

OTRO ROL PARA EL ESTADO EN CHILE: DE SUBSIDIARIO A PROMOTOR*

ERNESTO TIRONI B. **
Centro de Estudios del Desarrollo, CED,
Santiago, Chile

Abstract:
This article discusses two alternative views on the role of the State in the Chilean economy. On the one hand, the conservative view, which permits government actions "only when the private sector cannot do the job", and on the other, the "promoter" approach to the role of the State, which sees the government as a source of initiatives to encourage economic growth. The Chilean conservative policies on the size and role of the State are analyzed and the contents of an alternative program to define the challenges that future programs on the State will face in Chile are discussed.

Alcanzar un consenso sobre el papel que le corresponde desempeñar al Estado en la economía es crucial para el progreso, la libertad y la paz social en Chile. Es una necesidad histórica ineludible. Ese consenso se rompió hace algunos años y el gobierno militar no logró restaurarlo. La alternativa que propuso no consiguió respaldo ni legitimidad en la opinión pública y tampoco entre los técnicos. Este documento procura ser una contribución para recuperar ese consenso perdido.

El tema está necesariamente atravesado por juicios de valor, ideologías y consideraciones técnicas que es indispensable explicar. Los argumentos pueden ayudar a escoger una mejor opción, pero ellos no deben eclipsar el hecho de que al final el asunto es

* Este documento no pretende ser un estudio académico. Se basa en una presentación en el seminario sobre "El Estado Empresario en la Constitución de 1980", organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Chile, en diciembre, 1986. Por eso usa una forma de estilo oral y se han dejado afuera las referencias bibliográficas y las fundamentaciones de afirmaciones en la literatura económica.

** Agradezco los comentarios de Ernesto Edwards a esta versión.

materia de preferencia de las personas por el tipo de sociedad en que desean vivir y ello se resuelve por vías políticas que pueden ser democráticas o no.

Este artículo es un ensayo ordenado en tres partes. La primera introduce el debate entre la necesidad de un Estado Empresario y Subsidiario y examina la evidencia de si los resultados concretos de la aplicación de este último han sido beneficiosos o no para Chile. La segunda critica los argumentos que se han dado para extender la aplicación del principio de subsidiariedad, ahora por la vía de privatizar más empresas públicas. La tercera sección propone otro rol para el Estado de Chile orientado más hacia la promoción del trabajo humano y la producción.

1. ¿Se necesita un Estado Empresario en Chile?

Creo que esta es la pregunta que más habitualmente se plantea la opinión pública. Pero eso no significa que sea la mejor manera de presentar el problema. Esa forma de preguntar revela que se está juzgando en relación a una norma o patrón preestablecido pero no explícito. Cuando uno dice "se necesita", presupone que "falta algo", pero ¿con respecto a qué? Sin embargo, se oculta el criterio. De allí que no sea fácil entenderse sobre la base de ese tipo de preguntas.

Plantearse la cuestión de esa manera normalmente conduce a callejones sin salida y suscita reacciones apasionadas que tienen relación con lo que evocan implícitamente las palabras usadas y sus contextos. Algunos opinan que sí se necesita, y otros que no se necesita un Estado-empresario, y punto. Entonces surgen también los conflictos y, como en Babel, se termina por desmoronar lo que unos u otros han intentado construir. No sólo el consenso se hace imposible, sino que incluso iniciar un diálogo abierto y racional que permita entenderse para llegar a alcanzar un acuerdo mínimo.

¿Por qué ocurre esto? Normalmente se cree que es solamente consecuencia de las distintas ideas, intereses o concepciones que cada uno tiene sobre el Estado, la sociedad y la economía. Yo creo que es algo más profundo y más sencillo a la vez. Es por los juicios de valor *ocultos* o criterios no explicitados en la forma de hacer las preguntas. Si nos preguntáramos más bien, ¿es mejor para Chile un Estado-empresario o subsidiario?, entonces veríamos mejor la conveniencia de separar los hechos de los juicios.

Definiciones y suposiciones

En los sectores llamados genéricamente de derecha o vinculados a la empresa privada y al gobierno militar, las palabras "Estado-empresario" evocan la imagen del período de la Unidad Popular. Esos grupos escuchan interiormente: "estatización", "área de propiedad social", comunismo. Entonces la reacción es de rechazo, pero esto lo racionalizan de distintas maneras y plantean la conveniencia de definir otro término: el de *Estado-subsidiario*, como lo inverso o contrario al Estado-empresario.

En los sectores de izquierda o de oposición ocurre la misma reacción fuertemente emocional, pero en contra del Estado-subsidiario que se asocia con un Estado prescindiendo o pasivo, que ha permitido y favorecido un sistema económico neoliberal que ha significado desigualdad, abusos e injusticia social.

Para iniciar entonces un análisis racional del problema es necesario que todos hagamos el esfuerzo de despojarnos o explicitar las concepciones preestablecidas que tenemos sobre el tema. En lo concreto, esto puede hacerse evitando usar palabras

demasiado cargadas de contenidos emocionales, políticos e ideológicos que absolutizan las posiciones. Esto es una condición indispensable para encontrar un consenso nuevo. Lo contrario es permanecer anclados en las imágenes y temores del pasado, aun cuando no lo queramos, porque estas actitudes son inconscientes, pero modificables cuando las reconocemos.

Dicho de otra manera, debemos salimos de dos trampas: primero, de plantear el problema como una necesidad de pronunciarse en torno a concepciones abstractas que fácilmente "*ocultan*" connotaciones ideológicas y emocionales como las mencionadas antes. La segunda trampa que debemos evitar, es plantear el tema como una elección entre blanco y negro.

Hablemos más bien, del rol de Estado en términos de acuerdos sobre cuatro aspectos concretos y precisos: primero, *qué funciones* lleva a cabo con mayor eficacia; segundo, *quién* decide cuáles debe asumir y hasta qué punto (sus límites); tercero, *con qué criterios* decidir lo anterior; y cuarto, *cómo* debe organizarse el Estado para asegurarse el adecuado cumplimiento de las funciones que le corresponden.

Cuando el tema analizado se plantea en términos concretos y no de principios abstractos, surge automáticamente la obligación de pronunciarse a partir de la *situación histórica inicial* o presente. La pregunta relevante es entonces: ¿Es excesiva o no la presencia del Estado en la economía de Chile hoy? ¿Con qué criterio juzgarlo: en función de un principio preestablecido, de la violación de un acuerdo social legítima-mente vigente o de los resultados económicos alcanzados?

Por último, cuando se parte de la realidad actual hay que reconocer que, para bien o para mal, el Estado ya cumple determinadas funciones y es propietario de cierto número de empresas. Entonces cualquier proposición de ampliar o reducir su campo de acción debe considerar el costo económico que significa y si los beneficios esperados superan o no ese costo.

Resultados del Estado subsidiario

Para respondernos si se necesita que el Estado tenga hoy un papel más activo en el ámbito empresarial se requiere considerar: a) la función esencial que se acuerde para todo el conjunto del Estado en la sociedad; b) las necesidades prioritarias de ésta; c) la capacidad de acción propia del Estado, y d) las alternativas disponibles.

La función esencial del Estado es *organizar la vida juntos* para que todas y cada una de las personas que habitamos en el país (y los grupos que las personas decidan libremente formar) podamos existir según lo que cada uno somos y *desarrollar* todas nuestras potencialidades. Organizar quiere decir asegurar que se especifiquen y cumplan los compromisos que necesitamos asumir libremente todos para poder vivir.

Si aceptamos que esa es la responsabilidad fundamental de todo Estado, entonces deberíamos reconocer que no se justificaría su acción en el ámbito empresarial-productivo si en ese ámbito o dominio "la vida juntos" en el país estuviera bien organizada.

Es de todos conocido que el gobierno militar ha impuesto desde 1973 en Chile un modelo económico que ha tenido como una de sus metas y aspectos centrales reducir la influencia del Estado en la economía, lo cual se ha presentado (falsando los términos según muchos)¹ como inspirado en el "principio de subsidiariedad" del Estado. ¿Qué ha significado esa concepción del papel del Estado en la economía aplicada en el caso concreto de Chile en los últimos 13 años?

Hay evidencias de que esa ha sido una concepción errada para Chile. Pero ¿quién es competente para juzgarlo? ¿Sólo los técnicos o el Gobierno? Estimo que el criterio

correcto es cómo los habitantes del país aprecian los resultados económicos alcanzados como resultado de que el Estado haya cumplido tal o cual rol. Veamos entonces qué dicen las encuestas de cuáles han sido esos resultados para los chilenos. Así partimos de los hechos tal como son apreciados por las personas y no de los dogmas o ideologías impuestos por los políticos ni por los criterios abstractos introducidos por los técnicos. Uno de los estudios recientes más completos al respecto, es el realizado por Carlos Huneeus, en la Academia del Humanismo Cristiano, basado en entrevistas representativas a casi 900 personas del Gran Santiago. Sólo tres resultados:

— Consultadas las personas acerca de ¿cómo consideran en general la situación del país?, 55% contestó que mala o muy mala, comparada con 30% que estimaba lo mismo en 1970. En cambio, sólo 4% la consideró buena comparada con 11% en 1970.

— En cuanto a su situación personal, especialmente respecto a sueldos y salarios en 1973, 4% sufrían penurias y a 26% no les alcanzaba o tenían dificultades. Esas personas han aumentado en 3 veces en el primer caso (a 13% en 1986) y en un tercio en el segundo caso: al 36%.

Finalmente, consultados sobre cuál es el problema más importante que tiene Chile en el presente, 67% contestó que los "problemas económicos" y, dentro de ellos, 42% mencionó la cesantía: 18% mencionó los problemas políticos, comparado con sólo 7% en 1970.

¿Será esto una meta apreciación "subjetiva" de las personas? No parece así. Según las cifras de la evolución económica chilena en este período.

• En Chile hay actualmente más de 430 mil desocupados, especialmente jóvenes, y otros 200 mil en programas PEM y POH ganando menos de 4.000 pesos mensuales; casi 15% de la fuerza de trabajo. En la Región Metropolitana estas cifras son más altas. Esos 630 mil chilenos no tienen entonces previsión social, una pésima atención de salud y para qué hablar de su situación de vivienda y el deterioro que están sufriendo día a día en lo que se refiere a su capacitación educacional y laboral.

• Entre los que trabajan, sin embargo, la situación no es mucho mejor. Según las estadísticas del millón 400 mil afiliados a las AFP, a junio de 1986, dos tercios de ellos tenían ingresos inferiores a \$ 25.000 mensuales. En la Región Metropolitana el sueldo promedio era \$ 30.000 y en regiones como la X o la VII de Concepción ese promedio no llegaba a los \$ 20.000. Hay regiones como la VII en que 72% de los afiliados gana menos de \$ 20.000?

• El consumo real promedio (per cápita) de los chilenos es hoy tan bajo como hace 20 años atrás. Esto quiere decir que el país, como conjunto, no ha progresado económicamente en los últimos 15 años: es 18% más pobre en promedio que en 1971.

• Pero esa evolución no ha sido equitativa para todos. Algunos sí han progresado y otros no. Se dice que la culpa es de la recesión internacional. Aunque fuera así, los costos de ella no se han repartido en forma pareja, sino todo lo contrario. Los ingresos y el consumo se distribuyen más desigualmente que antes. El 40% más pobre de la población ha disminuido su participación en el ingreso de 14% en 1969 y 9% en 1983. Esto ha significado que dentro de ese enorme sector de chilenos que vive en las poblaciones y en el campo, las familias han bajado su ingreso de un promedio de \$ 52.000 mensuales que ganaban en 1969 (valorado en pesos de principios de 1986) a sólo \$ 26.000 en 1983; es decir, hoy gana la mitad. En cambio, el 20% más rico aumenta su participación en el ingreso de un 40% en 1969 a 62% en 1983, ganando un promedio de \$ 308.000 comparado con \$ 240.000 que obtenía en 1969?

• Las perspectivas de revertir estas tendencias si continúan las actuales condiciones de política interna y externa de Chile son casi nulas. Porque todo esto se da en el marco de

un país cuyas perspectivas futuras son enormemente sombrías o difíciles, estrangulado y mantenido como está por la deuda externa. Esta subió desde el 58% del valor de todo lo que produce (PGB) en 1973, a más de 100% en 1986. La deuda externa, fue contratada en exceso por la falta de visión de pequeños grupos de chilenos y por una actitud pasiva (¿subsidiaria?) y permisiva del Estado. Esa deuda está siendo pagada hoy con el sacrificio de menor consumo de los 10 millones de chilenos restantes.

El país no parece estar consciente de lo que esta situación implica, porque se le oculta su significado, y el Estado no ha emprendido todavía ninguna acción autónoma orientada a disminuir las transferencias netas al exterior por motivo del pago de intereses. Tener una deuda superior al valor de todo el ingreso que somos capaces de producir quiere decir que, si no pagamos ni un solo dólar de amortización, estamos por lo menos obligados a pagar cada año cierto monto de intereses, que es ahora del 6 ó 7%. Si la deuda es de 20.000 millones de dólares, eso significa 1.200 a 1.400 millones por concepto de intereses. Pero si nuestro ingreso no sube por lo menos en ese 6 ó 7% cada año, entonces no nos alcanza para pagar ese monto, porque el ingreso nacional también es menor millones. ¿De dónde puede salir entonces el dinero para pagar? Solamente de estos dos millones. ¿De dónde puede salir una nueva deuda para pagar los intereses. Ninguno de estos dos caminos puede seguirse ininterrumpidamente hacia el futuro. O sea, que estamos en una trampa de tal naturaleza que, aunque lográramos el extraordinario resultado de poder crecer al 6 ó 7% por año (lo cual exige condiciones que no se están dando), todo el fruto de ese esfuerzo sería para pagarle a los bancos extranjeros sin que los chilenos como conjunto podamos mejorar. Y si no logramos esa tasa de crecimiento, significa que las condiciones de vida de las mayorías empeorarán, salvo que cambiara considerablemente la situación internacional que afecta a Chile.

Evidentemente no todos esos resultados se deben sólo al rol que ha jugado el Estado en Chile. Pero creo que comparado con los otros factores que han influido —la recesión internacional, la baja de los precios del cobre, las alzas del petróleo y los intereses—, lo que el Estado ha hecho y dejado de hacer ha sido la variable más decisiva en generar ese desempeño global de la economía.

En síntesis, puede decirse que el modelo económico aplicado en Chile basado principalmente en un rol subsidiario excesivo del Estado ha traído como resultado un país que está más dividido que nunca en dos países. Uno, en el cual viven unos pocos, que se ha modernizado, que se parece cada vez más a Estados Unidos y a Europa. Lo vemos en los edificios de Providencia y del centro, en los bancos y las clínicas privadas alfombradas, los edificios de empresas de exportación. Debajo de eso, sin verse desde allí, está el otro Chile, el de las poblaciones y el campo donde millones de chilenos viven peor que antes: ganando 350 a 500 pesos diarios, sin previsión, más hacinados, con peores servicios de salud, que no tienen plata ni para la micro que les permite salir de su población. En resumen: otro país que se parece más a los típicamente subdesarrollados de Centramérica, el Caribe o Asia. Y todo esto está ocurriendo, porque cada uno vivimos en mundos aparte, y no hay ventanas ni puentes hacia la vida del otro Chile. Los diarios ni la televisión muestran cuadros idílicos de un progreso que sólo es alcanzable por unos pocos; que no es para todos. Las cifras que he dado demuestran que es una realidad.

La distancia entre los dos Chiles genera una tensión creciente; si no se corrige luego, puede producir una explosión social de proporciones o una decadencia progresiva de Chile como nación. Nuestro camino parece ser hacia un Libano o Bolivia.

¿Está bien organizada "la vida juntos" en el país? La evidencia entregada es suficiente para responder claramente que no y lo confirma que seguimos viviendo en un ambiente tan mezclado de tensión, incertidumbre social y política, apatía y confusión.

¿Quién puede y tiene como responsabilidad fundamental "reorganizar" esta vida juntos? No puede ser otro que el Estado. Por lo demás, al no hacerlo este gobierno está violando su propia Constitución que en su Artículo 1º dice:

"El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible"...

Finalmente, ¿en qué ámbitos existe mayor necesidad de que el Estado actúe? Por los antecedentes dados, a mi juicio, ello es en el campo *económico*, especialmente en lo que se refiere a dar *verdaderamente* primera prioridad a generar más trabajo; en segundo lugar, eliminar la pobreza; luego, mejorar las remuneraciones y corregir, finalmente, el grave deterioro que ha ocurrido en la distribución de los ingresos.

Frente al cuadro descrito anteriormente y a las necesidades actuales, ¿qué sentido tiene y qué aporta el Proyecto de la Ley del Estado empresario que pretende impulsar el Gobierno?

2. El objetivo del proyecto gubernamental: la privatización

Parece claro que el sentido de este proyecto es seguir disminuyendo la presencia del estado en la economía (aumentando su "subsidiariedad"), por la vía de continuar y extender la privatización de empresas.

El artículo transitorio del anteproyecto Camriona del Estado subsidiario es perentorio: "Las empresas cuya autorización para operar no sea renovada en virtud del procedimiento establecido en los incisos anteriores (o sea, que una ley las autorice expresamente para seguir operando) se liquidarán o privatizarán dentro del plazo de 180 días".

Es sabido que el Gobierno ha estado embarcado de nuevo durante 1986 en un proceso acelerado de traspasos, pero de empresas de la CORFO, como eran CAP, SOQUIMICH, Compañía de Teléfonos, ENTEL, CHILECTRA y otras. El Proyecto Camriona permitiría privatizar otras empresas que dependen directamente de los ministerios, como ENAMI y ENAP del Ministerio de Economía; FAMAE, ASMAR y ENAER, que dependen de Defensa; Ferrocarriles, EMPORCHI y EMPREMAR del Ministerio de Transporte y otras.

Hay que empezar por volver a recordar que la cuestión del tamaño y poder del Estado en el campo económico es crucial para el país. Por lo demás ha estado presente siempre en nuestra polémica historia. En general, comparto la posición de quienes sostienen que el Estado no debe tener la propiedad ni la responsabilidad de administrar un número excesivo de empresas.

La razón básica es simplemente que el mejor medio para asegurar las libertades básicas de los ciudadanos y sus organizaciones, es que exista equilibrio de poderes, y esto se logra cuando al poder político de los gobiernos no se suma una cuota excesiva de poder económico. Además, en este caso es más probable que el Estado no descuide las funciones en que su acción es más imprescindible: la lucha contra la pobreza, la búsqueda de la equidad y el desarrollo global del país. Por los mismos motivos no es deseable una concentración excesiva del poder económico en manos de unas pocas empresas, personas o grupos privados, ya que eso les otorga un poder.

En tercer lugar, se dice que se venden las empresas porque el Estado necesita más ingresos, y se hace alarde en la prensa de todo lo que va a obtener. Sin embargo, hay

evidencia de que los recursos líquidos que está percibiendo el Estado por la venta de empresas corresponden a sólo una fracción del valor real del patrimonio y en algunos casos son equivalentes a menos de tres veces las utilidades anuales. Por lo tanto, los casos son equivalentes a dejar de percibir en un par de años por no tener derecho a ingresos que el Estado *dejará de percibir* en el corto plazo hay mejores maneras de empresas. Si el Estado necesita recursos en el corto plazo hay mejores maneras de obtenerlos. ¿No podría suspenderse, por ejemplo, la reforma tributaria que le está significando al Fisco dejar de percibir como US\$ 350 millones anuales, es decir, mucho más de lo que obtendrá cada año por la privatización? En cambio, en los últimos 3 años las empresas autónomas hicieron un traspaso neto de recursos al Fisco por \$ 350 millones, o sea, como 2.000 millones de dólares. Esos ingresos iban subiendo y representan más de la mitad de todo el ahorro nacional.

En cuarto lugar, se dice que con este sistema se logrará "que Chile sea un país donde abundan (más) los propietarios". La realidad, sin embargo, es que sabemos que los que tienen dinero para comprar estas empresas en Chile son muy pocos. ¿Cuánto tiempo van a mantener en su poder las acciones los pocos trabajadores que han comprado el 20% de ellas? Ya se sabe que muchos las han vendido, porque necesitan ese dinero para vivir. Y ya podemos imaginar quiénes las van a ir comprando. No se ha escuchado que se esté fiscalizando estrictamente que no se vaya a producir una concentración excesiva de propiedad en manos privadas.

En quinto lugar, la forma cómo se está realizando el traspaso, sin límites para los inversionistas extranjeros (a veces chilenos que operan a través de empresas formadas en el exterior), significa no sólo una gran desnacionalización de nuestro patrimonio, sino eventualmente una considerable *salida de divisas* en pocos años más. Por otra parte, dichos inversionistas gozan, además, de ventajas *discriminatorias* en su favor, al poder adquirir las empresas públicas usando pagares de la deuda externa con lo cual se les abarata la compra, según algunas estimaciones en 30 por ciento o más.

Finalmente, el apresuramiento con que se están enajenando las empresas no puede sino significar para el Estado verse forzado a venderlas a un precio menor del que obtendría en caso de hacerlo gradualmente al cabo de varios años. No hay que ser economista para saber eso: hasta un campesino analfabeto sabe que recibirá un precio mucho más bajo por algo que tiene que vender apurado. En este sentido, el plazo de 180 días que fija el Anteproyecto de Ley es una aberración económica. Vender apresurada-mente no es vender a un precio justo, por más discusiones técnicas que puedan inventar los economistas para polemizar sobre el tema.

El argumento de los funcionarios de gobierno y otros partidarios de la privatización en cuanto a que los precios de las acciones en la Bolsa de Comercio miden el verdadero valor económico de las empresas es evidentemente erróneo por cuanto no considera lo *condicionados* que están esos precios por factores coyunturales. Sabemos que los precios de las acciones fluctúan bruscamente de un día, mes o año al otro, ¿significa eso que las empresas valen 100 un mes y 130 al mes siguiente? Lo que pasa es que los precios de las acciones están fuertemente influidos por variables como las expectativas políticas, el valor del dólar paralelo y otras que nada tienen que ver con el valor de las empresas. También guardan relación con la política de las compañías respecto a reparto de dividendos y de quién tiene el control de ellas. Entonces es natural que en la bolsa fueran bajos los precios de las acciones de las empresas que eran estatales y repartían pocos dividendos, porque reinvertían sus utilidades. Por eso el hecho de privatizar empresas públicas haciendo acciones en la Bolsa no garantiza necesariamente que se estén vendiendo a un precio justo.

Argumentos políticos y riesgos de esta privatización

¿Por qué se insiste, a pesar de todo esto, en privatizar con el apuro y en la forma en que se está haciendo? La respuesta no puede ser otra que se hace fundamentalmente por un motivo político. Esto no debe llevar, sin embargo, a detener el análisis aquí. Es legítimo y respetable ese motivo. El quid del asunto es que si las verdaderas motivaciones se dan en ese terreno, el asunto debe entonces dirimirse a ese nivel —el político— por los medios que otorgan legitimidad a las decisiones en ese ámbito y no confundir los argumentos mezclando dominios.

Examinemos, entonces, los argumentos políticos de los partidarios de esta privatización. El planteamiento central parece ser: Hay que apretar el acelerador a fondo para privatizar hoy, porque en pocos años más se van a tener que ir los militares y pueden llegar los "estatistas" al gobierno. Pero si dejamos pocas empresas públicas y un Estado más chico, entonces van a tener menos poder. Así protegeremos la propiedad privada y evitaremos un retorno al estatismo que prevaleció en Chile antes de los militares. Este era el tipo de argumento que circulaba profusamente, por ejemplo, en el reciente Encuentro Nacional de Empresarios (ENADE '86).

La pregunta que cabe hacerse al respecto es: ¿El modo como se están privatizando actualmente las empresas públicas, conducirá realmente a alcanzar los objetivos de reducir el tamaño o poder del Estado, impedir un retorno al estatismo y fortalecer la propiedad privada?

El análisis de la situación me lleva a concluir que eso no sería así por dos razones principales:

Primero, el proceso está teniendo un vicio en su origen que le está restando legitimidad. Es que los verdaderos propietarios, todos los chilenos, no están siendo consultados. ¿Aceptarían acaso los dueños de una empresa que el gerente que la administra provisoriamente decidiera vender la compañía sin consultarles? Sin embargo, en esta forma se están privatizando hoy las empresas: siguiendo exclusivamente las órdenes del Presidente de la República. Para que este proceso adquiera legitimidad debería hacerse mediante una ley aprobada por los representantes de los ciudadanos democráticamente elegidos, debería ser consultada la opinión de los chilenos y respetarse el derecho de propiedad real público de todos ellos. Así se ha hecho, por lo demás, en los países como Inglaterra, Francia y otros cuyo ejemplo se cita como justificación para llevar a cabo la privatización en Chile.

En segundo lugar, las empresas se están vendiendo con una premura tal, que los precios son tan bajos que están implicando una transferencia injusta de riqueza de todos los chilenos hacia las manos de unos pocos. Circulan, además, versiones y algunas evidencias de transacciones poco claras o transparentes, aprovechamientos indebidos de la información interna de las empresas, etc.

Como resultado de todo esto, el "país real", los trabajadores y sus organizaciones, los ciudadanos corrientes, empleadores (públicos y privados), pequeños agricultores, comerciantes, productores independientes, los que están endeudados y no han recibido tratamientos especiales para vender "carteras" al Banco Central ni créditos CORFO sin intereses; en síntesis, toda la gran mayoría del país observa con incredulidad y muchas veces con renor, cómo unos pocos se aprovechan de las actuales circunstancias políticas excepcionales.

Aquí está el gran problema. Mucha más gente de lo que se imagina siente como propias esas empresas públicas y rechazan los abusos que se están cometiendo al privatizarlas del modo en que se está haciendo.

Por este motivo, creo que quienes están impulsando hoy este proceso están lanzando un boomerang contra el propio derecho de propiedad privada que intentan defender. Pienso que si se sigue así lo más probable es que esto haga cuestionarse más el derecho de propiedad en el futuro cuando, tarde o temprano, el pueblo vuelva a expresarse. Están encendiendo una bomba de tiempo que puede hacer estallar los consensos que, con sacrificios, los chilenos han logrado alcanzar para sanar heridas del pasado y construir un futuro de paz. A menudo pienso que, sin desearlo, esas personas están introduciendo el equivalente a una nueva "Reforma Agraria", pero con signo inverso en el sentido que esta privatización implica un tipo encubierto de expropiación y que puede dejar un trauma que volverá a tomar años curar.

En vez de reducir la politización de la sociedad al tener un Estado más chico, se habrá vuelto a abrir la "caja de Pandora" de la legitimidad de la propiedad privada, transformándola de nuevo en uno de los temas políticos que más dividen a los chilenos, impidiendo así la estabilidad requerida para un desarrollo económico dinámico y equitativo.

Creo que eso lo verían muy claro los partidarios y funcionarios de gobierno si escucharan los sentimientos y voluntad del pueblo, como ocurriría forzosamente si estuviéramos en un régimen democrático donde el poder y la autoridad de esas personas proviniera de que interpretarían correctamente esa voluntad mayoritaria. Entiendo que esto sea difícil de comprender y practicar por parte de los militares. Aunque sean hoy autoridades de gobierno, sus carreras no dependen de servir al pueblo, sino de cumplir bien las órdenes de su superior jerárquico.

Pero cuesta comprender la ceguera de los empresarios, los grandes propietarios de empresas, los dirigentes sociales, políticos y profesionales de derecha que siguen en una carrera desenfrenada por aprovechar las oportunidades que quedan, sin mirar hacia donde lleva esa carrera.

La necesidad de un cambio de esa actitud es más urgente y profunda en la medida que la mayoría de los chilenos cree que la empresa privada está en deuda con el país, en lo que se refiere al uso que ha hecho de las libertades y oportunidades que este gobierno le ha dado. Esto lo reflejan tanto las encuestas como los empresarios más visionarios¹. De aquí la urgencia de pensar en alternativas con seriedad.

3. Otra alternativa: Un Estado promotor

En la sección anterior hemos demostrado cómo el proyecto de Estado-empresario del gobierno militar revela que el "Espíritu de Chicago" aún prevalece entre los que formulan política económica en el Gobierno. De otra manera no se explica este frenesí por seguir privatizando, a pesar de la mala experiencia que hubo en el pasado en esta materia y de la falta de evidencia para los argumentos con que pretende justificarse.

Antes se demostró cómo ese modelo económico basado en el mal entendido y exagerado principio del rol subsidiario del Estado no ha resuelto los problemas fundamentales de Chile ni ha logrado legitimidad. Esto, sin embargo, no debe llevar a concluir que la única alternativa que queda disponible es volver al modelo económico y de acción estatal que existía antes de 1973. Aquellos presentaban entonces deficiencias serias, además de que los problemas de hoy y del futuro cercano son otros y en el intertanto hemos descubierto nuevas formas de organización eficaces. Lo que se necesita es una nueva síntesis entre la tradición histórica chilena y las modernizaciones que han dado buenos resultados prácticos.

Entre las tradiciones por recuperar, la más importante me parece ser alcanzar un consenso nacional sobre el rol del Estado en una nueva estrategia de desarrollo orientada a resolver los problemas más significativos de Chile. Así como al final de la crisis del 30 ese consenso fue en torno a la industrialización conducida desde el Estado por la CORFO, creo que ahora debería ser en torno a la generación de empleo productivo a través de una concertación entre sector público y privado.

En cuanto a las modernizaciones que más hondo han caído en la vida económica chilena, y que deberían mantenerse, me parece que se encuentran la aplicación de criterios de eficiencia, tanto en la operación de empresas privadas como públicas; la apertura a la competencia externa y el uso más extensivo de los mercados. Expresado de otro modo, lo que ha surgido es un reconocimiento de que la intervención excesiva, generalizada y con criterios poco claros del Estado en la economía produce ineficiencias innecesarias y no logra necesariamente los objetivos que se propone. Lo que falta, sin embargo, es reconocer que la acción del Estado es imprescindible para conseguir una distribución más justa del ingreso y una inversión suficiente para alcanzar un crecimiento económico más elevado. La historia económica chilena reciente ha demostrado de manera fehaciente que esas tareas no las lleva a cabo el mercado. Por el contrario, con un Estado pasivo se agrandan las desigualdades y se frena el crecimiento.

El dilema fundamental

Una forma de evaluar la bondad de una ley como esta del gobierno militar es pensar qué habría pasado si sus condiciones tan estrictas para formar empresas públicas hubieran prevalecido hace 50 años. Lo más probable es que la base económica del país sería mucho más precaria, aunque algunos podrían dudar de eso. Sin embargo, es incuestionable que la tasa de inversión y ahorro nacional serían menores. Esto es lo más grave, porque existe un consenso nacional en torno a que ese es el principal impedimento para un desarrollo económico más acelerado. La razón de esto es que el Estado y las empresas públicas tienen una mucho más alta propensión a ahorrar e invertir que las empresas privadas y los particulares. Esto último no es de extrañar, si se reconoce la grave incertidumbre política y social que ha afectado al país, frenando así el ahorro privado. Pero la solución no es meramente elevar el ahorro público. Ello también tiene costos e impedimentos, entre los cuales el principal es que se tienda a formar un Estado demasiado poderoso económicamente, que concentre un poder excesivo en lo económico además de lo político.

El dilema entonces es cómo conciliar o alcanzar un equilibrio entre esos dos males o peligros: una baja de ahorro e inversión del país en su conjunto si es que el Estado no ahorra, y una concentración excesiva de poder estatal si éste invierte demasiado debido a la baja propensión al ahorro que tiene el sector privado. Hay que enfrentar este dilema. Puede hacerse escogiendo el mal menor, o aquel que pueda evitarse mejor por otro medio. Puede enfrentarse también combinando el uso de esas dos fuentes de inversión hasta el punto de que los costos que involucra cada una sean aceptables para la mayoría de los ciudadanos. Lo que no puede eludirse es reconocer que ese es el dilema fundamental y que se requiere un compromiso explícito, un contrato social, entre sector privado y Estado en esta materia.

Este es el problema que no ha sabido o podido enfrentar el modelo económico neoliberal o del Estado subsidiario que ha pretendido aplicar el gobierno militar.

Hay formas más directas y eficientes de enfrentar el problema. Si el mayor temor del sector privado es el uso con fines políticos de las empresas públicas, la forma de

enfrentarlo es haciéndolas regirse por un estatuto que contemple normas para evitar eso, e imponiendo sanciones muy estrictas si se violan esas disposiciones.

Se trata de hacer que las empresas públicas sean auténticamente públicas y no meramente estatales, de tal modo que los gobiernos de turno no tengan derecho a cambiar completamente sus equipos directivos. Esto se puede lograr por la vía de que sus directores y altos ejecutivos *no sean nombrados meramente* por el Poder Ejecutivo, sino que representen al Congreso, a organizaciones ciudadanas, gremiales, empresariales o de trabajadores vinculados al sector en que se encuentra la empresa. Se lograría también haciendo esos directores duen en sus cargos un *período mínimo* extenso que no corresponda necesariamente a los períodos de los gobiernos y que tengan un *fuero* tal que impida que sean despedidos, excepto por razones de fuerza mayor previamente estipuladas. Por último, debería disponerse que los tres o cinco más altos cargos ejecutivos de las empresas públicas sean elegidos por estos directores a partir de *concurros de antecedentes* abiertos en los cuales se estipulen condiciones mínimas para ejercer los cargos. Se trataría de algo semejante a cómo nombran las universidades a sus profesores titulares o cómo se eligen los jueces en el Poder Judicial.

La naturaleza de estas medidas sugiere que sean materia de un *consenso* incorporado a la Constitución Política del país, antes que ser meramente materia de ley.

Medidas como éstas pueden asegurar a la ciudadanía que no haya un uso político de las empresas al mismo tiempo que una administración eficiente de ellas, para que generen a bajo costo los servicios que la comunidad requiere y dejen las utilidades razonables que necesitarían para invertir y modernizarse. Todo esto debe llevar a cabo sin perjuicio de mantener la política de dejar que las empresas públicas tengan que competir en el mercado con las privadas y someterse a las mismas condiciones generales que éstas, sin privilegios legales especiales.

Los desafíos del futuro

El gran desafío de Chile hacia fines de este siglo XX es crear empleos productivos dignos y crecientemente bien remunerados para su juventud y toda su población. Para esto el Estado no puede mantenerse al margen. Tiene que ser un esfuerzo de toda la nación, tiene que ser un esfuerzo de organización conjunta de todas las fuerzas sociales y productivas del país, tiene que ser un nuevo contrato social entre Estado, sector privado y sectores sociales, incluyendo el mundo laboral, científico y profesional. Esto implica cambiar la concepción del Estado que nos ha regido hasta ahora y antes de 1973. Pasar de un Estado Benéfactor (Welfare State) concentrado en aplicar medidas paliativas para las deficiencias del organismo social, a un Estado Promotor del Desarrollo, promotor de la persona humana, especialmente en cuanto trabajador y productor. En otras palabras, se trata también de una nueva concepción del desarrollo, que signifique organizarse para que todos los chilenos aprendan a pescar y no para que el Estado reparta pescados a los que no tienen qué comer. El actual sistema se basa en unos pocos que saben pescar, los grandes empresarios, que lo saben hacer "tan bien" que necesitan unos pocos trabajadores y del resto no se preocupan, porque eso le compete al Estado, a su red de ayuda social y a la policía.

¿Cómo se puede cambiar esa situación? ¿Es pura utopía?

Creo que no. Es materia de voluntad, de decisión y sobre todo de una visión amplia, generosa y humana de la patria.

En las décadas anteriores al colapso de la democracia, pusimos mucho énfasis en el desarrollo del Estado-bienestar, cuyo objetivo era ofrecer cada vez mayores y mejores

servicios básicos a un porcentaje creciente de la población. El gran desafío de un régimen democrático es construir un Estado que promueva el desarrollo *productivo* y *laboral* de los estratos más pobres y que se concentre, más que en suministrarles bienes y servicios en forma directa, en asegurarles los medios para que ellos puedan por sí solos ganarse la vida y progresar materialmente.

No ha de ser entonces un Estado "benefactor" sino "promotor", pero de la producción y el desarrollo, animado, si por un profundo espíritu social, en el sentido de jugarse por la igualdad de oportunidades. Y respetuoso además de las decisiones que los beneficiarios adopten libremente en lo tocante a la forma de organizarse —en cooperativas, empresas de autogestión, empresas privadas individuales, etc.— al margen de cuáles sean las particulares preferencias ideológicas de los dirigentes políticos o de los técnicos.

Lo fundamental es comenzar por reconocer el diagnóstico de que el país se halla en la actualidad profundamente escindido, que estamos de hecho ante dos países en uno. ¿Qué puede contribuir a que Chile se integre cada vez más y a quién le corresponde hacerse cargo de esa tarea?

Lo primero es reconocer la capacidad latente que poseen todos los chilenos que están hoy en día marginados de la actividad productiva. Se trata de miles y miles de potenciales trabajadores productivos y ¿por qué no? de pequeños y medianos empresarios que sólo agnarran que se les ofrezca una oportunidad en serio y podrían generar riqueza y otros empleos. Estimó que la mejor manera de contribuir a la integración nacional consiste en favorecer prioritariamente la incorporación de este enorme estrato a la actividad económica. A este objetivo deben destinarse prioritariamente los recursos disponibles, y no a otras cosas.

Lo segundo es reconocer que al Estado le corresponde antes que nada ponerse al servicio de los sectores que necesitan que se les dé la oportunidad de trabajo que hasta ahora el sistema les ha negado. No estoy propiciando una política discriminadora, sino más bien una que promueva la igualdad de oportunidades. En particular, estimó imprescindible poner más ahorro público al alcance de los sectores productivos que no tienen posibilidad de acceder a los bancos y ni siquiera al INDDAP y otros organismos de crédito público.

Lo tercero es abrirnos a la posibilidad de considerar otras formas de acción estatal en la economía, distintas de las aplicadas hasta ahora. No limitarse *a priori* a pensar que las únicas formas de acción posibles son desarrollando empresas públicas o marginándose de la economía para restringirse a lo asistencial a través del gasto social. Si el mayor problema de Chile es la falta de empleo y todo el país reconoce que eso implica crear empresas y desarrollar la capacidad empresarial, parece absurdo que el Estado se margine de esa tarea. Pero puede y debe hacerlo en el sentido más propio del término empresario que es el de "emprender", tomar la iniciativa de "empezar" algo en el ámbito de la producción o la economía. Eso no tiene por qué ser necesaria ni exclusivamente formar legalmente una compañía y quedarse para siempre con la propiedad de ella.

En el pasado reciente, el ahorro público se ha destinado como nunca antes a capitalizar o subsidiar a grandes empresas y bancos que —operando con criterios exclusivamente privados— sólo prestan a quienes ya tienen capital o propiedades con qué avalar los créditos. Así se contribuye poco a generar empleo y acelerar el crecimiento, al mismo tiempo que se aumenta y consolida la concentración de patrimonios e ingresos.

En el pasado más lejano el ahorro público se concentró excesivamente en la creación y expansión de grandes empresas públicas, en inversiones no reproductivas (como en vivienda, por ejemplo) y en créditos a empresarios y pequeñas empresas cuya rentabilidad

y perspectivas casi nunca fueron evaluadas con atención. La discrecionalidad estatal que eso implica contribuyó a extender el peligro y temor de una concentración excesiva del poder del Estado en la sociedad.

Ambos resultados son expresiones de formas insuficientes de enfrentar el dilema fundamental que plantea el aumento del ahorro y la inversión en Chile.

La propuesta alternativa que postulo es un acuerdo en torno a una reforma profunda de la institucionalidad bancaria y financiera del país, para poner el ahorro público y privado al servicio de la expansión de la capacidad *productiva* del país. Que el sistema financiero —y el Estado a través de él— preste a quien puede crear empresas *nuevas* que den trabajo, antes que meramente a los que ya tienen dinero o propiedades para dar garantías. La garantía debe ser antes que nada la capacidad de producir. Por eso esta propuesta no es antiempresarial ni estatista. No requiere, por ejemplo, privatizar todo el sistema financiero. Tampoco expandir desorbitadamente la burocracia estatal. De lo que se trata es de poner a ambos al servicio del problema fundamental del país que es crear empleos y verdaderas oportunidades de desarrollo para todos.

NOTAS

- 1 Véase, por ejemplo, Precht, Jorge, "El Estado-empresario: Análisis de la legislación complementaria constitucional", mimeo, Facultad de Derecho, Universidad Católica, 1986.
- 2 "Economía y Negocios", Suplemento de *El Mercurio*, 2 de julio, 1986.
- 3 García, A. (1986).
- 4 Véase Hunneus (1986) y la intervención de Felipe Larraín, presidente de COPEC en ENADE/86.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- GARCÍA, A. (1986). "Chile: Ajuste estructural y deuda social". Borrador para Discusión, PREALC, noviembre.
- HUNNEUS, C. (1986). "Cambios en la opinión pública. Una aproximación al estudio de la cultura política en Chile", *Documento de Trabajo*, CERC, Academia de Humanismo Cristiano.
- PRECHT, J. (1986). "El Estado-empresario: Análisis de la legislación complementaria constitucional". Mimeo, Facultad de Derecho, Universidad Católica de Chile.
- TRONFI, E. (1984). "Evolución socioeconómica de Chile antes del neoliberalismo: Una reinterpretación". *Documento de Trabajo*, CED, Nº 19.