo propuesta y con el marco político institucional establecido bajo las nuevas condiciones. Los principales criterios que priorizarían la acción del Sector Público garantizando, a este nivel, la coherencia anteriormente señalada, serían los siguientes:

a) Sector Público promotor del desarrollo e instrumento básico para la aplicación del programa de transformación y crecimiento.

El aparato público será el instrumento más poderoso para la promoción del desarrollo y para generar una distribución crecientemente equitativa de los beneficios del crecimiento económico.

b) Dirección Económica Efizaz y Democrática.

El desarrollo adecuado de la estrategia propuesta exige una dirección económica homogénea y eficaz que permita aprovechar de manera óptima los recursos y potencialidades tanto del sector público como privado. Los instrumentos básicos que se emplearán para asegurar una correcta orientación y coordinación de la actividad económica serán la planificación democrática y el mercado.

La planificación será democrática porque estará basada en la amplia participación de la población en la formulación, aprobación, implementación, evaluación y control de los planes y programas, y porque será utilizada por autoridades democráticamente generadas y sujetas a control y remoción también democráticos.

Se reconoce la validez y utilidad del mercado en este contexto, por lo que funcionará libremente dentro de un rango amplio establecido por la planificación aprobada democráticamente. Los límites de la planificación, y por tanto el rango de funcionamiento libre del mercado serán determinados por la Constitución y las leyes.

c) Sector Público como instrumento e instancia para el permanente perfeccionamiento de la participación democrática.

El Sector Público tendrá un carácter democrático de origen, pero eso no es suficiente: se requiere un rol activo en este campo que asegure una participación democrática creciente tanto en la planificación como en el uso del poder público, en su control y en su evaluación. Para estos efectos la estructura del sector público deberá combinar grados flexibles de descentralización y desconcentración funcional y territorial, buscando armonizar las necesidades de participación, con las exigencias de unidad de criterios en determinadas variables y niveles.

d) eficiencia de las Empresas Públicas.

Toda empresa por el solo hecho de emplear recursos humanos, materiales y financieros del país debe ser eficiente, independiente de su carácter privado o público. Las empresas públicas no formarán necesariamente un conjunto homogéneo desde el punto de vista de su actividad, combinación de factores, complejidad tecnológica, trascendencia nacional, etc., por lo tanto tampoco serán respecto de los objetivos que se le asignen; esto puede crear dificultades respecto a la interpretación y medición de la eficiencia de cada una de ellas. Una aproximación al problema debiera considerar:

- Deberá evitarse asignar a las empresas estatales objetivos múltiples e incompatibles.
- A cada empresa estatal se le asignará un número mínimo de objetivos debidamente priorizados.

- El Estado no utilizará empresas estatales para el cumplimiento de objetivos para los cuales tenga instrumentos alternativos más eficientes.
- Algunas empresas estatales deberán ser eficientes en un contexto de mercado de modo que su eficiencia será medida por su rentabilidad en ese mercado.
- Las empresas a las cuales se le asignan objetivos más complejos serán evaluadas según el costo de cumplimiento de tales objetivos. Las formas de medición de la eficiencia serán definidas con anterioridad y de manera externa a la empresa.
- Las empresas gozarán de un alto grado de autonomía operacional, pero los objetivos principales, sus programas de inversión de largo alcance y la utilización de sus excedentes serán definidos de manera externa a la empresa.
- Las remuneraciones directas e indirectas de los trabajadores de las empresas públicas estarán ligadas a la eficiencia de éstos, de acuerdo a los criterios anteriores.

En definitiva, se deberá definir criterios, formas orgánicas e instrumentos técnicos que aseguren el máximo de eficiencia social de las empresas e impidan el uso antidemocrático del poder económico estatal.

e) Sector Público como balanza de apoyo al Sector Privado.

El desarrollo de la estrategia requiere del funcionamiento eficiente y coordinado de las empresas públicas y privadas, en sus diferentes modalidades. El Sector Público desarrollará un rol

muy activo para proveer a las empresas de un marco de referencia claro y estable para realizar sus actividades y creará los mecanismos necesarios para dotarlas de la asistencia técnica y financiera necesarias, a costos compatibles con los objetivos perseguidos.

Por otra parte, los resultados de los esfuerzos públicos en innovación y adaptación de tecnologías podrán ser extendidas para su aplicación tanto en las áreas pública como privada.

Del mismo modo, se deberá estimular todas las iniciativas creadoras generadas por el sector privado y que sean funcionales a la estrategia propuesta.

f) Restricciones del Medio Ambiente al Desarrollo del Proceso Productivo.

El sector público se preocupará de respetar y hacer respetar las restricciones que el medio ambiente impone a la explotación y manejo de los recursos naturales y al desarrollo de otras actividades productivas.

Se reconocerá de manera amplia el derecho de las comunidades locales y regionales a participar en las decisiones públicas y privadas, de localización de inversiones que pudieran afectar el medio ambiente natural y/o las condiciones de vida de la población.

3.2.- Sector financiero

La estructura de propiedad y las normas de operación que rijan el funcionamiento del sistema financiero nacional tienen una importancia decisiva tanto en el carácter del proceso de desarrollo económico como en la distribución de los frutos que él genera.

La experiencia de los últimos 6 años en esta materia demuestra de manera clara que el control privado inestricto del sector financiero contribuye en forma decisiva a fomentar un grado creciente de concentración tanto en los patrimonios productivos como en los ingresos y pagos a los factores económicos. Por lo tanto, es en este sector donde se debe actuar prioritariamente para desarticular los grupos económicos, expropiando aquellas instituciones financieras que se han convertido en el corazón del proceso de concentración. Debido a lo anterior, la errática y anormal situación de los mercados financieros en este período ha resultado en una irracional desviación de los recursos financieros hacia actividades especulativas y de intermediación, premiando la asignación estéril del dinero hacia estas actividades y castigando con tasas usurarias el uso productivo del dinero por parte de las empresas y sectores directamente productivos. Estas dos cuestiones señalan la importancia de impedir que este sector se rija exclusivamente por criterios de rentabilidad privada y, por lo tanto, el necesario control que el Estado debe tener sobre la actividad de este sector. Planteamos en consecuencia una drástica reordenación del sistema bancario y financiero del país. Esta reforma de la institucionalidad financiera deberá contemplar los siguientes elementos:

- a) Implementación de mecanismos de control social en la propiedad y administración de las empresas financieras que aseguren el manejo de estos organismos para beneficio de todos los productores y consumidores y no solamente en interés exclusivo de sus propietarios. De esta forma se impedirá que el sistema financiero facilite el proceso de concentración.

Este control se ejercerá mediante la participación del Estado o de organismos intermedios en la propiedad y dirección de las distintas empresas financieras.

- b) Definición e implementación de una política financiera racional por parte de los organismos técnicos estatales (Banco Central y Superintendencia de Bancos), quienes supervigilarán y dirigirán su aplicación mediante las atribuciones institucionales existentes.

Esta política deberá buscar como objetivos la mantención de tasas de interés razonables y adecuadas tanto para el ahorrante como para el usuario de créditos y el acceso al crédito en esas condiciones para los distintos sectores productores y consumidores que requieran de estos servicios. Mediante esta regulación activa del costo y flujo del crédito se asegurará la utilización eficiente del capital y el acceso a él de sectores productivos postergados.

- c) Asegurar el logro de una tasa de inversión coherente con los objetivos de crecimiento económico. Si se plantea crecer a tasas normales que fluctúan entre el 6 y 8%, habrá que duplicar la actual tasa de inversión. Para lograr esto el Estado deberá asegurar un monto de inversión pública considerablemente superior al actual e incentivar y promover el ahorro e inversión privada productiva. Para este efecto el Estado puede utilizar los siguientes mecanismos:
- La colocación de títulos de ahorro reajustables que protejan al ahorrante con un interés real adecuado.
 - La colocación de créditos de fomento de mediano y largo plazo, con tasas de interés reales pero razonables, inferiores a los niveles usurarios observados en los últimos años.
 - La captación, a través de la política tributaria, de las rentas monopolísticas y utilidades excesivas, que se generan en el

proceso económico y suplementar con ellas el ahorro nacional, con fines de capitalización.

- La constitución de un Fondo de Capitalización de los Trabajadores, integrado por los excedentes de la seguridad social, manejados por los propios trabajadores, a fin de impulsar la creación de empresas productivas.
- La creación de un Fondo Nacional de Garantía que facilite el acceso al crédito a la pequeña y mediana empresa.
- La regulación de la entrada y salida de capitales y créditos externos según la situación monetaria y de balanza de pagos.
- El restablecimiento y adecuación de un Sistema Nacional de Ahorro y Préstamos para la vivienda de los sectores de ingresos medios y bajos con tasas subsidiadas de interés según es trato.

3.5.- Sector externo

Como ya se planteó, una estrategia racional de desarrollo para la economía chilena debe contemplar un alto grado de integración de nuestra economía con el mercado internacional. Para convertir esta condición de eficiencia económica en una herramienta de eficiencia social, es decir, que se consiga un ritmo de desarrollo de las fuerzas productivas internas vinculado a la satisfacción de las necesidades básicas de las grandes mayorías, es indispensable que esta relación con la economía mundial sea un proceso dirigido y orientado por el Estado como representante de los intereses de esas mayorías.

La experiencia de los últimos 6 años demuestra que abrir enteramente y sin orientación ninguna la economía nacional al libre juego de

Los flujos de los mercados internacionales de productos y de capitales, aunque dinamiza algunos sectores productivos y genera algunos efectos de mayor racionalidad económica, también produce graves distorsiones económicas y conlleva profundas aberraciones desde el punto de vista de la justicia social.

Un elemento fundamental en la futura política de comercio exterior será la búsqueda de formas de integración de la economía chilena en organismos de carácter supranacional como el Pacto Andino y ALAC que permitan operar a la economía chilena con mercados naturales más amplios y además otorguen cierta fuerza y poder a nuestras posiciones en el concierto internacional. De esta manera se hará posible el desarrollo de ciertas ramas industriales que progresivamente alcanzarán niveles de productividad y tecnología competitivos en el mercado internacional abierto.

En materia de criterios de política específica para el sector externo podemos diferenciar entre aquellos que se refieren al ámbito nacional y aquellos cuyo referente es un mercado común o acuerdo de integración.

3.3.1.- Políticas Nacionales

- a) Ampliación y diversificación de las exportaciones. Se debe poner especial énfasis en la producción de bienes exportables no-tradicionales. Esto significa proteger aquellos sectores que presenten ventajas dinámicas en el comercio exterior (o como sustituidor de importaciones). En esta área -bienes exportables o sustitutivos de importaciones- los criterios de mediano y largo plazo (ventajas dinámicas) deben subordinar a los de tipo coyuntural (maximización del empleo, por ejemplo). Sobre todo en aquellas actividades que han crecido al am-

paro de políticas proteccionistas en condiciones de desigualdad en la distribución del ingreso.

Como norma general, sin embargo, se debe mantener una estructura tarifaria reducida que facilite la especialización de la economía chilena y permita a los consumidores disponer de ciertos bienes importados a precios ventajosos.

- b) Estabilización del ingreso proveniente de las exportaciones. Se debén crear empresas estatales especializadas por productos de exportación -especialmente en aquellos rubros, como el cobre, sujeto a grandes fluctuaciones- que serán intermediarias entre el productor nacional y el mercado mundial. Estas empresas tendrán la función de aislar de las fluctuaciones del comercio internacional y del tipo de cambio -a través del establecimiento de fondos de estabilización- al productor nacional.
- c) Política de importaciones. Esta debe ser consecuente con el programa de satisfacción de necesidades básicas (importación de bienes de consumo al alcance de las grandes masas) y de generación de empleo (importación de tecnología adecuada a la disponibilidad de recursos en el país).

Se debe establecer un instituto fiscalizador de importaciones que determine que bienes deben estar afectos a un impuesto especial ya que su utilización o consumo no es coherente con los objetivos de la estrategia de desarrollo.

- d) Nacionalización de las grandes explotaciones mineras que pudieran estar en manos de extranjeros, como de las grandes empresas manufactureras y agroindustriales; hegemonizando a nivel nacional el proceso de toma de decisiones de inversión y producción en sectores estratégicos.
- e) Política de Balanza de Pagos. Dadas las políticas anteriores la balanza comercial no debiera constituir el principal problema. En todo caso, se debe mantener un manejo realista de un tipo de cambio único vinculando su nivel a los movimientos de precios internos y externos. La cuenta de capital, dado el nivel de endeudamiento externo acumulado, se convertirá en la preocupación central. La estrategia de rechazo de la deuda en su conjunto es aceptable 1/ ya que el país no está en condiciones de enfrentar una posición autárquica que esta solución conlleva. Se debe negociar la deuda tratando de obtener aplazamientos y nuevos préstamos "blandos" para el pago de las cuotas. También se debe buscar la ayuda en bienes o en divisas de libre disponibilidad de parte de países que solidarizan con el nuevo rumbo que emprende Chile. En todo caso, el esfuerzo interno debe tender a adquirir cada vez una mayor gravitación.
- f) Desarrollar un esfuerzo concertado con otros países subdesarrollados para: estabilizar los precios de los productos básicos; establecer algún tipo de asistencia multilateral, en sustitución del préstamo bilateral y conseguir que se abran los mercados de los países centrales a

1/ Se puede considerar el no pago de ciertos préstamos que se hayan otorgado con la clara conciencia que perjudicaban a la gran mayoría del país.

las exportaciones del mundo subdesarrollado. A través de estos acuerdos se mejorarán y, más tarde, estabilizarán los ingresos provenientes del exterior.

3.3.2.- Política de Integración

- a) Los dos principios fundamentales que enmarcan y orientan el programa de integración debieran ser: i) la búsqueda de uniformidad de criterios y acción conjunta para resolver problemas comunes; y ii) el respeto por las modalidades particulares que cada pueblo decide imprimir a su realidad nacional.
- b) Regulación común a la inversión y aporte tecnológico extranjero. De esta forma se asegura que la inversión y tecnología que proviene del extranjero beneficie realmente a nuestros países y se mantenga la capacidad de decidir sobre la conformación y el destino de nuestras economías.
- c) Un nuevo modelo de industrialización sustitutivo que desplaze una buena parte del esfuerzo a una dimensión regional. Modelo que será factible por el mayor espacio económico que se adquiere y que se apoye en una política común de ampliación de la capacidad productiva y los mercados internos. Se debe poner especial énfasis en la producción de bienes intermedios y de capital, donde existirán mayores oportunidades de aprovechar la economía de escala dentro del mercado ampliado.
- d) Propender a una estructura productiva cada vez más eficiente de modo que las exportaciones se proyecten a mercados extraregionales. Para esto es necesario la acción

planificada y conjunta en programas de desarrollo sectorial que impulsen aquellas actividades que se consideren esenciales.

e) Aprovechar la experiencia del Mercado Su-regional Andino que es particularmente rica en este sentido. Fundamentalmente en lo que respecta a acuerdos como:

- El Estatuto al Capital Extranjero.
- El Programa de Liberación del Comercio Recíproco.
- El Area de Programación que incorpora el Acuerdo de Cartagena.
- Aranceles Externos Comunes.

3.4.- Sectores Productivos

El contenido central o elemento ordenador de la política hacia los sectores productivos será el de satisfacer en forma creciente las necesidades básicas de los chilenos. Esto, entre otras cosas, significa incentivar en forma selectiva y planificada el desarrollo de las áreas claves de producción para la satisfacción de las necesidades básicas. Además, se debe promover una política de exportaciones que genere divisas para el crecimiento autosustentado del país e indirectamente -a través del comercio internacional- provea ciertos bienes de consumo básico. Por último, se debe fomentar la construcción de un núcleo dinamizador de la economía que incluye las actividades destinadas a la fabricación de bienes de capital en consonancia con un instituto encargado del desarrollo científico y técnico y de la capacitación de trabajadores, técnicos y profesionales.

Los sectores productivos se organizarán, por tanto, alrededor de cuatro categorías fundamentales que se resumen en el siguiente cuadro:

CUADRO 1

SECTORES PRODUCTIVOS

	INCORPORACION CON EL TIEMPO			
CATEGORIAS	NUCLEO ORGANIZADOR	PRODUCCION DE BIENES ESENCIALES	GENERACION DE DIVISAS	PRODUCCION BIE NES NO ESENCIALES
FUNCIONES	<ul style="list-style-type: none"> -Productor de bienes de capital y tecnología -Sostiene competitividad internacional -Genera condiciones para penetrar mercado internacional. -Creación de tecnología de acuerdo a dotación nacional de recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> -Sistema "Agro-industrial Alimenticio" que provea asistencia técnica, financiera y asegure canales de comercialización. -Asegurar la producción o importación de una canasta de bienes esenciales. 	<ul style="list-style-type: none"> -Modificar favorablemente la participación de Chile en el mercado mundial. -Acumulación de capital. 	<ul style="list-style-type: none"> -Todo el resto de unidades productivas. Por lo tanto no todas serán suntuarias. En el tiempo este sector se "fundirá" con el productor de bienes esenciales. -Acumulación de capital. Traspaso de excedente a otros sectores.

Como ya se dijera, para satisfacer las necesidades básicas es esencial tender hacia la generación de empleo productivo para toda la fuerza de trabajo. Por lo tanto, el segundo elemento ordenador de las políticas hacia los sectores productivos es la generación de empleo productivo y, por lo tanto, la búsqueda de condiciones necesarias para un crecimiento de la productividad, los ingresos y la oportunidad de acceso a la tecnología de la pequeña y mediana empresa rural y urbana. Ya que es en estos sectores donde se agrupa la mayoría de productividad.

La estrategia de desarrollo para los sectores productivos, por lo tanto, se orienta a satisfacer necesidades básicas con una modalidad de crecimiento balanceado que persigue la superación de la heterogeneidad estructural. Esta estrategia de desarrollo balanceado debe compatibilizar la existencia de núcleos económicos capaces de desarrollar una parte sustancial de la acumulación de capital, de la generación de divisas y de la creación y difusión del progreso técnico con un programa de apoyo a la pequeña y mediana empresa. En este sentido, el concepto de desarrollo balanceado tiene un carácter dinámico ya que se mantienen sectores con distintos niveles de productividad y escala de producción, pero la economía se orienta hacia un desarrollo homogéneo y articulado.

De lo anterior se puede concluir que los criterios prioritarios de política en los sectores productivos deben referirse al núcleo dinamizador, a los sectores productores de bienes esenciales y a los sectores generadores de divisas.

a) El núcleo dinamizador

Este sector, clave para el crecimiento de la economía, están a cargo del desarrollo científico y tecnológico y de la fabricación de medios de producción, como la adecuación de los importados, de acuerdo a la disponibilidad de recursos productivos en el país. Esto significa que la tecnología debe tener las siguientes características:

- Intensivas en el uso de trabajo. En ciertos casos se pueden encontrar tecnologías intensivas en el uso de capital pero que requieran de mano de obra no calificada para su uso (industria electrónica, por ejemplo).
- Uso primordial de materias primas e insumos nacionales.

- factible de ser utilizada por la PME. Este es un problema de escala como del conocimiento técnico que requiere su utilización.
- Uso de fuentes de energía descentralizadas y renovables.
- Uso de la menor cantidad de divisas posibles.

La reincorporación al Pacto Andino u otro acuerdo regional no sólo estimulará al sector industrial, sino, además exigirá avanzar en ciertas áreas de especialización productiva en forma prioritaria. De esta forma se asegurará la eficiencia económica necesaria para ser competitivos a nivel regional y se avanzará en la generación de condiciones para penetrar en mercados internacionales cada vez más amplios.

b) El sector productor de bienes de consumo básico y la pequeña y mediana empresa (PME).

Como ya se dijera el objetivo central del modelo consiste en expandir la oferta de bienes de consumo básico. En este sentido es fundamental que el Estado sea capaz de controlar la producción y los precios en aquellas firmas con características monopolísticas u oligopólicas que producen bienes esenciales. En este sector además se concentra el grueso de las PME (alimentos, calzado y vestuario, textiles y muebles y accesorios), es aquí también donde el efecto de aumentos en la demanda final sobre el empleo y la producción es más grande -particularmente para la PME- y donde la relación capital-trabajo es más baja y, por lo tanto, aminora las exigencias de inversión -nuevamente refiriéndose a la PME-. Por lo tanto, el impulso a las PME no sólo tiene un fin redistributivo; sino, además, está de acuerdo con la mantención de un gran franja de empresas

privadas no monopolísticas y es coherente con las restricciones de fondos para invertir que ya se preen. El desarrollo y crecimiento de la PME debe ser función de la demanda derivada del crecimiento de la economía en su conjunto, y del poder de compra de la clase trabajadora en particular. Esta demanda, y por lo tanto las áreas de crecimiento para la PME, se puede desagregar en las siguientes actividades:

- a) Producción de bienes y servicios para los hogares de menores ingresos. Los estudios sobre la estructura del gasto de consumo de estos hogares indican que la elasticidad de ingreso de la demanda por bienes no-alimenticios es muy alta y, por lo tanto, se generará un espacio de producción que puede ser cubierto por la PME, en aquellos casos que no existan grandes ventajas de producción a escala o estos sean inferiores a los costos de transporte;
- b) La segunda área está constituida por la producción de partes, piezas y servicios para la gran empresa. El aumento de la producción agrícola e industrial produce efectos cadena hacia atrás y hacia adelante. Los primeros incluyen aumentos en la demanda por herramientas y equipos, servicios de reparación, venta de insumos y construcción. La segunda incluye actividades de procesamiento, transporte y comercialización de productos. Este tipo de actividades normalmente puede ser desarrollado más efectivamente por la PME ya que presenta un alto grado de especialización, ausencia de economías de escala y una alta dispersión regional.

Para que la PME cumpla efectivamente este rol y así se avance en la consecución del objetivo de generación de empleo se proponen las siguientes medidas de políticas económicas:

- acabar con las distorsiones de precios que perjudican a la PME;
- limitar la operación de grandes unidades productivas en sectores productivos que presenten: alta elasticidad de sustitución entre capital y trabajo, no existan economías de escala no compensadas por costos de transporte y funcionen en rubros o localidades con mano de obra excedente;
- Crear canales de abastecimiento de insumos para la PME;
- crear servicios de asistencia técnica para la PME en todas aquellas áreas necesarias para su desarrollo eficiente y facilitar la adquisición de nuevas tecnologías;
- establecer líneas de crédito de fomento con plazos y costos adecuados a la realidad de la PME;
- vincular estas empresas a las actividades más dinámicas del Estado.

Además, el programa de apoyo a la PME, como el proceso de planificación, sería facilitado mediante la formación de núcleos económicos complementarios (NEC). Estos NEC serán la base fundamental en que se construya el Sistema Nacional de Empresas de Trabajadores y Cooperativas. Los NEC se desarrollan mediante la integración cooperativa de diversas PME que funcionen como partes complementarias en un proceso productivo (bienes primarios, comercialización y transporte, producción de bienes intermedios o de consumo final, distribución, almacenamiento). Los NEC podrían constituir polos de desarrollo regional, especialmente en el sector rural, que

tiende a desconcentrar geográficamente el proceso de desarrollo.

c) Sector generador de divisas

Al interior de este sector se deben distinguir dos tipos de industrias aquellas que con ventajas comparativa dinámica cuyo desarrollo e inserción en el mercado internacional debe ser fomentado e impulsado por el Estado y, aquellas con ventajas estáticas cuyo origen es normalmente un recurso natural.

Respecto a aquellos sectores en que se propone una activa participación del Estado orientada a crear ventajas comparativas se propone actuar en los siguientes planos:

- Asesoría técnica y comercial que facilite el aprovechamiento de su potencial exportador a todo tipo de empresa ubicada en estos sectores.
- Implementación de un sistema de subsidios temporales a las actividades industriales de exportación, que permitan a ciertas ramas industriales prioritarias su desarrollo y la obtención de niveles competitivos de productividad y precios en los mercados internacionales.

Respecto a los sectores que exportan recursos naturales, eia borados o no, se deben considerar las siguientes cuestiones:

- Los recursos naturales constituyen un evidente potencial de Desarrollo, especialmente aquellos donde se dan las mayores ventajas comparativas (cobre, forestal, pesquero y frutícola). Por lo tanto, el desarrollo de estos sec

tores debiera incentivarse y orientarse.

- El Rol fundamental de este sector debiera ser la generación de excedentes económicos y la generación de divisas para el país a través de la exportación de estos productos. Esto último debe compatibilizarse, sin embargo con las demandas internas ligadas a la satisfacción de necesidades básicas de la población.
- De este Sector no debe ni puede esperarse mucho en términos de generación de empleo. El efecto fundamental del desarrollo de este sector sobre el bienestar colectivo es por la vía de la transferencia de excedentes.
- El Estado debe jugar un rol fundamental en la generación de excedentes y en la transferencia de ellos hacia otras esferas de la sociedad. Ello no implica que el Estado deba necesariamente controlar el proceso productivo en estos sectores. Sí implica que el Estado se reserve el derecho de apropiarse del mayor porcentaje posible de los excedentes que se generen, ya sea por la vía de royalties, impuestos diferenciados, impuestos escalonados u otras vías.
- En el caso específico del cobre, el Estado debe ser el agente central del proceso de expansión de este sector aunque ello no implica negar las posibles contribuciones de empresas privadas nacionales o extranjeras al desarrollo de estas actividades. Por ningún motivo se aceptará la enajenación de recursos nacionales tales como se han realizado en los casos de la Disputada, Peñón Lambres y Andacollo, ya que los intereses nacionales no han sido debidamente cautelados.

Por otra parte, el Estado deberá reinvertir cuantiosos recursos en la minería del cobre, ya que es necesario superar el negligente manejo que las autoridades económicas han tenido en esta materia, ya que por razones poco claras, han impedido la realización de las inversiones necesarias para el adecuado funcionamiento y expansión de las empresas de la Gran Minería.

- En todo caso, y de acuerdo a la tradición jurídica del país, en la nueva Estrategia de Desarrollo el Estado reivindicará la propiedad absoluta e inalienable del Estado sobre todos los recursos minerales.

En resumen, Chile posee en sus recursos naturales un gran potencial de desarrollo, pero el que la explotación de estos se transforme en bienestar de la masa de la población requiere de un Estado con voluntad política y con capacidad técnica y administrativa para orientar y programar el desarrollo de estos sectores, para captar los excedentes que en estos sectores se generen y para redistribuirlos de acuerdo a los grandes objetivos nacionales:

3.5.- Sectores sociales y satisfacción de necesidades básicas.

Como ya se planteó anteriormente los objetivos sociales son preeminentes en esta estrategia de desarrollo. Por lo tanto, estos objetivos deben estar presentes en el establecimiento de criterios de política para el conjunto de los sectores en la economía. Esto es, el conjunto de las políticas deben ser conducentes a la creación de una estructura socioeconómica adecuada a la satisfacción de necesidades básicas; pero, en particular, deben existir ciertas políticas del sector público destinadas a proveer algunos bienes y servicios esenciales que constituyen elementos fundamentales en

canasta de satisfactores de necesidades básicas. Por lo tanto, se puede distinguir entre aquellas políticas estructurales o globales que indirectamente inciden en la satisfacción de necesidades básicas y aquellas que las satisfacen directamente.

En el tratamiento que se ha hecho de los otros sectores ya se han mencionado las políticas estructurales o globales que inciden en la satisfacción de necesidades básicas. En todo caso quisieramos reafirmar el hecho ya mencionado de que los grupos que presentan problemas más agudos en términos de las necesidades básicas son los que presentan características más precarias de inserción ocupacional. Dichos grupos están compuestos por campesinos -fundamentalmente minifundistas y trabajadores sin tierra- por ocupados en el estrato informal urbano tanto en la industria como en el comercio y los servicios y grupos significativos de asalariados pobres -fundamentalmente en el sector servicios-.

Mejorar la situación ocupacional de estos grupos constituye la forma más efectiva de asegurar que ellos satisfagan en forma permanente sus necesidades básicas. Las políticas destinadas a mejorar la situación ocupacional de estos grupos se vinculan principalmente con facilitar el acceso restringido, que hoy día tienen, a los recursos productivos complementarios; especialmente la tierra -en el caso rural- el capital y la tecnología.

La acción directa dirigida a elevar la productividad de los grupos más afectados debe ser necesariamente complementada con políticas que transforman la estructura de la distribución del ingreso.

El gobierno cuenta con cuatro variables de política para lograr estos objetivos:

a) variables macroeconómicas

- Cambio en los precios relativos de bienes y factores (sobre todo en lo que respecta a tasa de cambio e interés). El logro de precios que reflejen la escasez relativa de los factores productivos seguramente va a redundar en un aumento en el empleo total. Para asegurarse que esto sea así debe existir una preocupación para lograr que el mercado del trabajo efectivamente traduzca el aumento en la demanda por trabajo en aumentos en el empleo.
- A través de la política fiscal se debe desarrollar un sistema adecuado de transferencias. Este sistema debe apuntar a aumentar el empleo y la productividad, profundizar el carácter progresivo de los impuestos, aumentar los servicios públicos básicos, utilización rentable de los recursos ociosos al movilizar productivamente el excedente económico, establecer una canasta de consumo mínimo como también un "máximo social" (sobre todo respecto a la importación de suntuarios).
- Elevar la inversión pública a los niveles relativos que estaba antes de la aplicación del presente esquema económico; esto permitirá una reactivación de la industria de la construcción especialmente en vivienda y obras públicas para sectores de ingresos bajos y medios.
- Incentivar la inversión privada en la mediana y pequeña industria, a través de líneas de Crédito de la CORFO, Servicio de Cooperación Técnica y Banco del Estado, especialmente para aquellas industrias que usen intensivamente mano de obra.

b) Variables institucionales

- Apoyo a la constitución de talleres, cooperativas y empresas de autogestión, en especial en áreas geográficas y en poblaciones que sufran de altos niveles de desocupación.
- Diferenciación de áreas de propiedad sobre los medios de producción (social, mixta y privada), manteniendo en el área social los servicios públicos y algunos recursos naturales. La propiedad nacional sobre estos servicios y recursos debiera permitir que toda la población, intistivamente, pueda usufructuar de ellos. La propiedad mixta debe existir en aqueilas empresas que aunque rentables otorgen una gran-cantidad de servicios a la comunidad (por ejemplo, las instituciones de investigación agropecuaria) que no pueden ser cobrados en su integridad.
- Descentralización geográfica en la planificación y ejecución de programas de desarrollo, como en la asignación de los fondos de inversión.
- Políticas de reforma agraria y empresarial. Esto adquiere especial importancia en los sectores rezagados de la economía (complejo latifundiomini-fundo y sector informal urbano). La creación de cooperativas de producción le permite al Estado llegar más efectivamente (y a un menor costo) a un mayor número de personas.

c) Variables tecnológicas

- Promover la investigación de tecnologías adecuadas a la disponibilidad de recursos y factores de producción, como a los objetivos de distribución del ingreso.

- Adaptar la tecnología existente o la nueva tecnología importada a las necesidades del país.
- Política de precios que incentive la inversión del pequeño y mediano empresario en las nuevas tecnologías creadas o adaptadas.

d) Variables sociales

- Servicios públicos en la esfera social (educación, vivienda, higiene, infraestructura, población y mujeres).
- Reorientación de las tareas de capacitación profesional de INACAP, a fin de que este vuelva a atender prioritariamente a la clase trabajadora ocupada y desocupada; para esto debe definirse una forma de financiamiento compatible con la reorientación señalada.

La importancia de estas políticas globales o estructurales es que le dan una coherencia interna a la estrategia de satisfacción de las necesidades básicas. Nada se lograría con hacer un enorme esfuerzo para satisfacer las necesidades básicas de toda la población sino se establecen las condiciones estructurales para que esto ocurra permanentemente. To dos los elementos de la estrategia deben ser evaluados en términos de su acción mutua y efecto global para crear una sociedad que produce lo suficiente, y lo distribuye en tal forma, como para permitir que toda la población satisfaga sus necesidades esenciales.

Los objetivos de las políticas estructurales pueden ser resumidas en los siguientes puntos:

- i) Aumentar el volumen y productividad del empleo.
- ii) Aumentar la inversión en el sector agrícola tradicional y el sector urbano eliminando los obstáculos para su desarrollo.
- iii) Disminuir las desigualdades existentes en términos de consumo e ingresos.
- iv) Aumentar el acceso a la tierra, el capital (físico y humano) y la tecnología de los grupos más pobres.
- v) Desarrollar una política de producción y comercio exterior coherente con el objetivo de satisfacción de las necesidades básicas.
- vi) Fomentar la participación en la elaboración e implementación de esta estrategia.

Las políticas tendientes a crear una estructura económica coherente con el objetivo de satisfacer necesidades básicas se mostrarán efectivas en el mediano y largo plazo. Sobre todo en el corto plazo las políticas globales deben necesariamente ser complementadas por las políticas públicas destinadas a proveer directamente bienes y servicios básicos. La provisión de bienes y servicios fundamentales -tales como salud, educación, alimentación y vivienda- no sólo satisfacen directamente las necesidades básicas de los grupos más pobres sino, además, constituyen insumos necesarios para que estos puedan desarrollar su fuerza productiva en igualdad de condiciones e incorporarse plenamente a la sociedad.

3.5.1.- Criterios para políticas de alimentación

El problema de la alimentación, es fundamentalmente uno de distribución ya que existen los recursos suficientes como para satisfacer esta necesidad. Por lo tanto, su solución requiere de distribuir más equitativamente los recursos existentes. Sin embargo, el problema no se reduce a esto, ya que si se produjeran ciertas sustituciones menores en la canasta que hoy consumen los grupos de menores ingresos, (cambiar pan blanco por pan integral, por ejemplo) el contenido nutricional -al mismo valor monetario- aumentaría considerablemente.

Por lo tanto, nuestra política debe tener dos preocupaciones centrales:

- i) Llegar a los grupos que efectivamente presentan deficiencias.
- ii) Producir en estos grupos un cambio, aunque marginal, en su patrón de consumo de tal forma de maximizar la cantidad de nutrientes con un gasto determinado.

A partir de la experiencia en diversos países pareciera que la forma más efectiva (en términos de su costo para lograr ciertos objetivos) de atacar directamente el problema de la alimentación es a través de los programas de "cupones de alimentos". Estos programas consisten en repartir cupones al grupo objetivo de la política nutricional que, a su vez, pueden ser cambiados por alimentos. Este tipo de programas presenta dos ventajas fundamentales: se llega directamente al grupo objetivo -por lo tanto, no existe el riesgo de filtración- y se puede guiar

la composición de la dieta a través de una restricción respecto al tipo de alimentos que pueden ser cambiados por cupones -se maximiza la cantidad de nutrientes por unidad de gasto-.

La experiencia también ha demostrado que es difícil prevenir la desnutrición infantil, aunque se distribuyan "cupones de alimentos", ya que estos normalmente son consumidos por los miembros económicamente activos del núcleo familiar. Dado el enorme daño que la desnutrición produce en la capacidad física y síquica del niño se debieran crear centros de alimentación preescolar en las áreas de mayor pobreza. En estos centros se podrían dar ciertos alimentos de alto nivel nutritivo (leche, por ejemplo) a los niños del lugar. A su vez, estos centros, podrían ser complementados por programas de almuerzos y desayunos escolares para estudiantes de bajos ingresos, durante su educación básica (7 a 15 años de edad).

3.5.2.- Criterios para política de vivienda

La vivienda no puede ser un bien cuya producción y dístribución se regule solamente por el funcionamiento del mercado; el Estado deberá necesariamente intervenir mediante un Plan Nacional de Vivienda y Desarrollo Urbano que enfrente la grave situación habitacional existente hoy en día.

Algunas de las características de este Plan deben ser las siguientes:

- Deberá establecer un sistema de producción, distribución y financiamiento de la vivienda que considera la

situación objetiva de ingresos así como la capacidad técnica y productiva existente en el país.

- El Estado debería necesariamente otorgar un subsidio parcial y discriminado que complemente los recursos aportados por los beneficiarios de bajos ingresos.
- Para facilitar el acceso de los sectores medios y bajos a la vivienda se reconstituirá el Sistema Nacional de Ahorros y Préstamos para la vivienda; se tomarán las medidas necesarias para evitar las distorsiones y abusos que pudieran haber ocurrido en el pasado.
- Operaciones sitio: Esta consiste en asignar sitios urbanizados (con acceso a caminos, agua potable, alcantarillado, y electricidad) a familias que no cuentan con una vivienda. Estos programas, dado su bajo costo, permiten llegar a un grupo objetivo bastante más amplio que otras soluciones.
- Mejora de casas: Existe un gran número de casas que son factibles de ser mejoradas para lograr el estándar definido como mínimo necesario. La ventaja de esta solución es que utiliza el stock de vivienda existente (que probablemente estaba destinada a ser demolida) el mismo tiempo que mantiene las vías de acceso y establecimientos de servicio social (en el caso que estas existan) en aquellas localidades donde ya se ubican las familias más pobres.
- Programas de autoconstrucción: Estos programas pueden ser entendidos como complemento a los dos programas an

tes mencionados. La autoconstrucción no se limite a la vivienda y la comunidad también se construya los edificios comunitarios (lavadero, guardería infantil, etc.).

- Construcción de centros comunitarios: Aunque esta solución no satisface absolutamente el problema de la vivienda si ataca una de sus causas fundamentales: el hacinamiento. El espacio habitable en la vivienda puede ser más reducido si se dota a los conjuntos habitacionales de centros comunitarios y lugares de esparcimiento colectivo.
- Promover la organización de cooperativas de vivienda como forma eficaz para abordar el problema habitacional de los sectores medios y bajos.
- Promover un desarrollo más eficiente de las actividades productoras de materiales para la construcción así como de las empresas constructoras; se controlaran y sancionaran drásticamente las prácticas monopólicas que pudieran afectar los costos de la vivienda.
- El Plan deberá incluir una política de desarrollo urbano que considere todos aquellos aspectos de esparcimiento, servicios sociales básicos, abastecimiento y transporte que hacen posible una mayor calidad de vida y que permiten un mayor aprovechamiento de la inversión en vivienda e infraestructura urbana. Por otra parte se deberán establecer medidas y mecanismos que eviten la especulación con los valores de los sitios requeridos para el desarrollo del programa de viviendas.

- Los sectores de altos ingresos podrán seguir recurriendo al mercado para la obtención de viviendas, sin embargo, se buscaría que esas inversiones proporcionen un mayor nivel de empleo en el país, afectando tributariamente las importaciones suntuarias utilizadas en estas viviendas.

- El régimen tributario que afecta a la vivienda debe ser revisado para asegurar mayor justicia y eficiencia.

3.5.3.- Criterios para la política de salud

La política de salud debe considerar los siguientes criterios:

- Establecimiento de un sistema nacional de salud que garantice a toda la población el acceso a prestaciones básicas, cualquiera que sea su nivel de ingreso y el lugar de residencia.
- Financiamiento público de la salud para los sectores de ingresos medios y bajos, como complemento de los aportes de los grupos beneficiarios.
- Regulación de la industria farmacéutica, eliminando posibles prácticas oligopólicas y garantizando la existencia a precios razonables de los medicamentos esenciales.
- Descentralización administrativa que permita un funcionamiento eficiente y con participación y control por parte de la comunidad regional, local y vecinal.

En la extensión de los programas de salud se deben considerar tres criterios. El primero se refiere al uso de los fondos destinados a salud. Estos deben ser casi exclusivamente dedicados al objetivo de expandir la cobertura del servicio de salud en aquellas áreas que más lo necesitan. Se debe tratar de reducir al máximo la estadía de los pacientes en el hospital. Normalmente es más barato proveer gratuitamente una mayor cantidad de medicinas (antibióticos, por ejemplo) que acortar la estadía del enfermo en el hospital que el caso inverso. El segundo está guiado a transformar las características del servicio de salud.

Proponemos tres cambios:

- i) Extender, sobre todo hacia las áreas rurales, la cobertura del servicio de salud.
- ii) Aumentar la relación entre trabajadores de la salud y los puestos de salud u hospitales que existan en su zona. El trabajador de la salud normalmente tiene mejor percepción del problema que afecta a una zona en particular que los médicos o empleador del establecimiento más cercano.
- iii) Planificar el aumento en cobertura de los programas, entendiendo que este sirve el papel de complemento a las formas tradicionales de superar el problema de la salud.

El tercero refiere a la posibilidad de usar a la comunidad y sus organizaciones como un elemento central en la superación del problema de la salud. Existen diversas experiencias donde se han impartido ciertos conocimientos básicos de prevención y curación a los miembros de las

organizaciones de la comunidad y otras donde se le han otorgado a estos los elementos necesarios para que sean responsables de solucionar el problema de la salud desde una perspectiva medio ambiental (construcción de alcantarillado, cañerías para el agua potable, letrinas, etc.).

3.5.4.- Criterios para políticas de educación

Un programa básico de educación debe aportar ciertos conocimientos generales -como son leer, escribir, operaciones matemáticas elementales y una comprensión global de la sociedad en que se vive- y también proveer ciertas destrezas o capacidades funcionales al tipo de trabajo que prevé el alumno puede desarrollar. El concepto de educación tradicional enfatiza, exclusivamente, la importancia de adquirir ciertos conocimientos generales. Esta situación condujo a la creación de una cantidad de problemas que hoy están presentes en nuestro país. Entre estos problemas podemos distinguir:

- i) Un aumento considerable en la demanda por plazas educacionales (producto de que los puestos de trabajos más calificados exigen algún nivel educacional sea necesario o no). Esto ha redundado en el hecho que la matrícula escolar aumenta más rápidamente que el empleo en el sector moderno (que es el que exige algún nivel de educación). Lo que finalmente implica un aumento constante en la mano de obra educada que no encuentra trabajo.
- ii) La educación recibida normalmente no es funcional al tipo de trabajo que el ex-alumno desarrolla.

iii) La expansión en la educación formal normalmente ha ido acompañada de un fuerte crecimiento en el gasto fiscal que ha imposibilitado el desarrollo de otro tipo de programas educacionales.

Por esto, planteamos la necesidad de reformular el concepto de educación básica. Esta debe tener como objetivo satisfacer las necesidades educacionales de aquellos que no han tenido acceso a un mínimo educacional, por lo tanto, su grupo objetivo se encuentra entre los niños y adultos. Debe ser entendida como un complemento a la educación formal y proveer una educación funcional, flexible y barata para aquellos sectores que la educación formal no logra adecuadamente. Aunque el ciclo primario sea la forma universal de otorgar esta educación básica difiere de ella que pretende incorporar los siguientes criterios:

- Deben ser funcionales: Esto significa que deben ser ciñados para grupos específicos (obrero rural en áreas frutales, obrero urbano para industrias metalmeccánicas, etc.) y de acuerdo a sus necesidades (aumentar la productividad del trabajo, planificación familiar, etc.).
- El grupo objetivo no son necesariamente los niños en edad escolar. Este cambia de acuerdo a edad y características socioeconómicas (grupos urbanos o rurales, mujeres, etc.).
- La forma de impartir esta educación se adecuará al medio ambiente en que se desarrolle.

También es importante tener las siguientes dos consideraciones en mente para lograr mayor efectividad en los pro-

gramas de educación básica.

- Los programas de educación regional o funcional (según categoría ocupacional) deben ser diseñados como parte del sistema de educación global. Esto normalmente significa un ahorro de recursos (ya que se puede usar la misma infraestructura física para distintos objetivos) y además permite incorporar el conjunto de las agencias de gobierno (Ministerio de Educación, del Trabajo, Oficina de Planificación Nacional, etc.) en la planificación del Sistema Educativo. De esta forma se puede asegurar algún grado de complementariedad entre las distintas actividades destinadas a aumentar el bienestar y la productividad de la población.
- Los programas de educación implementados para solucionar problemas específicos debieron ser factibles de aplicar en diversas zonas del país..

Entre las políticas concretas que pueden ser implementadas sobresalen las siguientes:

- a) Cambios en el contenido y método de la educación formal a través de la adecuación al medio ambiente que rodea a la educación formal. Esto sería más efectivo si es que se concibe como parte de un esquema general de generación de empleo y desarrollo local. En general esta "adecuación" debe consistir en combinar ramos académicos con capacitación práctica directamente vinculada a la creación de nuevas formas de empleo por cuenta propia para los que se gradúan.

- b) Esquemas no-formales que se desarrollen paralela o alternativamente a la de educación formal. La ventaja de estos esquemas es que normalmente están destinados a satisfacer las necesidades de grupos específicos. De esta forma se logra que las características de la institución, la cobertura y la tecnología educativa se adecúen exactamente a las condiciones del lugar.
- c) Programas de alfabetización funcional que enseñan a leer, escribir y las operaciones matemáticas elementales como parte de un curso de capacitación para un trabajo definido.

Por último, queremos mencionar tres aspectos que creemos importantes para lograr una mayor equidad en las oportunidades de tener educación formal:

- a) Lograr mayor equidad en el acceso a la educación. Esto, especialmente en las áreas más pobres y en la educación primaria, está directamente vinculada a la proximidad física del establecimiento educacional. En la educación superior el detalle más importante es el apoyo monetario al estudiante.
- b) Igualar las posibilidades de éxito es un objetivo difícil ya que este está estrechamente vinculado al estrato socioeconómico del cual proviene el alumno. Sin embargo, la escuela puede ser un mecanismo importante para proveer aquellos elementos que el alumno no encuentra en su casa (libros, motivación, etc.). También parece ser que las formas de evaluación y promoción (exámenes, diplomas) refuerzan el carácter regresivo de la

- en educación. En cambio, se propone el uso de sistemas más flexibles tales como pruebas de aptitud y actitud.
- c) La forma de financiar la educación es fundamental para lograr mayor equidad en este campo. En general la fórmula de subsidios públicos con que hoy cuenta el sistema educacional tiende a beneficiar en mayor medida a los niños que provienen de los estratos medios o superiores de ingreso. La alternativa a esto es crear sistemas de subsidio diferenciado según niveles de ingreso de los padres.

3.5.5.- Criterios para políticas de seguridad social

En materia de seguridad social se tendrán presente los siguientes criterios:

- El Sistema Nacional de Seguridad debe ampliar su cobertura para incluir a toda la población del país.
- Se debe asegurar la vigencia de los principios de solidaridad y por lo tanto se realiza cualquier alternativa basada solamente en la capitalización individual.
- Se debe garantizar el acceso igualitario a las prestaciones sociales básicas.
- El manejo de los recursos acumulados por el Sistema deberá realizarse con participación directa o significativa de los trabajadores. Se rechaza toda alternativa que estos recursos por grupos económicos privados.

- La administración del sistema deberá ser descentralizada con el objeto de impedir la burocratización y la ineficiencia en la prestación de los servicios demandados por la población.
- El financiamiento de la previsión debe ser consistente con los criterios anteriormente señalados, garantizando así su eficiencia y equidad.

1.- PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD ECONOMICA

El diseño e implementación de una estrategia de desarrollo que profundice crecientemente las formas democráticas de la estructura económica y social requiere de una nueva institucionalidad económica. El diseño de esta nueva institucionalidad debe considerar los siguientes principios orientadores:

1.1.- Un Estado activo, democrático y responsable

El Estado deberá jugar un rol activo en la promoción del desarrollo y, además, convertirse en el principal responsable por asegurar que la distribución equitativa de los beneficios del crecimiento económico. Para lograr este objetivo el Estado debe adquirir las siguientes responsabilidades:

- El Estado debe desarrollar un esfuerzo central por convertirse efectivamente en el representante de los intereses de la comunidad nacional. Para este efecto deberá promover las condiciones que permitan el pleno desenvolvimiento de la persona humana y la activa participación de la población en el proceso de toma de decisiones políticas, económicas y sociales que comprometan o definan el logro de los objetivos planteados por la sociedad. Para garantizar el logro de un manejo democrático del poder económico estatal se deben promover formas de descentralización fun

central y territorial del aparato del Estado.

- El Estado, a través de las empresas e inversión pública, debe convertirse en un eje central del crecimiento económico. Además debe asegurar que todas las formas de empresa tendrán acceso al mercado nacional y extranjero, al crédito y a la existencia de la técnica. En forma particular el Estado debe promover la creación de condiciones adecuadas para la pequeña y mediana empresa privada, de modo de asegurar su desarrollo eficiente e independiente.
- El Estado debe tener la obligación de impedir y eliminar la concentración excesiva del poder económico, la riqueza y el ingreso.

4.2.- Una economía donde coexisten la planificación y el mercado como instrumentos de asignación de recursos

En el marco de la nueva institucionalidad económica la planificación y el mercado coexisten como instrumentos adecuados para la asignación de recursos, pero -a diferencia de lo que ocurre hoy- el mercado funcionará subsidiariamente y en aquellas áreas en que la sociedad estime que este funciona eficientemente.

- La planificación será el instrumento único o central en la dirección del proceso económico en lo que se refiere al sector público, a las estrategias de la economía y en la satisfacción de las necesidades esenciales de la población. En este sentido, a través de la planificación se regulará la conducta, flujo y destino de las variables macroeconómicas fundamentales y se establecerá las directrices para la inversión en las tres áreas mencionadas anteriormente. En la satisfacción de necesidades básicas el Estado podría establecer canales de distribución y comercialización - para

Los sectores de escasos recursos- al margen del mercado si se estimara conveniente.

- Este esquema en que la lógica del mercado aparece subordinada a la planificación, reserva un papel importante al mercado ya que constituye el mecanismo a través del cual fluye información en el conjunto del cuerpo social, se adoptan las decisiones centralizadas y sirve de indicador fundamental de las situaciones de tensión o desajuste de corto plazo entre necesidades y potencialidades.

El mercado pierde su condición de mecanismo fundamental de asignación de recursos en las áreas estratégicas, pero retiene su condición de indicador de resultados a nivel de la economía centralizada donde opera la pequeña y la mediana empresa. La planificación, por su parte, asume un carácter dominante en lo que se refiere a la asignación de recursos en las áreas estratégicas, pero está liberada de la tarea de normar la enorme complejidad de decisiones que no afectan los objetivos sociales estratégicos, donde se requiere información detallada y donde la voluntad de una multiplicidad de agentes económicos constituye el rasgo fundamental.

4.3.- Economía pluralista

En el sistema económico se reconoce la necesidad de la existencia de diversas formas de propiedad privada, pública y mixta; todas ellas estando sujetas a las exigencias derivadas del cumplimiento de su función social. Se propone, por lo tanto, la existencia de un pluralismo económico, resultante de las diferentes formas de propiedad y gestión de las empresas. En este sentido, podrán existir empresas privadas tradicionales, públicas, mixtas, autogestionadas, cooperativas y otras que se estime conveniente.

Los criterios básicos para definir el tipo de empresas que formarían parte del sector público y mixto debieran estar claramente establecidos en una constitución aprobada democráticamente. En todo caso proponemos los siguientes criterios:

- Sector público. En este área se concentrarán todas aquellas firmas con características monopolísticas naturales; sea, aquellas que por el tamaño del mercado y/o las economías de escala que presente su producción son rentables a un tamaño de planta que las convierte en monopolísticas. En este tipo de firmas se incluye a la gran minería del cobre, del hierro y del salitre. Además, de este tipo de firmas monopolísticas y/o estratégica; una parte considerable, sino la totalidad, del sector financiero debiera estar en manos del Estado,
- Sector mixto. En este sector se ubicarán la mayoría de las empresas con características oligopólicas y/o oligopsonicas. En especial aquellos sectores que hacen un uso intensivo de tecnología importada y/o producen bienes no transables.
- Sector privado. Este estará formado por la mayoría de las empresas, particularmente las de tamaño pequeño y mediano. En general se debieran incluir en esta área todos aquellos procesos productivos que no presenten grandes economías de escala y que contribuyan a la descentralización geográfica de la producción.

Al interior de este sector pueden encontrarse formas cooperativas y autogestionadas de propiedad. La primera de estas formas debiera darse prioritariamente en sectores de pequeños propietarios que completan o conforman un proceso productivo.

4.4.- Una institucionalidad participativa

El conjunto de la sociedad debiera ser consultada oportunamente en materias de formulación de políticas y planes económicos y sociales. Para este efecto se debe impulsar la construcción de un Sistema de Participación Nacional que asegure el concurso de los más vastos sectores en el proceso de toma de decisiones.

- Una efectiva participación requiere de una descentralización nacional y territorial del aparato público. De esta forma la comunidad (a nivel territorial) o el colectivo de trabajadores (a nivel sectorial) puede participar activa y directamente en instancias colectivas de decisión.
- Los representantes del Sistema Nacional de Participación -a nivel nacional, regional y sectorial- deben tener un vínculo orgánico directo con el sector público -a los mismos niveles- de tal manera de asegurar la participación del primero en el proceso de toma de decisiones que afecten a su zona o sector.