

INT-1840



ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

SEPT/1985 (9847)

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento SD-17

Juan Luis



ESTADO Y ECONOMIA ANTE LA CRISIS ACTUAL EN
AMERICA LATINA */

Armando Arancibia C.

*/ El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos de la Dirección de Programas de Capacitación corresponde al Libro Economía de América Latina, CIDE, primer semestre 1984, Buenos Aires, Argentina.
85-8-1273

—

?

?

?

?

—

—

ENFOQUES

ESTADO Y ECONOMÍA ANTE LA CRISIS ACTUAL EN AMÉRICA LATINA

Armando Arancibia C.

La creciente intervención del Estado en la economía y, particularmente, su elevada presencia en la base productiva, ha sido uno de los tópicos en los que se centró el debate desarrollado durante la última década acerca de las causas de los agudos trastornos de la economía mundial y de la grave crisis que afecta a la casi totalidad de América Latina. Son ampliamente conocidas las expresiones de la ofensiva desencadenada en contra de la injerencia estatal en el sistema económico, a la cual se atribuye la responsabilidad fundamental de los problemas y desajustes que éste enfrenta.

Los tropiezos experimentados ya hacia finales de los años setenta por el ordenamiento internacional erigido en la segunda posguerra favorecieron la reaparición de antiguas concepciones cuya vigencia había sido directamente cuestionada por la depresión del treinta: el librecomercio extremo, el monetarismo y la afirmación de la superioridad del mercado como único mecanismo capaz de asegurar el funcionamiento óptimo de la economía, en la medida en que se le permita operar sin trabas ni regulación alguna. Lo verdaderamente novedoso de estas formulaciones es que ahora hacen una agresiva reclamación de rigurosidad científica y respetabilidad académica para sí, que anula, a la vez, la validez de cualquier otro punto de vista. "Neoliberalismo", "monetarismo", "ofertismo", "expectativas nacionales", "reaganomics", por encima de particularidades y matices que los diferencian, se postulan como razones técnicas de por qué todos estarían mejor si el Estado se retirara de la economía y permitiera acumular

ganancias sin consideración a problemas distributivos o de otro orden.¹

Es igualmente sabido que en los años setenta los gobiernos de algunos países de América Latina se adhirieron entusiastamente a tales concepciones y las adoptaron como base de sus políticas económicas, a veces antes incluso de que se instalaran como predicamento oficial en naciones industrializadas. También han ganado audiencia en otras sociedades de la región y sus sostenedores se esfuerzan por difundirlas e imponerlas tanto en el ámbito académico como en las decisiones oficiales.

La situación presente hace que la polémica esté dotada de contenidos, proyecciones y significados bastante más trascendentes que los que tuvo con anterioridad. En los años cincuenta y sesenta era predominante en América Latina el punto de vista que afirmaba la nece-

¹ El hecho de identificar este elemento común a las distintas corrientes mencionadas y el que tengan una misma matriz teórico-ideológica, no justifica desconocer las diferencias observables entre ellas, especialmente en el plano de las propuestas de política económica. Así, por ejemplo, no parece correcta la tendencia a asimilar la denominada estrategia "neoliberal" con los "programas de ajustes" que se aplican en un número cada vez mayor de países latinoamericanos. Aunque pueden apreciarse algunos factores que son compartidos, existen otros que permiten diferenciar ambas políticas. Véase Hilda Sánchez (coord.), *Crisis y Política Económica en América Latina. Una perspectiva instrumental (1978-1982)*, libros del CIDE, México, CIDE, marzo de 1984.

sidad, deseabilidad y viabilidad de una estrategia de desarrollo que, afincada sobre la piedra angular de la industrialización sustitutiva, permitiría elevar la potencialidad material de las economías del área, afirmar su autonomía y resolvería progresivamente los apremiantes desequilibrios sociales existentes, acortando las brechas que separaban a la región del mundo desarrollado. Existía un consenso relativamente amplio para reconocer al Estado el papel de impulsor y rector de este proceso y se veía en las empresas y organismos descentralizados de su propiedad o control instrumentos efectivos para alcanzar las diversas metas exigidas por el progreso económico y social. Fue la época en que se analizó el papel de las empresas públicas y su significación potencial para el futuro desarrollo latinoamericano, en la calidad de expedientes adecuados para encarar problemas específicos por medios distintos a los tradicionales de la administración pública.

El trayecto seguido por la dilatación de la presencia estatal en la economía no estuvo, naturalmente, exento de críticas e impugnaciones levantadas por el sector privado. Pero al margen de los irreductibles defensores de intereses y posiciones ideológicas antiestatistas, las esferas empresariales comprendieron que el Estado y sus entidades implantadas en la base económica pretendían de manera más o menos directa apoyar la acumulación privada de capital y su rentabilidad. La creación de la infraestructura requerida por el patrón de acumulación vigente; la provisión de financiamiento; el suministro de insumos básicos y de otras economías externas, fueron tareas cumplidas por la iniciativa pública. Los conflictos surgieron cuando el Estado acometió empresas que capitalistas particulares tenían interés en explotar y la posibilidad de hacerlo como fuente de lucro, o cuando las ganancias privadas resultaron afectadas por la concurrencia de entidades estatales.

En suma, la propia experiencia reunida en la región confirmaba en la práctica que el Estado desempeñaba un papel principal en la promoción del crecimiento y la diversificación de las distintas economías nacionales. Así, el surgimiento de empresas públicas para atender objetivos de inversión, producción, financiamiento o redistribución considerados socialmente convenientes, fue por lo común acep-

tado y, en determinadas circunstancias, firmemente demandado por diversos sectores de la comunidad, incluidos los empresarios. Las reflexiones y los análisis acerca de la empresa estatal aparecieron entonces principalmente dominados por las preocupaciones sobre la organización de un conjunto de unidades de diferente naturaleza jurídica, aplicadas a actividades muy distintas, que se multiplicaron persistentemente y con frecuencia, sin responder a finalidades claras ni guardar la debida coherencia entre ellas, puesto que fueron frecuentes las duplicaciones de organismos encargados de satisfacer responsabilidades similares. La gestión de entidades públicas, su competencia, eficiencia y rentabilidad, así como el adecuado aprovechamiento en su capacidad para generar excedentes y colaborar en la obtención de las metas de política económica, fueron los temas que acapararon la atención de estudios y debates.

Desde luego, tales avances de la intervención económica estatal quedaron inscritos en la gran mayoría de los casos dentro de proyectos de desarrollo con definido sello capitalista y que de manera alguna buscaban la modificación de las bases del orden social imperante.² Sin embargo, en América Latina ha predominado por largo tiempo el punto de vista que atribuye un significado unívocamente transformador a la mayor participación directa del Estado en la economía y al acelerado crecimiento de ésta, aunque en realidad --como ha solido ocurrir-- aquella sólo persiga superar problemas de tipo económico, social o político que afectan al sistema vigente.³ Por otra parte, no es raro encontrar sectores que luchan por el cambio social profundo en la región que expresan formula-

² Véase, por ejemplo, las evidencias que presenta en diversos aspectos Peter O'Brien, las cuales lo llevan a afirmar que "[...] las empresas públicas y las empresas transnacionales responden a la lógica de la acumulación dentro de un sistema de relaciones productivas y sociales capitalistas y que estos dos agentes son los vehículos más poderosos para extender dicho sistema", "Relations Between Transnational Corporations and Public Enterprises", Viena, borrador, julio de 1983, p. 32.

³ "De hecho, en muchas ocasiones, la nacionalización no ha sido el resultado de la iniciativa del gobierno sino de la empresa transnacional misma", Peter O'Brien, *op. cit.*, p. 43.

ciones programáticas partiendo de enfoques con indesmentibles raigambres keynesianas más o menos próximas. El hecho no es privativo de esta zona del orbe y las razones que lo explican son tan diversas como conocidas, por lo que no resulta pertinente abordarlas detenidamente ahora.

Hay quienes concluyen que la economía marxista, aun en su versión más sofisticada, no es una herramienta útil para orientar las reivindicaciones distributivas de los trabajadores en el seno del capitalismo y que su principal aporte es justificar políticamente la necesidad de la transformación revolucionaria. Esta observación podría parecer intrascendente si se tiene en cuenta que el objetivo cardinal de la propuesta es establecer el socialismo, pero aquellos que la expresan argumentan que precisamente la lucha reivindicativa ha sido la tarea que han debido realizar a lo largo de la historia todos los movimientos de masas para conquistar fuerza política y social. Por ello, afirman, las organizaciones populares terminan por abrazar la interpretación del capitalismo y las recomendaciones de política proporcionadas por la economía de Keynes.⁴

De cualquier forma, un cúmulo de factores concurren a perfilar la difundida imagen de que la empresa pública representa uno de los medios eficientes para suplir las debilidades o apoyar el fortalecimiento del capital privado local en la materialización de iniciativas dirigidas a hacer avanzar y a acelerar el proceso de desarrollo, a la vez que la presencia cada vez mayor de este tipo de agentes ha aparecido investida de una connotación progresista ya que reduce la explotación privada de la fuerza de trabajo, eleva el control social sobre las actividades económicas fundamentales y contribuye a atenuar las desigualdades sociales provocadas por el funcionamiento libre del mercado.

Los acontecimientos ocurridos en el transcurso de la década de los setenta y en especial la crisis que con mayor o menor intensidad ha afectado prácticamente a todos los países lati-

noamericanos, hacen pertinente revisar varias de las premisas que encuadraron antes la reflexión y plantean una serie de interrogantes respecto de los rumbos que tomará en el futuro el desarrollo de la región.

La diversidad de situaciones nacionales que coexisten en el subcontinente determina que la magnitud de los fenómenos, sus repercusiones y posterior evolución se encuentren altamente condicionadas por una multiplicidad de factores específicos de cada realidad. No obstante, es posible percibir ciertos rasgos y problemas relativamente compartidos, así como inferir algunas conclusiones con validez más o menos general, aunque calificadas por la reserva recién anotada.

UN NUEVO ESCENARIO

Durante largo tiempo la proliferación y el funcionamiento de las empresas públicas y en general la creciente presencia del Estado giró en torno a las necesidades y los problemas de diverso orden planteados por el proceso de industrialización sustitutiva, eje y meta central del desarrollo latinoamericano. El cuadro configurado en los últimos años determina que el debate respecto de las funciones y el dinamismo que debe asumir el sector público ante la crisis presente se formule en términos diferentes a los que predominaron con anterioridad.

Entre los factores que alientan la revisión de las antiguas concepciones habría que mencionar, en primer término, la comprobación cada vez más difundida de las limitaciones e insuficiencias demostradas por la industrialización para constituirse en el verdadero motor de una expansión significativa y autosostenida de las economías de América Latina y de las transformaciones que se esperaba acompañaran al desarrollo regional.

La frustración de las expectativas y particularmente la agudización del conflicto político, ofrecieron una oportunidad propicia para que los sostenedores de la vieja ideología liberal entraran a cuestionar directamente el proceso de industrialización mismo y la acción estatal que lo impulsó, atribuyéndoles la responsabilidad principal de la asignación inadecuada de los recursos que explicaría —en su opinión— la ineficiencia y el lento progreso productivo de los países del área.

⁴ A. Przeworski y A. Wallerstein, "Democratic Capitalism at the crossroads", en *Democracy. A journal of political renewal and radical change*, julio de 1982.

Las medidas recomendadas por este enfoque han apuntado a redefinir las funciones del Estado en profundidad. Por una parte, sobre la base del enunciado doctrinario de la "subsidiariedad", se ha procurado desmantelar el sector de empresas y organismos paraestatales, así como los aparatos administrativos, reglamentaciones y demás mecanismos que daban al sector público capacidad para influir de manera más o menos directa en la marcha de la economía y atenuar algunos de los desequilibrios provocados por la operación oligopólica del mercado, especialmente en el campo social.

Por otro lado, se ha ampliado considerablemente la actuación del Estado dirigida a controlar, coercionar e influir ideológicamente en la sociedad civil, como medio de contener los cuestionamientos en contra del sistema vigente que amenazan con extenderse, o de someterla disciplinadamente a políticas de severa probidad monetaria que hoy día se reclaman del mundo subdesarrollado.

A últimas fechas ha cobrado fuerza otra perspectiva, que si bien comparte la evaluación crítica de la experiencia industrializadora latinoamericana encuentra una explicación enteramente distinta a sus distorsiones y a los desequilibrios que suscita. A partir de la reafirmación de la importancia de la industria como factor fundamental del desarrollo económico y social, se propone reestructurar el patrón anteriormente dominante y abrir paso a un verdadero proceso de "reindustrialización" que encauce el crecimiento del sector dentro de moldes renovados. Este proyecto reclama una activa participación del Estado, pero con contenidos y orientaciones diferentes a las pretéritas.

El segundo hecho que contribuye a conformar un escenario distinto para las reflexiones en torno a la participación del Estado en la economía es el debilitamiento de la capacidad de convocatoria y las deficiencias demostradas en la práctica por paradigmas que antes tendieron a constituirse en los núcleos articuladores de estrategias de desarrollo presentadas como alternativas posibles. Es ya un lugar común el reconocimiento de que el Estado y la empresa transnacional son los grandes centros de poder y los actores principales de la economía contemporánea, con relaciones de contradicción y complementación que no se resuelven mediante

las mediaciones del mercado.⁵ Ni la estatización total y absoluta ni el juego irrestricto de la oferta y la demanda están hoy día en condiciones de ofrecer la solución efectiva de los endémicos y apremiantes problemas de América Latina, no sólo en el plano material, sino también en el de la satisfacción de las demandas de cultura, justicia, libertad y democracia.

Si se admite la falsedad de la disyuntiva entre Estado y mercado como opciones extremas, el resto estriba en construir una alternativa que, de acuerdo con las especificidades de cada realidad nacional, reconozca al Estado la responsabilidad de entregar la conducción estratégica y la regulación de las decisiones fundamentales, pero articulado con un mercado que funcione encuadrado dentro de esas orientaciones centrales. Ello hace surgir, además, desafíos de envergadura, tales como el requerimiento de una nueva teorización del Estado que deje de considerar su papel como actor, controlado sólo por una burocracia hermética, para convertirlo en un escenario o espacio en el que predomine la autonomía de los diversos grupos sociales que demandan participar en la adopción de decisiones.⁶

En la medida en que las conocidas utopías —de uno y otro signo— que postulan la minimización del Estado o su desaparición se ven desmentidas en su viabilidad por las tendencias reales, por lo menos dentro del horizonte temporal perceptible, emergen las reflexiones encaminadas a concebir nuevas modalidades para una presencia estatal que parece ineludible. Pero, a la vez, si no es posible ni deseable que el Estado esté obligado a intervenir eficazmente en todos y cada uno de los espacios de la vida social y económica, se propone que su tarea consista en crear las condiciones apropiadas y ceder poder a las organizaciones autónomas para que atiendan muchas necesidades que ahora provee con serias dificultades en el sector

⁵ Véase Samuel Lichtensztejn, "Política Económica y Empresas Transnacionales en América Latina", México, Centro de Estudios Transnacionales, julio de 1983.

⁶ F. H. Cardoso, "Reflexiones sobre la estructura social y política de los países más industrializados de América Latina", *En torno al Estado y el desarrollo*, México, CEESTEM-Nueva Imagen, 1982.

público mediante formas de desarrollo descentralizado.

La labor reside, entonces, en replantear las características y funciones que correspondería asumir al Estado en el proceso de desarrollo, desde el momento que el sólo criterio de su extensión no brinda las soluciones adecuadas a los problemas de distinto orden que actualmente se plantean. Particularmente, la capacidad de centralización de recursos del sector público debe ser utilizada de manera selectiva y conforme con objetivos claramente definidos.⁷

Un tercer elemento es la actual crisis de la economía mundial, su profundidad, duración y las transformaciones que está induciendo tanto en el dominio propiamente económico como en el del poder político. Entre los múltiples y variados impactos y reacciones que provocan las tendencias negativas prevalecientes en el sistema internacional, está el hecho de haberse estimulado la revisión del papel desempeñado por el Estado en el proceso de industrialización, no sólo en los países periféricos, sino también en aquellos con mayor grado de desarrollo.

Las corrientes neoconservadoras enfilan sus ataques directos en contra del "Estado de Bienestar" y afirman que sólo la drástica reversión de una injerencia pública que estiman sofocante sobre la empresa privada, sería capaz de reactivar su creatividad tecnológica, incentivar la acumulación y redinamizar la expansión productiva. Una posición radicalmente contraria defienden aquellos que juzgan positivas las acciones públicas desplegadas en el pasado para apoyar el funcionamiento de las economías de mercado y atacar problemas sociales, pero inadecuadas para orientar y promover el crecimiento a largo plazo y, especialmente ante las exigencias de la actual situación crítica. De allí que se sugieran rectificaciones de importancia a la intervención estatal.

El debate anterior no es privativo de las economías capitalistas, puesto que también en aquellas centralmente planificadas, si bien con

las naturales peculiaridades propias de su organización social, se ha extendido la preocupación por dotar de mayor autonomía a las empresas y admitir inclusive ciertas modalidades de operación restringida del mercado, como lo muestran la experiencia ya prolongada de Hungría, las decisiones adoptadas recientemente en Cuba en materia de comercialización de algunos productos agrícolas y otros, así como las medidas que analiza la nueva administración en la Unión Soviética.

En todo caso, sobre el sector público de las naciones capitalistas avanzadas se hacen sentir las presiones y demandas de los diversos sectores económicos y sociales, según resientan o no los efectos de la crisis y sostengan diferentes propuestas para hacerle frente. En Estados Unidos se discute hoy día la existencia o inexistencia de una política oficial adecuada que impulse la reestructuración industrial requerida y la recuperación de su capacidad de competencia internacional, así como la necesidad de establecerla. Más allá de las distintas posiciones doctrinarias, las autoridades públicas de los países industrializados están actuando intensamente, mediante expedientes apropiados en cada caso nacional, en la promoción y el apoyo de las actividades de investigación y desarrollo tecnológico que están en vías de modificar hondamente el patrón productivo anteriormente predominante, a la vez que inducen o emprenden de manera directa las definiciones organizativas en el plano de las unidades empresariales —fabriles o financieras— que se entienden son necesarias para obtener ventajas en las nuevas condiciones de la concurrencia mundial.⁸ Aún no puede percibirse con claridad si el proceso en marcha concluirá en una internacionalización aún más profunda de las economías o en la reafirmación de respuestas de carácter

⁷ Entre las reflexiones iniciadas puede citarse el trabajo de Eduardo García D'Acuña, "Pasado y Futuro de la Planificación de América Latina", *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 2, Madrid.

⁸ El Estado francés, además de nacionalizar ciertos sectores industriales considerados estratégicos y la banca, ha incentivado con decisión el avance en los nuevos frentes tecnológicos, al tiempo que reagrupa y centraliza en grandes firmas industriales especializadas aquellas producciones que experimentan los mayores problemas y retos en áreas de importancia, como está ocurriendo con las ramas eléctrica y electrónica. En Estados Unidos, como es sabido, el gobierno concede fuertes incentivos fiscales y sostenimiento financiero a las actividades de investigación.

nacional, pero la controversia entre las perspectivas fundamentales está abiertamente entablada.⁹ Con todo, es posible anticipar que terminarán por verificarse serias redistribuciones del poder político y económico entre los principales componentes del esquema mundial, lo cual traerá un cúmulo de problemas a las naciones latinoamericanas en cuya solución los estados tendrán elevadas cuotas de responsabilidad.

Otro factor llamado a gravitar sobre la actuación del Estado y sus agencias en el proceso económico es el que se asocia a la voluminosa deuda externa contraída por gran parte de los países latinoamericanos y a las políticas mayoritariamente adoptadas para hacer frente a su cumplimiento. Aunque dicho fenómeno puede atribuirse a uno de los rasgos del patrón de industrialización prevaleciente y a las amplias disponibilidades de crédito registradas en los años setenta, ya se ha comentado que también incurrieron en cuantioso endeudamiento con el exterior economías como la argentina y chilena, que fueron expuestas a experiencias desindustrializadoras y la venezolana, que además de su importante exportación de petróleo se vino empeñando en el esfuerzo por desarrollar un sector manufacturero significativo.

Las dificultades halladas para continuar sirviendo las obligaciones financieras externas y la estrategia impuesta por medio del Fondo Monetario Internacional para impedir la cesación en los pagos, ha llevado a perseguir los denominados "ajustes" que afectan de manera directa al sector público en el desempeño de sus funciones económicas. No se trata sólo de las consabidas medidas de fuerte reducción presupuestaria y de elevación de impuestos, así como de precios y tarifas de los bienes y servicios del Estado, ni de las restantes disposiciones que junto con las anteriores generan los conocidos efectos contractivos de la demanda y del nivel general de actividad de la economía, acompañados de la concentración

acelerada del ingreso y la riqueza, todos por sí solos suficientemente severos y limitativos de la acción gubernamental.

La situación cobra en la actualidad caracteres y alcances distintos a los que antaño fueron más comunes. Difícilmente puede esperarse la reaparición de los ciclos de *stop and go*, en que a la recesión más o menos prolongada que provoca la política de estabilización sigue un período de relajamiento del gasto público y de los expedientes contractivos para inducir la redinamización de la economía. La magnitud de los compromisos, las cargas adicionales derivadas de las renegociaciones y el tiempo inicialmente establecido para su pago, aunque muy breve de acuerdo con las posibilidades reales de estas economías, determinan que la esperada reactivación deba verse postergada durante un lapso bastante mayor al que la experiencia pudiera hacer prever, a menos que cambien algunos de los elementos básicos del cuadro presente; entre ellos, la decisión de atender la deuda externa al costo que sea.

Hasta ahora prevalece la voluntad de cubrir tales responsabilidades dentro de los términos y según las modalidades reprogramadas para lo cual, tarde o temprano, los países de América Latina aceptan suscribir las estipulaciones del programa de ajustes requerido por el FMI, los bancos acreedores y demás entidades implicadas. Para nadie es un misterio que esto requiere que el Estado asuma un papel diferente al que, por encima de deseos y circunstancias particulares, se le reconoció habitualmente: en lugar de ser "motor del crecimiento" desplaza el eje de sus preocupaciones hacia el pago de los compromisos con el resto del mundo. Esta orientación no acarrea únicamente limitaciones cuantitativas y coyunturales para la acción estatal, sino le introduce también rectificaciones en aspectos sustanciales.

Desde el comienzo de la crisis de pago en la región y el mundo subdesarrollado, los gobiernos tanto de los países deudores como de aquellos a los cuales pertenecen los acreedores han desplegado una actividad que trasciende los límites tradicionales en este campo.

Entre otros aspectos, los estados han terminado por contraer responsabilidades incluso en la solución de deudas enteramente privadas, a las cuales no habían otorgado aval ni garantía alguna y, en general, han adoptado iniciativas des-

⁹ Véase, por ejemplo, las reflexiones de Albert Bressand, para quien "la economía mundial ofrece grandes oportunidades de prosperidad común, pero abandonada a sus propias fuerzas puede convertirse en terreno fértil de contradicciones incontrolables y nacionalismo". "Mastering the World Economy", *Foreign Affairs*, primavera de 1983.

tinadas a impedir que la insolvencia de particulares endeudados externamente pueda deteriorar aún más las complejas condiciones del crédito internacional.¹⁰ Con esto quedó desmentido —como era previsible— uno de los argumentos recurrentemente esgrimido durante la época en que la deuda privada con el exterior creció rápidamente y según el cual este tipo de obligaciones no agravaría la posición deudora de los países, por cuanto eran vínculos sólo entre particulares. Finalmente, cada economía nacional dispone de una suma limitada de ingresos en divisas y con ella debe pagarse toda la deuda externa, sea de índole pública o privada.

Los problemas planteados por los compromisos externos en un contexto dominado por turbulencias monetarias y financieras diversas, han provocado asimismo en las naciones deudoras distintas reacciones del sector público, necesitado de elevar su capacidad de regulación y control sobre los movimientos de recursos financieros, especialmente los internacionales. En México se procedió a nacionalizar el sistema bancario y a establecer expedientes que procuran garantizar la continuidad en el pago de las obligaciones privadas externas bajo condiciones que atenúen la carga de las empresas por las devaluaciones cambiarias. En el caso del régimen militar chileno, tras una década de adhesión irreductible a la política de fortalecimiento de la empresa privada y de minimización de la injerencia pública en la economía, el Estado debió decretar la intervención de las instituciones bancarias y financieras de mayor importancia, a la vez que procedió a hacerse cargo de su cartera vencida, por cuanto se encontraban prácticamente en virtual situación

de quiebra. Se estima que los fondos públicos destinados a esta operación equivalen aproximadamente a 1 800 millones de dólares, suma superior al valor total de las exportaciones anuales de cobre.

Por otra parte, aunque resultan evidentes las razones de diferente naturaleza que mueven a las naciones deudoras a expresar su decisión de no declarar una moratoria, son muchos y conocidos los cuestionamientos levantados en contra de la línea seguida para evitar la interrupción en el servicio de los compromisos financieros externos: imposibilidad práctica de cumplir a cabalidad las exigencias del FMI, aunque los gobiernos convengan formalmente en hacerlo, como lo muestra particularmente la experiencia de Brasil; dificultades para sostener por largo tiempo programas de ajuste que provocan grave deterioro en las condiciones sociales y políticas de la mayoría de la población; restricciones para un incremento sustancial, sostenido y generalizado en las exportaciones latinoamericanas, por diversos factores. La mantención del pago de los pasivos con el exterior de acuerdo con las modalidades y plazos programados, sólo puede conseguirse, en las actuales circunstancias, a expensas de una fuerte contracción de los niveles de actividad económica y de vida de la población, que libere divisas suficientes para efectuar el servicio. "El problema fundamental es que la corrección de la balanza de pagos que el señor De Larosière trata de lograr en el Tercer Mundo, ha sido obtenida hasta ahora casi totalmente con base en reducciones en las importaciones"¹¹ y ello ahoga cualquier posibilidad de crecimiento. Sabido es que las dificultades asoman con mucho mayor crudeza si entre los adeudos se incluyen préstamos de corto plazo, puesto que en el caso de no pocas economías de la región únicamente el servicio anual de la deuda requiere así sumas equivalentes a más del cien por ciento del valor de las exportaciones efectuadas en el año: 122% en Brasil, 179% en Argentina. La verdadera solución de esta problemática depende de que los países deudores sean

¹⁰ Entre varios otros ejemplos disponibles en la región, puede citarse el de la Compañía Refinaria de Azúcar de Viña del Mar (CRAV), en Chile, que quebró después del fracaso de una cuantiosa maniobra especulativa y cesó en el pago de sus obligaciones con el exterior, dando la primera señal de alarma para los acreedores internacionales hacia mediados de 1981. El gobierno se apresuró a garantizar el cumplimiento de esta deuda y adoptar otras medidas. Uno de los problemas surgidos alrededor de la renegociación de la deuda externa de Venezuela estriba en la renuencia del gobierno a asegurar el cumplimiento de los compromisos privados y a entregar para ello un dólar preferencial.

¹¹ William Worman y Jeffrey M., "The IMF's perilous plan for growth", *New York Times*, 2 de octubre de 1983.

capaces, dentro de plazos razonables de aumentar sus ingresos por exportaciones para atender la deuda y acelerar el ritmo de expansión de sus economías. Mientras persista el estancamiento mundial, el logro de estos objetivos se ve obstaculizado, pero además conspiran en su contra otros obstáculos. Entre ellos, cabe mencionar la estrechez de medios financieros que es de prever subsistirá durante un lapso relativamente largo y que será necesario resolver por medio de nuevos conductos. No es concebible la superación de tales desafíos sin una decidida —si bien no exclusiva— participación de la autoridad estatal.

Entre tanto, parece cada vez más complicado, poco justificable y de eficacia final incierta prolongar por plazos indeterminados el drástico sacrificio en las condiciones materiales y culturales de vastos sectores de las sociedades latinoamericanas, con el solo propósito de respetar los intereses de una banca internacional que no entiende que una defensa realista de sus intereses demanda admitir plazos mucho más amplios y estipulaciones menos gravosas, aun cuando las utilidades inmediatas sean menores. Por lo demás, los bancos acreedores están obteniendo grandes ganancias gracias a la restructuración de los créditos vigentes. Pero la posición de cada uno de los deudores, de esperar que sea otro el primero en declararse imposibilitado de seguir atendiendo los servicios comprometidos, no ha alejado, ni mucho menos, los riesgos de una crisis de pago en cadena, con repercusiones sobre el sistema financiero mundial que son todavía materia de especulaciones distintas. No obstante, existe la impresión en ciertos medios de que los bancos centrales no permitirán que ninguno de sus grandes bancos acreedores se desplome y ellos serían también los prestamistas de último recurso para las filiales foráneas de las instituciones comerciales locales.¹²

La actuación de los gobiernos y de ciertos organismos multilaterales oficiales ha sido decisiva en la gestión de los problemas de la deuda externa a partir del momento que estallaron. Independientemente de la bondad de los caminos escogidos, se hace difícil imaginar que hu-

biera sido posible encontrar respuestas rápidas si se la hubiera dejado librada al funcionamiento espontáneo de los mecanismos del mercado.

Estas experiencias y las restantes decisiones que se irán adoptando a lo largo de todo un proceso que planteará con seguridad diversos dilemas económicos y cuyo desenlace está lejano, se dejarán sentir igualmente en las definiciones de la participación pública en la economía.

ALGUNAS EXPERIENCIAS ILUSTRATIVAS

La reflexión y los debates que se desarrollan sobre la naturaleza y las funciones del Estado revisten una trascendencia que, obviamente, supera con largueza el campo de la economía, aunque sea éste el escenario donde la confrontación de posiciones se ha dado con mayor fuerza últimamente. La propia realidad se ha encargado de poner en tela de juicio muchos de los paradigmas en que se confiaba para proporcionar las soluciones políticas y económicas adecuadas.

En lo que concierne específicamente a las empresas públicas, es preciso reconocer que no ha llegado a elaborarse una teoría susceptible de generalizarse a todas las formas y a las distintas expresiones nacionales que asumen. Es posible concordar en ciertas conclusiones de alcance global, tal como reconocerles el carácter de instrumentos de política económica que permiten alcanzar los objetivos económicos, políticos y sociales definidos por el Estado; sin embargo, a pesar de los esfuerzos desplegados no se logra arribar a proposiciones más precisas y dotadas de mayor poder explicativo, particularmente en América Latina.¹³ Así, por ejemplo, no es fácil sistematizar los

¹² Leonard Silk, "Getting Banks to help Banks", *New York Times*, 7 de octubre de 1983.

¹³ Véase, por ejemplo, A. Arancibia y W. Peres, "El debate en torno a las empresas públicas en América Latina", *Economía de América Latina*, núm. 3, México, CIDE, 1979; Rafael Buendía, "Las empresas públicas en México: apuntes para la conformación de un marco teórico", *Economía Informa*, núm. 95, Fac. de Economía, UNAM, julio de 1982; Carlos Lessa y Sulamis Dain, "Estado y Desarrollo en América Latina", Doc. A-16, México, CECADE, 1980.

motivos y fundamentos de la creación de este tipo de agentes, entre otras razones porque son el fruto, en ocasiones, de planteamientos doctrinarios y, por lo común, de reacciones de los gobiernos ante distintas coyunturas por las que han atravesado las economías capitalistas.

Se ha llegado a sostener que formular una concepción de las empresas estatales resulta tan debatido como las avanzadas acerca del Estado.¹⁴ No se trata de acometer aquí un intento en este sentido, sino sólo de acercarse a aspectos de la polémica que se agudizó recientemente.

En efecto, ante la resuelta ofensiva desatada por los sectores privatizantes parecieran estimularse las tendencias a ofrecer argumentaciones de signo enteramente opuesto. A continuación se presentan algunas enseñanzas sacadas de la experiencia de América Latina, que si bien no son desconocidas suelen olvidarse al calor de las discusiones y pueden considerarse pertinentes para los análisis en curso.

1. La actuación del Estado y de las empresas bajo su control no han estado siempre y necesariamente al servicio de los objetivos de atenuar las desigualdades y de impulsar un efectivo proceso de desarrollo económico y social

Es casi una trivialidad reconocer que la sola existencia de una intensa actividad empresarial del Estado o de otras expresiones de participación directa en las economías de mercado no significa por sí sola favorecer a los sectores mayoritarios de la población u otros objetivos progresistas. Se consigue una mejor comprensión de la actividad económica pública si es considerada como una articulación estructural en la reproducción del orden capitalista y no una simple intervención anormal. La función del Estado es, en última instancia, asegurar las condiciones apropiadas para la reproducción del régimen capitalista y con este fin realiza actividades ideológicas, represivas y económicas. "Sobre esto existe amplio consenso, tanto en la literatura marxista o neomarxista como en los más lúcidos expositores del neocapitalis-

mo."¹⁵ En lo que respecta particularmente a las empresas del Estado, la afirmación hecha por O'Connors de que su propósito y efecto real es apoyar a la ganancia privada, ha ganado una creciente aceptación.

Con todo, resulta necesario distinguir los caracteres específicos del Estado en las distintas realidades nacionales y en especial en las economías subdesarrolladas, así como su evolución a lo largo del tiempo, en cada una de ellas. También deben tenerse en cuenta los diversos tipos de actividades que despliegan las autoridades públicas: como agentes que influyen en la demanda agregada, como inversionistas, como empresarios, como redistribuidores de ingresos, como cauteladores del interés nacional, entre otras. Sin la consideración de estos y otros factores es difícil evaluar el sentido verdadero de la presencia pública directa en la base productiva. Esta participación y su ensanchamiento pueden inscribirse dentro de proyectos de distinto signo. En ocasiones son instrumento de estrategias que persiguen reforzar la independencia nacional y distribuir más equitativamente el producto social, pero también se ha utilizado la acción estatal para favorecer las ganancias y la acumulación privada, con sacrificio de toda consideración redistributiva, así como para dar las más amplias garantías y facilidades al capital extranjero. Por otro lado, nadie desconoce los casos en que el Estado prácticamente monopoliza la propiedad y el control de los activos productivos de una economía y centraliza totalmente su dirección mediante la planificación, sin que ello se haya traducido en un desarrollo real de las fuerzas productivas, ni en la creación de regímenes efectivamente democráticos y participativos, ni, en suma, en la creación de condiciones para la satisfacción de las aspiraciones materiales y de libertad de la sociedad.

Uno de los rasgos propios de la política del Brasil, por encima de la retórica decididamente librepresista, ha sido el crear una gran dilatación de empresas y organismos del Estado en

¹⁴ R. Buendía, *op. cit.*

¹⁵ Oscar Oszlak, "Capitalismo de Estado: ¿Forma acabada o transición?", *Gobierno y Empresa Pública en América Latina*, Buenos Aires, Ediciones Sociedad Interamericana de Planificación, 1978, p. 33.

diferentes campos: manufacturas, energía, fabricación de armamento, suministro de insumos de uso difundido, provisión de recursos financieros y sostenimiento de poder de compra para la empresa privada. Sobre esta base se ha configurado el conocido esquema de asociación tripartita entre el capital extranjero, el capital nacional y el Estado, en el que este último desempeña las funciones de regulador entre las diferentes fracciones capitalistas participantes. El sector público y sus empresas se han dedicado fundamentalmente a dinamizar la acumulación de capital, que a su vez apoya la expansión de la esfera privada de la economía.

Los resultados de la estrategia de desarrollo brasileña están siendo objeto de un amplio debate: el acelerado crecimiento de la primera etapa fue seguido de una progresiva desaceleración en el ritmo de expansión de la economía, generándose una serie de distorsiones y desequilibrios tanto internos como en las relaciones con el exterior. El considerable desarrollo en el campo productivo fue acompañado de una aguda concentración de la riqueza y de los ingresos, al punto que la pobreza que afecta hoy día a grandes masas de población se torna un problema social y político de amenazante gravedad.

No es difícil tampoco encontrar en la región ejemplos de países que, contando con una extensa participación directa del Estado en la base técnicoeconómica, han empezado a aplicar políticas que sin proponerse la contracción de esas actividades las administran en función de metas económicas y sociales radicalmente diferentes a las que orientaron su operación en el pasado. Mediante la drástica elevación en las tarifas y los precios de los bienes y servicios producidos por el Estado y sus agencias, además de otras medidas, la gestión pasa a quedar estrictamente sometida al principio de la rentabilidad, aunque se desplacen así a un plano enteramente subalterno otros objetivos importantes. Tal hecho confirma, de paso, que el Estado no está condenado a ser mal administrador —si se juzga por la rentabilidad— y que sus empresas no son necesariamente ineficientes ni que siempre deban arrojar pérdidas. Simultáneamente, estas experiencias ayudan a comprobar que la intervención del Estado no se despliega necesariamente en favor de los intereses nacionales o de defensa de las riquezas

básicas, o de las necesidades de los estratos mayoritarios de la población de un país. Cabe recordar que, precisamente, el fascismo reivindicó sistemáticamente la necesidad de un "Estado fuerte".

Por lo tanto, los problemas parecieran estar situados en otra parte. Primero, la conveniencia o inconveniencia del llamado Estado fuerte depende de la naturaleza del régimen político, de los sectores que controlan el poder y de los objetivos políticos, sociales y económicos que se proponga alcanzar. Segundo, no es el tamaño del sector público el que determina su poder para influir en los procesos económicos; de hecho pueden existir estados de grandes dimensiones con escasa capacidad para incidir efectivamente en la marcha de la economía. El factor de mayor importancia para determinar el sentido de la actuación del Estado y sus agencias se encontraría, pues, en la estructura de poder imperante en el proyecto que persigue, en los medios empleados para hacerlo realidad y, en último término, en los sectores sociales que resultan favorecidos.

2. Los intentos de privatización encuentran límites por cuanto siempre se requiere algún nivel de acción estatal directa, particularmente en las economías subdesarrolladas

Las experiencias recientes de Argentina, Chile y Uruguay ponen en evidencia que a pesar de lo decidida y agresiva que pueda ser la acción gubernamental para jibarizar al sector público, no es posible llevar este proceso más allá de ciertos límites. El caso chileno, donde este empeño llegó más lejos y contó con las mayores facilidades, constituye una buena ilustración de dicho aserto. Se estima que aproximadamente 50% de la actividad económica de Chile depende en forma estrecha de la actuación del sector público, después de haber transcurrido casi una década de aplicación irrestricta del credo privatizador.¹⁶ El Estado responde aún

¹⁶ A. Arancibia y W. Peres, *op. cit.*, entre muchos otros ejemplos; véase también Jorge Schvarzer, "Empresas públicas y desarrollo industrial en Argentina" *Economía de América Latina*, núm. 3, México, CIDE, septiembre de 1979.

por cerca de 50% de la formación bruta del capital y mantiene la propiedad o el control de los activos productivos de mayor valor e importancia: gran minería del cobre, nitratos, petróleo, electricidad, telecomunicaciones, etcétera.

Las razones de este fenómeno son variadas y no corresponde entrar a analizarlas ahora de manera detallada. Sólo cabe destacar como uno de los elementos explicativos la debilidad de los sectores empresariales locales, que empuja al Estado a situarse en actividades de alta complejidad tecnológica, elevados requerimientos de capital y lenta maduración que aquéllos no han podido o no han estado dispuestos a acometer debido a los riesgos que encierran. También han influido las consideraciones relacionadas con la seguridad nacional y las imperfecciones del mercado. Lo cierto es que los afanes privatizadores no han podido consumarse hasta las últimas consecuencias, como parecían sugerir algunos anuncios gubernamentales. Si se revisan las nóminas de empresas que los distintos estados latinoamericanos retienen en su poder —por lo común muchas que figuran entre las de mayores dimensiones e importancia— después de la ofensiva antiestatista, se concluye que es difícil ubicarlas todas dentro de las serias “razones de seguridad nacional” o de las decisiones para evitar “acciones monopólicas” que habitualmente se han esgrimido para justificar la incursión pública en la economía según la doctrina de la subsidiariedad.

Esto era especialmente previsible en las naciones de América Latina donde la acumulación de responsabilidades asumidas por el sector público ha sido fruto de una gran variedad de causas y sobrepasan con largueza a la inquietud por regular la demanda efectiva, compensar los ciclos u otras observadas en las naciones industrializadas. Aunque se lleguen a liquidar todas las empresas y organismos estatales que cumplían funciones redistributivas de los ingresos o satisfacían necesidades sociales, subsiste un número no pequeño de actividades que casi con seguridad no interesan al capital privado, en tanto que otras, si bien pudieran resultar rentables, quedan fuera de sus posibilidades de operación. En este último caso, si se trata de empresas que proveen insumos básicos, economías externas o productos de uso intermedio difundido y susceptible de monopolización, a

los propios empresarios no particulares les preocupa no dejarlas en manos de empresarios débiles, incapacitados para suministrar los bienes con la eficiencia requerida o que lo hagan a precios inconvenientes, en virtud del poder de que gozan en el mercado.

En ocasiones, las campañas privatizadoras apuntan más que nada a revertir los avances del Estado que el segmento empresarial privado estima demasiado extensos e invasores de campos que consideran propios y susceptibles de explotación rentable. En tales casos se busca restablecer el equilibrio que aparece como apropiado.¹⁷

Ante la imposibilidad práctica de trasladar a manos particulares las empresas públicas en su totalidad, una forma de privatización que ha tendido a generalizarse recientemente en la región es la transferencia de ciertas actividades subsidiarias o complementarias que cumplían las firmas estatales para que pasen a ser realizadas por el capital privado. Ejemplo de esta “privatización parcial”, que Jorge Schvarzer llama más apropiadamente “periférica”, se encuentran en la gran minería del cobre de Chile, donde diversas labores —algunos servicios como transporte de personal y productos; mantenimiento y reparación de equipos— han sido trasladadas a firmas particulares.

Por otra parte, la tenacidad de mantener la prédica libreempresista a pesar de las exigencias impuestas por la realidad para que el Estado participe en el proceso económico con el fin de evitar perturbaciones de envergadura, ha dado lugar a la práctica de las “estatizaciones encubiertas”, mediante las cuales el sector público interviene y asume directamente tanto el control como la gestión corriente de ciertas firmas que se encuentran en situación crítica,

¹⁷ En el mismo sentido, O'Brien observa que la reducción y racionalización de la intervención directa del Estado en la producción y el comercio no significa el abandono total del campo. “Por el contrario, la rentabilidad de muchas operaciones del sector privado está fuertemente condicionada por la disponibilidad de insumos baratos proporcionados por empresas públicas. Lo importante es que el Estado deje vacantes aquellas áreas, particularmente en las manufacturas, en que las empresas privadas ven buenas oportunidades”, *op. cit.*, p. 23.

o bien les transfiere cuantiosos recursos, a largos plazos, para evitarles caer en una quiebra inminente, sin afectar la titularidad nominal del dominio. En tales condiciones, la supervivencia de la empresa se debe básicamente a la administración emprendida por la autoridad gubernamental y bastaría con que la agencia pública correspondiente demandara el pago del crédito otorgado en las condiciones habituales para que aquella tuviera que cerrar o diera lugar a una capitalización que significaría el cambio de propiedad. Es lo ocurrido con el Banco Central de Chile que recurrió a la ficción de comprar a los bancos la cartera vencida y por vencer que era incobrable, la cual representaba valores equivalentes a más del cien por ciento del capital y las reservas de las instituciones favorecidas por la operación, que son, por lo demás, las mayores en el país.¹⁸ Un antecedente importante de estas maniobras de "salvataje", aunque sin lo dramático de la amenaza que significaba la quiebra de las entidades bancarias fundamentales de una economía, es el rescate de la empresa automotriz Chrysler, en Estados Unidos, mediante la concesión de un préstamo gubernamental por 1 500 millones de dólares, entre 1980 y 1981.

No deja de ser aleccionadora la experiencia que empezaron a vivir países que han conocido en los últimos años una rígida y sostenida política de desmantelamiento de empresas públicas y de otras formas de injerencia directa en la economía. Son los propios empresarios industriales de Argentina y Chile los que hacen llamados para que el sector público incremente su gasto, eleve aranceles, libere la política de remuneraciones y, en fin, asuma una actividad sustancialmente mayor que entregue mejor

¹⁸ "El sistema financiero privado carece hoy día de poder de gestión. Las instituciones que lo conforman no pueden fijar su tasa de captación, ya que es determinada exógenamente (por el gobierno); tienen comprometidas sus utilidades en la recompra de la cartera vencida; no pueden asumir libremente el riesgo que deseen correr, debido a las limitaciones imperantes sobre los préstamos por las carteras relacionadas [...]. Obviamente, las anteriores no son características de una economía de mercado", observan Nassir y Reinaldo Sapag, pertenecientes al Departamento de Administración de la Universidad de Chile: *¿Qué Pasa?*, 9 al 15 de junio de 1983.

protección del mercado nacional y estimule la economía. La Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) en Chile, planteó, por ejemplo, que "constituye un deber del Estado aplicar políticas monetarias, fiscales, cambiarias y de remuneraciones que propendan a una reactivación de la economía en forma más rápida".¹⁹

3. Algunos intentos de "transformación desde lo alto" realizados recientemente, ponen en evidencia las limitaciones del Estado como demiurgo

La región ha presenciado diversos intentos, con orientaciones y significados diferentes, de llevar a cabo proyectos de transformación económica y social que se basan fundamentalmente en la voluntad y el poder del Estado antes que en la articulación de las fuerzas sociales que se supone deben concurrir a sostenerlo. En ciertos casos, ha predominado una visión que confía en que el solo control pleno del imperio estatal basta para conseguir determinados objetivos políticos, económicos o sociales. Pareciera considerarse al Estado como el centro de comando al cual debe tomarse por asalto para desde allí imponer al conjunto de la sociedad todo un diseño programático, sin mucha consideración a las aspiraciones de su población, ni a la viabilidad interna e internacional del proyecto. Pueden encontrarse ejemplos de tales procesos en las experiencias vividas en el curso de la última década por Argentina, más marcadamente en Chile y en menor medida en Uruguay, pero también es posible inscribir dentro de una perspectiva similar - aunque sin los mismos alcances - la estrategia puesta en práctica en Brasil desde 1974 hasta 1976, bajo el II Plan Nacional de Desarrollo, que Carlos Lessa caracteriza por el propósito de hacer del país una nación-potencia.²⁰

También se encuentran en la región ejemplos de tentativas de transformación económica y social, más o menos radicales, aunque con un

¹⁹ *La Tercera*, Santiago de Chile, 21 de julio de 1983.

²⁰ S. Dain y C. Lessa, *op. cit.*

sentido enteramente distinto al de las anteriores, pero que parten de concepciones parecidas sobre los medios de llevarlas a cabo.

Los casos aludidos sirven, de paso, para poner de manifiesto que por encima de las divergencias de las matrices teóricas e ideológicas que inspiraron esos intentos, así como de las diferencias en las metas perseguidas, existen elementos para afirmar que en todos ellos estuvo presente una percepción semejante acerca de la naturaleza del fenómeno estatal y de las potencialidades que confiere el control de su potestad. Se confió en que el Estado, como verdadero demiurgo, podía hacer realidad los designios de sus gestores.

Así, en los dos países andinos citados se procuró consumir una profunda transformación en la organización económica, social y política, que cuestionaba frontalmente el patrón dentro del cual se desarrollaron las respectivas sociedades durante el casi medio siglo anterior, para dar paso a lo que se ha denominado una verdadera "refundación capitalista". Los hechos son conocidos y también sus resultados. Sólo se destacan algunos antecedentes que interesan para estas reflexiones cuyas enseñanzas pueden ser de utilidad para el debate. Los férreos regímenes autoritarios de Argentina y Chile se esforzaron por trastocar desde las raíces no sólo la estructura productiva, sino la composición social y hasta los valores imperantes en sus comunidades nacionales, con la expectativa de generar una opción capitalista de desarrollo en América Latina. El Estado monopoliza de manera absoluta la dimensión política y es refractario a las presiones o demandas de la sociedad, salvo a aquellas formuladas por sectores integrantes del bloque en el poder; cumple una función esencial: "asegurar el funcionamiento de una compleja estructura de desigualdades, velando además porque ésta garantice la integración (disciplinaria) de la sociedad".²¹

El experimento chileno, que se distingue por el grado extremo al que se llegó en la apli-

cación de la ideología "neoliberal", procuró que el sector público proporcionara las mejores condiciones y máximas garantías para la acumulación de capital. La ahora olvidada "Estrategia Nacional de Desarrollo", dada a conocer en 1978, vaticinaba que en 1983 la economía se encontraría en plena etapa de despegue, con elevados niveles de acumulación, altas tasas de crecimiento del producto —por encima del 8% anual— y una sólida posición externa, gracias al libre funcionamiento del mercado como mecanismo supremo de regulación económica. La situación actual no deja lugar a dudas de que el proyecto mismo ha culminado en un fracaso y no sólo en cuanto a la evolución cuantitativa de ciertas variables.²² El derrumbe de la estrategia conducida por el ministro Martínez de Hoz en Argentina no daría lugar a mayores consideraciones si no fuera por la grave crisis que dejó como legado, a lo cual se agregaron los desastrosos efectos, en diversos planos, de la guerra de las Malvinas. El intento uruguayo, si bien siguió una retórica doctrinaria similar, no alcanzó el mismo grado de avance en su puesta en práctica, pero también los resultados conseguidos distan mucho de los planteados al iniciarse el proceso.

Parece casi innecesario insistir en que se ha tratado de proyectos que han dispuesto de un periodo bastante más prolongado que el de otras propuestas para su puesta en vigor y sus ejecutantes han contado con todo el poder irrestricto que significa una dictadura con los rasgos de las que han gobernado en las tres naciones mencionadas. Los fracasos no pueden atribuirse, entonces, a las tradicionales explicaciones de falta de continuidad o de interferencias en la aplicación de la estrategia y las verdaderas causas deben buscarse en otro lado.

²¹ José J. Brunner, "Ideología, legitimación y disciplinamiento", *Autoritarismos y Alternativas Populares en América Latina*, San José, Costa Rica, FLACSO, 1982, p. 83.

²² No deja de llamar la atención, aunque es explicable políticamente, la argumentación de ciertos opositores a la dictadura que, a pesar de las evidencias, se niegan a reconocer el derrumbe de su programa económico, atribuyendo a la crisis mundial los serios problemas que enfrenta. Ello hace recordar las palabras del entonces ministro Rolf Lüders, que admitió expresamente que la grave recesión de la economía chilena se explicaba en dos terceras partes por la política seguida y en no más de un tercio, por las perturbaciones externas.

Ilustrativo parece también el análisis que efectúa Carlos Lessa del intento realizado por el Estado brasileño en el periodo 1974-1976 para movilizar las potencialidades del país y dar el "gran salto" que lo colocara, en la década de los ochenta, en el reducido grupo de economías desarrolladas. El II Plan Nacional de Desarrollo atribuyó al Estado un papel esencial en el logro de ese objetivo, por cuanto se trataba del agente que aprovecharía la oportunidad brindada por un momento especial: "a nivel externo, enfrenta una crisis que abre al país nuevas opciones y amplía su radio de maniobra" —gracias, entre otros factores, a la configuración multipolar del esquema de fuerzas internacionales—, mientras que en lo "interno se encuentra con una sociedad y economía bajo control, pudiendo, a partir de esta situación, ejercer su voluntad soberana en la redefinición del patrón de desarrollo y asentar las condiciones estructurales para un orden político y social estabilizado".²³ Si bien no se explicaba con claridad, el diseño situaba en el centro de la industrialización a la gran empresa estatal y con este fin se adoptaron diversas medidas.

Pero también el fracaso coronó los esfuerzos del régimen autoritario encaminados a cambiar el patrón de industrialización de la economía brasileña. De acuerdo con la lectura del mencionado autor, "el espacio" político-económico, o mejor dicho, el "radio de maniobra" de la acción del Estado está limitado, bajo la vigencia de un patrón de acumulación —no importa cuán autoritario sea el régimen político— por grandes pactos. Dichos pactos unen fracciones de capital de distinta naturaleza en frentes de valorización e influyen en el Estado. Ellos no determinan la decisión político-económica; fijan los límites de maniobra dentro de los cuales la decisión es viable. Es obvio que en una fase cíclico-descendente, este "espacio" se reduce.²⁴

Pueden seguirse citando otros ejemplos que conforman la misma afirmación general, pero no harían sino alargar innecesariamente la exposición. Con todo, por las proyecciones que

tuvo en América Latina y que en oportunidades pareciera querer resurgir, cabría recordar la creencia de que el establecimiento de un sistema nacional de planificación eficiente era el camino para introducir reformas de estructuras y conseguir un conjunto de objetivos que disminuyeran las desigualdades en el seno de las sociedades de la región. Así, se puso al día la formulación de planes con ambiciosas metas en materia de transformación agraria, redistribución de ingresos y otras similares, que no llegaron a ser realidad o sólo dieron lugar a tímidas iniciativas. El problema no ha estribado en la planificación misma, que es un instrumento necesario si se maneja adecuadamente, sino en la falta de correspondencia entre sus contenidos y las aspiraciones e intereses de quienes controlan el poder en la respectiva realidad nacional. Para reforzar este aserto se recurre con creciente frecuencia a la experiencia de Japón como país en el que la planificación industrial ha sido eficiente debido a que expresa, precisamente, a los grandes centros de poder.

Naturalmente, los experimentos de corte iluminista, que a veces hacen recordar demasiado los afanes de Weishaupt, no son privativos de América Latina ni recientes. No son escasas las experiencias de industrialización forzada o de transformación en la agricultura impuestas desde la cima del poder estatal y ejecutadas por una reducida élite, que comúnmente sólo pueden realizarse por los medios más violentos: liquidación de millones de personas, transferencias forzadas de grandes masas de población a cientos o miles de kilómetros de distancia, control militar de la comunidad y otras medidas represivas. Acciones de tal envergadura producen, sin duda, efectos igualmente profundos y extensos, pero muy diferentes y distantes de los que se buscaban al ponerse en marcha la política. Estrechamente vinculado a este tópico se encuentra el del problema de la legitimación, a la cual aspira también el Estado autoritario y que normalmente existe la esperanza de ganar por medio de los resultados, pero que no es posible abordar aquí no obstante su trascendencia.²⁵

²³ C. Lessa, "La búsqueda del desarrollo pleno. La experiencia brasileña 1974-1976" en S. Dain, y C. Lessa, *op. cit.*, pp. 29-30.

²⁴ *Ibid.*, p. 44.

²⁵ Sobre el particular, véase J. J. Brunner, *op. cit.* y F. Feher, "Le paternalisme, mode de légitimation des sociétés soviétiques", *Marxisme et Démocratie*, París, Francois Maspero, 1981.

4. La contracción de la participación del Estado en la economía, además de limitada, no ha generado la estructura productiva eficiente prometida ni la superación de los problemas seculares del subdesarrollo y ha agravado dramáticamente muchos de ellos

Las políticas privatizadoras de Chile, Argentina y Uruguay, con las especificidades y dentro de los límites antes anotados, no dieron lugar a una restructuración del aparato productivo que elevara efectivamente su eficiencia y capacidad para competir en los mercados internacionales. La fuerte contracción en los mecanismos de regulación e intervención directa del sector público en el proceso económico, en particular de las medidas arancelarias y no arancelarias que constituyeron la base del crecimiento centrado en el mercado nacional provocaron, como es sabido, el desmantelamiento de actividades productivas enteras, especialmente en el campo de la industria de transformación. La especialización observada se ha radicado en las actividades donde los países disfrutaban de ventajas absolutas —fundamentalmente agropecuarias y extractivas— y en actividades no transables internacionalmente. Especialmente espectacular ha sido la expansión registrada en el sistema financiero y en la especulación. Ello se ha traducido en un grave incremento en los niveles de desempleo que no tienen perspectivas de ser reabsorbidos si se mantienen los diseños actualmente en vigor. Sólo a título de ilustración se recuerda que en la economía chilena, aun en el caso de triplicarse los niveles de producción minera —el principal ítem de especialización del país—, no absorberá más de 5% de la población económicamente activa. La aplicación del proyecto neoliberal generó como principal excedente el constituido por la fuerza de trabajo que no encuentra oportunidades de ocupación.

La trayectoria de las tres naciones del Cono Sur tan reiteradamente aludidas indica que el principal sector beneficiado por dicho modelo es el de la intermediación financiera que se erige en núcleo de comando de la economía y en eje de una tan creciente como acelerada centralización del capital, mediante la conformación de grandes grupos económicos. Las empresas productivas que sobreviven caen en sus manos, mientras los anteriores propietarios

deben desplazarse a los servicios o mantenerse en la inactividad.

De esta manera se define un cuadro en que sectores de la pequeña y mediana burguesía se han visto enfrentados a brutal frustración de sus expectativas. Respaldaron a los regímenes dictatoriales confiados en que verían colmadas sus aspiraciones de bienestar material, a la vez que se ahogaban las amenazas que suponía el fortalecimiento de los trabajadores y de los sectores populares en general. Fueron los primeros en padecer directamente los impactos de las políticas estabilizadoras, debido a la contracción brutal de la demanda interna y a la astringencia crediticia provocada. Los que lograron sobrevivir fueron posteriormente arrasados por la apertura comercial externa. Una vez más nos remitimos a Chile y se comprueba que de 7 500 afiliados que tenía la Asociación de Medianos y Pequeños Empresarios de Chile en 1974, sólo quedaban 1 500 hacia finales de 1981.²⁶ Huelga mencionar las consecuencias negativas que ha tenido para los estratos medios la contracción en la administración del Estado y demás actividades públicas, entre otros hechos.

En suma, el cambio de modalidad en la acción económica estatal no trajo consigo la regeneración productiva anunciada y, además, estimuló la acelerada elevación en la demanda por importaciones, de modo que la brecha entre ambas variables sólo pudo cerrarse a expensas de un voluminoso endeudamiento externo. Chile adeuda al exterior alrededor de 20 mil millones de dólares y Argentina más de 37 mil millones de dólares también, sumas cada una que sobrepasan el valor de los recursos movilizados por el Plan Marshall para la reconstrucción de Europa Occidental. Se habla, es cierto, de monedas con distinto poder adquisitivo, pero debe pensarse al mismo tiempo que se trata también de economías con dimensiones y requerimientos muy distintos a los que encerraba el esfuerzo de reparar los daños generados por un conflicto con las características de la Segunda Guerra Mundial. Una de las posibles conclusiones a extraer de las políticas ultraliberales intentadas es, que los problemas del subdesa-

²⁶ Revista *Pequeña Empresa* suplemento de *Estrategia*, 8 de septiembre de 1981.

rrollo no se explican por la excesiva actividad estatal, sino por la debilidad del agente protagonista de dicha estrategia: el empresario local. Adicionalmente, si algún germen existía de él, las medidas adoptadas sofocaron las posibilidades de su desarrollo.

Tampoco se satisfizo otra de las precondiciones que el modelo imponía: la afluencia masiva de inversión extranjera directa que impulsaría todos los campos de la economía. No obstante las garantías otorgadas, que lo equiparan al nacional, los capitales foráneos entraron efectivamente en magnitudes muy por debajo de las previstas y lo hicieron en los renglones tradicionales ligados a la explotación de recursos naturales, principalmente.

Otra de las consecuencias de la apertura comercial y financiera hacia el resto del mundo, así como la redefinición de funciones del sector público fue, como era enteramente previsible, la disminución de las posibilidades de atenuar los impactos de las fluctuaciones en la economía mundial, de regular la marcha de los procesos económicos internos y, en fin, de "hacer" política económica. Hasta muy recientemente, las autoridades del sector en Chile, insistían en que el automatismo del mercado induciría por sí solo la recuperación de una crisis que se agudizaba con velocidad. Al hacerse las perturbaciones cada vez más serias, especialmente en el balance exterior y ante un tipo de cambio que se mantenía fijo —y, por ende, crecientemente subvaluado—, recomendaron como medida salvadora la reducción en los niveles de salarios, ya largamente deprimidos. Forzado el gobierno a optar por la devaluación cambiaria, todavía se resiste a seguir una política de reactivación económica.

Los acontecimientos verificados en América Latina dan un mentís más a la retórica librepresista que, desconociendo los hechos, pretende explicar el rápido crecimiento de economías como la de Japón, Corea del Sur o Taiwan, por medio de un Estado pasivo y de la afluencia de la inversión extranjera directa. Resulta ocioso citar la bibliografía que muestra la resuelta presencia estatal en los procesos de industrialización de dichos países. En lo que concierne a inversión extranjera, tampoco se puede sostener que existe una relación entre la afluencia de capitales del exterior y la aceleración del crecimiento económico. Por el contrario, son

el Estado y la gran empresa local los artífices destacados de los logros conseguidos.²⁷ Así, por ejemplo, Corea del Sur, que figura entre los países con una industrialización y desarrollo exitoso, vio disminuir su participación en los flujos totales de inversión extranjera directa a nivel mundial, de 5.25% en el periodo 1969-1973, a 0.8% entre 1977-1981. Taiwan, otra de las ilustraciones del buen desempeño económico, declinó su incidencia de 4.4 a 1.2%, entre los mismos lapsos. Entre tanto, Argentina, que elevó su participación en los flujos totales de inversión extranjera, ostenta una severa contracción en el producto en los dos últimos años. Ello no implica negar toda contribución a los capitales externos, pero bajo condiciones y modalidades, en sectores y de procedencia muy diferentes a los que son más comunes en Latinoamérica.

El comportamiento de las economías resulta ser función, en gran medida, de las estrategias que adoptan los gobiernos de acuerdo con las exigencias internas y las modalidades de inserción internacional. En todo caso, la experiencia latinoamericana conduce a reconocer que el Estado debe desempeñar un papel estratégico en la orientación, programación y apoyo al proceso de desarrollo de las economías del área. Ello no significa adoptar un punto de vista autárquico, que no es realista ni deseable, sino sólo destacar la importancia de los factores endógenos en las diversas problemáticas nacionales. Es más, la trayectoria seguida por las naciones de la región hacen insoslayable la conclusión de que el concepto de lo nacional está estrecha y directamente asociado con una perspectiva de creciente cooperación e integración latinoamericana, sin la cual resulta difícil imaginar la superación efectiva del persistente subdesarrollo. Desde luego, como se repite con mayor insistencia, se trata de llevar a la práctica una noción de esta meta distinta a la que prevaleció en el pasado. Más allá de los obstáculos y excepticismos actuales, los distintos estados terminarán por entenderla como una tarea de trascendencia fundamental.

²⁷ Véase, por ejemplo, F. Fajnzylber, *La industrialización trunca de América Latina*, México, Nueva Imagen, 1983.

5. Las soluciones a muchos problemas pendientes de organización, gestión y control del sector estatal y de sus empresas deben adecuarse a los fines económicos, sociales y políticos de la estrategia global de desarrollo adoptada

El sector público y en especial las unidades productivas de bienes y servicios bajo su propiedad o administración, a pesar de los progresos logrados, arrastran aún numerosos y variados problemas de organización, gestión y control. Las causas son, igualmente, múltiples y no tienen un sólo origen. Entre éstas, interesa destacar que en la mayoría de los casos la expansión de la injerencia estatal en la economía no ha sido fruto de líneas previa y claramente definidas, sino, por el contrario, heterogénea, dispersa y convulsiva. No ha obedecido a diseños preconcebidos, disimulados y hostiles a la esfera privada como podría desprenderse del discurso recurrente de los representantes del libreempresismo radical. En los hechos, el fenómeno se ha verificado inclusive por encima de las ideologías y concepciones que en determinados momentos han controlado el poder gubernamental. Se trata del producto de toda una serie de conflictos, presiones y coyunturas críticas indisolublemente ligadas a las especificidades históricas de cada realidad nacional. Esta forma de crecimiento por "agregación" ha dado lugar a las dificultades de articulación interna y administración del segmento público, así como de su vinculación con el conjunto del sistema económico.

En todo caso, las enseñanzas reunidas indican que las bases de estructuración del sector deben estar estrechamente ligadas a los objetivos de la estrategia de desarrollo adoptada. Interesa destacar al respecto el significado que adquieren para los criterios organizativos los requerimientos de la política de reconversión industrial que parece hacerse necesaria en el subcontinente. Así, por ejemplo, el sistema bancario y financiero, que ha sido nacionalizado progresivamente o sometido estrictamente a las directivas estatales por poderosas razones, es conveniente integrarlo y subordinarlo a las demandas y orientaciones del proceso de industrialización.

También en el campo de la gestión micro-económica surgen diversas preocupaciones que

no procede tocar en este momento. Los tópicos de rentabilidad y eficiencia han dado lugar a una agitada polémica que dista mucho de concluir. Sin embargo, quizá no sea excesivo reiterar, una vez más, que la insistencia de los detractores de la activa presencia estatal en denunciar las transferencias supletorias de recursos públicos que ésta suele demandar, olvida del todo referirse a que con frecuencia aquéllas son el resultado de los subsidios que las empresas del Estado suministran a las firmas privadas por medio de la venta de insumos, precios reducidos y de las economías externas que las mismas extraen de las inversiones en infraestructura. En tal situación, las eventuales utilidades que podrían conseguir los entes públicos no aparecen en sus balances sino en el de las empresas particulares a las cuales sirven.

Por otro lado, son ampliamente conocidos los abundantes ejemplos de firmas estatales latinoamericanas que demuestran no sólo alta eficiencia no administrativa, sino también la superación de serios desafíos tecnológicos de operación y crecimiento. Debe tenerse a la vista la campaña con la que normalmente se ha querido incitar la desconfianza en torno a las medidas de nacionalización de complejas actividades exportadoras, tales como las explotaciones petrolera en México, o de la gran minería del cobre en Chile y la demostración de capacidad dada por las empresas públicas que las tomaron a su cargo, así como de profesionales y técnicos fundamentalmente de origen nacional que las mantienen en funcionamiento, sin perjuicio de reconocer que suelen subsistir en algunos casos insuficiencias no desdeñables y que es posible alcanzar mejores niveles de eficiencia. Algo similar sucede en materia de electricidad y otras fuentes de energía, siderurgia, construcciones de infraestructura e ingeniería y otras actividades. Con esto no se pretende desconocer los graves rezagos tecnológicos que caracterizan hasta a los países más avanzados de América Latina, particularmente en el terreno de la investigación y el desarrollo, sino sólo destacar que tampoco la situación es de orfandad absoluta o de inexistencia de toda base para emprender un esfuerzo futuro, en el cual al Estado le corresponde una responsabilidad central.

Pero también la superación de las debilidades de gestión y control del sector público debe

colocarse en consonancia con las metas de una efectiva democratización política y social de las comunidades nacionales del área. En tal sentido, entre diversas sugerencias, cabría tener en cuenta aquella que plantea que las empresas públicas no pueden considerarse ya patrimonio exclusivo de la burocracia estatal y que es necesario encontrar formas que den participación efectiva en su administración y control a los trabajadores que sirven en ella y a la colectividad.

Las consideraciones anteriores no tienen otra pretensión que reafirmar la necesidad de revisar los términos de la polémica que se ha venido agitando sobre el papel del Estado y la economía, particularmente bajo el influjo de las posiciones conquistadas por la doctrina ultraliberal. Sin desdeñar las inquietudes sobre el tamaño y la expansión del Estado en la economía, es pertinente incorporar al análisis elementos adicionales y ópticas renovadas. No se trata de atacar o defender unidimensionalmente la dilatación de la presencia pública en el proceso económico, de manera exclusiva, pues se han modificado algunos de los parámetros de la situación anterior. Entre otros aspectos, habría que mencionar que ya no está planteado el objetivo desarrollista que prevaleció en décadas anteriores y que aspiraba a alcanzar los mismos niveles y patrones de desarrollo de los países industrializados. Las experiencias acumuladas indican no sólo que esas aspiraciones eran muy difíciles de alcanzar en América Latina sino que ni siquiera son deseables hoy día. Además, esas mismas representaciones están siendo gradualmente cuestionadas en las propias naciones industrializadas.

El desarrollo económico no consiste sólo en la acumulación acelerada y a cualquier costo de capital, basada en la gran empresa internacional que termina por atropellar tanto los intereses como las necesidades de los países donde operan. Tampoco se encuentra la respuesta en la apropiación colectiva de la totalidad de los medios de producción y en el predominio sin contrapeso de una burocracia estatal fiel a un partido también burocrático. Existe creciente conciencia de que si bien este último régimen ofrece mayor igualdad y efectiva satisfacción de ciertas necesidades humanas básicas, adolece de otras deficiencias importantes. El gran reto que actualmente encara América Latina se

encuentra en la necesidad de concebir creativamente una propuesta verdaderamente transformadora, que reconozca la demanda de democracia, participación, autonomía y cooperación regional en el carácter de compromisos estratégicos e indisolublemente integrados. Es la búsqueda de lo que F. H. Cardoso llama, como muchos otros, "utopía realista".²⁸

La formulación de dicha alternativa no es —ni podría ser— obra de unos cuantos teóricos ni de un momento de inspiración, sino producto de un proceso en el que participan las grandes mayorías de América Latina. Es necesaria, también, para dar respuesta eficaz a las viejas visiones conservadoras que aprovechan las circunstancias para ganar terreno.

En todo caso, parece necesario advertir que han variado, por lo menos en parte, las condiciones que alimentaron la reaparición y puesta en práctica del esquema neoliberal. Las tendencias indican que no se reproducirá en breve plazo la extraordinaria disponibilidad de recursos financieros líquidos que caracterizó a la economía mundial en el decenio pasado y que fue decisiva para la puesta en vigor de la citada doctrina.

Empero, correspondería dilucidar más detenidamente si los propósitos que hoy día dominan el panorama latinoamericano apuntan a imponer en plenitud el proyecto neoliberal o si, en la mayoría de las situaciones nacionales, de lo que se trata en realidad es de comprimir severamente los niveles internos de actividad y vida para generar excedentes que permitan pagar la deuda externa. Pareciera que este último designio es el que gana fuerza. De cualquier manera, los costos, sea de la restructuración neoconservadora, sea de los ajustes demandados por el Fondo Monetario Internacional ante la crisis, recaerán pesadamente y de manera concentrada sobre los trabajadores y otros amplios estratos de la población de América Latina. La defensa no puede pasar únicamente por reivindicaciones salariales y de carácter económico sino por un conjunto de propuestas de alcance

²⁸ F. H. Cardoso, "El desarrollo en el banquillo"; también Heraldo Muñoz, *et al.*, *Temas socialistas*, Eduardo Ortiz (comp.), Santiago de Chile, Vector, 1983.

más general. Entre otras dimensiones, cabría pensar si no son los trabajadores organizados y los sectores populares de la región los que están en mejores condiciones para llegar a un acuerdo amplio que plantee una respuesta coordinada ante las exigencias de pago de la deuda externa en los términos en que se plantean actualmente.

La demanda de propuestas creativas es im-
postergable. De no atenderla, seguirá presente
el riesgo ya materializado en los años setenta
de que frente a la carencia de interpretaciones
teóricas adecuadas y de instrumentos eficaces
continúen reapareciendo antiguos fantasmas
cuyos orígenes ni siquiera son decimonónicos,
sino del siglo dieciocho.

Vertical line on the left side of the page.

Horizontal line on the right side of the page.

Vertical line on the right side of the page.

Vertical line on the right side of the page.

Vertical line on the right side of the page.

Vertical line on the right side of the page.

Vertical line on the right side of the page.

Horizontal line on the left side of the page.

Horizontal line on the right side of the page.