

Crisis y  
Desarrollo Alternativo  
en Latinoamérica

---

Editor Heraldo Muñoz  
Prólogo de Raúl Prebisch

EDITORIAL ACONCAGUA  
CERC

ICI  
Instituto de Cooperación  
Iberoamericana

967 09

III PARTE

Consideraciones sobre el  
Desarrollo Futuro de Chile

Ricardo Lagos

*\* Este artículo se basa en una presentación oral del autor realizada en la Academia de Humanismo Cristiano y en un artículo publicado en la Revista Pensamiento Iberoamericano, 1984, No 5.*

---

## I. INTRODUCCION

**L**a amplitud del tema insinuado en este artículo me obliga de entrada a formular los límites del mismo: me concentraré exclusivamente en algunos aspectos de carácter económico que estarán presentes en la evolución de un Chile democrático. Estoy consciente que darle este alcance a un concepto tan vasto como es el de "desarrollo" (que implica desde mi punto de vista no sólo crecimiento económico sino ampliación de los canales de participación social y política de un pueblo) es algo muy restringido. No me cabe duda que el desarrollo futuro, para que sea precisamente desarrollo, tiene que considerar estos elementos. Sin embargo, abordarlos en un trabajo de esta especie me llevaría incursionar en terrenos que nos alejarían mucho del discurso principal.

Deseo concentrarme sólo en dos aspectos que me parecen claves para el desarrollo futuro. El primero, se refiere al rol creciente y crucial que deberá jugar el Estado en la reformulación del sistema económico de Chile. Aquí el punto de partida es la herencia que se recibe del autoritarismo y de la experiencia neoliberal de corte monetarista que permeó a Chile y a muchos otros países de América Latina. El resultado de esta experiencia hará, en mi concepto, que el rol económico que debe jugar el Estado se vea fortalecido. Este fortalecimiento es el resultado de un conjunto de elementos que, como tendremos oportunidad de ver, están condicionando el desarrollo futuro del país.

El segundo elemento que deseo abordar se refiere a la necesidad de modificar la estructura económica que se hereda del autoritarismo, precisamente para que el desarrollo futuro no implique la perpetuación de un modo de crecimiento no equitativo. Si no se modifica la estructura económica que se hereda y se inicia una reactivación que conduzca a niveles satisfactorios de crecimiento, éste necesariamente tenderá a reproducir los patrones de acumulación que existían en la antigua estructura económica resultante del autoritarismo y por tanto no va a ser un crecimiento que tiende hacia mayores grados de igualdad. Sería un crecimiento concentrador de los frutos en el sector minoritario que precisamente es el que se benefició del experimento neoliberal.

El tema del desarrollo futuro del país puede abordarse desde varios otros ángulos. Sin embargo, quisiéramos concentrarnos en estos dos que nos parecen los más decisivos para la orientación de dicho desarrollo.

## II. ¿POR QUE EL ESTADO JUGARA UN ROL MAS IMPORTANTE?

Como consecuencia del experimento neoliberal, que privilegió al mercado como elemento asignador de recursos y a la empresa privada como el motor del desarrollo, se ha producido —luego del fracaso que en la mayoría de nuestros países dicho modelo ha tenido— una revalorización de conceptos que en la década del 70 el experimento neoliberal tendió a desacreditar. Por otra parte las restricciones económicas, especialmente las de carácter externo, obligarán quíerose o no a un grado de intervención pública en la economía muy superior al que ha existido en el pasado. Además, como resultado de las modificaciones ocurridas en la estructura productiva de Chile —que trajo como consecuencia la destrucción de buena parte del aparato industrial— el Estado estará obligado a tomar determinadas medidas correctivas que le permitan al país enfrentar de un modo más adecuado los desafíos presentes. Estos tres aspectos apuntan entonces hacia un sector público fortalecido. Veámoslo más detenidamente.

### a) Revalorizando algunos conceptos

La concepción neoliberal sostiene que la más eficiente asignación de recursos se produce vía el mercado que, cuando conlleva una apertura del sector externo, implica la aceptación de las ventajas comparativas estáticas. Junto con ello, como ya se señaló, al liberalizar los mercados de trabajo se permite una mayor fluidez de dicho factor lo cual favorece la consecución del pleno empleo. Se organizaron, como se dijo, mercados de capitales y se abrieron nuestras fronteras. Estos cinco elementos hoy están sometidos a juicios críticos.

El deficiente rol que cumple el tipo de mercado existente en nuestros países y en especial en Chile para asignar recursos, ha sido drásticamente demostrado. La predicción inadecuada del comportamiento de demanda ha hecho que hoy existan en Chile departamentos sin vender, automóviles sin colocar y una acumulación de stocks de diversos productos. Ante este mercado que no asigna correctamente los recursos, hoy existe una búsqueda de mecanismos planificadores en América Latina que contribuyan a superar las deficiencias de nuestros mercados.

Y cualquier mecanismo planificador significa mayores responsabilidades para el Estado. De igual modo, cuando se refiere a ventajas comparativas, se aclara que éstas para que operen provechosamente deben ser dinámicas y no estáticas y en consecuencia el Estado debe procurar los mecanismos para actualizarlas. En otras palabras, el sector público debe actuar muy intensamente. Cuando se observa el fenómeno acaecido en la denominada “banda de los cuatro”. Corea, Taiwan, Hong-Kong y Singapur, nadie puede desconocer el rol fundamental que ha jugado el sector público. Así por ejemplo Corea, gran exportador de productos electrónicos, introdujo para el uso de su población la televisión a color cinco años después que el país se transformara en uno de los principales exportadores de televisores a color en el mundo. Es un claro ejemplo de cómo el Estado interviene en la economía para favorecer la creación de estas ventajas dinámicas. (1).

Asimismo, muy pocos aceptarán “liberalizar” aún más los mercados de trabajo de modo que este factor productivo alcance el “justo precio” que permita el pleno empleo cuando todos

(1) F. Fajnzylber, “Reflexiones sobre la industrialización exportadora del Sudeste Asiático”. *Revista de la Cepal* N° 5, diciembre de 1981.

los países de la región han visto crecer aceleradamente las tasas de desempleo hasta llegar a veces a duplicarlas. Países que, como Chile, durante ya largos once años han hecho del experimento neoliberal un dogma de fe y no han visto nunca descender las cifras de desempleo abierto a magnitudes inferiores al doble de las históricas, hacen que difícilmente hoy pueda continuar postulándose que liberalizando el mercado se resuelve el problema del empleo.

La visión neoliberal del problema del empleo era extraordinariamente simple. El Estado debía abstenerse de intervenir en el mercado de trabajo y sólo debía establecer mecanismos para que existiera la mayor fluidez entre la oferta y demanda de trabajo. A lo sumo, y precisamente en la búsqueda de dicha fluidez, el Estado podía establecer o ayudar a establecer bolsas de trabajo u otros mecanismos de intermediación entre oferentes y demandantes. Dentro de dicha visión, en consecuencia, el Estado no tenía un rol activo que desempeñar. Hoy, a la luz de lo acaecido, la profundidad de la crisis y las magnitudes reseñadas en materia de desempleo, nadie podría postular un rol tan pasivo para el Estado. De ahí que la existencia de este problema va a obligar al Estado a participar y muy activamente. Sin ánimo de ser exhaustivos, podrían plantearse al menos cuatro sectores en los cuales el Estado va a jugar un rol central en materia del problema del empleo.

En primer lugar, no habrá solución al problema del empleo, de carácter global, si no existe una reactivación real de la economía al interior de cada uno de los países de América Latina. Esta reactivación, para que sea efectiva, requiere de un aumento sustancial de los niveles de inversión dadas las dificultades que tendrá el sector privado para aumentar dichos niveles. Será en el sector público donde recaerá el peso del aumento de la inversión bruta en nuestros países. Asimismo, cualesquiera otras medidas reactivadoras que impliquen un aumento de la demanda global requieren de una política estatal decidida y definida muy claramente. El segundo elemento se refiere a la política de inversiones. Estudios realizados especialmente por PREALC sostienen que la política de inversiones puede producir efectos sobre el empleo de carácter muy distinto, según sean los sectores privilegiados por el mismo. De ahí que, sin que implique un mayor uso de recursos el desviar

las inversiones públicas hacia aquellos sectores que tienen una mayor absorción de mano de obra, es una decisión de autoridad que puede ayudar de un modo importante a resolver el tema. El tercer elemento se refiere a la caída que en la mayoría de los países de la región ha tenido el empleo en el sector público, como consecuencia del rol subsidiario que la visión neoliberal le asignaba al Estado. Indudablemente que, a la luz de todo lo dicho en este trabajo, el rol más importante que tendrá que desempeñar en lo económico el sector público implicará un aumento de consideración en el número de puestos de trabajo que existe en este sector. Sin embargo, estos tres puntos reseñados: reactivación, naturaleza de las inversiones y aumento del empleo en el sector público, producirán efectos en períodos medianos o largos. En el corto plazo, el Estado deberá abordar el problema del empleo. Si además, como se sostiene más adelante en este trabajo, se están produciendo procesos de redemocratización en la región, ello obligará a que el problema de empleo tenga prioridad absoluta. De ahí entonces que en tanto las medidas reseñadas tienen lugar, será indispensable que el Estado aborde programas de emergencia para absorber los principales bolsones de cesantía que existen al interior de cada uno de estos países. Existe una extensa literatura respecto de las bondades y problemas que presentan estos programas. Lo que aquí se está señalando es que el Estado tendrá que establecerlos como una forma de hacer de puente entre la situación actual y la solución de mediano plazo que implican los tres puntos anteriores (2).

Existe un alto grado de consenso y sin necesidad de declararse keynesiano, en que el Estado debe intervenir activamente en la búsqueda de soluciones que conlleven al pleno empleo. No solamente por el rol que le compete para la reactivación de la actividad económica, sino además y para en tanto esta se produce, para encontrar soluciones en el corto plazo.

De igual manera la panacea de organización privada de los mercados de capitales como mecanismos centrales para la canalización de recursos necesarios para el desarrollo, ha quedado caricaturizada y desnaturalizada como resultado de los niveles de concentración y de manipulación monopólica que en casi

(2) V. Tokman, *Reactivación con Transformación: el efecto empleo*. (Documento de Trabajo, N° 238 PREALC, Santiago, 1984)

todos estos países han sufrido estos mercados. Los escándalos financieros que han afectado a Chile, Argentina y Colombia y que han significado que muchos de los principales ejecutivos terminen en la cárcel, no han sido precisamente edificantes, ni hacen suponer que en el futuro sea el mercado privado de capitales el que nuevamente canalice los recursos.

En Chile el sistema de previsión pasó también al sector privado en la época del auge neoliberal. En su oportunidad ello se presentó como el resultado "natural" del modelo económico en aplicación. Luego de tres años de funcionamiento del nuevo sistema -y de la consiguiente propaganda- un estudio muestra que un sesenta por ciento de los afiliados piensan que las Cajas de Previsión (estatales) son más seguras y confiables que las Administradoras de Fondos de Pensiones (privadas). Estas AFP son más seguras sólo para el diecisiete por ciento de los imponentes. (3)

En este sentido, es indudable que se volverá a otorgar al sector público un rol central en la canalización de recursos financieros y ésto implica necesariamente algún grado de planificación.

Lo mismo puede decirse respecto de esta apertura ilimitada del comercio, cuando se constata el creciente proteccionismo de los países desarrollados, las fórmulas de protecciones arancelarias y especialmente los ingeniosos mecanismos de protección no arancelaria que dichos países están aplicando para proteger sus productos. Todo ello conduce a que necesariamente América Latina deba, quiéralo o no, replicar con la misma moneda. Esto implica una intervención del Estado en la economía que nuevamente, en una u otra forma, va a tener que limitar el ingreso de productos externos.

La tentación a recordar la experiencia de América Latina y de Chile en particular en la crisis del treinta es demasiado grande. Todo el instrumental -tan heterodoxo en su época de cambios múltiples, organismos estatales de comercio exterior (v. gr. comisiones de cambios internacionales), listas de productos de importación prohibidas, aranceles diferenciados, etc. no es sino el resultado de las restricciones externas. Hoy vemos a muchos países tomando similares medidas, no obstante que

( 3) Encuestas AFP (Santiago: mimeo, 1984).

muchos siguen sosteniendo, en teoría, las bondades del libre comercio. Pero la realidad es más fuerte que la teoría y de ahí que el papel del Estado en este campo será mucho más importante. Recordando lo dicho antes, ahora los Bancos Centrales tendrán arduo trabajo.

En consecuencia, todos los conceptos que la ideología neoliberal elevó a la categoría de principios teóricos centrales hoy están puestos en tela de juicio y junto con ello se advierte la tendencia y respecto de cada uno de ellos es el Estado el que debiera jugar un rol mucho más importante.

#### b) La restricción externa

Pero no solamente por razones de carácter conceptual el Estado va a tender a jugar un rol más importante en Chile. Hay elementos objetivos que obligarán a ello. El principal se refiere a las restricciones que en el sector económico externo enfrentará Chile. No es necesario profundizar respecto de la magnitud de la deuda de Chile que alcanza cifras superiores a los veinte mil millones de dólares, ni tampoco sobre la incapacidad de pago que tiene nuestro país a menos que renegocie la deuda y a largo plazo. Toda la ronda de renegociaciones actuales que se refiere a la postergación de pago mediante el arbitrio de tres a cuatro años de gracia, no hace más que postergar un problema que va a tener que enfrentarse en su globalidad. Esto va a significar que, ante la imposibilidad de obtener recursos externos, el sector público comenzará por establecer -como se dijo- un mayor control en los mercados cambiarios.

Por otra parte, sólo los agentes públicos tendrán acceso a los mercados externos. Quiéranlo o no, serán ahora los ministros de hacienda los que deambularán de capital en capital renegociando las deudas, sean estas públicas o privadas y será el sector público el único ente capaz de obtener algún flujo crediticio hacia nuestros países. En consecuencia, si el Estado es el único ente capaz de obtener recursos externos, el Estado va a tener que abocarse al tema de cómo asignar estos recursos que sólo él es capaz de obtener en el exterior.

Esto significa que el Estado deberá establecer los mecanismos para utilizar esos recursos externos, sea directamente vía

el sector público empresarial o bien traspasarlos al sector privado. Pero, en este caso, ello requiere de una política especial. Así el Estado podría influir directamente en canalizar estos recursos hacia las inversiones o sectores que a su juicio sean los más adecuados (medido por su efecto en el empleo, o en el crecimiento del producto o para disminuir desigualdades regionales, etc.) Así como en el auge neoliberal el acceso al crédito externo fue determinante en el lugar secundario del Estado, hoy éste tendrá -quíéralo o no- que tener una política al respecto. Canalizar estos recursos directamente al sector privado vía el mercado de capitales será difícil, por las dificultades que, como se vió, éstos han tenido en los últimos años.

Dado que todos los gobiernos de América Latina van a estar limitados por estas restricciones externas, para muchos aparecerá como indispensable enfrentar de un modo coherente el problema de la deuda externa. Se ha señalado por varios y especialmente por el Grupo de los Treinta, que si los países de la OECD crecen a cifras inferiores al tres por ciento, existirá una incapacidad absoluta de los países de América Latina de pagar su deuda ya que las exportaciones van a tener un crecimiento muy moderado. Por tanto, la alta tasa de interés que hoy existe como resultado de los abultados déficits de los Estados Unidos y que es el elemento que, según muchos, está impidiendo una corriente de inversiones adecuada para restablecer el crecimiento de las economías centrales, pasa a ser un tema que afecta a América Latina. Esto no sólo en tanto aumenta el volumen de pagos que debe realizar como resultado del aumento de tasas de intereses sino, además, porque no le es indiferente el nivel de crecimiento de las economías centrales para poder pagar su deuda. Por tanto, así como los países desarrollados le "insinúan" a los países latinoamericanos las políticas que éstos deben desarrollar y ejecutar para poder pagar la deuda vía Fondo Monetario Internacional, América Latina debiera estar en condiciones de señalar que no le son indiferentes las políticas económicas de los países centrales para el pago de la deuda. Este es un hecho capital en las relaciones internacionales hoy. La necesidad de abordar de un modo coherente y conjunto los problemas internacionales como resultado de la interdependencia de las economías, obliga

entonces a que los gobiernos latinoamericanos actúen por una sola voz. Esto significa un rol mucho más activo para el sector público, por cuanto el sector privado en todo lo que se refiere a negociación externa va a tener un rol secundario, por no decir inexistente.

Actuar conjuntamente puede entonces referirse a dos aspectos: (a) presentar un frente común de deudores, de manera de obtener condiciones más adecuadas. Este camino ha sido objetado por varios países que sostienen que cada caso es especial y estiman que haciéndolo separadamente -dadas sus particulares condiciones- podrían obtener términos más favorables; (b) discutir con una sola voz las condiciones del comercio internacional en particular y de la política económica en general entre América Latina y los países de la OECD para poder pagar la deuda sin obligar a restricciones económicas tales que hacen inevitable estallidos de carácter social. Aquí hay condiciones no económicas de la máxima importancia. El grueso de la deuda fue contraída durante la existencia de regímenes dictatoriales. Su pago se hará -generalmente- durante procesos de democratización. Las condiciones que se logren para dicho pago serán determinantes en el éxito o fracaso de dicha redemocratización. Es obvio que esto no será la única causa, pero será un elemento clave. Por otra parte, si los países de la OECD dan prioridad a combatir su inflación en desmedro de su crecimiento (opción más fácil de adoptar dado el nivel de vida que tienen), estarán dificultando la expansión de las exportaciones del Tercer Mundo y por ende haciendo más difícil el pago de la deuda. Si además mantienen abultados déficits fiscales con el consiguiente aumento de las tasas de interés, la situación de los países deudores que tienen la mayor parte de la deuda pactada a tasas fluctuantes se hace explosiva.

Existe una imbricación política entre deuda, políticas económicas y tensiones sociales que obliga a los Estados latinoamericanos a adoptar caminos de concertación regional, al menos en este segundo nivel.

Finalmente y también como resultado de las restricciones externas, es indudable que América Latina y Chile en particular deberán volcarse nuevamente hacia una mayor integración regional y en consecuencia esta vieja bandera de los años

sesenta va a reflotar con nuevos ímpetus, como resultado de las restricciones financieras de carácter externo. Obviamente una política de integración requiere de un sector público muy activo, señalando en qué sectores debe integrarse y qué incentivos generar al interior de cada uno de los países, para que esos sectores puedan aprovechar las bondades del proceso de integración. Baste sólo mirar cuál es el grado de intervención de los sectores públicos en la Europa de hoy como resultado de la Comunidad Económica Europea.

### c) **Recomposición de la estructura productiva**

Como consecuencia del fenómeno neoliberal se produjeron modificaciones profundas en la estructura productiva de los países latinoamericanos, especialmente luego de la apertura casi indiscriminada en el sector externo. El caso chileno es tal vez el extremo en cuanto a los efectos para el sector industrial de dicha apertura. Lo concreto es que hoy es indispensable abordar un proceso, por una parte, de reconversión industrial y, por la otra, casi de refundación de la misma.

Simultáneamente, en países como Chile, donde este período de once años de neoliberalismo significó una fuerte caída en la tasa histórica de inversión, es necesario replantearse los mecanismos para aumentar la inversión total. Ante las dificultades del sector privado tendrá que ser la inversión pública la que desempeñe el rol fundamental. Además, debido a las dificultades del sector externo ya mencionadas, va a propenderse a un menor y más selectivo grado de apertura, por lo que va a ser necesario que la estructura económica que emerja tenga en consideración la necesidad de producir de preferencia para el sector interno, en tanto el sector externo exportador va a enfrentar las dificultades a que hemos hecho referencia como resultado del lento crecimiento de las economías centrales.

Simultáneamente, si introducimos un elemento no económico, cual es la tendencia hacia procesos de redemocratización que están teniendo lugar en América Latina esto obligará a que dicha estructura productiva tienda de preferencia hacia la generación de bienes y servicios que satisfagan las necesidades esenciales de la mayoría de la población latinoameri-

cana, tema éste que se tratará más adelante. Por lo tanto, las modificaciones en la estructura económica debieran ser un elemento indispensable para el éxito de los mismos. Todo lo anterior apunta a que se requerirá de una mayor intervención estatal para modificar la estructura productiva y a la vez de una inversión del sector público mayor que la que ha habido en el pasado. Como se indicó, los grupos económicos y el sector privado no van a tener acceso a los recursos externos y éstos provendrán sólo de la canalización que de los mismos haga el Estado. Lo que interesa recalcar es que procesos tan complejos como los de reconversión y recreación industrial no pueden ejecutarse por una asignación de recursos vía mercado. Como lo saben bien los países capitalistas desarrollados, ello se logra sólo mediante la acción estatal, combinando mecanismos indirectos (subsidios, incentivos tributarios o fiscales, facilidades crediticias y de exportación, etc.) o directos vía empresas del sector público. Nadie puede argüir hoy que el libre juego del mercado puede abordar este tema. El papel del Estado será determinante.

### III. EL NUEVO ROL DEL ESTADO FORTALECIDO

A estos elementos de carácter económico que inciden en el rol que deberá jugar el Estado debiera agregarse, como ya se mencionó, un elemento de carácter político: está teniendo lugar en América Latina un proceso redemocratizador que indudablemente afectará la concepción del Estado. Los efectos que este proceso tiene se refieren tanto al sector público no empresario (SPNE) como al sector público empresario (SPE) (4).

Veamos en primer lugar el caso del SPNE. El estado deberá intervenir en la actividad económica a lo menos con cinco propósitos centrales si desea reforzar dicha democratización.

( 4) El criterio para distinguirlos es el de si se realiza o no una venta en el mercado de los bienes y servicios (caso del SPE), o bien se trata de bienes asignados directamente, sin una contraparte directa en el mercado (caso de los bienes y servicios producidos por el SPNE). En este segundo caso se trata de una asignación de recursos para satisfacer las necesidades públicas, la que se hace en forma discrecional —en el sentido de que es un acto de la autoridad— lo cual no quiere decir que ella sea arbitraria.



a) En primer lugar, deberá tender a restablecer los equilibrios sociales que como resultado de un largo período de autoritarismo han tendido a perderse. El autoritarismo implicó —dado el carácter de las fuerzas sociales que lo apoyaban— que los sectores vinculados a las burguesías locales y al capital extranjero alcanzaran preeminencia en las decisiones. Restablecer equilibrios sociales implica entonces, tomar medidas respecto del fortalecimiento de las instituciones de base de carácter popular, léase sindicatos, organizaciones de poblaciones, etc. Restablecer equilibrios sociales implica además otorgar a estos sectores mejores posibilidades de acceso a la opinión pública. Además habrá que deshacer toda la “institucionalidad” que ha permitido dichos desequilibrios, sea en materias laborales, de organizaciones políticas, etc. Aquí hay un campo crucial para el Estado.

b) El otro objetivo del Estado en este período tenderá a ser el logro de una mayor igualdad en la distribución personal del ingreso. El punto del cual se parte luego de la experiencia neoliberal, es que las economías latinoamericanas se encuentran hoy —como resultado de dicha experiencia— mucho más concentradas tanto en la riqueza como en el ingreso. Cualesquiera sean los indicadores que se utilicen, al término de dicha experiencia surge una distribución del ingreso más concentrada que en el pasado y, más importante aún, aparece una economía cuyos activos están concentrados en torno a algunos grandes conglomerados o grupos económicos. Esta mayor concentración hace que toda estrategia deba partir considerando este hecho y adoptar a la vez una definición política frente al mismo. No es lo mismo reactivar la economía y reanudar el camino hacia un crecimiento económico sostenido aceptando la estructura económica que deja como herencia el neoliberalismo, que intentar desde el inicio modificar, al menos en parte, dicha estructura, lo que obligará a un rol muy activo del Estado. Si éste, vía política fiscal, monetaria y en muchos casos, de intervención más directa en la estructura económica, no hace al inicio del proceso de redemocratización los cambios necesarios, se podría reactivar la economía manteniendo los grados de desigualdad. Una estrategia que no modifique la estructura heredada del neoliberalismo, será sólo para mantener el *statu quo* que se logró construir bajo la sombra al autoritarismo, lo que veremos en más detalle en la sección V

c) El Estado deberá proveer los mecanismos y los incentivos necesarios para generar cambios en la estructura productiva que impliquen una mayor satisfacción de las necesidades básicas y/o que reflejen de un modo más adecuado la nueva distribución del ingreso. Es indudable que si se modifica la distribución del ingreso en favor de los sectores de menores ingresos, se va a producir un cambio en la composición de la demanda global de bienes y servicios que obligará a modificaciones consecuentes en la estructura productiva. El SPNE debiera preocuparse de avanzar mediante la planificación y mediante incentivos en esta dirección.

d) El SPNE deberá realizar políticas activas respecto del problema del desempleo abierto y del sub-empleo. Debe tenerse presente que una política de empleo no es sino la resultante que sobre la variable empleo tiene la política económica que se aplica en un momento dado. Será necesario en consecuencia, que el Estado adopte como **criterio de política económica** el privilegiar la variable empleo, por sobre otras variables que en el pasado pudieron haber tenido mayor prioridad. Así como en el pasado el empleo era una variable de ajuste, en tanto se priorizaba elementos tales como equilibrio de balanza de pagos o control de inflación, en esta etapa el Estado tendrá que realizar una política económica en que tales variables se ajusten a la variable principal que es el empleo. Las acciones que para ello debe realizar el Estado ya se indicaron pero si no se implementan la redemocratización será más difícil.

e) Deberá existir una ampliación del concepto de necesidad pública que debe ser satisfecho por el Estado. Elementos vinculados a salud, educación y vivienda tenderán a ser reevaluados al existir un proceso redemocratizador. Por tanto, existirá un mayor control de estos servicios por parte del Estado y una participación más activa en los mismos. En otras palabras, el SPNE tendrá que tener una política respecto de estos sectores mucho más activa que en el pasado. No sólo como resultado del deterioro que muchos de ellos tuvieron recientemente al enfatizarse el carácter subsidiario del Estado respecto de los mismos, sino que como consecuencia de las mayores demandas sociales que se producirán en estos sectores. Este rol del Estado puede vincularse a la necesidad de crear empleo productivo, en tanto inversiones en estos sectores son intensivas

en mano de obra. Habría una suerte de círculo virtuoso: más viviendas generan más empleo, el cual genera más actividad económica y esto demanda a su vez más viviendas, etc.

### El sector público empresario

Son conocidas las causas por las cuales el sector público empresario se ha desarrollado en América Latina. Hoy este sector tenderá a crecer por variadas razones. Como resultado del desmantelamiento de muchos grupos económicos a la luz de las dificultades que se han generado en el sector financiero, el Estado tendrá que hacerse cargo de ellos, ante la imposibilidad de traspasarlos al sector privado para que sigan funcionando.

Por otra parte, la mala administración financiera que se ha detectado en el mercado de capitales obligará al establecimiento de empresas públicas en este sector, sea que la totalidad del mismo pase a ser parte del Estado, o que al menos una parte permanezca en su poder. En muchos países de la región se están generando en la actualidad inversiones estatales en el ámbito financiero —siendo Chile el caso más conspicuo— como resultado del fracaso del sector privado. Si estas intervenciones permanecerán o se retrotraerán volviendo al sector privado está por verse. Lo que el Estado no podrá eludir es el rol que va a tener que jugar en este sentido. Por último, como ya se mencionó, sólo el Estado tendrá acceso al crédito externo y las empresas de carácter público tenderán a tener un tratamiento privilegiado en los mercados internacionales. Estos tres elementos que apuntan hacia el crecimiento de las empresas públicas deben llevar necesariamente a meditar sobre el control que tengan estas empresas y sobre el tema de la propiedad y gestión de las mismas. Es probable, entonces, que así como hacia finales del treinta y a comienzos del cuarenta muchos elementos explican el surgimiento de las empresas públicas, hoy, dadas las causas reseñadas estamos por presenciar un fenómeno similar. Lo nuevo debiera ser los mecanismos de control que tenga la sociedad sobre estos bienes que son de todos. Pero ello es otro tema respecto del cual pueden utilizarse otras categorías de análisis diferentes a las tradicionales v. gr: una gestión pública o bien una gestión privada de la propiedad pública (5).

(5) R. Lagos, "Herencia neoliberal y estrategia económica: algunas notas introductorias", en E. Ortiz (ed) *Temas Socialistas* (Santiago: Vector, 1983).

## IV. ESTADO FUERTE Y DEMOCRACIA

Las críticas al estatismo son conocidas. En la caricatura que se hace de ellas, más estatismo implicaría menor libertad y por tanto, aunque las razones expuestas anteriormente hagan aconsejable un crecimiento del Estado en la economía, sería indispensable evitarlo. Tres son las críticas centrales que desde este ángulo se señalan frente a este Estado todopoderoso. La primera es el Estado Leviatan, en que de una u otra forma este Estado todopoderoso termina por ahogar a la sociedad en tanto todo depende de él. Aquí el error más común es confundir Estado con Gobierno en circunstancias que, como se ha visto, el sector público puede tener innumerables concepciones y **no es necesario hacer del sector público sinónimo de Gobierno.**

La segunda crítica se refiere a la supuesta ineficiencia del Estado como administrador de recursos económicos. Este es un tema difícil de abordar, pero lo que sí queda claro es que normalmente los patrones no son los adecuados para medir la eficiencia en el sector público. La última puede medirse no sólo con los patrones privados, sino que también mediante la maximización de beneficios sociales, entendido ésta como la diferencia que existe entre el costo y el precio social de un bien producido por una empresa pública. Por tanto, el concepto de eficiencia de las empresas públicas requiere de un tratamiento más sofisticado que el que se da en la actualidad.

En tercer lugar, aparece la crítica relativa al individuo como ser humano indefenso ante el Estado todopoderoso. Aquí es importante enfatizar los mecanismos de controles, pesos y contrapesos que una sociedad democrática debe tener frente a un Estado fuerte. **No por el temor a la indefensión del individuo debe aceptarse que en lugar de tener un Estado fuerte existan grupos privados todopoderosos respecto de los cuales el control es mucho más difícil.** En el fondo, las críticas sobre la ineficiencia y el Estado Leviatan frecuentemente no hacen sino esconder intereses de clase de aquellos que las formulan.

Los mecanismos de control y participación parecen ser entonces los elementos más importantes que deben estudiarse en la etapa presente. Si el Estado, por las razones económicas expuestas deberá ser fuerte, el punto es cómo se hace para controlar a dicho Estado y a la vez para asegurar que sea

democrático. Debe garantizarse la difusión del poder estatal a través de todo el tejido social y no solamente a través del aparato de gobierno, buscándose una multiplicidad de instancias en las cuales pueden existir grados de participación diferentes. Aquí es útil distinguir en los mecanismos de planificación y si ésta va a ser una planificación que se hace sólo desde arriba hacia abajo o una **planificación participativa**. Una planificación que no cambie el **statu quo** es esencialmente una planificación de administración. En cuanto a las empresas públicas, deberán buscarse diversos modos de gestión que aseguren el control social —y no solamente estatal— sobre ellas. Por otra parte, debería garantizarse efectivamente la responsabilidad del Estado ante el individuo. Esta responsabilidad permite proteger a la empresa frente a eventuales abusos del Estado. Todo lo anterior apunta a la legitimidad del Estado, la cual va a estar determinada por la capacidad del mismo para responder en forma democrática a las demandas sociales. Si existe el adecuado control por la sociedad civil del Estado, éste debiera poder satisfacer dichas demandas.

## V. TRANSICION Y ESTRUCTURA ECONOMICA

En Chile derrotar la pobreza es factible. A diferencia de otros países del Tercer Mundo, América Latina en general —y Chile no es una excepción— puede con su actual nivel de producción satisfacer las necesidades esenciales de su población. En la década de 1970 un famoso estudio realizado por la Fundación Bariloche demostró con mucha claridad que la gran mayoría de los países latinoamericanos están en condiciones de satisfacer las necesidades esenciales de su población mediante cambios en la distribución de su ingreso en magnitudes perfectamente manejables. Con posterioridad, estudios realizados por CEPAL y por PREALC (6 y 7) demuestran que como quiera que se defina lo que es la línea de pobreza o en su defecto la de subsistencia (8), lograr que aquellos que están bajo dicha línea

( 6 ) O. Altimir, "La dimensión de la pobreza en América Latina", (Santiago: CEPAL, 1978).

( 7 ) PREALC, "Necesidades esenciales y políticas de empleo en América Latina" (Ginebra: OIT, 1980).

( 8 ) Normalmente se define como pobres "a quienes su ingreso no les permite cubrir el costo de una canasta de bienes, servicios esenciales que se ofrecen en el

alcancen a lo menos los niveles de pobreza implican transferencias de magnitudes del orden del 3 al 40/o del producto en el caso chileno.

En otras palabras, una transferencia del 40/o del producto hacia aquellos sectores que no alcanzan a satisfacer sus necesidades esenciales les permitirían alcanzar a satisfacerlas de un modo mínimo. No nos estamos pronunciando acerca de la forma en que se hace esta transferencia, las características que tendría y las políticas que están implícitas en ella. Lo que sólo estamos señalando es que estas magnitudes indican que es perfectamente factible realizar una política de esa naturaleza. Si la pobreza subsiste es consecuencia de un estilo de desarrollo que ha tenido lugar en el país como numerosos estudios lo constatan —el solo crecimiento económico no es suficiente para alcanzar a satisfacer las necesidades esenciales de la población. En este sentido lo que ocurre en esta materia es similar a lo que ocurre en materia de subempleo y desempleo. En efecto, treinta años de acelerado crecimiento económico en América Latina, como es el que tiene lugar entre 1950 y 1980, no permite asegurar la situación de subempleo y desempleo abierto.

En términos de desempleo equivalente significa que hacia 1950, uno de cada cuatro latinoamericanos sufría desempleo y en 1980 uno de cada cinco está en esa misma situación. Como puede apreciarse, escaso progreso ante la magnitud del crecimiento que ha tenido lugar en estos últimos treinta años. PREALC, a partir de las cifras y de la experiencia recogida, sostiene que si se mantiene el esquema de crecimiento vigente en la región hacia el año 2000 prácticamente no habrá mejoramiento si no es con tasas de crecimiento superiores al 8 ó 10/o anual (9). Por lo tanto la expansión del producto, si bien es una condición necesaria, no es suficiente para satisfacer las necesidades básicas de la población. Se requieren además transferencias directas entre los diversos grupos de la población, las que afectarán la estructura de la distribución del ingreso. No es el propósito de este documento entrar al análisis de las

mercado" e indigentes a quienes su ingreso no les alcanza para adquirir una dieta mínima para subsistir (PREALC 1980).

( 9 ) PREALC, "Dinámica del Subempleo en América Latina", **Estudios e Informes de la CEPAL** Nº 10 (Santiago: 1981).

políticas de carácter distributivo que se adopten, sean éstas directas o indirectas, por la vía de generación de ingresos o por la vía de subsidio directo, todas las cuales han sido estudiadas y debatidas en la literatura económica. De lo que se trata es que la estrategia de desarrollo debe considerar un cambio radical en las condiciones mismas de reproducción de la extrema pobreza, lo que introduce una dimensión temporal y sustantiva del problema en dicha estrategia. Sería insuficiente una estrategia para un desarrollo democrático que no persiga reducir de un modo drástico los niveles de pobreza.

Lo anterior no significa que estemos en presencia de una estrategia de necesidades básicas por cuanto ello sería caer en lo que mencionábamos como un error al comienzo de este trabajo: el desarrollo tiene además de la superación de la pobreza otras facetas tan importantes como aquéllas. Pero esto no significa que se pueda pretender construir un desarrollo sin atacar de entrada el tema de los pobres. En el caso chileno una política económica que satisfaga las necesidades esenciales de la población debe darse a partir de lo que es la realidad económica en la cual dicha estrategia se va a implementar. En este sentido quisiera postular que el punto de inicio es el de una economía que luego de un largo experimento neoliberal autoritario y como consecuencia de éste, presenta las siguientes características:

a) Es una economía fuertemente concentrada en lo que se refiere a la distribución de ingresos y también respecto de la riqueza. Una estimación conservadora sobre el número de chilenos que no satisfacen sus necesidades básicas es de alrededor de dos y medio millones; uno de cada cinco hogares es un hogar pobre;

b) dicha estructura de distribución desigual ha generado como contraparte una composición de la oferta global adecuada para satisfacer la demanda que de ella resulte. En consecuencia, el grueso de la oferta global de bienes y servicios de la economía chilena se concentra para la satisfacción de las necesidades de los sectores de más altos ingresos;

c) los grados de libertad que pudieren introducirse en dicha oferta global como resultado del sector externo (léase un aumento o disminución de importaciones) está severamente restringido como resultado de la crisis del sector externo. Esta

crisis, dadas las características del endeudamiento por una parte y de la inserción de la economía de Chile en el comercio mundial por la otra, durará largos años y por tanto cualquier estrategia debe partir de esta limitante. En este sentido, y sin repetir lo que se indicó en la sección II y III de este artículo, es conveniente tener presente que una reactivación modesta de la economía en 1984 significó un aumento en las importaciones cuatro veces superior al de la recuperación del producto. Esta es otra manera de medir la debilidad de la economía chilena en tanto ésta no es capaz de aumentar la producción de bienes con una rapidez tal ante el menor estímulo del aumento de la demanda. De ahí que las importaciones crezcan mucho más rápidamente que el producto, como consecuencia de la desigual distribución de la riqueza y del ingreso que se hizo en el caso de la experiencia chilena al amparo de la política económica oficial. En otra ocasión nos hemos referido y demostrado cómo a través de la política económica se fue avanzando a través de las distintas etapas por las cuales pasan los grupos económicos. Comienzan con la constitución de las primeras financieras en 1974 y alcanzan la culminación del proceso concentrador cuando traspasan los activos de la seguridad social al manejo de sus administradoras de fondos previsionales (10).

Lo anterior significa que si se quiere plantear a futuro una estrategia que satisfaga necesidades básicas es necesario **introducir de entrada una modificación en la distribución del ingreso y la riqueza que se hereda de la estructura autoritaria.** Esto es necesario de modo que la futura oferta global de bienes se adapte a lo que son las necesidades de la mayoría de la población. Dicha oferta global va a estar determinada fundamentalmente por la producción nacional como resultado de la restricción externa. En otras palabras, creo que durante el período postautoritario es necesario adoptar medidas tendientes a modificar la distribución que se hereda para que la oferta futura esté de acuerdo a la nueva distribución del ingreso, que implicará una nueva demanda global de bienes y servicios. Y si se beneficia a grupos pobres, éstos demandarán bienes esenciales, por cierto muy distintos a los de altos ingresos.

(10) R. Lagos, "La burguesía emergente", IFDA Dossier N° 29, mayo-junio de 1982.

La magnitud de dicha redistribución no es excesivamente alta en términos de porcentaje del producto geográfico bruto, pero su costo político puede ser fatal para la operación en su conjunto si no se hace de una manera óptima a la vez entendiendo que es tarea de todos los chilenos. En estos once años en dos oportunidades, en 1975 y ahora, se ha procedido a hacer una redistribución de los activos de las principales empresas de Chile. La forma en que se hizo la transferencia de las empresas que eran del área de propiedad social al área privada ha sido materia de fuerte crítica tanto por los mecanismos de enajenación como por los montos que fueron pagados por ella. Ello permitió en una buena medida la formación de los grandes conglomerados que a su vez fueron los determinantes en el endeudamiento externo del país. Ahora, como resultado de la crisis del sistema financiero y del nivel de endeudamiento de las empresas, se está nuevamente por hacer una importante transferencia de los activos de la economía chilena. Esto significa que al iniciarse un proceso de democratización un problema que hay que abordar de entrada es el de la propiedad de los activos en el país: gracias al autoritarismo se heredará una determinada estructura de propiedad del sector privado en Chile y por la forma en que él se constituyó esta estructura debe ser revisada en su línea gruesa. A partir de dicha revisión, que traerá por sí sola modificaciones en la distribución del ingreso, puede iniciarse una política de reactivación la cual no traería ahora como consecuencia de dichos cambios una reproducción necesaria de los niveles distributivos heredados del autoritarismo. Junto con ello debe acompañarse, como se señaló anteriormente, una política reactivadora que privilegie la variable empleo, ya que el hecho que se postule la necesidad de introducir algunas modificaciones en la distribución que se hereda no significa que no deba ponerse el acento en el fenómeno de la reactivación que a la vez tenga características que aceleren la modificación distributiva del ingreso. Aquí está la necesaria complementariedad entre una política reactivadora y la política tendiente a satisfacer necesidades básicas, de suerte que el crecimiento del producto se concentre de preferencia en aquellos bienes y servicios satisfactores de necesidades esenciales que son los que debieran tener un aumento en su demanda como resultado de las modificaciones en el ingreso.

En definitiva, los pilares para una estrategia tendiente a satisfacer necesidades básicas serían:

a) corrección de la distribución de ingreso y la riqueza que se hereda del experimento autoritario, y

b) una reactivación que ponga énfasis en la producción de bienes y servicios esenciales. De esta suerte, la reactivación por el lado de la oferta tendría un énfasis en este tipo de bienes y servicios, y ello sería complementado por el lado de la demanda, en tanto estaríamos modificando esta última a través de la redistribución del ingreso y la riqueza.

Por ello que con anterioridad señalamos que en el campo económico también habrá un período de transición del autoritarismo a la democracia el cual es tan importante como el que deba darse en el campo político. En otras palabras, durante la transición tiene que haber necesariamente un conjunto de modificaciones a la estructura económica que se hereda si se quiere hacer efectiva una estrategia de satisfacción de necesidades básicas en el largo plazo.

Para la reactivación económica es indispensable un financiamiento adecuado. No es posible abordar en su integridad este tema. Sin embargo, como en muchas ocasiones se sostiene que la situación en materia financiera está prácticamente agotada, me parece útil referirme a un solo ejemplo de mecanismos distintos de financiamiento alternativo y que a la vez inciden en un tema de capital importancia. Me refiero al tema de la seguridad social. No creo que sea posible resolver al inicio si el futuro sistema de seguridad social va a estar basado en un sistema de reparto, como era el que primó hasta 1980, o bien un sistema de capitalización individual como es el que se ha querido implementar a partir de dicho año. Esto es materia de otro debate respecto del cual se pueden tener distintas posiciones. Lo que sí parece que es indispensable abordar en el período de transición es el que dice relación con el tema de la reasignación de recursos y la seguridad social.

En efecto, como resultado de la reforma de 1980 se ha generado una situación que tiene que ser abordada en el inicio: hasta 1980 el aporte del Estado expresado como porcentaje del producto geográfico bruto para la seguridad social de los chilenos era del 2.8 al 2.90/o. Cuatro años después, en 1984, como resultado de la reforma previsional en virtud de la cual

el Estado se queda pagando a los jubilados y las cotizaciones previsionales se destinan al sector privado para que éste las administre y las invierta, el Estado debe aportar para la previsión y seguridad social el 5.90% del producto geográfico bruto. Para 1985 se dice que el aporte del Estado será del orden del 70% del producto geográfico en materia previsional. Esto indudablemente es una situación explosiva que no puede continuar pues no es posible hacer una reforma previsional en que al Estado se le entrega la obligación de satisfacer las necesidades de las clases pasivas y las cotizaciones de los sectores activos van al sector privado. Y mucho menos para que éste los invierta en las empresas que ya existen como es el proyecto que en este instante está por aplicarse. Esto significa que será necesario abordar el tema del financiamiento de la previsión como una manera de reasignar el gasto del Estado. Cuando se leen las cifras sobre lo que significa el aporte de este gobierno al gasto social se está ocultando este hecho capital. En otras palabras, este aporte del gobierno es lo que está permitiendo la acumulación de fondos previsionales en manos privadas para que éstos los inviertan en las actividades que estimen oportunas. Es indudable que para la reactivación económica los fondos previsionales tendrán que ser utilizados en ella pero eso sólo a través del Estado y no a través de la colocación de esos dineros en inversiones que ya existen y que no van a contribuir a generar más riqueza para el país.

## VI. ¿PACTO SOCIAL O CONCERTACION SOCIAL?

La magnitud de las carencias básicas que padecen un número importante de chilenos y la impostergable decisión de corregir esta injusticia, establece puntos mínimos para los sectores populares en cuanto a la concertación social de la que mucho se habla. La dictadura ha logrado respetar algunos equilibrios macroeconómicos utilizando como variable de ajuste la caída en los salarios reales de un pueblo, la miseria de sectores importantes de la sociedad chilena y la decadencia económica nacional expresado en un producto **per cápita** 10% más bajo que en 1970 (y un consumo **per cápita** 15% más bajo en 1970 que en 1984). La democracia digna de ese nombre deberá restablecer estos equilibrios sociales que se han perdido y que hacen a

existencia misma de Chile como país. Es en este proceso del restablecimiento de los equilibrios perdidos donde es indispensable una concertación social, o sea un acuerdo de voluntades de todos los sectores sociales en las necesidades de corregir las desigualdades agudizadas por la experiencia autoritaria. Una concertación o pacto social en el largo plazo es un hecho imposible en tanto implica conciliar intereses contrapuestos. En términos teóricos ninguna sociedad puede mantener una concertación o pacto social en el largo plazo. Sí es factible en el corto plazo el que los distintos actores sociales logren acuerdos sobre determinadas políticas tendientes a satisfacer o corregir problemas que a juicio de ellos son indispensables para la convivencia durante un período de tiempo. Es el caso del período de transición en donde la naturaleza de los problemas económicos y de las demandas sociales emergerán en toda su crudeza, luego de haber estado ocultos tras la niebla que produce el autoritarismo. Cuando ello ocurra se requiere un concierto de voluntades por una parte para hacer conciencia sobre la naturaleza de los problemas y el que éstos no pueden resolverse de un modo acelerado. Establecer las bases materiales que deben fundarse en la justicia y equidad perdida en estos once años es la tarea principal de la transición. Ella se complementa con un concierto de largo plazo respecto del tipo de estructuras institucionales que se desean para el país y que requieren de dichas bases materiales para que sean duraderas.

Debieran existir áreas de acuerdo muy grandes respecto de lo que es la transición y que permitan establecer equilibrios mínimos en la sociedad chilena para poder avanzar. No es nuevo que las sociedades luego de un gran cataclismo social puedan tener gobiernos nacionales de coalición que no son expresión de una concertación social para enfrentar una emergencia. La Europa destruida después de la segunda guerra mundial vio aparecer gobiernos de este tipo en la mayoría de los países devastados por la experiencia nazi-fascista. Es con posterioridad a dichos gobiernos nacionales en donde emergen gobiernos de distinto signo que se alteran en el poder. Fue en la transición postdictadura donde se establecieron las bases mínimas para el desarrollo futuro en materia económica que constituyen los pilares para la convivencia nacional, luego que se desmantelara el andamiaje construido por los regímenes autoritarios.