

Condicionantes políticos de la  
planificación en los países  
del Cono Sur

Vol. XVIII No 72  
D IC 84



967 06

M. T. Lladser □ A. Flisfisch □ A. O. Cintra □ L. Tomassini □ P.  
Armanet □ J. Estévez □ L. Macadar □ E. Arriagada □ S. Melnick □ V.  
Tockman □ M. A. Garretón □ E. Palma □ E. Boeninger □ ~~E. Faletto~~ y  
R. Lagos □ W. Cancela.

ORGANO DE LA SOCIEDAD INTERAMERICANA DE PLANIFICACION  
VOLUMEN XVIII - NUMERO 72 - DICIEMBRE DE 1984

Revista



Interamericana  
de Planificación

ENZO FALETTO\*  
RICARDO LAGOS\*\*

**EL FUTURO DEL  
ESTADO EN CHILE. Opciones de  
transformación económica y social**

Abordar el problema del Estado en Chile en forma comprensiva supondría una visión temporal que logre dar cuenta de la experiencia social acumulada a este respecto, las características de la coyuntura presente, y los desafíos del futuro inmediato. Por otra parte, a nadie escapa que el Estado también representa una determinada relación entre clases y grupos sociales y, por lo tanto, formular una política respecto al mismo, implica concebir tales relaciones sociales de una determinada manera.

Sin embargo, en esta primera aproximación se ha querido no ser demasiado sistemáticos y privilegiar algunos aspectos que aparecen como claves. La tesis principal que orienta estas notas sostiene que para salir de la actual crisis es necesario prever responsabilidades crecientes y directas del Estado. Pero, al mismo tiempo, se postula que un Estado fortalecido en lo económico requiere, necesariamente, de una democracia en lo político que resguarde los derechos y las iniciativas de los distintos grupos y personas sociales.

Conscientes de que no se puede reducir el papel del Estado a una sola función, es posible, no obstante, aceptar que, por lo menos, el crecimiento del Estado se expresará como un crecimiento del sector público en la actividad económica.

Es conveniente destacar que cuando se hace referencia a actividades del sector público se quiere significar que dichas actividades, de un modo u otro, pertenecen a la sociedad en su conjunto y, por consiguiente, su control corresponde a la esfera de ese sector. Se requiere subrayar el problema del control público de la actividad porque, obviamente, es este uno de los problemas políticamente más difíciles y controvertidos.

Retomando el tema de la expansión del sector público, algunos autores han señalado que el aumento de la participación de dicho sector en la economía no es continuo, sino que se produce a saltos que coinciden generalmente con períodos de grandes transformaciones políticas, económicas y sociales. Entre esos períodos de grandes transformaciones existe una relativa estabilidad en la relación gasto público-producto nacional<sup>1</sup>.

En el caso de Chile, si bien no se ha hecho un estudio similar, no es arbitrario postular la ocurrencia de tal fenómeno; ha sido en los períodos de grandes mutaciones en los que se

\* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Santiago, Chile.

\*\* Economista, abogado.

1. Peacock, A. T. y Wiseman, J., *The growth of public expenditures in the United Kingdom*, Allen and Unwin, Londres, 1967.

han producido cambios cuantitativos importantes en la participación del sector público, y nada tiene de improbable que nos encontremos a la puerta de uno de esos momentos, por lo que será imprescindible contribuir a definir con precisión la orientación de dicho gasto público.

Por lo general, pareciera existir consenso en cuanto a qué debe considerarse como objetivos del gasto público. Estos serían: i) la satisfacción de las denominadas "necesidades públicas"; ii) la búsqueda de un crecimiento equilibrado, tratando de corregir y mejorar los mecanismos propios del mercado; iii) corregir la distribución de la renta; y iv) propender a una opción de pleno empleo.

Como es comprensible, estos distintos objetivos tienen —cada uno de ellos— grados de precisión y de desarrollo que son de extraordinaria importancia. El concepto de "necesidades públicas", por ejemplo, que en las formulaciones clásicas tendía a circunscribirse a los rubros de defensa (externa e interna) y justicia, se ha ampliado a las necesidades de salud, educación, vivienda y, obviamente, seguirá enriqueciéndose.

Tiende a aceptarse, también —en especial a partir de la formulación Keynesiana—, que el Estado no solamente provee la satisfacción de necesidades públicas, que arrancan, en último término, de preferencias individuales, sino que constituye un ente que persigue fines propios, como, por ejemplo, dando lugar a un crecimiento equilibrado, tanto en términos coyunturales como de largo plazo.

El tercer gran rubro en el cual se acepta la intervención del Estado en el campo económico, se refiere al mejoramiento en la distribución, tanto personal, como regional, del ingreso. Aceptar este objetivo implica reconocer que el resultado de la distribución del ingreso como consecuencia de las fuerzas de mercado no es el óptimo desde un punto de vista social, y, en consecuencia, los poderes públicos, a través de una acción política, deben tomar las medidas necesarias para modificarlos.

La consecución del pleno empleo como objetivo de la intervención del Estado en la economía ha tendido a ser aceptada, especialmente a partir de la gran crisis de 1930. En el caso de Chile, las altas tasas de desempleo abierto y de desempleo encubierto hacen más apremiante que el empleo sea un objetivo en sí mismo sin esperar que el mejoramiento se logre como efecto secundario de la aplicación de una determinada política económica.

Si se acepta que existe un cierto consenso respecto a que éstos son los objetivos de la intervención del Estado en la economía, la situación de crisis por la que atraviesa el país hace que, en la intención de superarla, se tenga la necesidad de otorgarles aun mayor importancia que en el pasado, puesto que es evidente que se ha perdido el ritmo de crecimiento de la economía, se ha empeorado la distribución del ingreso, y son alarmantes los niveles de distintos tipos de desempleo. En consecuencia, estos objetivos, que de suyo son importantes, son más apremiantes en una situación como la actual.

Debe hacerse notar que las funciones del gasto público, arriba anotadas, se vieron fuertemente afectadas en la medida en que predominó, como orientación de la economía, la concepción neo-liberal. Los supuestos principales que derivaban de tal planteamiento pueden resumirse como sigue: i) la asignación de recursos es más eficiente por la vía del mercado; ii) el dinamismo de la economía se logra por la apertura del sector externo, aprovechando las ventajas comparativas existentes; iii) el mercado permite la fluidez del factor trabajo; y iv) la fluidez del factor trabajo permite el pleno empleo.

La escasa validez de tales supuestos ha sido dramáticamente demostrada por la experiencia, como ha sido el caso del rol deficiente que ha cumplido el mercado actual para asignar recursos, y en donde la producción del comportamiento de la demanda se ha mostrado profundamente inadecuada. Respecto a las ventajas comparativas, éstas tendieron a ser aprovechadas en términos estáticos y no dinámicos. Además, para que esto último sea posible, el sector público debe actuar muy intensamente y el Estado debe procurar los mecanismos para que las ventajas existentes en un momento dado sean constantemente actualizadas. La idea de "liberalizar" los mercados de trabajo, de modo que el "justo precio"

de ese factor permita el pleno empleo, ha contrastado con una situación en donde, durante los diez años de aplicación del modelo, las cifras de desempleo abierto han alcanzado magnitudes constantemente superiores al doble de las históricas. Difícilmente se puede postular, entonces, que liberalizando el mercado, se resuelve el problema del empleo.

El hecho concreto es que, para enfrentar los problemas acumulados, una alternativa política, económica y social tendrá que encarar la urgente necesidad de revitalizar la opción de la planificación, uno de cuyos desafíos fundamentales será el del desempleo. En primer lugar, no habrá solución de carácter global al problema mencionado si no existe una reactivación real de la economía. Esta reactivación, para que sea efectiva, requiere de un aumento sustancial de los niveles de inversión y, dada las dificultades que previsiblemente tendrá el sector privado para aumentar dichos niveles, será sobre el sector público donde seguramente recaiga el peso del aumento de la inversión bruta.

El segundo elemento se refiere a la política de inversiones, que debe tener en cuenta el impacto diferente de cada sector en términos de empleo. De ahí, entonces, que orientar las inversiones públicas hacia aquellos sectores que tienen una mayor absorción de mano de obra sea una decisión de autoridad que puede ayudar de un modo importante a resolver el tema. Un tercer punto dentro de los objetivos de la planificación atinentes al empleo se refiere a la caída que éste ha tenido en el sector público; ello, como consecuencia del rol subsidiario que la visión neo-liberal le asignaba al Estado. Es indudable que el propio sector público tendrá que enfrentar la tarea de aumentar el número de puestos de trabajo existentes en ese sector. Por último —y como una opción de política de corto plazo— será indispensable que el Estado aborde programas de emergencia para absorber las principales bolsas de cesantía existentes en el país.

Todo indica, por lo tanto, que será necesario aumentar la actividad estatal, reforzar su capacidad de decisión, y renovar esfuerzos en el sentido de la planificación. Por lo demás, no debe olvidarse la extrema necesidad de enfrentar de modo coherente la agobiante deuda externa, lo que conduce a una mayor presencia del Estado. Tampoco es arbitrario pensar que, dada la situación y comportamiento anterior del sector privado, en el futuro inmediato sólo el Estado podrá obtener recursos externos y será él quien tendrá que asignarlos.

En la perspectiva de futuro, es inevitable considerar el problema de las "herencias que se reciben". La aludida deuda externa es una de ellas, en donde las condiciones que se logren para el pago serán determinantes en el éxito o el fracaso de un proceso de redemocratización. Es obvio que esto no será la única causa, pero será un elemento clave.

También es necesario visualizar la recomposición de la estructura productiva, lo que, en algunos casos —como el de la industria—, casi significa su virtual refundación, la que debe encararse conjuntamente con un proceso de reconversión.

Una lección que se desprende de la experiencia neo-liberal es la necesidad de orientar bienes y servicios que satisfagan necesidades esenciales de la población, lo cual no sólo asegura que la dinámica de crecimiento no quede extremadamente dependiente de las condiciones del mercado externo —que no se controla— sino que, además, el estilo de desarrollo pueda tener modalidades más de acuerdo con las condiciones nacionales. De hecho, tal opción implica modificar la estructura productiva y de inversión, y el instrumento que lo haga posible no parece ser otro que una acción decidida del Estado y de la acción de planificación.

Pero no solo es necesario subrayar —como hasta aquí se ha sostenido— la importancia del papel que corresponderá al Estado en la reactivación de la economía. La acción económica del Estado es fundamental en un posible proceso de redemocratización. A nadie escapa que existió y existe una estrecha correspondencia entre el poder económico, concentrado en algunos grupos, y el poder social que alcanzaron, de modo que la dominación no solo es el producto de un Estado autoritario, y que todo se corregirá en la medida en que esto desaparezca, sino que, también, la modalidad autoritaria está estrechamente asociada con una extrema concentración del poder en la sociedad civil. Se impone, por consiguiente, una restitución del poder a los grupos que fueron despojados de él, lo que implica profundos

cambios en la institucionalización vigente, en materias laborales, en el papel de los sindicatos, en el de las organizaciones políticas, y muchas otras.

Respecto a la necesidad de intervenir y corregir la actual estructura de la sociedad, un aspecto determinante se refiere a la forma de distribución del ingreso. No sería justo pretender reactivar la economía manteniendo los actuales grados de desigualdad. Más, para que un principio de equidad tenga real viabilidad, es necesario compatibilizar el propósito de redistribución del ingreso con una nueva estructura productiva. Como ya se ha insinuado, es necesario ampliar el concepto de necesidades públicas y, además, redefinir la orientación de los sectores tradicionales de salud, vivienda y educación, todo lo cual implica una mayor participación del Estado en esos servicios.

Por lo expuesto, se puede, quizás, concordar en la importancia que deberá adquirir el Estado, pero debe estar claro que eso no resuelve la totalidad del problema; es necesario precisar mejor el carácter posible del Estado, como el tipo de opciones con que puede orientar su acción.

Tomando como base una tipología elaborada por Alain Touraine<sup>2</sup>, se podrían distinguir tres opciones fundamentales concordantes con las temáticas planteadas: i) "dirigista"; ii) "distribucionista"; y iii) tendencia autogestionaria.

La opción "dirigista" se basa, por lo general, en el supuesto de que es necesaria una mayor y más directa intervención del Estado en la vida económica. El programa dirigista es uno de estatización, que pretende formularse como de socialización, aspecto que se lograría en la medida en que exista una real capacidad de la sociedad para controlar y orientar la acción del Estado. La imágen que a menudo se aduce es que el Estado puede servir como un recurso eficaz para enfrentarse a un poder excesivo del sector privado; supone, en cierta medida, que por su intermedio es posible expresar un interés general de la sociedad, distinto al puro interés particular. Para muchos sectores, el Estado es una garantía eficaz como protección contra el desempleo y, por todo lo dicho, este último aspecto le otorga bastante atracción.

En un plano de mayor profundidad, la ampliación de la presencia del Estado en la actividad económica intenta sustituir el tema capitalista de la empresa, el lucro o la ganancia, por la noción de servicio público. En otros términos, se pretende constituir, como de mayor importancia, la noción de valor de uso que la de valor de cambio.

Las distintas dimensiones señaladas encuentran, probablemente, mayor apoyo entre sectores obreros y populares, como, también, en sectores medios y en grupos ligados al propio sector público; pero, a la vez, el "dirigismo" puede ser reivindicado por un sector empresarial, principalmente por aquellos que quisieran llevar a cabo una política de expansión industrial, en donde —dada la actual orientación del capital financiero— aparece como necesario algún grado de intervención directa del Estado en la promoción de tal alternativa.

Como se ha intentado mostrar, la orientación dirigista, y en particular el refuerzo del sector público, responde en gran medida a las exigencias de la presente situación. Por lo demás, en el caso de Chile hay una larga herencia ideológica al respecto que arranca, por lo menos, desde los inicios del Frente Popular en 1938, y se prolonga hasta 1973 con el gobierno de la Unidad Popular. Las experiencias de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), las políticas de desarrollo de infraestructura, por ejemplo ENDESA (Empresa Nacional de Electricidad), la implantación de la siderurgia y muchos otros ejemplos, avalan una opinión positiva respecto al papel del Estado, y lo mismo puede señalarse respecto a la experiencia acumulada en servicios como educación, salud y vivienda.

Ciertamente que el predominio de una opción dirigista constituye algunos temores; uno de ellos hace referencia a la formación de una categoría dirigente, la tecno-burocracia del Estado, que, a partir de una particular concepción del interés público —que de hecho sólo refleja su particular concepción—, tiende a imponer un cierto tipo de sociedad y un estilo de vida al conjunto de la población.

2. Touraine, Alain, *Franca: um novo período da história política*, en "O novo socialismo francês e a América Latina", en Cardoso, F. H. y Trindade, H. (eds.), "Paz e terra", Rio de Janeiro, 1982.

Tampoco es ajena al dirigismo una orientación que pueda calificarse de "voluntarista", donde los rasgos más comunes son un cierto predominio de las imágenes de largo plazo, la tendencia a la edificación de grandes conjuntos de producción y el énfasis en una racionalización, a veces excesiva, en la formulación de los planes.

La "opción distribucionista" acentúa el tema de la distribución de los ingresos, y la finalidad que se propone es actuar sobre los bajos salarios y, por la vía de la redistribución, propender a procesos de mayor integración social. Si la dimensión de socialización es predominante en la primera opción, el rasgo igualitarista pareciera conducir a esta segunda.

Los mecanismos tradicionales son los impuestos a la fortuna, la presión del fisco sobre las altas rentas, o favorecer, a través de los servicios, a los sectores que se encuentran en posiciones intermedias o bajas de la escala social.

No obstante, tendencias actuales en la orientación distribucionista hacen posible que esta opción se constituya en un freno o corrección a los procesos de centralización estatal, puesto que puede incidir distribuyendo los recursos fiscales entre el nivel nacional, regional y local, departamental y comunal.

El distribucionismo no sólo puede favorecer a determinadas clases y grupos sociales, sino que también puede orientarse a categorías específicas, tales como las mujeres, los jóvenes, u otras categorías que se consideren significativas.

Como en el caso de la opción anterior, la tendencia distribucionista tiene, también, largos antecedentes en el caso chileno, pero, como muchos han señalado, el problema mayor que presenta es que, por lo general, tiende a favorecer a los grupos mejor organizados, tanto por su capacidad de presión, como por disponer de una estructura —la propia organización— que les permite recibir con cierta eficiencia el bien o recurso que se distribuye.

La opción autogestionaria, más que pronunciarse por una opción estatizante, intenta reforzar la autonomía y la capacidad de decisión de los actores sociales, poniendo énfasis en la transformación de las relaciones sociales de autoridad y en el cambio de los mecanismos tradicionales y consagrados de decisión. Su propósito, por consiguiente, es no dejarse conducir por una intervención creciente del Estado.

La tendencia auto-gestionaria puede, en algunos casos, surgir como una alternativa defensiva de algunos grupos que se sienten amenazados por la arbitrariedad de las decisiones económicas tomadas con criterio estrictamente empresarial-capitalista, y pueden citarse varios casos de este tipo en la actual experiencia chilena; no obstante, se sostiene<sup>3</sup> que, por lo general, esta corriente corresponde más a un período de expansión que a un período de crisis en donde la conciencia de debilidad orienta más a cifrar las expectativas —por lo menos de la mayoría— en una intervención decidida del Estado.

Es claro que las opciones reseñadas no son excluyentes, y que el desafío es la compatibilización —tanto entre sí, como en el posible predominio de una u otra en un cierto itinerario posible—; por ejemplo, puede pensarse que la opción dirigista predomine, en un primer momento, en donde el esfuerzo para enfrentar la crisis sea lo decisivo; en un segundo momento, la opción distribucionista puede adquirir mayor relieve para dar paso, por último, a la tendencia cogestionaria. No se quiere indicar con esto un simple esquema de tres tiempos, puesto que elementos de todas las opciones estarían presentes en cada uno de ellos; así, el primer esfuerzo reactivador necesariamente deberá estar acompañado de medidas de redistribución que hagan posible que la reactivación no consagre las desigualdades existentes; a la vez, la autogestión y cogestión, por lo menos en las decisiones, pueden asegurar mecanismos de compromiso social y un real respeto por los intereses de los sectores afectados por las medidas que se tomen.

Del conjunto de temas señalados en este ensayo se desprenden —desde un punto de vista sociológico— dos problemas de extrema importancia: i) que es casi inevitable la formación y desarrollo de una tecnocracia y de una burocracia que crecen al abrigo del Estado y cuyo

3. *Touraine, Alain, op. cit.*

control es necesario; y ii) que debe visualizarse cómo hacer posible la apertura de vías para la formación y desarrollo de capacidades de participación de nuevos grupos en la dirección de la sociedad.

Enfrentar estos problemas implica introducir una ruptura con las prácticas anteriores en la relación Estado y masas, o más concretamente, en la relación entre burocracia y masas. De hecho, debe intentarse superar el "particularismo" del Estado, fenómeno que fue evidente en la estrecha relación que se constituyó a partir de 1973 entre "grupos económicos" y la dirección del Estado. Pero también significa el abandono de ciertas prácticas, igualmente presentes con anterioridad a 1973, que podrían rotularse como "populismo", entendido éste como "organización desde arriba de las masas".

Una alternativa de real democratización en donde la participación sea uno de sus puntos centrales requiere, por lo tanto, un cambio en la relación burocracia-masas, la que debería constituirse como un verdadero intercambio entre la sociedad y el Estado, en donde la sociedad civil no sea una simple receptora de políticas, sino que contribuya a generarlas; tal posibilidad requiere de la participación ciudadana en el proceso político. En esta perspectiva, el Estado deja de ser concebido como el espacio o simple lugar de articulación de intereses, incorporándosele, a través de la participación social, una voluntad de transformación.

Por otra parte, se pretende, a la vez, que el Estado asegure la dimensión de largo plazo, no porque se pretenda que solo el Estado la posee, sino porque, estando presente en la propia sociedad civil el particularismo y el universalismo, es el Estado el lugar donde esta dimensión se privilegia.

En todo lo dicho está también en juego una redefinición de la noción de "progreso social". Este se entiende no sólo como el mejoramiento cuantitativo de una determinada condición, sino como la posibilidad de formación y desarrollo de nuevas clases dirigentes. De este modo, los derechos sociales, además de su carácter positivo, en la acepción jurídica del término —es decir, consagrados en el derecho positivo—, asumen también un carácter programático, de donde se deriva que:

- i) La planificación, además de instrumento técnico, se reivindica como conducción política de la economía.
- ii) Se postula la transformación de la naturaleza jurídica de la propiedad, incorporando, junto a la propiedad privada, formas distintas, como cooperativas, propiedad socializada, propiedad del Estado, etc., en donde el tema es la articulación de la propiedad con el interés social.
- iii) Se propician formas de autogestión y cogestión, donde no se trata solo de la transformación de la gestión económica, sino, también, de transformación de la condición obrera o de otros sectores reducidos a una sola función.
- iv) Se impulsa la participación en los beneficios que realiza la sociedad en su conjunto, tanto económicos como culturales.

Todos estos elementos señalan la importancia que puede tener el Estado en promover, no sólo económicamente, sino también institucionalmente, el necesario proceso de cambio social.