

Para avanzar en un proyecto de desarrollo

La pregunta pendiente sobre el rol del Estado

por Álvaro Ramis*

El fracaso del proceso constitucional chileno dejó en el aire un debate que no acaparó la centralidad ni el rigor esperados, tanto en la Convención (2020-21) como en el Consejo (2022-23). Es la pregunta sobre el rol del Estado. En la mayoría de los países de alta renta esta pregunta prácticamente ya no se formula, porque las constituciones democráticas son lo suficientemente amplias como para definir un marco básico que permite a gobiernos de distinto signo político desplegar sus programas de gobierno. De esa manera, se da espacio a que el Estado opere como garante de derechos fundamentales, aunque puedan existir prestadores privados que lo complementen. Pero eso no ocurre en Chile después del golpe de 1973.

Ya el 11 de marzo de 1974 se publicó la llamada "Declaración de principios del gobierno militar de Chile". En el punto 5 del capítulo II de ese documento, titulado "El respeto al principio de subsidiariedad", se instala esta idea, que luego ha impregnado la Constitución vigente. Aunque la palabra "subsidiariedad" no aparece explícitamente en el texto de 1980, todo el articulado busca crear un contexto donde los mandatos constitucionales del Estado estén acotados. La Constitución determina que al Estado chileno no le corresponde asumir actividades que hipotéticamente puedan ser desarrolladas adecuadamente por los privados, ya sea de forma individual o asociativa.

Bajo este supuesto, el rol del Estado está predeterminado, ya que su participación en la economía sólo puede ser temporal y acotada a aquellos ámbitos económicos en los cuales los actores privados no puedan participar por sus limitaciones o porque no les sea rentable. El Estado debe abstenerse de intervenir en aquellas áreas en las que los individuos o grupos de la sociedad se basten por sí mismos. Los ejemplos habituales se refieren a que el Estado debe ser el proveedor en las áreas de defensa, justicia, orden público e infraestructura pública. Pero debería abstenerse de actuar en el ámbito productivo o en la provisión de servicios

que puedan ofertar los particulares. No sólo se limita el rol del Estado a una función mínima, sino que también se garantiza la provisión privada en todas las esferas de la vida cotidiana (salud, educación, alimentación, vivienda). El sector privado prácticamente monopoliza esos campos, arrinconando al Estado a un papel muy subalterno, y en muchos ámbitos inexistente.

Estado empresario

Hasta el ciclo de reducción del Estado iniciado con el golpe de Estado de 1973 y radicalizado con las privatizaciones de los años 80, el sector público chileno fue capaz de administrar eficazmente empresas grandes y muy diversas. De acuerdo a un informe de la Comisión de Privatizaciones de la Cámara de Diputados de 2004, la dictadura privatizó entre 1983 y 1989 las siguientes empresas públicas:

Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA), Compañía de Teléfonos de Chile (CTC), Compañía de Acero del Pacífico S.A. (CAP), Sociedad Química y Minera de Chile (SOQUIMICH), Empresa Forestal Arauco, Empresa Forestal Pilpileo, Industrias Forestales S.A. (INFORSA), Celulosa Constitución (CELCO), Celulosa Arauco, Industria Nacional de Cemento S.A. (IN-ACESA), Empresa Pesquera Arauco, Empresa Pesquera Tarapacá S.A. (EPTSA), Pesqueras Unidas S.A., Pesquera INDO S.A., Manufacturas de Neumáticos S.A. (MANESA), Sociedad Chilena de Fertilizantes (SOCHIF), Fábrica de Ácido Sulfúrico S.A. (FASSA), Empresa Electrónica Nacional (ELECNA), Empresa Nacional de Computación e Informática (ECOM), Industria Azucarera Nacional (IANS), Sociedad de Construcciones y Operaciones Agropecuarias (SOCOAGRO), Compañía Chilena de Electricidad S.A. (CHILECTRA), Ramsom Ltda., Maestranza y Fundación Antofagasta S.A., Industria de Conjuntos Mecánicos Aconcagua S.A. (CORMECANICA), Hotelera Nacional S.A. (HONSA), Chilefilms, Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), Cuero y Curtiembre del Norte, Centro de Estudios Metalúrgicos Ltda., Empresa Minera Mantos Blancos S.A., Compañía Sudamericana de Fosfatos (CO-SAF), y la Línea Aérea Nacional de Chile (LAN-CHILE).

La enorme mayoría de estas empresas era rentable en el momento de su venta. Y si existían empresas ineficientes, era por la mala gestión de los gerentes designados por la dictadura. No existían problemas de demanda y capacidad operativa. Se requería inversión para modernizar la tecnología, pero no era necesaria su privatización. La prueba es que, luego de su enajenación a precio vil e irrisorio, la mayoría de estas compañías han conseguido un desarrollo competitivo, por lo que el Estado podría haber mantenido una participación mayoritaria en su propiedad para garantizar su rentabilidad social.

Además, en distintos períodos históricos, el Estado dispuso de otras empresas que han desaparecido, en ocasiones por cambios en la demanda, tales como la Empresa de Abastecimiento de Zonas Aisladas y la Empresa Nacional del Carbón S.A.. Pero en otros casos por el interés político de los gobiernos de retirar la oferta pública, como fue el caso de la Empresa Periodística La Nación S.A., la Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias (EMOS), la Empresa Portuaria de Chile, la Empresa de Transportes Colectivos del Estado (ETC) y la Empresa Editora Nacional Quimantú Ltda.

Salud y educación

Otra esfera es la referida a los campos de la salud y la educación. Desde la Reforma Educativa de 1981, la oferta escolar particular subvencionada ha aumentado explosivamente, especialmente desde el año 1995 en adelante. Esta oferta privada subvencionada alcanzó un máximo en 2014, con una cobertura de un 54% de la matrícula total del país, llegando en algunas comunas a más de un 80% del registro. Esta forma de provisión educativa chilena es una paradoja, ya que está financiada por el Estado, pero controlada por privados. En educación superior, los efectos de estas transformaciones han reducido la matrícula de pregrado en universidades estatales desde más de un 70% en 1973 a sólo el 15,6% en 2020.

En salud, el proceso privatizador es similar. Entre 1952 y 1981, el Sistema Nacional de Salud (SNS) mantuvo una cobertura universal de acceso gratuito y financiado por el Estado. Con las reformas de 1981, la dictadura fragmentó el SNS, reduciendo el gasto público en salud y creando las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE). Este sistema ha sido muy rentable para las empresas aseguradoras propietarias de las ISAPRE, que han logrado márgenes de rentabilidad del 20% y costes administrativos también del 20%, gracias a una selección muy cuestionable de sus clientes. Mientras, han transferido a las mujeres en edad fértil, a los jubilados y a los enfermos crónicos a FONASA, manteniendo a los jóvenes sanos. El Estado subsidia al sector privado a través de las ISAPRE, y los usuarios de mayores ingresos han sabido aprovechar mejor sus subsidios que los pobres. La capacidad del Estado de controlar las ISAPRE ha sido muy limitada, lo que hoy se expresa en su crisis actual. El fallo adverso de la Corte Suprema de noviembre de 2022 las obliga a ajustar el valor de sus planes y devolver millones de dólares por cobros en exceso a sus afiliados, lo que las ha puesto al borde del colapso financiero.

Conviene fortalecer el Estado

El argumento de los privatizadores ha apuntado a que el rol del Estado se agota en resolver fallas de mercado y arbitrar conflictos entre privados, y no en producir bienes y servicios. Pero esta mirada desconoce que el valor de las cosas no se mide sólo por

su precio monetario en el mercado. Las empresas públicas pueden garantizar la rentabilidad social de manera consistente, asumiendo desde su misión y visión un rol en el desarrollo sostenible del país. Por otro lado, las empresas públicas no pueden funcionar de manera ineficiente e irresponsable. No se pueden usar como cajas pagadoras de clientelismo electoral.

La eficiencia en su tarea específica debe ser el principal aporte social de una empresa pública. Por eso, autoras como Mariana Mazzucato(1) han mostrado que el rol del Estado en la economía rebasa el aporte social que tradicionalmente se les ha demandado, como creadora de empleo, generadora de caja fiscal y proveedora de desarrollo local. Su función debe ser más ambiciosa: poder crear y dar forma a nuevos mercados. Esta mirada asume que la tarea de la inversión pública radica en el estímulo a la inversión privada.

El Estado es el que puede dar los "puntapiés iniciales" para asumir el riesgo de innovar. Los ejemplos abundan. Todas las grandes empresas tecnológicas actuales (de Apple a Samsung y de Microsoft a Siemens) no existirían sin una fuerte inversión pública. En los Estados Unidos, este financiamiento estatal no sólo partió desde la Fundación Nacional de Ciencia (NSF), sino también desde las agencias de investigación avanzada en defensa. Es un complejo sistema en el que Estado y los privados son socios estratégicos de largo plazo. Chile podría usar las ventajas comparativas del Estado para asumir tareas que los agentes privados no pueden tomar por el margen de capital de riesgo involucrado. El Estado tiene una mayor capacidad de asumir el largo plazo, por lo que puede esperar el retorno de la inversión en áreas críticas. Es el caso de la inversión en energías renovables, litio, hidrógeno verde y otras áreas en las que Chile es potencialmente competitivo y los privados no están en condiciones de apostar en solitario, por riesgo y el largo plazo de retorno que implica esa inversión.

Los grandes proyectos de las últimas décadas, como el Programa Apolo de la NASA, el surgimiento de Internet, la reindustrialización de Europa, Japón o Corea del Sur después de la guerra, la reacción internacional ante el Covid-19 y el calentamiento global no hubieran sido posibles si se hubieran abandonado a la iniciativa privada. Fue la inversión pública la que permitió esos procesos. Si Chile desea avanzar en el desarrollo necesita una nueva relación de su Estado con la gran empresa, pymes, emprendedores y startups. Un rol mucho más activo de la administración pública es la única forma de alcanzar objetivos ambiciosos de cara al futuro. ■

1. Mazzucato, M. (2021). *Misión Economía: Una Carrera Espacial para Cambiar el Capitalismo*. Taurus, Madrid.

*Rector Universidad Academia de Humanismo Cristiano