La política de privatizaciones de empresas públicas ha sido la culminación de un proceso de desestatización en Chile que se ha llevado en el doble terreno de la ideología y de la práctica. Al nivel ideológico, como se ha dicho, la tesis del Estado subsidiario -que en esencia el Estado no debe hacer lo que los individuos pueden hacer- ha sido difundida en forma sostenida y ha penetrado profundamente en los sectores empresariales más influyentes. A su vez, al nivel de las políticas prácticas, las empresas públicas se convirtieron en un fuerte atractivo para la inversión financiera del sector privado, después que a partir de 1983 se hicieron rentables y llegaron a ser la principal fuente de ahorro e inversión. Por lo tanto, muchos de los argumentos del sector privado en contra de la existencia de empresas públicas no son sino racionalizaciones para asegurar la venta de esas empresas en condiciones muy ventajosas, que han permitido hacer altas ganancias de capital.

Contrasta esta experiencia con la de Venezuela, donde las empresas públicas se han convertido en un fuerte estímulo para el desarrollo del sector privado, mediante la compra de insumos y bienes de capital. Ese país ha implementado reformas a la administración de las empresas públicas desde fines de los años 70, lo que las ha convertido en agentes dinamizadores y eficientes del desarrollo industrial.

III. CONCLUSIONES

A lo largo de los cincuenta años que siguieron a la Gran Depresión de 1930 el Estado desempeñó un papel de creciente relevancia en el desarrollo económico de América Latina. Esto se debió en parte al cambio en las condiciones de la economía internacional a partir de esa crisis, las

que se tornaron abiertamente desfavorables para la continuación del modelo de crecimiento basado en las exportaciones de productos primarios. Se hizo necesario adoptar nuevos enfoques que le permitieran a las economías de la región reanudar el proceso de crecimiento en condiciones de sectores externos muy restringidos. El Estado desempeñó así un papel central en el estímulo del proceso de industrialización, en el aumento de las tasas de ahorro e inversión y en la promoción de una clase empresarial más activa y dinámica.

Se configuró así un modelo de intervención estatal fuertemente orientado al desarrollo del aparato productivo. Los resultados, a juzgar por el desempeño a largo plazo de las economías, fueron positivos. Se lograron tasas de crecimiento económico anual que en promedio superaron el 6% en 1950-80, ritmo muy superior a la meta que se proponía para el conjunto de los países en desarrollo a comienzos de los años 50 por parte de las organizaciones internacionales. La tasa de inversión también se incrementó sustantivamente en alrededor de 50%, pasando de niveles medios del 18% al 24%. Aunque el modelo de crecimiento adoleció de numerosas ineficiencias derivadas de los criterios discutibles de asignación de recursos, muchas de ellas tendieron a reducirse a medida que los gobiernos introdujeron reformas tanto estructurales como en las políticas económicas. Ello facilitó un progresivo mejoramiento de la inserción externa de las economías, facilitando el crecimiento de exportaciones no tradicionales y la flexibilización de los sistemas productivos.

Con todo, como ha hecho notar Ramos (1988), es paradójico que las controversias sobre el papel del Estado se hayan centrado precisamente en la intervención en el sistema productivo más que en la dimensión social del desarrollo. En este último aspecto, que no se abordó en este trabajo, las evaluaciones sobre los resultados a largo plazo son mucho más negativas que en relación al desarrollo productivo. En efecto, hay bastante consenso de que la desigualdad extrema ha disminuido muy poco en América Latina, y que siguen existiendo proporciones muy altas de población en

condiciones de extrema pobreza. Pero éste es uno de los aspectos acerca del cual hay menos discrepancia en cuanto a que constituye una función básica de responsabilidad del Estado. Otro tanto puede decirse del logro de la estabilidad macro-económica, en la cual también le cabe al Estado una función indiscutida. Este es otro de los campos en que ha habido un deterioro notable en América Latina, sobre todo en los años 80.Se podría desprender la conclusión de que la intervención estatal resultó mejor justificada, por los resultados, en el área donde ha sido más discutida como es el desarrollo productivo y la acumulación de capital; y, por otro lado, logró los peores resultados en las áreas donde ha habido más consenso en cuanto a la necesidad de la regulación, como son las políticas sociales y las políticas macro-económicas (Ramos, 1988).

¿Qué implica esa conclusión con respecto a las futuras responsabilidades del Estado en América Latina? Una primera consideración que debe hacerse es que la década de los años 80 no es comparable con el período anterior, que se inició con la post-guerra. Estos años se han caracterizado nuevamente por una grave crisis de origen internacional, de magnitud similar a la de los años 30. Con razón se ha sostenido que los años 80 han sido una década perdida para América Latina. El producto per capita regional es inferior en 1988 al que había a comienzos del decenio y la tasa de inversión ha caído a niveles como los de los años 50. El retroceso económico y social ha sido nítido. Los procesos inflacionarios han alcanzado niveles sin precedentes y los esfuerzos para generar recursos que deben transferirse al exterior han generado una fatiga financiera generalizada. Las desigualdades sociales se han exacerbado.

Este nuevo escenario económico y social está replanteando el tema del papel del Estado en el desarrollo, pero ahora parece existir mucho más confusión en cuanto a cuáles deberían ser sus responsabilidades centrales. Desde un punto de vista se recoge la experiencia de los años 30 y se argumenta que la crisis actual exige que nuevamente el Estado se involucre activamente en el crecimiento productivo y en la acumulación de capital.

Llevado al extremo, este punto de vista sugiere la conveniencia de que las economías se cierren al comercio exterior y reemprendan el camino de la sustitución de importaciones y de la industrialización basada en los mercados locales y el proteccionismo junto con políticas fuertemente redistributivas del ingreso. Conforme a esta concepción, el Estado debería retomar el papel de inducir discrecionalmente la asignación sectorial de recursos, privilegiando los sectores que maximicen la contribución al empleo y a la satisfacción de las necesidades básicas. Asimismo, debería retomar la dirección central del proceso financiero y ejercer un liderazgo más activo en la situación del problema de la deuda externa.

Desde un punto de vista opuesto, se argumenta la conveniencia que el Estado se retire de la intervención directa, dejando el desarrollo productivo y financiero a las orientaciones del mercado, y concentre sus esfuerzos en la formulación y aplicación de políticas macro-económicas estables y de políticas sociales destinadas a superar las condiciones de pobreza extrema. Este punto de vista apoya la privatización de las empresas estatales y el fortalecimiento del sector empresarial privado. Se sostiene que el Estado no tiene la capacidad para conocer en qué dirección evolucionan el cambio técnico y las ventajas comparativas, por lo que los riesgos de errores se minimizan si se dejan las decisiones de asignación de recursos en manos del sector privado.

Hay méritos pero también desventajas en cada uno de estos puntos de vista. Es indudable que en una situación de crisis profunda y estructural como la que vive América Latina en la actualidad, el Estado no puede permanecer pasivo dejando que las fuerzas del mercado determinen las soluciones. Es bien sabido que el mercado como sistema de organización económica tiene límites, entre los cuales destacan los sesgos hacia el corto plazo y las inequidades que caracterizan a menudo las soluciones que su libre operación tiende a producir. La actual coyuntura de América Latina necesita, en cambio, la recuperación de una visión de largo plazo, que permita coordinar y concertar las decisiones de los agentes económicos.

Igualmente, es necesario reducir con rapidez la inequidad y la pobreza, características ambas que han sido agravadas por la crisis. La contradicción entre esas condiciones y los esfuerzos de democratización política es manifiesta y, de persistir, podrían crearse situaciones políticamente muy difíciles de controlar. América Latina necesita, por ende, reanudar un crecimiento económico suficientemente alto para crear los nuevos empleos e ingresos que le permitan a las masas más empobrecidas salir de esa condición.

Sin embargo, no es evidente que el camino de la intervención directa en la asignación sectorial de los recursos sea el más adecuado para garantizar un crecimiento más alto. Para apreciar esto es conveniente recordar que en esta coyuntura existen condiciones que difieren en forma importantes con las características que prevalecieron en los años 30 y 40. Así, la economía internacional,a pesar de los graves desequilibrios de que adolece, no está sufriendo una depresión masiva como la de hace medio siglo. Aunque se expande a un ritmo más lento que en los años 60, ha habido una recuperación sostenida después de las dos crisis petroleras. Desde el punto de vista productivo y tecnológico, los cambios son enormes y están provocando modificaciones en las ventajas comparativas de los países que los obligan a adoptar reestructuraciones industriales que exigen horizontes de largo plazo, altos volúmenes de inversión y nuevas capacidades empresariales para una era de tecnologías informatizadas y flexibles. En síntesis, en la actualidad prevalece un escenario de cambios y adaptaciones muy veloces en el cual los protagonistas principales son los agentes económicos privados, los trabajadores, los profesionales, y sus organizaciones. La experiencia de algunos países sugiere que, con incentivos adecuados y políticas macro-económicas estables, los empresarios privados responden dinámicamente. En esa medida la necesidad de que el Estado ejerza la actividad empresarial disminuye.

Por el contrario, en las décadas que siguieron a la crisis del 30 la debilidad de los mercados internacionales era manifiesta y en esa

medida se justificaba una acción estatal vigorosa e intervencionista. Esta realidad ha cambiado en la coyuntura actual. Los mercados se han desarrollado, diversificado y perfeccionado. A nivel internacional ellos son ahora mucho más competitivos, puesto que existen muchos más oferentes para un determinado producto y la información se transmite con alta velocidad entre los agentes económicos. Las tecnologías se hacen más flexibles y por lo tanto las indivisibilidades restringen menos las opciones de inversión.

Hay razones objetivas para suponer que la acción del Estado es más prescindible en el campo productivo y tecnológico que hace cincuenta años atrás. En cambio, donde sí aparece crucial una presencia activa del Estado es en aquellas funciones que constituyen verdaderos insumos sistémicos para el sector productivo, como son la provisión de cierta infraestructura básica, la mantención de condiciones de estabilidad y paz social y la preservación de los equilibrios financieros y macro-económicos fundamentales. Entre las infraestructuras básicas, aparte de las tradicionales referidas a las vías de comunicación y transporte, el escenario actual enfatiza las telecomunicaciones, la informatización, la ciencia y tecnología básica y la regulación y ordenamiento del uso de los recursos naturales, incluidos el espacio y los mares. La paz social, por otra parte, exige una coherencia entre la distribución de los beneficios del desarrollo y los valores de equidad social que prevalecen en cada sociedad. Contradicciones manifiestas en ese sentido conducen a una desintegración social y política que, a su vez, hace imposible el logro o la mantención de la estabilidad institucional que requiere un desarrollo sostenido. En este campo el Estado debe cumplir una función indelegable, sin perjuicio de que entre aquellos sectores sociales que están por encima de los niveles mínimos de ingreso el mercado pueda desempeñar también una función distributiva.

A pesar de estas consideraciones, es necesario también recordar que la experiencia de las décadas pasadas ha cuestionado uno de los supuestos básicos sobre los cuales se organizó la intervención estatal en América Latina. Es un supuesto que, por obvio, suele olvidadarse: que el

Estado tiene una capacidad institucional e instrumental limitada para ejercer el control de la economía e inducir a los agentes privados a actuar de nuevo y alcanzar ciertos ciertos objetivos. La experiencia ha demostrado que este supuesto tenía y tiene limitaciones. El Estado tiene una capacidad limitada, la que se deriva de que sus recursos humanos, financieros y materiales son escasos. Dispone de información parcial y a menudo, muy deficiente y su control territorial es a veces imperfecto. Incluso entre las propias agencias públicas hay incomunicación y falta de transparencia. La evidencia más obvia de los años 30 fue que los mercados eran muy imperfectos y fallaban. Se supuso que el Estado debía y podía reemplazar al mercado en las funciones básicas para el desarrollo. La experiencia más reciente, sobre todo a la luz de lo ocurrido en los años 80, es que el Estado ha fallado también en funciones en que su responsabilidad no se discutía. La crisis de la deuda externa es una manifestación dramática de esta falla.

Por otra parte, es evidente que no basta con definir las responsabilidades del Estado y las funciones que debe asumir. Ellas pueden quedar en letra muerta si no se convierten en acciones eficaces.

Es por ello que quizás la primera responsabilidad del Estado en los países de América Latina es tomar conciencia de sus propias limitaciones y establecer las prioridades para su acción, concentrándola donde el mercado y los agentes privados no pueden actuar eficientemente. Pero en aquellas áreas donde éstos demuestran su capacidad y su eficiencia, los gobiernos debieran confiar en las decisiones descentralizadas de los mercados, sujetos a las regulaciones generales. Los recursos económicos y humanos del Estado son demasiado valiosos socialmente para que se desperdicien en acciones ineficaces y que compiten con desventajas frente a los mecanismos privados y descentralizados.

Una segunda responsabilidad del Estado para con su propia acción es perfeccionar su institucionalidad, sobre todo la calidad de sus

recursos, el acceso a la información y la coherencia entre distintas agencias del sector público.

En síntesis, si hay una lección que emerge claramente de la experiencia reciente es que la efectividad de la acción del Estado no depende de su mayor tamaño sino de su calidad y coherencia. Es por ello que Estados eficaces y coherentes podrán hacer contribuciones mucho más importantes al desarrollo futuro de la región que instituciones públicas voluminosas, lentas y descoordinadas.