

Desafíos y tareas del desarrollo en Chile

*Oswaldo Sunkel**

A dos años de la restauración de las instituciones democráticas fundamentales en Chile, predomina la idea de que la transición del país ha sido exitosa y se puede consolidar en el futuro. Las preocupaciones, sin embargo, comienzan a desplazarse hacia otros aspectos más profundos, como las orientaciones del actual proceso socioeconómico, la naturaleza de la convivencia ciudadana y la institucionalidad política.

En ese lapso se dio prioridad a la búsqueda de acuerdos para realizar las transformaciones más imperiosas. El gobierno civil debió infundir confianza a los empresarios nacionales y extranjeros, actores prominentes en la economía de mercado, así como a las instituciones financieras internacionales, los partidos opositores y las fuerzas armadas. El aliento necesario del consenso social y la moderación política favoreció las ideologías centristas, de suerte que las principales organizaciones se autodefinen como de centro-derecha, centro-izquierda o "centro-centro". A ello no son ajenos, desde luego, los hondos cambios en el orden geopolítico mundial.

La voluntad de evitar, atenuar o postergar los conflictos internos constituye una base apropiada para emprender un ejercicio necesario e impostergable: levantar la vista de las urgencias inmediatas para dirigirla al futuro de mediano y largo plazos. Es tarea nacional prioritaria la construcción finisecular del país para que ingrese al siglo XXI con una democracia institucional plena, una amplia integración social y una sólida cohesión política; con una economía dinámica, flexible e innovadora, capaz de erradicar la pobreza,

crear las condiciones para una mayor igualdad de oportunidades y continuar la conquista de posiciones en el mercado mundial.

También es necesaria una renovación cultural que concilie las tendencias uniformadoras internacionales con la diversidad y el pluralismo; la identidad nacional con los valores universales; el humanismo con los avances de la ciencia; la tecnología con la organización eficaz, y la tradición con la modernidad y la innovación.

Los grandes retos de la economía

Durante el régimen militar se rectificaron las orientaciones fundamentales de la política económica, pero algunas tareas decisivas quedaron pendientes. Sin desconocer las importantes iniciativas en marcha, es preciso dedicar mayor atención a los problemas de mediano y largo plazos. Chile es un país pequeño y alejado geográficamente de los principales centros. A pesar de ello, se integra cada vez más en los circuitos transnacionales de la economía, la política, la tecnología, la cultura y el ambiente.

Para minimizar los inconvenientes y aprovechar las ventajas de ese inevitable proceso sin retorno, el país necesita hacer un enorme esfuerzo para participar en un escenario mundial en rápida globalización. Ante las limitaciones de los recursos territoriales, la población y la ubicación geográfica, la integración internacional de Chile sólo se puede realizar con base en la calidad, la eficiencia, la creatividad, la organización y la competitividad. Esto requiere, sin duda, un grado excepcional de cohesión, disciplina y cooperación sociales.

El éxito logrado en los últimos años por la economía chilena en los mercados internacionales se basó, primordialmente, en el recono-

* Economista chileno. Discurso que el autor pronunció en la Universidad de Chile al ingresar como miembro de número en la Academia Chilena de Ciencias Sociales. La adaptación y los subtítulos son de la Redacción.

cimiento de que es necesario pasar de una estrategia de desarrollo hacia adentro a otra de inserción en una nueva realidad internacional. De igual modo se procuró establecer un marco apropiado de condiciones macroeconómicas, realzar el papel del mercado, brindar mayor confianza a los agentes económicos privados y estimular el esfuerzo innovador empresarial.

La reorientación de la estrategia de desarrollo fue la acción más importante de la política económica del gobierno militar. Para ello se contaba con un amplio potencial productivo heredado de fases previas en materia de recursos naturales aprovechables; capacidad de producción industrial, agropecuaria y silvícola; disponibilidad de energía; infraestructura de transportes; experiencia empresarial, y recursos humanos calificados. Asimismo, se había configurado un marco estructural e institucional que hizo más fácil aprovechar el potencial productivo. También existían condiciones técnicas favorables para el crecimiento.

Por otra parte, sin embargo, el vuelco de la política económica implicó enormes sacrificios sociales. El atroz problema del desempleo y la caída de los salarios reales coexistieron con tasas de rentabilidad extraordinarias, lo que provocó el deterioro en la distribución del ingreso y una intensa concentración de la propiedad.

El aspecto más favorable de las transformaciones emprendidas fue el gran salto cualitativo y cuantitativo en la inserción internacional de la economía chilena. Empero, nada garantiza que ese dinamismo perdure, pues encierra tendencias contradictorias. Por un lado, es preciso reforzar el aprendizaje progresivo en la conquista de mercados externos y en el desarrollo de vínculos internacionales; por otro, es probable que dicho proceso se desacelere a medida que se agoten los impulsos provenientes de los cambios en las condiciones iniciales. Después de un arranque excepcional, muchos de esos impulsos están, o pueden ingresar, en la etapa de los rendimientos decrecientes.

Los principales cambios institucionales y en el rumbo de las políticas económicas ya se han hecho. Las altas tasas de rentabilidad tienden a descender por la presión a la baja del tipo de cambio real y el aumento de la competencia interna y foránea. Los salarios se recuperan con el descenso del desempleo abierto y la paulatina reorganización de los trabajadores. Los mercados externos más asequibles comienzan a saturarse y surgen nuevos competidores provenientes de países con estrategias exportadoras similares. La capacidad instalada de infraestructura y producción llega a sus límites. Los recursos naturales resienten la sobreexplotación y los no renovables se acercan al agotamiento. El dinamismo empresarial y la capacidad innovadora, propios sobre todo de la gran empresa, tienen el formidable desafío de extenderse a la mediana, pequeña y micro empresas.

Es claro que se requieren iniciativas novedosas y esfuerzos adicionales para contrarrestar esas limitaciones y apoyar las nuevas capacidades adquiridas. No basta con el meritorio nivel alcanzado

por las exportaciones, sino que es preciso mantener e incrementar el ritmo de expansión. En un entorno dinámico, crecer como los demás significa permanecer en el mismo lugar; para ganar posiciones, es menester avanzar con una mayor velocidad relativa. Tampoco es suficiente continuar por las vías ya establecidas. Es necesario instaurar una dinámica de transformación estructural permanente en materia de mercados, productos, procesos, organización, tecnología y recursos.

Esto significa moderar el consumismo y aumentar el esfuerzo de ahorro e inversión; intensificar los procesos de innovación, adaptación y aprovechamiento del saber científico y tecnológico; penetrar nuevos mercados y ampliar los actuales; impulsar y modernizar los sectores productivos y empresariales rezagados mediante su vinculación con la actividad exportadora; explotar de forma sustentable el potencial productivo de los recursos renovables, por medio de una gestión que conserve los ecosistemas; remplazar los recursos no renovables en riesgo de agotamiento, y transitar hacia la exportación de bienes con mayor valor agregado y creciente contenido tecnológico.

Un aspecto crucial en las economías exportadoras exitosas han sido los cambios en la organización de las empresas y en sus relaciones con el Estado y los trabajadores. Entre ellos figura la estabilidad laboral, la dignificación y el mejoramiento profesional de los trabajadores, así como su colaboración activa con la gestión moderna y el desarrollo de las empresas. Ambos factores elevan la productividad y contribuyen de manera decisiva a la flexibilidad, la eficiencia, la disciplina y la cooperación.

En definitiva, se trata de impulsar un desarrollo exportador "industrializante" mediante políticas encaminadas a incrementar las exportaciones más dinámicas en el comercio internacional y eslabonar la expansión del sector exportador con otras ramas productivas y sectores empresariales. La aplicación de tales políticas tiene, además, una relevancia especial ante el escaso margen de manobra de las políticas económicas tradicionales.

Aunque en algunos aspectos han surgido importantes iniciativas públicas y privadas, preocupa la falta de una mayor conciencia nacional sobre la necesidad de un renovado esfuerzo colectivo de suficiente envergadura, continuidad y coherencia. Como parte de él se debe involucrar a los distintos sectores socioeconómicos en un proceso informado de exploración prospectiva, de indagación acerca de escenarios posibles y de reflexión común sobre orientaciones básicas y acciones prioritarias con miras al mediano y largo plazos. Se trata de concentrar los recursos limitados en el aprovechamiento óptimo de los potenciales productivos y las oportunidades de un entorno internacional muy competitivo y difícil. También de comprender que no se puede responder a todas las demandas sociales en forma satisfactoria, simultánea e inmediata, por lo cual es necesario definir prioridades y buscar compensaciones intertemporales concretas entre lo que es factible en el presente y lo que sólo se puede obtener gradualmente. Ello exige elaborar

escenarios de futuro en que los diferentes sectores de la sociedad chilena, en especial los más desfavorecidos, reconozcan un lugar por el que valga la pena esforzarse.

El mercado constituye un sistema de señales insustituible para ordenar el tráfico económico, pero es insuficiente para resolver cuestiones que demandan grandes decisiones estratégicas. Éstas se deben fraguar, colectivamente, en una instancia de planificación preventiva y articuladora que estimule la generación de propuestas e iniciativas complementarias a las que surjan en el mercado. Ninguna organización, institución o empresa moderna carece de esa función. Chile inventó en el pasado un organismo planificador ejemplar para cumplir una tarea de importancia histórica: la Corporación de Fomento de la Producción. Ahora el país tendrá que inventar una nueva institucionalidad de acuerdo con las realidades y necesidades del presente y las que se anticipan para el futuro. También en este terreno los actores sociales, el Estado y los partidos políticos tienen, desde sus propias perspectivas, una contribución fundamental que hacer.

La cuestión social

El empeño chileno de inserción internacional no tendrá éxito ni será sostenible si no lo acompaña un cambio profundo en las formas de organización y cooperación internas. En general se ha prestado poca atención al hecho de que la dinámica de la integración transnacional genera con frecuencia condiciones de segregación social. Así se aprecia en los sectores económicos en donde se establecen nuevas empresas y se reestructuran las de mayor capacidad innovadora para competir en los mercados nacional e internacionales. Esto significa más empleos bien remunerados de alta productividad, pero también el desempleo de trabajadores de las empresas reestructuradas y de las que no resisten la competencia.

De ese modo se bifurcan los caminos de quienes ingresan al segmento moderno de elevada productividad, en vías de internacionalización, y de quienes engrosan la economía informal y la pobreza al laborar en actividades de baja productividad, por cuenta propia o subempleo. En el juego espontáneo del mercado, por desgracia, los primeros tienden a ser más que los segundos a causa del crecimiento de la población y la fuerza de trabajo; las severas exigencias de reestructuración de las políticas de liberación, privatización y competencia internacional; la masiva incorporación de tecnología intensiva en capital; el insuficiente esfuerzo de inversión, y la falta de educación y calificación laboral de gran parte de la población activa.

Al calor de ello, se configura una nueva situación de heterogeneidad estructural con características distintas a las del pasado. Entre los grupos menos favorecidos sobresalen las personas de edad avanzada, los vastos contingentes de jóvenes sin experiencia laboral y las mujeres, sobre todo si son jefas de hogar y carecen de conoci-

mientos adecuados. En cambio, se benefician los adultos urbanos mejor calificados y con mayor iniciativa para ingresar en los mercados segmentados de trabajo.

En los sectores económicos, regiones y estratos sociales, coexisten la modernidad y el atraso en los procesos productivos, la riqueza y la pobreza en los niveles de ingreso, y los marcados contrastes ambientales que determinan la calidad de vida. Esto se manifiesta en disparidades culturales, políticas, institucionales y demográficas que tienden a la autorreproducción. Las nuevas generaciones que viven en la pobreza tienen escasas posibilidades de superarla. El crecimiento económico, condición indispensable para encarar dichos problemas, no constituye una solución por sí mismo. En ausencia de cambios institucionales y de políticas económicas y sociales eficaces, se pueden incluso acentuar las desigualdades que propician la discriminación social, los comportamientos delictivos, el enfrentamiento político y, en general, la insatisfacción y la inestabilidad. Este derrotero amenaza los logros de Chile durante los últimos años: una incipiente democracia, algunos consensos fundamentales y el indispensable crecimiento económico.

No han faltado los esfuerzos por mitigar los desequilibrios sociales. Cabe destacar el cambio de acento de las medidas fundamentalmente asistenciales a las políticas productivas que buscan crear las condiciones para la superación permanente de la marginalidad; pero la tarea es mayúscula. No sólo se trata de la "vieja pobreza" heredada del modelo económico anterior, ni de la "nueva pobreza" engendrada por el cambio de modelo, la crisis, el ajuste y la reestructuración. Además es preciso quebrar los mecanismos reproductores de la desigualdad por las condiciones diferenciales de acceso, calidad, eficacia y permanencia, tanto en los servicios asistenciales como en los que apoyan las actividades productivas.

Por ello se requieren nuevas pautas institucionales privadas y públicas. Sin duda hacen falta más esfuerzos creativos del sector privado en los campos de las relaciones laborales y la cooperación intra e interempresarial, los cuales se han convertido en factores clave del éxito de las compañías. También se necesitan cambios de prioridades en la gestión gubernamental, así como transferencias adicionales de recursos entre sectores productivos, regiones y estratos sociales con base en una progresividad eficaz en los ingresos y gastos públicos.

Más allá de cualquier fundamento ético, la eliminación de la pobreza, la búsqueda de la equidad y la apertura de un horizonte atractivo de oportunidades son requisitos imperiosos para la consolidación de la democracia y el afianzamiento de una economía dinámica y moderna.

Cabe recalcar la necesidad de brindar una atención cuidadosa a la juventud. Además de constituir gran parte de la población, ese grupo es el más afectado por los rigores del desempleo, el más expuesto a riesgos de todo tipo y el que más demanda oportunidades, aliento, comprensión y esperanza.

La magnitud del desafío social exige un profundo cambio conceptual e institucional. En la política económica, por ejemplo, se tienen objetivos prioritarios precisos de crecimiento, equilibrio macroeconómico y estabilidad de precios. Cumplirlos exige un aparato institucional que integran el Ministerio de Hacienda, el Banco Central, la Dirección de Presupuestos y otros organismos, así como los mecanismos correspondientes de control de actividades, elaboración de proyectos, seguimiento de programas, evaluación de resultados e información estadística. Existen incluso organismos internacionales, públicos y privados, encargados de controlar, complementar y reforzar a las instituciones nacionales.

En materia de bienestar social, que debiera ser el objetivo último de la política económica, es necesario contar con algo similar. Así como se acepta la necesidad de tener equilibrios macroeconómicos básicos, es preciso lograr también “equilibrios macrosociales básicos”. La idea está implícita en la acción política de más alto nivel y debiera reflejarse en una organización internacional que acreciente la eficacia y la coherencia de las tareas gubernamentales respectivas. No obstante los esfuerzos para coordinarlas, las políticas y la acción social se organizan sectorialmente mediante múltiples programas de diversas dependencias. Además, resienten directa o indirectamente los efectos de las políticas económicas.

Esta debilidad institucional se deriva, en gran medida, del supuesto histórico de que el crecimiento y la estabilidad de la economía abrirían paso inevitablemente al mejoramiento social. Como esta expectativa no se cumplió en la práctica, con el tiempo se ampliaron los servicios sociales y se gestó un conjunto de políticas sectoriales, complementadas con programas y proyectos especiales. En períodos más recientes, incluso, se privatizaron en parte esos servicios para atender a los grupos de mayores ingresos.

Es imprescindible establecer una estructura institucional con suficiente capacidad política y operativa para integrar eficazmente las políticas sociales entre sí y con la política económica. Esto presupone una labor conceptual rigurosa que precise objetivos prioritarios, defina contenidos y permita formular las políticas pertinentes, incluidos los sistemas de información, gestión, monitoreo y evaluación. Tales tareas son indispensables para avanzar en la eliminación de la pobreza, el alivio de las desigualdades, el combate de las injusticias sociales y la apertura de un horizonte de oportunidades atractivo, sobre todo para la juventud, sin lo cual es difícil lograr la estabilidad y la cooperación social necesarias para consolidar la democracia y el desarrollo.

Los avatares del Estado

Para cumplir tales empeños son imprescindibles la acción y la reforma estatales en los campos económico, político y social. El Estado debe ser, en gran medida, la expresión institucional orgánica de las interrelaciones de esos planos. El refuerzo mutuo de ambas condiciones potenciaría sinérgicamente

la posibilidad de consolidar el desarrollo y la democracia. Si se falla en alguna se puede tener crecimiento sin democracia, democracia sin crecimiento o, en el peor de los casos, ni democracia ni crecimiento.

No menos importante es superar la desmesurada ideologización en la materia y posibilitar, así, el debate racional sobre las orientaciones generales de la reorganización estatal. Para ello, conviene levantar la vista de los problemas y las tareas del presente y examinar el cambiante papel del Estado desde una perspectiva histórica.

Después de la Gran Depresión mundial de comienzos de los años treinta, en Chile el Estado asumió un papel protagónico en el desarrollo y la transformación estructural de la economía y la sociedad. Entre las nuevas funciones estatales figuraron la *intervención en los mercados de bienes y servicios*, para reorientar la economía hacia la industrialización y la modernización; el *financiamiento de proyectos de inversión de largo plazo*, para suplir la inexistencia de un mercado financiero en apoyo del desarrollo de la actividad privada en la industria y otros sectores; la *redistribución de ingresos*, para proporcionar los servicios públicos de salud, educación, cultura, vivienda, urbanización, seguridad y previsión social; la *inversión estatal en infraestructura*, para la integración física del mercado interno mediante el desarrollo de los servicios de transporte, comunicaciones y energía; la *creación de empresas públicas*, para el desempeño de actividades industriales sin interés o fuera del alcance de la iniciativa privada; la *generación de oportunidades de empleo* en esas industrias, lo cual contribuyó a la formación de recursos humanos calificados, la organización de un importante sector de trabajadores asalariados y la formación de una vasta clase media de empresarios, funcionarios, técnicos y profesionales.

Chile sólo siguió las tendencias mundiales de transformación del Estado. Después de la edad de oro del *laissez faire* decimonónico, sobrevino una honda crisis del capitalismo que perduró desde la primera guerra mundial hasta después de la segunda y enmarcó los turbulentos años veinte y la Gran Depresión de los treinta.

Durante ese lapso ocurrieron grandes cambios económicos, políticos y sociales para enfrentar la crisis y sus secuelas. El primero de ellos fue la revolución soviética. En pos del desarrollo socialista de la Unión Soviética y los países en donde se impuso ese modelo, el Estado asumió el control absoluto de la economía y con base en la planificación centralizada realizó profundas transformaciones estructurales e impuso procesos de crecimiento económico y mejoramiento social a marchas forzadas.

También en Occidente se recurrió a la acción del Estado para hacer frente a las dificultades. Fue el caso de los regímenes corporativos fascistas que se instauraron en Europa en los años veinte y treinta. En los países escandinavos y anglosajones aparecieron el *Welfare State* y el *New Deal*, que entrañaron una intervención estatal sin precedente en la economía para superar la crisis, redistribuir el

ingreso y remediar la inestabilidad económica cíclica. En América Latina, África y Asia surgió el *Estado desarrollista*, en busca de la modernización de las atrasadas sociedades periféricas.

A diferencia de la "leyenda negra" que en años recientes se tejió acerca de esa etapa, la evidencia empírica demuestra que las políticas aplicadas tuvieron éxito durante varios decenios. De fines de los años cuarenta a los setenta se registraron altas tasas de crecimiento económico y un notorio mejoramiento del bienestar material en la mayoría de los países capitalistas, tanto en los desarrollados como en los de la periferia; lo mismo ocurrió en la mayoría de las naciones socialistas, aunque ello se desvanezca a la sombra de sus recientes descalabros.

Este ciclo histórico, cuya revisión crítica es necesaria, entró en decadencia y se extinguió en los años setenta. Con la acumulación de funciones que el Estado fue asumiendo aparecieron tendencias contradictorias que se agudizaron al paso del tiempo. La intervención estatal en la economía se hizo cada vez mayor pero también menos justificada, de tal modo que interfirió y desvirtuó la función del mercado en la asignación de los recursos productivos, en perjuicio de la eficiencia, la competitividad y el crecimiento.

El Estado mostró una creciente necesidad de recursos financieros ante los desequilibrios fiscales que alimentó las presiones inflacionarias, acentuó las demandas salariales y afectó los márgenes de rentabilidad, con el consiguiente desaliento del sector privado. Los excesivos controles administrativos entorpecieron las actividades económicas y sociales, generaron numerosas rigideces, propiciaron arbitrariedades y erosionaron la legitimidad política del Estado. De igual modo se agudizó el conflicto entre la omnipresencia estatal y las aspiraciones de participación social, descentralización política y libertad de acción ciudadana. En el campo de las relaciones internacionales, el Estado nacional se batió en retirada frente a los procesos de transnacionalización de la economía, la sociedad y la cultura.

Todos esos fenómenos terminaron por socavar el intervencionismo estatal y, durante los años sesenta, suscitaron en Chile reorientaciones de signo liberal y afán racionalizador. Con el advenimiento del gobierno de la Unidad Popular, sin embargo, las funciones del Estado se ampliaron desmesuradamente, el control generalizado de precios sustituyó al mercado y se estatizaron la banca y una parte importante del aparato productivo. Poco después, se desató un caos económico y financiero que resultó social y políticamente insostenible.

El régimen militar adoptó un programa opuesto por completo que dio un apoyo irrestricto al mecanismo de mercado y a la empresa privada, con base en políticas radicales de liberación, desregulación, apertura externa y privatización de empresas y servicios públicos. Además de revertir el proyecto del gobierno socialista, dichas políticas dismantelaron hasta las formas más moderadas de intervención estatal de las fases previas.

Debido al sesgo fuertemente regresivo del programa, el peso del riguroso proceso de ajuste y reestructuración recayó sobre las clases populares y medias. El desempleo, la subocupación y las actividades informales crecieron en forma drástica; se abatieron los salarios; aumentó la carga tributaria, y se deterioraron y encarecieron los servicios públicos de educación, salud, vivienda y previsión social. En contraste, los grupos minoritarios privilegiados obtuvieron enormes beneficios.

En suma, el desencadenamiento de la crisis estructural del Estado chileno tiene tres raíces principales. Una es la tendencia de largo plazo de auge y decadencia del ciclo estatista, iniciada en los años interbélicos y que terminó en los años setenta. Otra proviene del proyecto trunco de estatización y socialismo que impulsó el gobierno de la Unidad Popular de 1970 a 1973. El origen de la tercera son las severas políticas de liberación que se emprendieron desde 1975, luego reforzadas con motivo de la crisis de la deuda externa y los programas de ajuste y reestructuración.

El futuro en puerta

Los movimientos pendulares del papel del Estado en la historia reciente de Chile tuvieron efectos heterogéneos y complejos en sus características estructurales, su organización institucional y su funcionamiento. Todavía no se dispone de un diagnóstico puntual y objetivo sobre la naturaleza exacta del aparato estatal heredado. Las nuevas condiciones históricas plantean enormes retos para el desarrollo del país y su integración eficiente en el entorno internacional. En estas circunstancias, la *reforma del Estado* es impostergradable.

Es preciso iniciar un debate amplio, pluralista e informado sobre la naturaleza y las características del futuro Estado chileno, tanto para superar las deficiencias actuales como para arrostrar mejor los desafíos en puerta y cumplir las tareas pendientes. Esto implica un vigoroso esfuerzo colectivo para confrontar los intereses de los grupos de presión con el propósito social del bien común, para superar al máximo los sesgos ideológicos propios de las diferentes escuelas de pensamiento y para apelar al mayor realismo posible, con base en el examen objetivo y crítico de la experiencia chilena y la de otras naciones.

Para ello se cuenta con una larga tradición de servicio público. Pese a sus desvíos y vaivenes, la trayectoria del Estado en la historia republicana de Chile merece un profundo respeto. De hecho, aun cuando hayan desaparecido importantes funciones estatales, representa una de las principales "ventajas comparativas" nacionales.

Junto con la atención de los grandes problemas económicos, sociales y políticos referidos, la *reforma del Estado* es una tarea crucial para que la transición actual de Chile se convierta en una consolidación real de la democracia y el desarrollo del país. □