

# El nuevo rol del Estado en el desarrollo económico (liberal)

Oscar Muñoz Gomá

Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica, Cieplan

Mi hipótesis sobre las relaciones entre el Estado y la economía en Chile es que, a partir de la primera guerra mundial, se produjo en el país una asociación positiva entre la expansión del Estado y su mayor intervencionismo económico, por una parte, y los procesos de democratización, por otra. Esa asociación, iniciada durante los años veinte, culminó a principios de los setenta. En contraste, en los años noventa estamos percibiendo la tendencia contraria, no sólo en Chile, sino también en otras regiones de América Latina y Europa Oriental. Ahora los procesos de democratización se asocian con menos intervención del Estado, más mercado, privatización de empresas públicas, inserciones en el capitalismo internacional. Esto obedece, a juicio de muchos, a una crisis del Estado que se expresa como una pérdida de su capacidad de acción, ineficacia para ejercer el control económico, crisis fiscales que se muestran irreductibles.

Chile parece escapar de ese diagnóstico en cuanto al Estado. Aunque aquí también se da la privatización de la economía, no es tan claro que el Estado se encuentre inerte frente a la economía. Por el contrario, el régimen democrático heredó del gobierno militar un Estado parcialmente reformado, con una capacidad fiscal mejorada y una

capacidad de acción muy superior a la de otros países. Sin embargo, no se ha planteado una demanda democrática por un retorno al viejo modelo de Estado interventor. No hay una demanda por recuperar el rol de las empresas públicas ni por restablecer la matriz Estado-céntrica de los años cuarenta a los setenta. Una interpretación posible es que esa matriz perdió legitimidad social.

¿Cómo se explica este cambio en la percepción que tiene la sociedad con respecto al Estado?

Vale la pena recordar brevemente en qué consistió esa vieja matriz Estado-céntrica, que originó y sustentó el modelo de industrialización. Se trata de un monopolio creciente del Estado para definir las relaciones entre economía y sociedad, entre los agentes económicos y clases sociales. Lo hizo mediante una serie de instrumentos de políticas como el proteccionismo, el control de cambios, de precios, de las tasas de interés, de los flujos financieros. En ese período prácticamente no había mercado de capitales, sino un sistema financiero muy regulado por las instituciones del Estado, como el Banco Central, el Banco del Estado o la Corporación de Fomento de la Producción, Corfo.

Asociados a ese conjunto de instrumentos y formas de acción, había también otros factores

sociales y políticos, como el desarrollo de los sectores populares y medios y su creciente influencia en los resultados electorales, que fueron modificando la estructura tradicional de poder. Del mismo modo, una ideología crecientemente nacionalista articuló la idea del Estado interventor como respuesta a la crisis del sistema internacional, manifestada en la gran depresión de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial, la creciente hegemonía norteamericana y su control sobre los recursos de exportación, la guerra fría, etc. Se planteó la necesidad de rescatar la soberanía económica nacional frente al capital extranjero y surgieron también las propuestas por reformas estructurales de fondo en el sistema económico-social chileno. Las orientaciones del Estado oscilaban entre los enfoques populistas o desarrollistas, dependiendo de las clientelas políticas a las cuales se dirigían los gobiernos. En este marco, se fueron abriendo paso algunas reformas políticas tendientes a democratizar el sistema.

Este modelo de desarrollo experimentó, sin embargo, los síntomas del deterioro y la erosión. No me voy a referir a los aspectos políticos y sociales, sino principalmente a los económicos. A partir de los años sesenta comenzó a producirse un crecimiento explosivo de los mercados mundiales. A ello contribuyeron la recuperación europea y los enormes flujos financieros desde Estados Unidos hacia Europa y Japón, principalmente. No poco importante fueron los cambios tecnológicos, que permitieron aumentos significativos de la productividad, y las reducciones arancelarias, que estimularon el comercio.

Durante los años sesenta se desarrollaron activamente los mercados de bienes, con un fuerte aumento del comercio mundial, especialmente en manufacturas, entre Estados Unidos, Europa y Japón. En los años setenta se desarrolló vigorosamente el mercado internacional de capitales, sobre todo después del primer shock petrolero. Esta expansión erosionó los controles de cambios, lo que indujo movimientos progresivos hacia la liberalización financiera.

Desde esta perspectiva de largo plazo, la característica principal de los años ochenta es la explosión de los mercados de tecnología y de informáti-

ca, que terminaron de erosionar la vieja estructura económica basada en la empresa tradicional, protegida. Esta no puede seguir compitiendo con un sistema tecnológico que induce innovaciones en la estructura de producción y en los procesos productivos, modificando sustancialmente las ventajas competitivas y sobrepasando las barreras proteccionistas tradicionales.

Estos cambios modificaron sustancialmente la capacidad del Estado para dirigir el proceso de industrialización. Las políticas industriales tradicionales, basadas en el proteccionismo, los subsidios y la planificación centralizada de las inversiones, perdieron eficacia para enfrentar el reto de la nueva economía internacional. Se comenzó a cuestionar el concepto de "ramas industriales estratégicas" o "ganadoras", decididas por el Estado. Por otro lado, el financiamiento privado pasó a ser mucho más relevante que los recursos internacionales canalizados a través de los gobiernos, con lo que el Estado perdió esta importante palanca de control. La crisis fiscal, provocada por los crecientes gastos públicos de carácter social, desestabilizó las economías.

Desde el punto de vista político, el Estado perdió la capacidad de subsidiar clientelas que en otras épocas habían sido su principal base de sustentación. Aparecieron nuevos interlocutores y agentes con mayor capacidad de control económico: la banca internacional, el capital extranjero, la nueva clase empresarial, los nuevos profesionales informatizados, ligados al sector financiero y a los servicios. La industria manufacturera, motor del desarrollo en las décadas de posguerra, perdió también el privilegio de ser la portadora de progreso técnico por excelencia. Con la informática, cualquier sector puede convertirse en un sector de punta y mostrar fuertes aumentos de productividad, como lo ha demostrado la fruticultura.

Recién están comenzando a analizarse las implicancias de esta nueva estructura de la economía, las cuales necesariamente replantean el rol del Estado y sus relaciones con el mercado. En Chile se ha consolidado la economía de mercado, pero ello no significa menores responsabilidades para el Estado, sino tan sólo funciones distintas a las que desempeñó tradicionalmente. Quizás el

cambio más importante es que ahora el Estado necesita menos ser protagonista directo del control de la economía, pero es más responsable de generar las instituciones adecuadas a esta nueva estructura.

A manera de ejemplo, podemos referirnos a seis grandes áreas de problemas frente a los cuales se requieren nuevos enfoques para la acción del Estado. Ellas se refieren a las relaciones entre el Estado y el sector privado, a las estrategias para entrar de lleno al proceso de innovación y difusión de tecnologías tendientes a aumentar la productividad en forma sostenida, a los programas de promoción de la pequeña y mediana empresa, a los programas sociales destinados a los sectores medios y populares, a la descentralización regional y local, y a la estructura administrativa del propio aparato estatal. También sólo a manera de ejemplos, sugerimos el tipo de contenidos que vemos en esos temas.

La cuestión de las relaciones entre el Estado y el sector privado involucra el tema de las regulaciones que deben regir el funcionamiento de los mercados. Es una falacia creer que los mercados no necesitan regulaciones. No hay mercados fuera de una determinada institucionalidad y reglas del juego. Estas pueden ser buenas o malas, estables o inestables, pero no inexistentes. Con los cambios tecnológicos, las reglas del juego también deben renovarse; si se tiene dudas, piénsese en los sectores de las telecomunicaciones y los diversos conflictos que se han suscitado entre las empresas de este sector. Lo propio ocurre con el desafío ambiental y con los recursos naturales. Para que las regulaciones funcionen, se requiere que los agentes económicos y sociales participen en su elaboración. Esa participación debe ser institucionalizada.

El segundo tema es el de la organización para el crecimiento de la productividad nacional. Este no es sólo un problema de más y mejores tecnologías a nivel de las empresas. Es un problema del sistema en su conjunto, porque involucra desde la educación de los niños para la creatividad hasta la organización interna de las empresas para motivar a sus trabajadores a mejorar la calidad de su trabajo. Involucra la institucionalidad nacional para el desarrollo de la ciencia y la tecnología, su finan-

ciamiento, la asignación de responsabilidades entre Estado, empresas, universidades, etc.

En cuanto a la pequeña y mediana empresa, ellas constituyen un sector de enorme importancia por el tamaño de su empleo, pero que tiende a quedar rezagado en la distribución de los beneficios de las políticas macroeconómicas. Sus problemas son sencillos y complejos a la vez: lo primero, porque no requieren de grandes sofisticaciones tecnológicas; muchas veces un buen sistema contable puede significar un cambio radical en sus resultados concretos. Pero son complejos por el tamaño y heterogeneidad del sector, que hace difícil su acceso a las instituciones, a la infraestructura y a las políticas. Tan sólo una política que abra el acceso a estos elementos podría significar una contribución de enorme valor al desarrollo de este sector.

El tema de la distribución de los beneficios del crecimiento adquiere cada vez más relevancia, a medida que se consolida el modelo de economía de mercado. Durante la emergencia de los años de crisis, el problema central fue cómo identificar los grupos sociales más afectados. En una perspectiva de más largo plazo, el foco de este tema debe plantearse más en función de los problemas dinámicos de las políticas sociales. El caso de la salud es claro. Su dinámica muestra un crecimiento insostenible en el costo del servicio de la salud a largo plazo. El crecimiento de la oferta es excluyente. Una proporción creciente de la población va quedando marginada de sus posibilidades. Al mismo tiempo, la población envejece, con lo que aumentan los riesgos. Un problema dinámico diferente es el de la educación. Aquí se trata de la adecuación de la composición de la oferta a la composición de la demanda. Pero es un servicio de largos períodos de gestación, por lo que los desfases pueden tener consecuencias irreversibles durante una generación. Estos problemas rebasan la capacidad del Estado para ofrecer soluciones directas, pero en cambio es esencial que el Estado asuma el liderazgo en el diseño de la nueva institucionalidad y de los nuevos sistemas destinados a compatibilizar la participación privada, pública y de los propios interesados.

Un quinto tema prioritario para la agenda del



Estado en los años noventa es el de la descentralización regional. Hay una demanda social por descentralizar. Ella va asociada a una descentralización presupuestaria y a los consiguientes riesgos de desequilibrios financieros. La estabilidad financiera a nivel nacional es un bien público que sirve a todas las regiones, y ella es responsabilidad del gobierno central. Aquí se requiere un diseño institucional que, preservando ese bien público nacional, avance a satisfacer esa demanda por descentralización regional.

La otra implicancia de la descentralización regional es la disponibilidad de cuadros técnicos y de la capacidad ejecutiva para la toma de decisiones. Este tema tiene también dimensiones nacionales, y quizás aquí es donde se requerirá la mayor cantidad de innovaciones institucionales. La internacionalización de la economía significa que los precios internos tienden a acercarse a los precios internacionales. Esto vale también para los factores productivos, y especialmente para los recursos humanos más calificados. Cada vez más el Estado tiene que competir en desventaja con el mercado para retener a sus mejores cuadros técni-

cos. La desventaja es doble: las tareas públicas imponen responsabilidades muy grandes, pero al mismo tiempo las remuneraciones sufren fuertes castigos. Y las nuevas tareas del Estado son cada vez más intensivas en capital humano de alta calidad técnica y motivacional. La vieja institucionalidad burocrática y reclutadora del Estado va siendo abiertamente incompatible con su rol modernizador. Un funcionario público que debe velar por el cumplimiento de reglas del juego que son complejas percibe la cuarta o quinta parte de la remuneración que perciben quienes deben ser regulados. No bastan los incentivos morales. El propio Estado debe modernizar su gestión.

En síntesis, tras la ola neoliberal, que tendió a enfocar muy simplificada el tema de las relaciones entre el Estado y la economía, surge la necesidad de asumir la modernización económica, pero en el marco más amplio de la sociedad, de sus instituciones, de su cultura. Los criterios de racionalidad económica deben compatibilizarse con otros criterios sociales a través de los procesos democráticos que son, en definitiva, los que pueden darles la legitimidad necesaria.