

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

Ernesto Tironi B.

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 explicitar. Los argumentos pueden ayudar a escoger una mejor opción, pero ellos no deben eclipsar el hecho de que al final el asunto es materia de preferencia de las personas por el tipo de sociedad en que queremos vivir y ello se resuelve por vías políticas o mecanismos democráticos.

Ordenaré mi presentación en torno a tres preguntas. Primero, ¿se necesita o no un "Estado empresario" en Chile, por qué, de qué tipo debiera ser y para qué? Segundo, la Constitución de 1980 y las leyes complementarias que se ha propuesto el Gobierno Militar, ¿se orientan hacia el establecimiento de un Estado como el que Chile necesita para su buen desenvolvimiento en lo empresarial y económico? Y tercero, ¿hay otras alternativas mejores, y cuáles son?

1. ¿SE NECESITA UN ESTADO EMPRESARIO EN CHILE?

Creo que ésta es la pregunta de la cual partir porque es la 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", pre-supone que "falta algo", pero ¿respecto a qué? Sin embargo se oculta el criterio. De allí que no sea fácil responder ese tipo de preguntas. Pero es útil, porque deja al descubierto que al plantearse la cuestión de esa manera se suscitan reacciones apasionadas que tienen relación con lo que evocan implícitamente las palabras usadas y sus contextos. Entonces parece inexplicable que las respuestas sean tan emocionales o instintivas, absolutas y categóricas: sí se necesita o no se necesita un Estado-empresario, y punto. Entonces surgen también los conflictos y como en Babel se termina por desmoronar lo que unos y 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 distintas ideas, intereses o concepciones de cada uno 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 o suposiciones?

En los sectores llamados genéricamente de derecha o vinculados a la empresa privada y el 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 prescindente 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 de las concepciones preestablecidas sobre el tema. En lo concreto esto puede hacerse evitando usar palabras demasiado cargadas de contenidos emocionales, políticos e ideológicos que obsoletizan 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 salirnos de otras 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 sobre el rol de Estado en términos de acuerdos sobre cuatro aspectos concretos y precisos: primero, *qué funciones* podría llevar 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 legítimamente vigente, 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 un papel del Estado más activo que hoy 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* en el país para que todas y cada una de las personas (y los grupos que éstas decidan libremente formar) podamos exigir según lo que cada uno somos y *desarrollar* todas nuestras potencialidades.

Si aceptamos que aquélla 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 procura reducir la influencia del Estado en la economía, lo cual se ha presentado (falseando los términos según muchos¹) 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 del hecho que el Estado. Veamos entonces qué dicen las encuestas de cuáles han sido para los chilenos esos resultados. Así partiremos de los *hechos* tal cual son apreciados por las *personas* y no de los dogmas o ideologías impulsados por los políticos ni por las abstracciones introducidas por los técnicos.

Uno de los estudios recientes más completos al respecto es el realizado por Carlos Huneeus, en la Academia de Humanismo Cristiano, basado en entrevistas representativas de casi 900 personas del Gran Santiago. Sólo tres resultados.

Consultadas las personas, ¿cómo considera 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 cuál es el problema más importante que tiene Chile en el presente, 87% contestó que los "problemas económicos" y, dentro de ellos, 42% mencionó la cesantía; 18% mencionó los problemas políticos, comparado con sólo 7% en 1970.

¹ Véase, por ejemplo, PRECHT, Jorge, "El Estado empresario: Análisis de la legislación complementaria constitucional", mimeo, Facultad de Derecho, Universidad Católica, 1986.

¿Será eso una mera apreciación "subjetiva" de las personas? No parece así. Veamos las cifras de la situación y evolución económica chilena:

En Chile hay actualmente más de 430 mil desocupados, especialmente jóvenes, y otros 200 mil en programas PEM y POJH 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 VIII de Concepción ese promedio no llegaba a los \$ 20.000. Hay regiones como la VII en que el 72% de los afiliados gana menos de \$ 20.000².

El consumo real promedio (per cápita) de los chilenos es hoy tan bajo como hace 20 años (y ha caído un 18% desde 1971). 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 a 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 (valorados en pesos de principios de 1986) a sólo \$ 28.000 en 1983; es decir, hoy ganan 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 1969³.

O sea, que en los últimos 15 años, mientras los pobres ganan casi 50% menos, los ricos ganan 28% más, y los grupos medios también obtienen 28% menos.

Las perspectivas de revertir estas tendencias de seguirse bajo 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 maniatado 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 contraída 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. No crean ustedes que estos últimos no entienden de estas materias y no observan esta injusticia de que son objeto.

² "Economía y Negocios", suplemento de *El Mercurio*, 2 de julio, 1986.

³ GARCÍA, A. (1986). Desgraciadamente no existen estadísticas sobre este aspecto para 1986 y, aunque la economía en general se ha recuperado, es improbable que la situación distributiva haya mejorado apreciablemente.

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 o acumular cada año cierto monto de intereses, que es ahora como 6 ó 7%; si la deuda es de 20.000 millones de dólares, eso significa 1.200 a 1.400 millones. 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 de 20.000 millones. ¿De dónde puede salir entonces el dinero para pagar? Solamente de menor consumo o de contraer 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 el 6 o 7% por año (lo cual exige condiciones que no se están dando), todo el fruto de ese esfuerzo sería para pagarles a los bancos extranjeros, sin que los chilenos como conjunto podamos mejorar. Y si no se alcanza esa tasa de crecimiento, significa que las condiciones de vida de las mayorías empeorarán, excepto que cambiará considerablemente la situación internacional que afecta a Chile.

En síntesis, el modelo económico aplicado en Chile, basado en un rol subsidiario excesivo del Estado, ha ido dando 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 Europa: lo vemos en los edificios de Providencia y en el centro, en los bancos y las clínicas privadas alfombradas, las eficientes empresas de exportación, etc. Y 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 o 500 pesos diarios, sin previsión, más hacinados, con peores servicios de salud, que no tienen plata ni para la micro que les permita salir de su población. En resumen: otro país que se parece más a Haití (con todo el respeto que se merecen esos países). Y todo esto está oculto, porque cada uno vivimos en mundos aparte, porque de la vida del otro Chile no sabemos ni por los diarios ni la televisión. Por el contrario, se nos pintan cuadros idílicos de un progreso que sólo es alcanzable por unos pocos; que no es para todos. Si tuviéramos ojos para ver, lo veríamos, porque está a la vista. Pero, en todo caso, las cifras que he dado lo demuestran. Esta distancia entre los dos Chile genera una tensión creciente; y si no se corrige luego va a producir una explosión social de proporciones o una desintegración y decadencia progresiva de Chile como nación. Nuestro camino parece ser hacia un Líbano o una Bolivia.

¿Está bien organizada "la vida juntos" en el país? Me parece que la evidencia entregada es suficiente para responder claramente que *no*.

No es por casualidad que hemos vivido y seguimos viviendo en un ambiente tan mezclado de tensión e 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. Si no lo hace, por lo demás este Gobierno está violando su propia Constitución, que en un 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 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 Carmona 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, en 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, Soquímich, Compañía de Teléfonos, Entel, Chilectra y otras. El proyecto Carmona permitirá 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 Transportes, 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 político tal que se dedican a influir en lo político, en desmedro de sus tareas propias y de la soberanía de los ciudadanos.

Reconociendo lo anterior, distinto es el problema de si *en la práctica hoy* es excesivo o no el número de empresas públicas que controla el Estado. Este punto es más debatible, pero en mi caso también acepto la eventual conveniencia de vender varias de ellas. La pregunta relevante es *cuáles*, con

qué objetivo, en qué condiciones, en qué momento y si no hay alternativas mejores.

Las falacias de los argumentos técnicos

En primer lugar, si el mayor problema actual del país es la falta de puestos de trabajo productivos, lo cual implica la necesidad de mayores inversiones, y hay sectores privados nacionales o extranjeros que disponen de recursos, ¿por qué el Estado no los orienta a desarrollar nuevos proyectos de inversión que generen producción y empleo *adicional*, en vez de atraerlos a comprar empresas en pleno funcionamiento? Si el Estado está otorgando créditos especiales para esto, ¿por qué no se otorgan mejor a empresarios que están en condiciones de iniciar actividades nuevas o ampliar las existentes? El tamaño del Estado en comparación con el del sector privado se puede reducir achicando el primero y agrandando el segundo; ¿por qué no se escoge mejor la segunda vía, que implica crecer y que todos ganen algo, en vez de lo primero, en que sólo se redistribuye lo que existe para que unos pocos ganen?

Segundo, el argumento de que las empresas públicas son siempre más ineficientes que las privadas no es una verdad comprobada, al menos en el caso chileno. Los últimos años hemos conocido muchos ejemplos contrarios, como el caso del Banco del Estado, que ha sido administrado mucho mejor y más responsablemente que la mayoría de los privados. Además, justo es reconocer el mejoramiento de eficiencia logrado el último tiempo en muchas empresas públicas, como por ejemplo Codelco. Si éste es el problema, ¿por qué no tomar medidas directamente para mejorar más y extender esa eficiencia, en vez de privatizar, lo que involucra otros riesgos mucho mayores?

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 ingresos que el Estado *dejará de percibir* en un par de años por no tener derecho a dividendos, será mayor de lo que habrá conseguido momentáneamente por la venta de las empresas. Si el Estado necesita recursos en el corto plazo hay maneras de obtenerlos. ¿No podría suspenderse, por ejemplo, la reforma tributaria, que le está significando al Fisco dejar de percibir como 350 millones de dólares 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 mil 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 abunden (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 de

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 pagarés 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 apresuradamente no es vender a un precio justo, por más disquisiciones 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 otros que nada tienen que ver con el valor de las empresas. También tienen que ver con la política de las compañías respecto a reparto de dividendos y con quien tiene el control de ellos. 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 licitando acciones en la Bolsa no garantiza necesariamente que se están vendiendo a un precio justo.

Los 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 de 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 de 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:

Primera, el proceso está teniendo un vicio en su origen, que le está restándole legitimidad. Es que los verdaderos propietarios, todos los chilenos, no están siendo consultados. ¿Aceptarían acaso los socios de una empresa que el gerente que la administra provisionalmente 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, empleados (públicos y privados), pequeños agricultores, comerciantes, productores independientes, son los que están endeudados y no han recibido tratamientos especiales para vender "carteras" al Banco Central ni créditos Corfo sin interés; en síntesis, toda la gran mayoría del país observa con incredulidad y muchas veces con rencor cómo unos pocos se aprovechan de las actuales circunstancias políticas excepcionales. Y el pueblo podrá estar hoy mudo o amordazado, con miedo o desencanto, pero no está ni ciego ni sordo.

Aquí está el gran problema. Mucha más gente de lo que se imagina siente como propia esas empresas públicas y rechaza 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 cimientos de la construcción que no pocos han intentado hacer para sanar heridas abiertas en el pasado. A menudo pienso que, sin desearlo, esas personas están introduciendo el equivalente a una nueva "Reforma Agraria" con signo inverso. Esta privatización 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 provinieran de que interpretaran 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. Están pensando en servir a su institución o en sus ascensos o retiros próximos.

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 dónde lleva esa carrera. Bien puede ser una nueva y costosa crisis.

Un grupo de ciudadanos formamos un Comité de Defensa del Patrimonio Nacional para preocuparnos de esta materia con completa independencia. Invitamos a diversas personalidades de ese mundo a participar desde el inicio en dicho Comité para asegurarle un carácter amplio y no político. Ninguno aceptó participar⁴.

Ahora, de nuevo se pone seriamente en juego si en un futuro no muy lejano vamos a volver a las querellas y divisiones de los años 1965-1973 en torno al derecho de propiedad. Si se sigue privatizando como hasta ahora, eso ocurrirá aun cuando fuera verdad que las empresas vayan a ser más eficientes, económicamente, lo cual es muy dudoso.

Aún es tiempo de tener la valentía de reconsiderar lo que se está haciendo para asegurar el futuro de paz social que Chile necesita. No obstante, el contenido del Proyecto de Ley del Gobierno sobre el Estado-empresario y la forma cómo se está decidiendo esta materia, no harán sino provocar mayores obstáculos al desarrollo de Chile. La mayor responsabilidad en este resultado le cabe no sólo a los funcionarios gubernamentales involucrados, sino especialmente a aquellos que, necesitando para su propia supervivencia tener una mirada de más largo plazo, están en condiciones de influir para cambiar la política actual. Esas personas son los grandes empresarios, propietarios, políticos y técnicos de derecha.

El resto del país —los trabajadores, pobladores, comerciantes, profesionales, etc.— no distingue entre ellos y el Gobierno. A ambos los hará responsables de los abusos actuales. Sin embargo, los costos de las medidas requeridas para corregir esos abusos los sufrirán los propietarios y empresarios, y no los militares, los políticos ni los técnicos de derecha.

La necesidad de estos cambios 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 en-

⁴ Personalmente he enviado cartas privadas a unas veinte de esas personas; nadie siquiera ha acusado recibo.

cuestas como los empresarios más visionarios⁵. 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 de economía y de acción estatal que existía antes de 1973. Aquéllos presentaban entonces deficiencias serias, además de que los problemas de hoy y del futuro cercano son otros, y en el intertanto hemos aprendido y 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 que recuperar, la más importante me parece ser alcanzar un consenso nacional sobre el rol del Estado en una nueva estrategia de desarrollo ordenada a resolver los problemas más significativos de Chile. Así como a la salida de la crisis del 30 ese consenso fue en torno a la industrialización conducida desde el Estado por la Corfo, creo que ahora debiera 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 calado en la vida económica chilena, y que debieran 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 esta ley es pensar qué habría pasado si sus condiciones tan estrictas hubieran prevalecido hace 50 años y no

⁵ Véase HUNEUS (1986) y la intervención de Felipe Larraín, presidente de Copec, en ENADE/86.

se hubieren desarrollado las empresas públicas que existen hoy. 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 seguramente la tasa de inversión y ahorro nacional habría sido cerca de la mitad de la ya bajísima tasa que ha prevalecido. Esto último es lo más grave, porque existe un consenso nacional en torno a que hasta ahora ése 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 siempre al país, frenando así el ahorro privado. La pregunta que cabe hacerse es: si desde hace décadas, incluso cuando el país era mucho más estable y estaba menos traumatizado, el ahorro privado ha sido tan bajo, ¿hay razones para pensar que ahora y en el futuro vaya a ser más alto?

Pero la solución para eso 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 tasa 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 o en otra forma. Puede enfrentarse también combinando el uso de esas dos fuentes de inversión hasta el punto en que los costos que involucra cada una sea aceptable para la mayoría de los ciudadanos. Lo que no puede eludirse es reconocer que ése 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. El actual proyecto de ley no hace más que insistir de nuevo en una política fracasada.

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

Las principales formas de conseguir lo primero es 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 que esos directores duren 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, debiera disponerse que los tres o cinco más altos cargos ejecutivos de las

empresas públicas sean elegidos por estos directorios a partir de *concursos de antecedentes* abiertos, en los cuales se estipulen condiciones mínimas para ejercer los cargos. Se trataría de algo semejante a como nombran las universidades a sus profesores titulares o como se eligen los jueces en el Poder Judicial.

La naturaleza de estas medidas sugiere que sean materia de un *consenso* incorporadas a la Constitución Política del país antes de 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 necesitan para invertir y modernizarse. Todo esto debe llevarse 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 el siglo XXI 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 1977. Pasar de un Estado Benefactor (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. Uno 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 en el régimen democrático que habrá de sustituir a la dictadura es construir un Estado que promueva el desarrollo *productivo* y laboral de los estratos más pobres y que se esfuerce, 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 sí por un profundo espíritu social, en

el sentido de jugarse por la igualdad de oportunidad. 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 aguardan que se les ofrezca una oportunidad en serio, y que podrían generar riqueza y otros empleos. Estimo 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 discriminatoria, sino más bien una que promueva la igualdad de oportunidades. En particular, estimo imprescindible poner más ahorro público al alcance de los sectores productivos que no tienen posibilidad de acceder a los bancos y ni siquiera al Indap 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 debería 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 o 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 son la vivienda, por ejemplo) y en créditos a empresarios y pequeñas empresas cuya rentabilidad y perspectivas fueron raramente 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 plantean 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 anti-empresarial 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.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- GARCÍA A. (1986), "Chile: Ajuste estructural y deuda social", borrador para discusión, PREALC, noviembre.
- HUNEUS, C. (1986), "Cambios en la opinión pública. Una aproximación al estudio de la cultura política en Chile".
- PRECHT, J. (1986), "El Estado empresario: Análisis de la legislación complementaria constitucional", mimeo, Facultad de Derecho, Universidad Católica de Chile.
- TIRONI, E. (1984), "Evolución socioeconómica de Chile antes del neoliberalismo: Una reinterpretación", *Documento de Trabajo* (ED N° 19).