

VISION DEL ESTADO EMPRESARIAL EN CHILE

Oscar Muñoz Gomá
Economista investigador de CIEPLAN

En las sesiones anteriores del seminario se ha abordado este tema desde distintas perspectivas: jurídica, de filosofía política y económica. Quisiera organizar mi exposición desde el ángulo de la historia económica chilena, porque estoy convencido de que no se puede analizar el rol del Estado en la economía sin preguntarse por qué se ha producido esa intervención, es decir, ¿qué condiciones, situaciones y circunstancias históricas han inducido la actividad empresarial del Estado en Chile? ¿Es válido presumir que ella ha sido el resultado de ambiciones de poder de las elites políticas, o, por el contrario, hay factores objetivos y reales que impulsaron la ampliación de las responsabilidades estatales al ámbito de la producción?

En cuanto la actividad empresarial del Estado resulta de la orientación más general que se le imprime al Estado, es conveniente recordar la tesis del historiador don Mario Góngora, a quien nadie podría calificar de izquierdista o de ideólogo. En su influyente *Ensayo sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*, afirma que “el Estado es la matriz de la nacionalidad (chilena): la nación no existiría sin el Estado, que la ha configurado a lo largo de los siglos XIX y XX”. Luego continúa: “El Estado, para quien lo mira históricamente —no meramente con un criterio jurídico o económico—, no es un aparato mecánicamente establecido con una finalidad utilitaria, ni es el Fisco, ni es la burocracia”. Citando a Spengler, afirma que “el verdadero Estado es la fisonomía de una unidad de existencia histórica”, o en las palabras de Burke, “una sociedad entre los que están vivos, los que han muerto y los que nacerán” (pág. 5).

Elaborando más esta tesis, vuelve a sostener Góngora: “La idea cardinal del Chile republicano es, históricamente considerado, que es el Estado el que ha ido configurando y afirmando la nacionalidad chilena a través de los siglos XIX y XX; y que la finalidad del Estado es el bien común en todas sus dimensiones: defensa nacional, justicia, educación, salud, fomento de la economía, protección de las actividades culturales, etc. Ahora, en cambio, se expande la tendencia a la privatización, y la convicción de que la ‘libertad económica’ es la base de la libertad política y finalmente de toda libertad se enuncia por representantes del equipo económico, sin tomar el peso a la semejanza de este postulado con los de un marxismo primario” (pág. 134).

Me he extendido en estas citas, porque ellas sintetizan en forma extremadamente lúcida la visión sobre el Estado que permeó a muchas generaciones de gobernantes, estadistas, políticos y chilenos en general, hasta hace pocos años. En tiempos recientes ha emergido, en cambio, una visión del Estado como un ente maligno y pernicioso que hay que erradicar de la mayor parte de la vida nacional. Sólo puede explicarse como una reacción a la otra visión, también extrema, de un Estado omnipotente y mediatizador de todas las expresiones de vida colectiva. Una mirada histórica creo que ayudará a poner en perspectiva las orientaciones y circunstancias de la intervención del

Estado en Chile. Se deberían distinguir al menos dos grandes etapas históricas en el análisis del Estado interventor, a lo largo de los últimos 50 años.

1. LA ETAPA DE LOS 30 A LOS 60

Es éste un período que se inicia lleno de conflictos, crisis y transformaciones. Para los fines que nos interesan, basta señalar que es una etapa en la cual la economía chilena se ve forzada, por circunstancias externas principalmente, a llevar a cabo un proceso profundo de reestructuración del aparato productivo nacional. Hasta entonces, la economía nacional había sido extremadamente dependiente del sector salitrero, que financiaba un alto porcentaje del presupuesto fiscal y del presupuesto de importaciones. Como es sabido, este sector empezó a vivir una crisis profunda a partir de la Primera Guerra Mundial, la cual culminó con gravísimas consecuencias para la economía nacional durante la Gran Depresión de 1930. El comercio exterior chileno se vino abajo y, con él, se interrumpieron los abastecimientos importados y cayeron los ingresos fiscales, creando desempleo masivo, pobreza y depresión.

Un Gobierno nada de extremista como el del Presidente Arturo Alessandri en su segundo período y su Ministro Ross debieron hacer frente a esta crisis con políticas fiscales compensatorias para paliar algunos de sus efectos y reactivar la economía. Pero el comercio exterior no se recuperó hasta muchos años después. Se hizo evidente que la tarea de sustituir las importaciones que ya no se podían realizar requería un enorme esfuerzo de industrialización interna. En un breve período se hizo necesario contar con financiamiento, con nuevas instalaciones industriales, especialmente en sectores básicos y de infraestructuras, como la energía eléctrica, combustibles, bienes intermedios e insumos; con capacidades empresariales y técnicas, que también eran escasas. Como si estas exigencias fueran pocas, este período coincidió con la Segunda Guerra Mundial, que nuevamente interrumpió los circuitos del comercio y del financiamiento internacional.

No debe extrañar entonces el alto nivel de consenso político que se logró para que el Estado ampliara su esfera de responsabilidades al campo del fomento de la producción, a través de la creación de la Corfo. Es cierto que el sector privado tuvo reservas y aprensiones con respecto al grado de autonomía que la legislación le dio a la Corfo para crear empresas públicas; pero no es menos cierto que en la práctica se logró una convivencia bastante armónica entre el Estado empresario y el sector privado. Además, y esto es lo sustantivo, se logró activar el desarrollo industrial, con todas las deficiencias que hoy podemos reconocer; se redujo el enorme desempleo de los años 30 y Chile dio un salto adelante en relación a otros países latinoamericanos en cuanto a organización para el fomento de la producción y la innovación tecnológica. La propia Corfo inició actividades de investigación tecnológica y prospección de recursos naturales de indudable trascendencia para el progreso de la economía nacional.

El crecimiento del aparato productivo del Estado no fue limitado, e incluso se mantuvo estable desde mediados de los años 50. Hay muchas críticas que se pueden hacer a la gestión de esas empresas, y es justo reconocer que ellas se plantearon en diversas oportunidades. Pero también debe reconocerse que las condiciones generales del país no fueron nada de fáciles, ya no sólo por las restricciones externas, sino porque internamente había una serie de desequilibrios entre el desarrollo económico y el desarrollo político,

que se hicieron cada vez más difíciles de manejar y que repercutieron también sobre la administración del Estado. En el lado positivo de este sumario balance no puede olvidarse que el Estado empresario contribuyó, entre otras cosas, a la formación de varias generaciones de empresarios y técnicos, públicos y privados, muchos de reconocido prestigio internacional y que sin duda fortalecieron la capacidad empresarial del país en vez de deteriorarla.

2. ETAPA DESDE FINES DE LOS 60 AL PRESENTE

A mediados de los años 60 se inicia en Chile lo que Góngora ha llamado la "era de las planificaciones globales", es decir, el predominio de las visiones ideológicas, utópicas o globalizantes, las cuales reemplazan progresivamente el pluralismo ideológico y político que había existido hasta entonces. Se trata de ideologías que aspiran a reconstruir la sociedad para conformarla a una visión idealizada o terminal, con exclusión de otras visiones o utopías. Esas utopías pueden ser de la "sociedad comunitaria" que propició la Democracia Cristiana, la "sociedad socialista de la Unidad Popular" o la sociedad neo-liberal" que propicia el actual régimen militar.

A juicio de la mayoría de los analistas políticos hoy día, de todo el aspecto partidista, ésta ha sido el problema fundamental de Chile en las últimas décadas, de donde arrancan los desencuentros y las divisiones tan profundas que nos aquejan. Pero el Estado también ha sido víctima de este proceso, porque ha sido percibido por los gobernantes y las fuerzas políticas como el instrumento central para implementar esa visión globalizante. Ello fue más evidente y claro durante el régimen de la Unidad Popular, pero no dejó de ocurrir durante el régimen anterior a ese gobierno, ni menos lo ha hecho el actual.

El régimen de la Unidad Popular formuló un programa de transición al socialismo y para ello le asignó al Estado la responsabilidad de constituir un área de propiedad pública en diversos sectores productivos y de servicios, a fin de transformarse en motor de la inversión nacional. Como sabemos, ello no ocurrió así, porque en la gestión de las empresas públicas prevaleció el criterio político de modificar el precario equilibrio de fuerzas existentes, usando las empresas como instrumentos de subsidios, creación de empleos y movilización social, más que el de aumentar la producción de bienes o la inversión. Los enormes déficit de esas empresas, aparte de los procedimientos empleados para su constitución, fueron causales directas de los desequilibrios monetarios, que finalmente condujeron a la hiperinflación y al fracaso de esa política económica.

El actual régimen autoritario no ha sido excepción al intento de reformular las bases de la sociedad a partir del Estado. Sólo que ahora se trata de transferir el poder económico del Estado al sector privado y reducir el aparato público a una expresión mínima en el área de la actividad empresarial. Como se ha reconocido en este seminario, el objetivo central es político, en el sentido que se trata de evitar que en el futuro las fuerzas políticas gobernantes puedan hacer uso del instrumental de las empresas públicas.

No tengo competencia para opinar si ese objetivo será viable o no, pero puede ser útil recordar al respecto la dolorosa lección que muchos han experimentado debido a la falta de fundamentos empíricos de la vieja creencia en "cambios irreversibles". El último decenio es una demostración de que los cambios, por profundos que parezcan, sí son reversibles.

Lo que me parece más grave es que sigue vigente esta concepción "globalizante" y, en particular, el intento de usar el Estado para implementar una visión ideológica o utópica de la sociedad, aunque en este caso sea un Estado que se autolimita a sí mismo.

Hay que rescatar la noción de que el Estado es necesario al bien común, reiterada una y otra vez por las encíclicas papales y el Magisterio de la Iglesia. Ese bien común no es una noción abstracta, sino que debe expresarse históricamente y a partir de las realidades concretas que debe vivir una sociedad. Específicamente, debe referirse a los problemas que cada coyuntura plantea para alcanzar el desarrollo económico y social. Son bien conocidas las necesidades actuales y previsibles a mediano plazo de la sociedad chilena: reducir las condiciones de pobreza extrema, incrementar sustancialmente la tasa de inversión nacional, mejorar las condiciones de negociación de la deuda externa, enfrentar el problema que ya se arrastra por varios años de aliviar el endeudamiento interno de las personas y las empresas, aumentar los empleos.

Los diversos análisis que están disponibles acerca de las condiciones previsibles de la economía internacional no permiten ser muy optimistas en cuanto a una recuperación de los ritmos de crecimiento económico de los países industriales. Por el contrario, hay amenazas graves en el escenario internacional derivadas del incontrolable déficit federal y comercial de los Estados Unidos, que puede alcanzar dimensiones siderales dentro de algunos años y arriesgar aún más la estabilidad económica internacional.

Chile necesita prepararse intensificando su esfuerzo de ahorro e inversión, que en la actualidad resulta muy insuficiente. Me parece contradictorio que frente a esta urgencia se postule una transferencia de recursos económicos del Estado al sector privado. Quiero aclarar que no soy antiempresa privada, como tampoco soy anti-Estado. No es ésa la disyuntiva. Estoy convencido de la necesidad de que exista un sector privado vigoroso, dinámico y emprendedor, y el Estado debe adoptar políticas para ese fin. Pero no debe confundirse con el abandono de la responsabilidad del Estado en materias de relevancia nacional, aun cuando ellas involucren la formación de empresas públicas o la movilización de recursos hacia el Estado. Es conveniente recordar que en los últimos cuatro años, como promedio, la inversión privada como porcentaje del PGB ha caído casi a la tercera parte de su nivel promedio de 1979-81, mientras que la inversión pública, expresada en los mismos términos, ha aumentado levemente. Esto significa que la inversión privada es extremadamente susceptible a las fluctuaciones cíclicas de la economía, y en participar a recesiones tan intensas como las que hemos vivido. Es la inversión pública la que permite amortiguar esa inestabilidad de la inversión privada. Todo ello, sin hacer referencia a los grandes subsidios que el Estado ha debido transferir al sector privado, y especialmente a la banca, para evitar el colapso financiero.

Las empresas públicas constituyen un valioso instrumento de inversión y especialmente en épocas de crisis ellas son las que permiten mantener el sistema productivo en funcionamiento. Esto es más válido aún cuando esas empresas son rentables y generadoras de importantes ingresos públicos, como ha ocurrido en los últimos años y lo que todos debemos reconocer.

También son las empresas públicas un importantísimo instrumento de investigación tecnológica. Hoy día el mundo asiste a una nueva y espectacular revolución tecnológica, derivada de los avances en la industria electróni-

ca, la informática y muchas otras. Los esfuerzos que deben hacerse para absorber estas innovaciones son enormes, tanto en recursos materiales como humanos, en tiempo de aprendizaje y formación de cuadros técnicos estables y con horizontes de largo plazo. Aun en los países industriales más avanzados las empresas recurren a todo tipo de fórmulas y mecanismos institucionales para hacer frente a esas exigencias. Otro objetivo que todos los países avanzados buscan a este respecto es preservar su soberanía e independencia, que hoy puede verse amenazada de manera imprevista por la internacionalización de las informaciones y de las comunicaciones. Este es un campo de enorme envergadura económica, política y cultural, frente al cual es impensable que el Estado pueda estar ausente para desarrollar la infraestructura necesaria y fomentar el aprendizaje.

Quisiera concluir reiterando la necesidad de que la política de empresas públicas se aborde con criterios pragmáticos y acordes con las necesidades que cada etapa del desarrollo económico nacional plantee. Es imperioso desmitificar el problema y evitar posiciones extremas y puramente ideológicas, con todo el respeto que me merecen las ideologías como inspiradoras de las visiones sobre la sociedad. Ello me lleva a aceptar la privatización de determinadas empresas estatales cuando los poderes públicos estiman que se han cumplido las finalidades para las cuales fueron creadas y el sector privado está en condiciones de asumirlas, todo ello en el entendido de que se lleva a cabo con transparencia, legitimidad y justicia. Del mismo modo, también debemos aceptar que en determinadas condiciones pueda ser necesario expropiar empresas privadas específicas, cuando el bien común lo requiera, y también en el entendido que se hace a través de procedimientos legítimos, establecidos y justos.

Estoy de acuerdo en que el número y tipo de empresas públicas debe ser muy selectivo y justificado por razones estratégicas o de interés nacional, como también con la necesidad de que las empresas se administren eficientemente, sin confundirse con objetivos de políticas económicas para los cuales otros instrumentos pueden ser idóneos; y que no estén afectas a privilegios especiales y discriminatorios para las empresas privadas. Creo que en la medida que los debates se focalicen en estos problemas y en las formas concretas como el Estado empresario puede contribuir mejor al desarrollo económico se estarán dando los pasos adecuados para una recuperación a más largo plazo de la economía nacional.