

ESCUELA DE NEGOCIOS DE VALPARAISO
FUNDACION ADOLFO IBAÑEZ

HACIA UNA
MODERNA ECONOMIA DE MERCADO

DIEZ AÑOS DE POLITICA ECONOMICA
1973 - 1983

PEDRO IBAÑEZ O.

CON LA
COLABORACION DE

ROLF LÜDERS SCH.

UNIVERSIDAD FEDERICO SANTA MARIA

HACIA UNA MODERNA ECONOMIA DE MERCADO 1973-1981

PRINCIPIOS QUE INSPIRARON EL "MODELO" Y SUS RESULTADOS

El proyecto del Gobierno y las ideas que lo inspiraron

El régimen militar se encontró con una economía destruida y las libertades individuales gravemente cercenadas por un Estado hipertrofiado, es decir, intervencionista, providente y empresario hasta el extremo. Como la economía se subordina a la política y ésta a la moral, el régimen militar decidió institucionalizar los organismos sociales conforme a valores patrios tradicionales, inspirados a su vez en principios éticos de Occidente. Estos orientaron las grandes líneas de la economía que se construyó a partir de 1973⁸. En ella le cabe al Estado un papel esencial: ser custodio del bien común.

Libertad individual y propiedad privada

El principio ordenador general del sistema económico del decenio 1973-1983 fue el de la libertad individual, en el sentido de una ausencia de coerción de la autoridad en la adopción de decisiones económicas individuales. Este principio, característico de Chile hasta la crisis mundial de 1930, llevó a restablecer un régimen de mercado, considerado como el mejor mecanismo para recoger la información de las preferencias individuales.

El Gobierno confió, además, en que quienes participaran en las actividades económicas podrían adaptar, en plazos razonables, sus consumos y producciones a los cambios de precios. Contribuyó a la elección de este sistema de mercado el hecho de que las autoridades económicas lo juzgaron eficaz y adecuado, sea internamente o mediante el comercio y financiamiento externos. Esta apertura externa aseguraría la existencia de suficientes oferentes y demandantes para que los precios reflejaran en forma oportuna los cambios en las condiciones económicas imperantes.

La decisión anterior tuvo vastas consecuencias. Fue factor que condujo a la plena restitución del derecho de propiedad, proceso que abarcó

⁸ Ver "Declaración de Principios del Gobierno de Chile" y "Constitución Política de Chile, 1980".

varias etapas. En noviembre de 1973, la Comisión de Reforma Constitucional sostuvo que sin un derecho de propiedad fortalecido, las libertades públicas eran ilusorias. Posteriormente, la Declaración de Principios de septiembre de 1974 postuló que “el respeto al principio subsidiario supone la aceptación del derecho de propiedad privada y de la libre iniciativa en el campo económico”, y “el derecho de propiedad privada requiere de garantías jurídicas que impidan el despojo”. El texto consagró al mismo tiempo la función social que la propiedad privada debe servir. Más adelante, en septiembre de 1976, se reafirmaron los conceptos anteriores en el Acta Constitucional N° 3 y, finalmente, la propia Constitución de 1980 (Art. 19 número 23 y 24) restableció plenamente el derecho de propiedad en Chile, excepto en la minería.

De estos conceptos emana la política de Gobierno que devolvió al campo privado la mayoría de las empresas intervenidas, expropiadas o simplemente usurpadas bajo el régimen de la Unidad Popular.

Entre 1973 y 1977 volvieron o se vendieron al sector privado 470 empresas y 14 bancos. Quedaron en manos del Estado sólo 29 empresas y 3 bancos (el Banco de Curicó, donde CORFO tenía el 93%, el Banco Continental, del cual poseía el 54%, y el Banco de Chile, en el que conservaba un remanente de 13%).

Las ventas de empresas, bancos y activos efectuadas hasta el 29 de junio de 1977 ascendieron aproximadamente a la suma de 480 millones de dólares. Este valor se desglosaba como sigue: empresas, 238 millones de dólares; bancos, 177 millones de dólares; activos agroindustriales, vendidos o adjudicados, 32 millones; activos varios, 13 millones de dólares; filiales de CAP, 18 millones de dólares. Entre las empresas más grandes vendidas en ese entonces estaban: Astilleros CORFO, Agencias Graham, Cemento Polpaico, Compañía de Cervecerías Unidas, Celulosa Arauco, Forestal Arauco, Pesquera Tarapacá, Vía Sur Ltda. y Pesquera Iquique. Por otra parte del total de 9.965.900 hectáreas agrícolas expropiadas a fines de 1973, se registraron en 1978 3.129.604 asignadas, y 2.867.463 regularizadas.

Subsidiariedad

La adopción de una economía de mercado concordó con el papel subsidiario del Estado. Según este principio, el Estado participa directamente sólo en aquellas actividades económicas en que el sector privado no puede o no quiere operar. La aplicación de este principio se proyectó más allá del campo económico y así el Estado se desprendió del manejo —pero no del financiamiento ni de la tuición— de gran parte de las escue-

las e institutos técnicos del país, como también de los nuevos organismos de previsión.

Dicho principio implicó asimismo un importante papel del Estado en la igualación de oportunidades, sea a través de educación u otros ítems de gasto social.

El funcionamiento eficaz de una economía de mercado requiere libertad de precios, salarios e intereses, precisamente para recoger las preferencias de las personas. Pero también reclama el vigor de la competencia, que en un país de mercado reducido como el nuestro, sólo se alcanza, en muchas áreas, mediante la competencia internacional. Esta exige a su vez, un grado razonable de apertura financiera y comercial, condiciones que constituyeron otro objetivo importante del ordenamiento iniciado.

Normas Universales

Según el planteamiento teórico original, la ausencia de coerción en las decisiones económicas individuales inherentes al régimen de mercado llevó al Gobierno a propiciar y dictar normas económicas universales e impersonales, en contraposición a la discriminación y discrecionalidad de las atribuciones estatales prevalecientes en el régimen anterior. Esta concepción permitió que el ordenamiento económico calzara con los “principios portalianos” que sustenta el Gobierno.

El propósito de no discriminar, conjuntamente con el anhelo de ampliar el ámbito de la libertad individual, llevaron al Gobierno a reorientar donde fuera posible –directa o indirectamente– el poder de los cuerpos intermedios, en especial de las asociaciones, gremios y sindicatos, en un intento de transformar estos organismos, de entidades para la defensa de intereses sectoriales no siempre compatibles con el bien común, en instituciones de servicios para sus asociados.

En resumen, el régimen militar se propuso establecer y estimular una moderna economía de mercado en que predominaran la propiedad privada, la libertad de precios, salarios e intereses, el papel subsidiario del Estado, la apertura financiera y comercial al exterior y la vigencia de normas universales e impersonales. Todo ello orientado al mayor bienestar material posible, y fundado en el respeto a la libertad individual y el reconocimiento del papel del Estado como custodio del bien común.

Conforme al proyecto del Gobierno, se aplicó, paralelamente a la renovación de las estructuras de la economía, un programa de estabiliza-

ción de precios para terminar con la inflación que había azotado al país por casi un siglo. Ella había reducido la eficacia de los mecanismos de asignación de recursos, además de originar una permanente incertidumbre social y política. Debe hacerse notar que en las escasas ocasiones en que la finalidad innovadora entró en conflicto con el programa estabilizador, el Gobierno no vaciló en optar por la primera.

En la práctica, el cambio institucional y la estabilización financiera constituyeron procesos paralelos y paulatinos, según lo permitieron las circunstancias. La economía —muy debilitada al comienzo de este período— y dos fuertes crisis internacionales, afectaron la velocidad de las reformas. También existieron sectores interesados en dilatar dicho cambio.

Los "Chicago Boys"

Hacia fines de 1973 existió en el país una corriente de opinión inmensamente mayoritaria —constituida por los grupos democráticos— que abogó por la instauración de la economía de mercado y que fue auspiciada por el régimen militar, a fin de favorecer la disciplina fiscal necesaria para estabilizar los precios. Es más, con bastante anticipación al pronunciamiento, un grupo de diez economistas, que representó corrientes del Partido Nacional, demócratacristianas e independientes con estrechas vinculaciones empresariales, se reunieron para trabajar en un programa económico alternativo, que contara con el apoyo implícito de las colectividades aludidas⁹.

La labor de dicho grupo de trabajo —políticamente heterogéneo en su origen— fue posible y fructífera debido a las circunstancias y a la formación técnica común de sus integrantes. A mediados de la década de 1950, la Universidad de Chicago había iniciado un programa de intercambio académico con la Universidad Católica de Chile, enviando a algunos de sus profesores a Chile para investigar, y recibiendo a su vez alumnos chilenos para realizar estudios de postgrado. En virtud de ese

⁹ Los economistas nombrados fueron: Alvaro Bardón, Andrés Sanfuentes, José Luis Zabala y Juan Villarzú (todos demócratacristianos en ese entonces, con estudios de postgrado en la U. de Chicago); Pablo Baraona y Sergio Undurraga (en esa época ambos del Partido Nacional, el primero con estudios de postgrado en la U. de Chicago y el segundo, egresado de la U. Católica), y Sergio de Castro, Emilio Sanfuentes, Manuel Cruzat y Juan Braun (independientes) y, salvo el primero, estrechamente vinculados a grupos empresariales. Los dos primeros estudiaron en la U. de Chicago y el último en la U. de Harvard; Cruzat estudió en ambas universidades.

programa alrededor de una centena de estudiantes había completado sus estudios en Chicago a comienzos de la década de 1970. Otros se habían formado en diversos centros y academias extranjeras de orientación similar.

De vuelta en Chile muchos de ellos ingresaron a las universidades en calidad de profesores. Otros se incorporaron a funciones públicas, especialmente durante la administración Frei, y los demás a las principales empresas del país. Pero todos formaron una comunidad, ampliada cada año por las nuevas generaciones de economistas que egresaban de las universidades chilenas. Compartían un lenguaje técnico, un enfoque racional de la solución de los problemas y el anhelo de contribuir con sus esfuerzos a una sociedad próspera y libre. La mayoría de estos economistas son hoy —les guste o no— conocidos como “Chicago Boys”.

Pues bien, después del pronunciamiento, estos “Chicago Boys” asesoraron primero al nuevo régimen y luego ocuparon posiciones ministeriales y legislativas claves en él. Otros permanecieron en las universidades, y los jóvenes Ingenieros Comerciales especializados en administración de negocios, que ocuparon en breve plazo muy altos puestos administrativos y directivos en numerosas e importantes empresas, constituyeron un tercer grupo afin a los dos anteriores.

La formación e ideales comunes que sustentaba esta nueva generación, así como su inquietud pública y su empuje, permitieron que asumiera sin mayor dilación la responsabilidad de la dirección económica del país. Quedaron a la cabeza del sector público, de las escuelas de economía y administración, y de las empresas. Ello les permitió realizar, con oposición mínima, un conjunto de medidas que transformó y ordenó la economía chilena. Resultó fácil, por tanto, una convergencia de los intereses empresariales y las políticas de gobierno. Un factor en este proceso fue la participación de ex Oficiales de las Fuerzas Armadas que, compartiendo los valores y comprendiendo el lenguaje y estilo de esa nueva generación, constituyeron el nexo entre ésta y el poder militar.

Es un hecho que el proceso recién descrito facilitó y aceleró enormemente el cambio de una economía intervenida a una moderna economía de mercado. Sin embargo, el predominio en el quehacer económico del país de este nuevo grupo de economistas-empresarios, conjuntamente con los efectos del receso político sobre el debate público, limitaron la oposición a los planteamientos de esa generación a tal punto que aparecían como “única alternativa”. Este último juicio no sólo comprendió las bases del sistema, sino eventualmente los detalles del manejo macroeconómico, llegándose a menudo a desestimar toda crítica como mal intencionada o interesada. Una actitud diferente habría podido evitar tal

vez en parte los errores de política económica que agravaron en Chile los efectos de la recesión internacional de 1981-83.

La tendencia liberalizadora

Pues bien, la tarea emprendida por esta generación se caracterizó por su espíritu liberalizador. A comienzos del período se liberaron la mayoría de los precios de bienes y servicios, y muy luego las tasas de interés. Sin embargo, la total libertad salarial sólo se logró en 1982, cuando fue abolido el reajuste automático de remuneraciones que estaba atado al índice del costo de la vida.

Además, en este período se facilitó el ingreso de nuevas empresas a prácticamente todos los mercados, y muy especialmente a los financieros. Las instituciones de este carácter aumentaron de 22 en 1973 a 53 a fines de 1981, de las cuales 17 fueron extranjeras¹⁰.

Rápidamente se insertó la economía chilena en el concierto internacional. En acelerada progresión los aranceles se rebajaron de los elevados niveles existentes durante 1973 a un arancel parejo del 10 por ciento en 1981, caso único de apertura comercial en América del Sur¹¹. Con algún retardo respecto de dicha apertura comercial se produjo también la liberalización financiera internacional, advirtiéndose preocupación por el perfil de la deuda, pero no por su monto¹². Los préstamos externos aumentaron violentamente durante los años 1978-1981, hasta el punto de llegar al país durante este último, nuevos créditos por 4.500 millones de dólares.

En este período se adoptó también un nuevo tratamiento para las inversiones extranjeras, mediante el DFL N° 600, imbuido del espíritu no discriminatorio, liberal e internacional de toda la legislación financiera. El tratamiento tributario y, en general, las normas que rigen el capital extranjero se igualaron a las aplicables al capital nacional. Se le autorizó además para repatriar el ciento por ciento de las utilidades si así lo deseara el inversionista. También esta legislación atrajo cuantiosos re-

¹⁰ Ver Cuadro N° 6, que contiene una nómina de las instituciones financieras existentes durante los años 1961, 1973 y 1982.

¹¹ Ver Cuadro N° 7, que ilustra claramente el proceso de reducción de tarifas que se produjo durante 1973-1982.

¹² Ver Cuadro N° 8, que muestra los montos de endeudamiento externo 1960-1982.

cursos al país, que promediaron 330 millones de dólares anuales en el período 1978-1982¹³.

Junto con desprenderse de numerosas empresas que había sometido a su control durante la época de la Unidad Popular, el Estado se despojó de gran parte del aparato intervencionista y dirigista de la actividad económica.

A partir de 1973 puso énfasis en la igualación de oportunidades. Trató de obtenerla principalmente a través de la redistribución del gasto social. También se estableció una progresividad más efectiva en el sistema tributario y se terminó con la discriminación legal y previsional entre obreros y empleados. En materia de gasto social, no sólo se aumentó su importancia como porcentaje del Producto –de un 9,6 por ciento durante 1973 a un 12,4 por ciento durante 1981– sino que se amplió su ámbito, particularmente con los programas para paliar el desempleo¹⁴.

Reformas laborales y previsionales

Las políticas descritas se complementaron con las del campo laboral y previsional. La legislación sindical y sobre negociaciones colectivas se propuso alejar la acción sindical de los intereses políticos, centrándola en el ámbito económico, para que la remuneración del trabajo reflejara lo más cercanamente posible las respectivas productividades laborales. Se reconoció el derecho a huelga, pero limitado a un período de 60 días y se facultó a los empresarios para reemplazar temporalmente a los huelguistas.

La previsión fue finalmente transformada (tras haberlo intentado a lo largo de decenios otros gobiernos). El sistema de reparto fue reemplazado por uno de capitalización individual. Al mismo tiempo se rebajó su costo y se ideó un financiamiento adecuado. No obstante, el costo del “bono de reconocimiento”, pasivo de la antigua previsión, importa un pesado gasto actual. Las jubilaciones prematuras fueron drásticamente reducidas. El nuevo sistema se propuso finalmente mejorar la calidad de los servicios por medio de instituciones privadas de previsión, que introdujeron la competencia y establecieron la libertad de elección de los imponentes.

¹³ Ver Cuadro N° 9, que contiene los montos de inversiones externas efectivas durante el período.

¹⁴ Ver Cuadro N° 10, que reproduce una serie de Gasto Social Fiscal a PGB. Durante 1982 éste sube a 16,4 por ciento.

A las acciones reformadoras enumeradas en los párrafos anteriores, se sumó la acción estabilizadora que realizó el régimen. Se atacaron tanto las causas últimas de la inflación, como los factores de transmisión y de expectativas. La tasa de inflación se redujo de 605,9 por ciento durante 1973, a cero por ciento durante el primer semestre de 1982¹⁵, si bien luego volvió a subir moderadamente.

Es importante señalar que los datos del período muestran que la reducción de la tasa de inflación se produjo primordialmente como resultado de la eliminación del déficit fiscal y por el control efectivo de las expectativas inflacionarias. No fue, por tanto, consecuencia fundamental de la acción directa del Estado sobre la cantidad de dinero¹⁶.

Al observar el comportamiento de la emisión y la cantidad de dinero, llama la atención que ni la una ni la otra disminuyeron a la velocidad de la reducción de precios. El comportamiento de estos últimos refleja claramente, en un comienzo, la reducción del déficit fiscal y, luego, las revaluaciones del peso en 10 por ciento, más o menos, cada una. Ellas tuvieron lugar en junio de 1976 y en marzo de 1977. Los precios fueron influidos también por la llamada "tablita" del tipo de cambio. El "shock" en Chile —si es que lo hubo— fue fiscal, pero en ningún caso monetario, como generalmente se tiende a pensar¹⁷.

El déficit fiscal que, según se estableció, llegó a 24,7 por ciento del PGB durante 1973, se redujo rápidamente a 2,3 por ciento durante 1976, y se transformó en superávit durante 1979. En moneda nacional existió superávit a partir de 1975¹⁸.

Este resultado se obtuvo principalmente por una drástica reducción de los subsidios a las empresas estatales, consecuencia de las normas de privatización y autofinanciamiento a que se las sometió. Pero también tuvo influencia en la reducción del déficit la reforma tributaria. Esta

¹⁵ Ver Cuadro N° 2.

¹⁶ Ver Cuadros N°s. 11, 12 y 13, que muestran la evolución de la base monetaria y de dos conceptos de dinero para el período 1970-1982, además de dar información sobre el déficit fiscal y la evolución del tipo de cambio.

¹⁷ Ver A.C. Harberger, "The Chilean Economy in the 1970's; Crisis Stabilization, Liberalization, Reform". En Carnegie-Rochester Conference. Series on Public Policy 17 (1982) 115-152. North Holland Publishing Company.

¹⁸ Ver Cuadro N° 12.

contribuyó a aumentar los ingresos tributarios, que constituyeron el 18,7 por ciento del PGB durante 1973 y llegaron hasta el 23 por ciento durante 1975-1977¹⁹. Vino a sumarse a lo anterior, un mayor grado de descentralización y racionalización de la administración pública, lo cual redujo, por ejemplo, el empleo en los Ministerios en 130.000 personas entre 1974 y 1981. La reducción implícita del gasto se vio, sin embargo, compensada por el mayor gasto social, y por un mejoramiento de las remuneraciones reales y de las condiciones de trabajo de los empleados públicos. Como consecuencia de ello, durante 1981 el gasto fiscal —si bien ahora financiado con ingresos propios, tributarios o de otra índole— representaba aún 25,1 por ciento del PGB.²⁰

Política Cambiaria

Ahora bien, la estabilización de precios no se puede explicar sin una referencia a la política cambiaria. Debido a la apertura comercial del país y a las variaciones de políticas cambiarias durante este período, los precios internos se vieron fuertemente influenciados por el precio de la divisa. Así, una vez controlado el déficit fiscal en 1975-1976, se hizo evidente que la política en que el tipo de cambio se reajustaba periódicamente en relación a la tasa de inflación pasada²¹ tenía un efecto inconveniente sobre la política antiinflacionaria. En virtud de ese sistema, el reajuste del tipo de cambio de acuerdo a la inflación (alta) pasada, producía un fuerte impacto de costos sobre los precios, y con ello toda política monetaria restrictiva sólo reduciría parcialmente la inflación y disminuiría en cambio la demanda.

Por este motivo, en dos ocasiones se revaluó el peso. En vista del éxito antiinflacionario de la operación, se adoptó a partir de 1978 la “tablita” cambiaria, esto es, un tipo de cambio fijado hacia adelante, con tasa de aumento decreciente. Con ello se esperaba —y se logró— controlar las expectativas de inflación. Desde el punto de vista técnico, permitió a las autoridades despreocuparse del control monetario y centrar su acción sobre la política de reservas del Banco Central.

Este esquema —conocido como el de “ajuste automático” —culminó el 30 de junio de 1979, cuando simplemente se fijó el tipo de cambio en

¹⁹ Ver Cuadro N° 14, que muestra la relación Ingresos Tributarios sobre PGB para el período 1960-1981.

²⁰ Ver Cuadro N° 15, que contiene tanto el Gasto Fiscal como Público sobre el PGB para el período 1965-82.

²¹ Crawling-peg.

\$ 39 por dólar. Ello permitió reducir la inflación interna hasta alcanzar en 1981 niveles internacionales corrientes. La aceleración de la inflación ocurrida en 1982 se explica, asimismo, en parte importante, por la devaluación producida ese año.

La política cambiaria tuvo entonces un claro objetivo anti-inflacionario. No buscó necesariamente el equilibrio de la balanza comercial y, respecto de la balanza de pagos, el Gobierno se abstuvo de todo control confiando en la eficacia del ajuste automático.

La política monetaria neutra²² del Banco Central durante el período 1977-1981 y la creciente afluencia de préstamos externos, permitieron lograr, junto con la reducción inflacionaria, una alta tasa de crecimiento económico. Este resultado sólo fue posible por el control de las expectativas inflacionarias, frenadas por la política cambiaria. Sin embargo, observaremos más adelante que tal política —en presencia de la apertura financiera oficial e ilimitada— estimuló parcialmente un flujo desorbitado de préstamos externos hasta llegar a ser una de las causas principales y más graves de la crisis económica de 1982.

Balance de los resultados hasta 1981

A partir de 1977 y hasta 1981, este proceso de liberalización y apertura de la economía, a la vez que de estabilización de precios, muestra resultados que impresionan. Alrededor de 1980 se empieza a hablar en el extranjero del “milagro” chileno, y se le comienza a estudiar seriamente por científicos sociales foráneos. Algunos de éstos son también los que con mayor agudeza anuncian sus principales debilidades.

Destacan allí directa o indirectamente los enormes progresos hechos en prácticamente todos los objetivos de la política económica: crecimiento, estabilidad de precios, nivel de recursos internacionales, apertura externa y nivel del gasto social, tanto con respecto al período de la Unidad Popular, como en relación a la década de los sesenta, sin duda representativa de lo mejor que se logró durante el período intervencionista-sustitutivo de importaciones. Cabe resaltar que la excelente tasa de crecimiento del producto, como el fuerte crecimiento de las exportaciones, del período 1977-81 se logró a pesar del bajo precio del cobre (Ver Cuadro N° 16).

²² Significa que las autoridades no tratan de controlar la oferta nominal de dinero, sino que ésta queda librada a la mayor compra o venta de divisas que realiza el público.

El siguiente cuadro ilustra los resultados positivos logrados:

VARIABLE	60-70	71-73	74-76	77-81	1981
Crecimiento del PGB (promedio anual, %)	4,3	0,7	-2,8	8,0	5,7
Variación anual del IPC (porcentaje)	25,9	296,4	303,9	40,2	9,5
Reservas del Banco Central (millones de US\$)	94,0	135,0	24,0	2.299,0	3.775,0
Exportaciones (millones de US\$)	741,0	1.015,0	1.929,0	3.426,0	3.952,0
Gasto Social Fiscal/ Gastos Fiscal (%)	40,5*	41,0	45,1	50,7	54,7
Superávit Fiscal/ PGB (%)	-3,3	-16,1	-5,1	0,8	1,6

* Dato de 1970 solamente.

Durante este período se produjo otro hecho que, si bien en el corto plazo afectó negativamente al empleo, puede ser considerado muy positivo para el futuro desarrollo de la economía. Nos referimos a la mayor productividad del trabajo²³. Esta mayor productividad fue reflejo de la apertura exterior y la libertad de los mercados internos de bienes, servicios y laboral que generaron un considerable aumento de la competencia, obligando a los empresarios a progresar técnicamente a un ritmo sin parangón en tiempos recientes.

Sin embargo, el desarrollo de algunas otras variables –consideradas importantes para muchos– no fue tan favorable. Esto se puede apreciar en el siguiente cuadro, en que la evidencia estadística sobre desempleo refleja la recesión de 1975-76 y la poca inversión de casi toda la década

²³ Klaus Schmidt-Hebbel en "Análisis del Crecimiento Económico Chileno en el Período 1960-79 y Proyecciones para 1980-2000. Depto. de Estudios BHC, junio 1980, estima que el progreso del nivel técnico del país se aceleró notablemente a partir de 1976. Si este nivel técnico se iguala a 100 durante 1960, llega a 112,7 en 1970, estancándose allí hasta 1975. En 1979, supera los 130, evidenciando el rapidísimo progreso técnico del último período. El "progreso técnico" medido por Schmidt-Hebbel incluye: (a) el progreso tecnológico propiamente tal, (b) los incrementos en los niveles técnicos de eficiencia, (c) la eficiencia asignativa, (d) la calidad de los proyectos de inversión, y (e) el aumento de la calidad de los factores primarios de producción.

anterior. La conclusión sobre remuneraciones es mixta, y pareciera sugerir que los niveles de sueldos y salarios estuvieron durante parte del actual régimen por debajo de aquellos de la década de los sesenta, aunque durante 1980-81 terminan siendo claramente superiores. En materia de distribución del ingreso, hacia fines de la década la distribución se debe haber emparejado con respecto a la del sesenta, lo que normalmente se considera positivo.

VARIABLE	1960-70	1971-73	1974-76	1977-81	1981
Desempleo (%)	6,4	3,9	12,7	12,6	10,8
Sueldos y salarios reales (índice deflactado por IPC)	117,0**	100,0	50,0	127,0	165,0
Sueldos y salarios reales (índice deflactado por deflactor implícito del PGB)	109,0**	112,0	58,0	105,0	129,0
Distribución del Ingreso (%)					
Familiar (Coefic. GINI*)	52,0 ¹	47,0	49,0	52,0 ²	
Funcional ⁵	94,0	140,0	111,0	102,0	107,0
Porcentaje del ingreso que tienen los indigentes	4,2 ³			10,0 ⁴	
Distribución del consumo (%)					
Porc. del 25% de + cons.	44,5 ³			51,0 ⁴	
Porc. del 25% de - cons.	7,6 ³			5,2 ⁴	

* El coeficiente de Gini es un indicador de igualdad de distribución. En este caso mientras más cercano a 100 sea, mayor es la igualdad de la distribución del ingreso.

** 1960 = 100.

¹ promedio de 2 valores (1965 y 1970).

² promedio de 2 valores (1977 y 1978).

³ Valor en 1969.

⁴ Valor en 1978.

⁵ Remuneraciones/Excedente de Explotación.

Este último juicio se basa en una simple proyección de los datos existentes de 1978 hacia adelante, y considera el efecto sobre tal distribución de la reducción del desempleo y del fuerte mejoramiento de los salarios reales entre 1978 y 1981. Este mismo efecto debe haber tendido a igualar la distribución del consumo con respecto a la existente en 1978.

Es importante señalar también los logros que muestra este período en programas sociales tendientes a disminuir la pobreza. La acción social

del Estado puso especial énfasis en la reducción de la pobreza absoluta mediante subsidios directos, más que en la disminución de desigualdades relativas del ingreso. A este respecto son notables los resultados de los programas de alfabetización, de alimentación escolar y de reforzamiento del subsidio estatal en la educación pre-básica y básica. Queda, no obstante, una duda sobre la ventaja eventual de haber destinado parte de esos recursos a inversiones productivas.

Ahora bien, si la información disponible sobre la distribución del ingreso en Chile es incompleta, aquella sobre la concentración del manejo de activos es prácticamente inexistente. No cabe duda, sin embargo, que durante el período 1974-81 florecieron y se crearon una serie de conglomerados empresariales conocidos popularmente como "grupos". En general estos conglomerados se expandieron vinculados a instituciones financieras, participaron en la licitación de empresas nacionalizadas bajo el régimen de la Unidad Popular, y recurrieron directamente al crédito externo. Este hecho, indujo a temer que el antiguo control estatal de la actividad económica podría ser reemplazado simplemente por el de uno o dos conglomerados privados. El efecto de la actual crisis sobre los mayores conglomerados del país ha disipado estos temores, no así la necesidad de definir una clara política respecto de la operación de ellos.

Finalmente, es necesario destacar que ya hacia fines de la década pasada algunos escasos indicadores revelaban problemas en el funcionamiento de "el modelo". El cuadro siguiente muestra con claridad el extraordinario crecimiento de la deuda externa a partir de 1978, la baja tasa de ahorro nacional y la insuficiente tasa de inversión, si se considera la importancia del aporte de recursos externos. Estos datos confirman la impresión de que la población aprovechó la liberalización más para satisfacer sus necesidades de consumo —frustradas, especialmente durante la época de la Unidad Popular— que para sentar bases productivas para un crecimiento sostenido.

VARIABLE	1960-70	1971-73	1974-76	1977-81	1981
Formación Neta de Capital/PGB (%)	6,3	2,4	2,6	7,8	11,3
Ahorro Neto/PGB (%)	3,8	-0,4	1,3	0,8	-2,8
Deuda Externa Total (millones de US\$)	1.788,0	3.615,0	5.077,0	9.445,0	15.557,0

LAS FALLAS EN LA APLICACION DE LA POLITICA ECONOMICA

ERRORES CONCEPTUALES, Y PRACTICAS QUE AGRAVARON LA CRISIS DE 1981-1983

Frente a las realizaciones perdurables y de trascendencia ocurridas en estos diez años y relatadas en las páginas precedentes, es preciso analizar también los errores que muestra la política económica y que sumados a la recesión mundial, explican la grave crisis por que atraviesa el país. Esos errores ponen de manifiesto fallas de tres órdenes: a) conceptuales; b) de ausencia de normas jurídicas y de gobierno; y c) de equivocada apreciación de la realidad. Tales fallas se agravaron por comportamientos empresariales carentes de debida autorrestricción, y también, en un vasto sector, por la euforia colectiva que provino de una expansión económica acelerada.

Errores conceptuales

Más de 40 años de estatismo, que culminaron durante los diez anteriores al gobierno militar, impulsaron al país hacia la defensa y el restablecimiento de la libertad. Siendo ésta inseparable de la libertad económica, la voluntad nacional y la gubernativa se aplicaron a eliminar múltiples formas o manifestaciones de estatismo.

No se ha entendido, sin embargo, la compatibilidad ni menos la necesidad de que junto a esa libertad económica existan normas que la regulen y defiendan, y que, por lo demás, son propias de la función indelegable de gobierno. También lo son de la economía social de mercado, según lo corroboraron sus adalides contemporáneos como Ludwig Erhard, que destacó los valores intrínsecos del sistema. Pero en las mentes de muchos chilenos ha prevalecido una confusión que tiende a identificar el Estado con el estatismo, de modo que la legítima acción contra éste ha debilitado las funciones intransferibles de aquél.

Esta reducción de las funciones del Estado sobrepasó las barreras de la prudencia. En el sistema financiero -entonces en fuerte expansión- las normas que debieron respaldar un control severo y eficaz sobre bancos, fondos mutuos, emisión de títulos de oferta pública, etc., fueron absolutamente insuficientes. El sistema financiero que entonces se creó y que aportó valiosos progresos a la vida económica del país creció aceleradamente y en su etapa última se excedió hasta extremos que revistieron la mayor gravedad. Teóricamente debió haber funcionado el control implí-

cito de prestamistas y depositantes sobre el sistema mismo. Pero dicho control no se produjo, y ello se debió probablemente, y sólo en parte, a que el Estado había respondido de las pérdidas de instituciones financieras que cayeron en insolvencia.

El endeudamiento ilimitado, como política

Pero también hubo apreciaciones económicas profundamente equivocadas. El caso más conspicuo fue la aceptación de una ilimitada libertad de endeudamiento exterior como elemento central de la política del último período del decenio de gobierno militar. Sus consecuencias han dañado profundamente las muchas y muy positivas creaciones económicas del régimen. Ese endeudamiento estimulado y sin límites pudo, en otras circunstancias, haber sido un intento sin resultado, por la renuencia tradicional de la banca extranjera a otorgar créditos a países en desarrollo. Pero durante la década de 1970 se produjo una extraordinaria liquidez mundial por la súbita acumulación de recursos en manos de productores de petróleo, que fluyeron enseguida a la banca internacional en busca de colocación. La fuerte competencia que se entabló en la banca para canalizar tales recursos encontró, en el caso de Chile, un destino particularmente atrayente. No sólo los intereses que se pagaban aquí eran más altos que los de otras plazas, sino que Chile era ahora un país económicamente ordenado y básicamente sano. De este modo, y considerando la dimensión modesta de nuestra economía, el dinero que fluía desde el extranjero en cantidad creciente significó, hacia 1981, un endeudamiento anual abrumador.

Llegados al país esos recursos, en buena medida excesivos, se produjo una nueva y encarnizada competencia entre los bancos nacionales y extranjeros que operaban en Chile por colocar internamente aquellos préstamos, muchas veces sin estudios ni garantía suficientes. Simultáneamente aparecieron factores que autoestimularon este proceso. Por de pronto el éxito que mostraba la propia política económica, indujo a los chilenos a gastar, endeudándose a cuenta de futuros ingresos, imaginados como mayores que los presentes. Concurrió también a ello la abundancia de dólares, lo cual permitió una caída en el precio real de esta moneda y la fijación de la paridad del dólar en \$ 39, abaratando las importaciones. Esta fijación, realizada mientras subsistía una tasa de inflación mayor en el país que en el exterior, hacía aparecer el endeudamiento en moneda extranjera como muy favorable, lo que aumentó la cantidad demandada por este tipo de crédito. Se incrementó, entonces, vertiginosamente, el gasto (consumo más inversión) financiado con recursos externos, sin advertirse que el país consumía bienes aún no pagados y habría de llegar el día, ahora próximo, en que sería menester enfrentar el vencimiento de esas deudas y de sus respectivos intereses.

La abundancia de recursos externos hasta fines de 1981 fue de magnitud tal que permitió, simultáneamente, financiar un creciente déficit comercial, servir una deuda cada vez mayor y más cara, y acumular importantes reservas (ver siguiente cuadro). Dicha acumulación de reservas retroalimentó hasta 1980 la oferta de recursos externos, al disminuir el riesgo aparente de los préstamos a Chile. Esta circunstancia permitió al país continuar excediéndose en su gasto.

VARIABLE	1978	1979	1980	1981	1982	1983*
Balanza comercial (millones US\$)	-426,0	-355,0	-764,0	-2.598,0	218,0	1.250
Servicios financieros (millones de US\$)	489,0	675,0	930,0	1.428,0	2.050,0	1.950
Reservas (millones de US\$)	1.058,0	2.313,8	4.073,7	3.775,3	2.577,5	1.400
Deuda externa total (millones de US\$)	6.664,0	8.484,0	11.084,0	15.557,0	17.992	19.300
Exceso gasto sobre ingreso nacional (%)	6,4	6,3	8,4	17,9	11,7	0,5

* Cifras estimadas.

La holgura financiera descrita produjo un auge interno o "boom" que alcanzó prácticamente a todos los sectores y excitó un crecimiento del P.G.B. sin precedente histórico, según se describió en la sección anterior.

Deslumbramiento y perturbación de los empresarios

Entretanto, se había desatado una enardecida competencia por controlar empresas, proceso alentado por los grupos económicos en avasallador crecimiento. Pero no fueron ajenos a ello otros sectores deslumbrados también por el auge económico. Se ejerció en definitiva una libertad económica irrestricta o extrema, cuya peligrosidad era desconocida o ignorada.

De este modo, se elevaron los precios de todos los bienes productivos y subieron particularmente los bienes raíces, así como los precios del mercado accionario. Estos alcanzaron en la Bolsa niveles absolutamente desproporcionados con el valor de libros (ya aplicada la corrección monetaria) que registraban las empresas.

Progresivamente se produjo la "monetización" de los activos, vale decir, la reducción a dinero de los derechos en empresas y de otros

activos transados a altos precios, valores que los vendedores depositaron en el mercado financiero, donde obtenían altas tasas de interés. Estos mismos depósitos sirvieron para financiar a compradores sin recursos propios, que adquirieron aquellos activos a precios "excesivos", mediante un gravoso endeudamiento. Un primer resultado de este proceso fue el rápido crecimiento del mercado financiero (ver cuadro siguiente), sin que éste reflejara un aumento de la tasa de ahorro, y sin que -aún en los casos exigidos- los créditos otorgados estuviesen siempre cubiertos con garantías reales suficientes.

VARIABLE	1978	1979	1980	1981	1982
Colocaciones en moneda nacional	181,0	273,0	426,6	639,6	537,0
Porcentaje aumento col. moneda nacional	59,5	50,9	56,3	49,9	-16,0
Colocación en mon. extranjera	115,4	149,3	219,7	374,4	473,9
Porcentaje aumento col. moneda extranj.	44,6	29,4	47,1	70,4	26,6
Depósitos en moneda nacional	250,4	327,0	476,5	525,1	444,6
Porcentaje aumento depósito en mn.n.	38,4	30,6	45,7	10,2	-15,3
Tasa de int. real mens. depósitos a 30 días	1,9	0,4	0,4	2,1	1,7
Tasa de int. real mens. en coloc. a 30 ds.	3,0	1,3	1,0	2,8	2,6
Índice precio real de acciones (promedio anual, dic. 1980 = 100)	46,9	54,2	100,3	80,4	61,2

Cifras en miles de millones de pesos de 1982.

Inmoderada demanda de crédito

El alto nivel promedio de la tasa de interés real es otro factor que agrava este cuadro económico. La liberación de las tasas de interés internas, la falta inicial de apertura financiera externa, la escasa liquidez al término de la época de la Unidad Popular, y la baja tasa de ahorro, podrían explicar las elevadísimas tasas de interés durante 1976 y 1977. El monto creciente de créditos externos explicaría también la reducción de las tasas de interés desde entonces hasta 1980. Esta reducción fue lenta, según se aprecia en el cuadro anterior.

A partir de 1981, la reducción de los préstamos externos, y la creciente especulación en contra del peso, habrían elevado el nivel de los intereses en moneda nacional. Estos fueron —en promedio— tan altos, que sólo la permanente pero vana esperanza de que las tasas de interés se normalizaran en el mediano y largo plazo puede explicar la cantidad de crédito demandado en moneda nacional.

Durante gran parte de este período, los intereses sobre operaciones expresadas en moneda extranjera aparecían, por el contrario, como normales e incluso bajos, en comparación con otros países u otros períodos de nuestra historia. La devaluación de 1982 puso término a esta apariencia y dejó en evidencia que los altos intereses —derivados de una inmoderada demanda de créditos— constituyó una de las causas principales de la crisis financiera actual.

Las altas tasas de interés no sólo afectaron económicamente a las empresas, sino influyeron indirectamente en la situación de liquidez de las mismas. Efectivamente, el nivel de las tasas y la esperanza de que éstas disminuirían llevaron al desarrollo de un mercado financiero en moneda nacional de muy corto plazo. Por ejemplo, durante 1981 el 78 por ciento de las colocaciones en moneda nacional del sistema financiero fueron a un plazo inferior a un año, y de éstas las tres cuartas partes fueron colocaciones a 30 días plazo.

La crisis financiera

A pesar de que persistía un favorable resultado económico real, y no obstante la solvencia que daba al país su alto nivel de reservas, la situación económico-financiera de Chile en 1981 era altamente explosiva por las circunstancias ya explicadas. Detonó, internamente, por la situación de iliquidez e insolvencia que se produjo a comienzos de año en CRAV, uno de los conglomerados importantes del país. El detonante externo fue la recesión mundial. Esta última redujo los recursos foráneos que se prestaban a Chile, rebajó los precios de nuestras materias primas de exportación y aumentó las tasas de interés sobre la deuda externa.

La falencia de CRAV y la intervención de ocho instituciones financieras por parte del Estado a fines de 1981, alertaron a la banca extranjera respecto de la fragilidad del sistema financiero chileno, lo que disminuyó el margen de crédito externo. Este, finalmente, se paralizó para todos los efectos prácticos cuando en 1982 varios países de América Latina declararon en moratoria el servicio de su deuda externa, a raíz de lo cual dicho crédito dejó de funcionar apropiadamente para el conjunto de esta región.

Paralizados bruscamente tales créditos, la economía chilena no sólo perdió el ímpetu de su crecimiento, sino que comenzaron a desinflarse los precios de los activos sobrevalorizados artificialmente por el inmoderado uso del crédito. Subió bruscamente la tasa de desempleo y el país empezó a perder sus reservas internacionales, primero lentamente, y enseguida con rapidez. Por último, se hizo evidente el exceso de endeudamiento de las empresas, lo cual rebotó sobre el sistema financiero, ahora sin sus defensas habituales, porque una apreciable proporción de créditos fue otorgado en base a flujos de caja que resultaron ilusorios o con garantías ahora sobrevalorizadas y, por tanto, insuficientes.

Gobierno e intereses sectoriales

La crisis evidenció también un cambio en las relaciones entre conglomerados, gremios empresariales y gobierno. Este último había relajado o suprimido orientaciones y controles sobre los primeros, permitiendo su crecimiento espectacular, especialmente en los casos de los grupos Cruzat-Larraín y Vial-BHC. Se había argumentado a favor de tal política sosteniéndose que, bajo condiciones competitivas como las que imperaban en el país, el crecimiento de un grupo empresarial sólo reflejaría su eficiencia. Se esperaba de ellos un beneficio para la comunidad por su posibilidad de aunar capital y talento técnico-administrativo, lo que los constituiría en dinámicos instrumentos de desarrollo económico. La crítica que atribuía en parte importante el crecimiento de estos conglomerados a las ventajas recibidas de un sistema financiero controlado por ellos mismos, fue desestimada.

Los problemas de CRAV y la intervención de instituciones financieras durante 1981 -casi todas vinculadas a conglomerados- pusieron también sobre aviso al gobierno respecto de la fragilidad ya mencionada, consecuencia en parte de los excesivos créditos que otorgaban ciertas instituciones financieras a las empresas vinculadas a sus dueños. Se dispuso entonces un proceso paulatino para desvincular a tales instituciones de sus empresas relacionadas. Este proceso se inició cuando ya había comenzado la recesión y significó en sí mismo una limitación al endeudamiento creciente de los conglomerados, circunstancia que les ocasionó serios problemas de liquidez.

Reside aquí una de las causas del deterioro de las relaciones, hasta entonces fáciles y cordiales, entre las autoridades que dirigían la economía y los conglomerados mayores. Esta situación se agravó, aparentemente, por sospechas recíprocas, sea de que algunos conglomerados estarían incursionando en el campo político o de que el gobierno se valía

de los problemas de éstos para reducir la gravitación nacional de los mismos²⁴.

Respecto de los gremios empresariales, debe recordarse que habían apoyado con entusiasmo las nuevas líneas económicas, así como la estabilización, y lo hicieron tanto porque compartían esa política, cuanto porque recibían los beneficios de ella. Sin embargo, al producirse la crisis, los gremios presionaron en favor de medidas reactivadoras, que el gobierno consideró inapropiadas o contrarias a los intereses de la comunidad. Disminuyó así el apoyo de estos gremios a la gestión de las autoridades económicas, y sus líderes fueron reemplazados por otros de más antigua trayectoria y partidarios de una economía más autárquica y controlada.

Aquellas vinculaciones nacidas de una formación común o de antiguas amistades en las aulas universitarias, terminaron entonces en desinteligencias y recriminaciones cuando gobierno, gremios y grupos, tomando las posiciones que genuinamente les correspondían, dejaron delimitadas las funciones propias de cada cual.

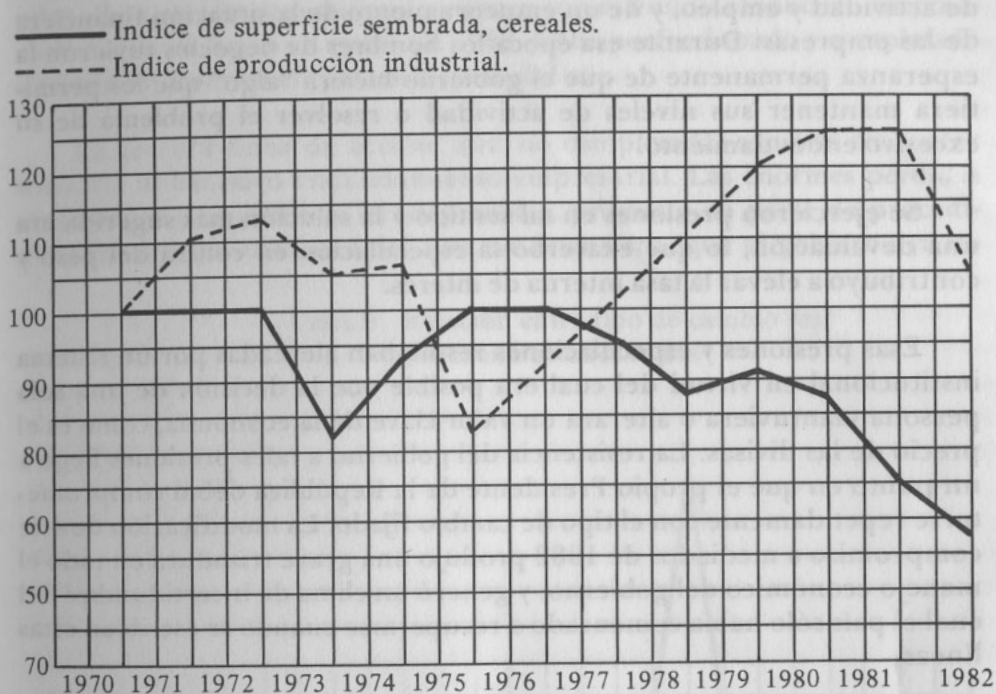
Crisis en los sectores productivos

La crisis desatada hacia fines de 1981 no fue sólo financiera sino también productiva. A tal efecto fue desafortunado en extremo el excesivo flujo de recursos externos que llegó al país, y que permitió fijar el cambio a \$ 39 a pesar de una inflación interna muy superior a la externa, mientras los aranceles aduaneros eran reducidos drásticamente a partir de diciembre 1977 hasta quedar en un 10%, parejamente, en junio de 1979. Agravó la situación creada por estas políticas aquella que —muy justificada en los comienzos de la implementación del programa de estabilización— reajustaba periódicamente las remuneraciones de acuerdo a la tasa de inflación pasada. De acuerdo a ésta, en agosto de 1981 —cuando ya la crisis era previsible— las remuneraciones se reajustaron en un 14 por ciento, imponiendo una carga adicional a las actividades nacionales ya dejadas fuera de competencia por los factores antes mencionados.

La conjunción de las políticas descritas, castigó y redujo aún más la producción agrícola tradicional, muy maltrecha, por lo demás, después de la destrucción ocasionada por la reforma agraria. Igualmente innecesario

²⁴ Se citaba como prueba del primer caso el control de medios de comunicación por parte de algunos de los conglomerados; y del segundo, la repentina modificación del subsidio estatal a nuevas universidades privadas.

saria y artificial fue la caída de la producción industrial a partir de 1980-81, causada por la simultaneidad de esas políticas. El gráfico siguiente ilustra esos efectos:



Fuente: Cuadro N° 17.

La exageración con que las políticas comentadas se sostuvieron y defendieron originó una larga y violenta polémica que irritó los ánimos de los economistas hasta llevarlos a antagonismos irreconciliables.

La crisis cambiaria y sus derivaciones políticas

A comienzos de 1982 la situación de la paridad cambiaria fija resultaba incompatible con otras variables claves de la economía y con un desarrollo normal de ésta, apreciación que la opinión pública percibía o compartía. Fue rápido y penoso el desprestigio que cayó sobre los economistas, particularmente aquellos que, habiendo construido una economía notable y aplaudida con espontaneidad y entusiasmo, debieron responder por las causas de su quebranto. Fueron éstas, un endeudamiento agobiador para las personas, las empresas y el país, y el empeñado mantenimiento de una paridad que se tornó irreal.

En el intertanto, el ajuste supuestamente "automático" respecto de los menores recursos económicos disponibles —postulado por el esquema

que se había institucionalizado en Chile al fijar el cambio, rebajar los aranceles y permitir el ingreso irrestricto de recursos externos— sólo se produjo parcialmente. Las cuentas comerciales externas se equilibraron hacia mediados de 1982, pero al costo de una fuerte caída en los niveles de actividad y empleo, y de un empeoramiento de la situación financiera de las empresas. Durante esa época los hombres de negocios tuvieron la esperanza permanente de que el gobierno hiciera “algo” que les permitiera mantener sus niveles de actividad o resolver el problema de su excesivo endeudamiento.

Se ejercieron presiones en tal sentido y la solución más sugerida era una devaluación, lo que exacerbó la especulación en contra del peso y contribuyó a elevar la tasa interna de interés.

Esas presiones y especulaciones resultaban alentadas por un sistema institucional en virtud del cual era posible que la decisión de una sola persona mantuviera o alterara un valor clave de la economía, como es el precio de las divisas. La resistencia del gobierno a tales presiones llegó a un punto en que el propio Presidente de la República debió comprometerse repetidamente con el tipo de cambio fijado. La modificación de este compromiso a mediados de 1982 produjo una grave trizadura en todo el manejo económico del gobierno, y generó un clima de incertidumbre del cual el país sólo había comenzado a recuperarse cuando se escribían estas líneas.

Los caminos de la recuperación

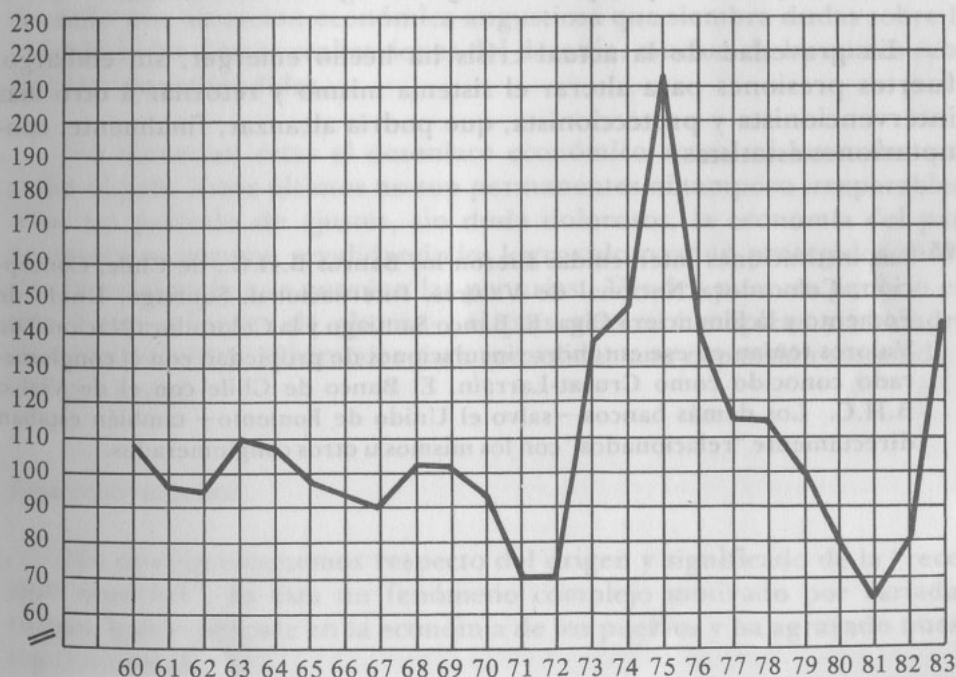
El peso fue devaluado en junio de 1982, y ello constituyó la línea básica de acción para hacer posible la reactivación dentro de un programa que —respetando las bases del sistema adoptado por el régimen— restablecería también una mayor injerencia gubernativa en la conducción de la economía. La devaluación pretendió y consiguió (como se desprende de uno de los cuadros anteriores y del gráfico siguiente) mejorar la capacidad de competencia internacional de nuestras actividades, si bien agravó notablemente la penuria de las empresas por su endeudamiento en moneda extranjera.

Adviértase en el siguiente gráfico el impresionante “abaratamiento” de la moneda extranjera en función de las remuneraciones reales. Estas se duplicaron en el curso del período 1975-1981. A partir de 1982 la devaluación y la caída de las remuneraciones reales corrigieron esta relación y permitieron que el comercio exterior empezara a generar superávit.

Una segunda gran línea de acción –hoy prácticamente completa– consistió en refinanciar la mayor parte de los vencimientos de la deuda externa del país, correspondientes a los años 1983-1984, y en obtener nuevos créditos para financiar una parte de los intereses del primero de ellos. Esta acción requirió un convenio con el Fondo Monetario Internacional, que se firmó en enero de 1983. Se ha perfeccionado y completado a través de diversas etapas en el curso del año.

La tercera línea de acción, aún no completada, consiste en buscar solución al excesivo endeudamiento empresarial. Las enormes pérdidas anticipadas por créditos irrecuperables, producto en parte de procedimientos distorsionadores del sistema financiero, que el gobierno ya no

CHILE: Relación entre tipo de cambio real y remuneraciones reales*



*donde:

$$\text{Tipo de cambio real} = \frac{\text{Tipo de cambio nominal}}{\text{IPC (Chile)}} \times \text{IPM (USA)}$$

$$\text{Remuneraciones Reales} = \frac{\text{Indice de SYS (Chile)}}{\text{Indice de SYS (USA)}} \times \frac{\text{IPM (USA)}}{\text{IPC (Chile)}}$$

Fuente: Indicadores Económicos y Sociales 1960-1982, Banco Central de Chile International Financial Statistics, Fondo Monetario Internacional, Cuadro N° 2 (IPC).

podía tolerar, obligaron en enero de 1983 a intervenir otras ocho instituciones financieras. Entre ellas se contaban esta vez las dos más grandes del país, vinculadas también a los dos mayores conglomerados financieros²⁵. El gobierno ha vuelto así a manejar más del 70 por ciento de los activos financieros, y nuevamente controla —si bien indirectamente— un segmento sustancial de las empresas más importantes del país. Tal situación no ha sido fruto de una política, vale decir de una acción deliberada del gobierno. Respondió a una emergencia y debe entenderse como tal, esto es, transitoria.

Estas tres grandes líneas de acción nacen del convencimiento de que si se evita la pérdida de reservas, manteniendo a la vez empresas financieramente viables, y se otorga una adecuada protección a la producción mediante un buen tipo de cambio, el país podrá alcanzar su reactivación sin alterar las bases del sistema institucionalizado durante el período 1973-1981, que le dio prosperidad bajo un régimen de libertad.

La gravedad de la actual crisis ha hecho emerger, sin embargo, fuertes presiones para alterar el sistema mismo y retornar a otro más intervencionista y proteccionista, que podría alcanzar, finalmente, connotaciones estatistas.

²⁵ Las instituciones intervenidas fueron los Bancos B.H.C., de Chile, Concepción, Colocadora Nacional de Valores, Internacional, Santiago, Unido de Fomento y la Financiera Ciga. El Banco Santiago y la Colocadora Nacional de Valores tenían en ese entonces vinculaciones de propiedad con el conglomerado conocido como Cruzat-Larraín. El Banco de Chile con el de Vial o B.H.C. Los demás bancos —salvo el Unido de Fomento— también estaban directamente “relacionados” con los mismos u otros conglomerados.

Es difícil emitir juicio sobre un proceso económico cuando se carece de adecuada perspectiva histórica. Se agrava esta dificultad en la ocasión presente, porque el juicio debe pronunciarse en momentos en que el país y vastos sectores del mundo están sumidos en una crisis profunda en que afloran desórdenes económicos y financieros como no se habían visto desde 1930.

Algunos errores conceptuales como la falta de control sobre el ingreso de recursos externos que permitió la fijación del tipo de cambio, la prolongada indexación de los salarios y la desaprensión de un endeudamiento que equivocó o prescindió de la capacidad de pago de las personas y del país, fueron llevadas a extremos con pertinacia increíble. Ello ha causado una situación económica angustiosa que siembra dudas sobre la validez de las demás realizaciones del decenio, muchas de las cuales cabe calificar de espléndidas.

No merecían éstas el desenlace económico actual ni los males que sufre el país. Estos últimos no son permanentes ni tampoco irreparables. Tras un período de ajustes, sin duda dolorosos, la economía del país retomará su ímpetu, revalidando los logros alcanzados, protegidos ahora por la prudencia que enseñan las penurias. Vendrá pues un período en que —con esfuerzo de ahorro— el país generará empleos y obtendrá recursos externos adicionales para consolidar una expansión sostenida y con paz social.

Una crisis mundial

No nos equivoquemos respecto del origen y significado de la “recesión mundial”. Es ésta un fenómeno complejo motivado por variadas causas, que repercute en la economía de los pueblos y ha agravado nuestra crisis local.

Entretanto en Estados Unidos ya se observa el término de su recesión. Y también en Alemania, que habiendo medido los abismos de su sistema de seguridad social, cambió de régimen político. Sin embargo, sus vecinos inmediatos, Bélgica y Dinamarca, viven arduas dificultades económicas. Japón ha experimentado sólo una leve recesión, en tanto que Francia salió a buscarla, al retroceder desde una economía moderna a otra estatista. Polonia, Bulgaria y Rumania son otros ejemplos de penurias.

En nuestro continente las dolencias de la recesión son de otro carácter, y su sello desordenado y criollista dificulta predecir la solución. Sin necesidad de identificar países es dable observar allí:

- Un absoluto desorden fiscal y un despilfarro de caudales públicos a través de empresas estatales, que alimentan la inflación descontrolada de sus pueblos.
- Grandes expansiones económicas, originadas por préstamos externos o por aportes de capital negociados discriminadamente y amparados por artificiosos proteccionismos. Tales manejos no son ajenos a procesos muy graves de corrupción.
- El colapso económico golpea, curiosamente, a países con abundantes recursos petroleros.
- Los sistemas políticos no funcionan, y la acción gubernativa se debate, a la deriva, entre la incompetencia y la impotencia.
- Se expanden las drogas, el terrorismo y la guerrilla.

Chile aparece en este cuadro como una isla —precaria, si se quiere— pero isla al fin. Al menos así lo han visto y expresado banqueros internacionales conocedores de los problemas de esta región.

Logros fundamentales

El resorte último de la economía reside en la solidez del orden político. Chile poseyó esa firmeza durante el último decenio y es indudable que esta circunstancia permitió realizar una transformación radical de nuestra institucionalidad económica. Cambió la que existía —cerrada, intervenida y retrasada— por otra que contiene muchos de los elementos de creación y progreso propios de las modernas economías de mercado.

Durante el período bajo examen se alcanzaron importantes metas: restablecimiento pleno del derecho de propiedad²⁶, libre funcionamiento de los mercados; reducción y uniformidad de los aranceles de importación, eliminándose las restricciones pre-arancelarias; liberalización del ingreso de recursos externos; satisfactoria rigurosidad en la aplicación del rol subsidiario del Estado; y, en la mayoría de los casos, establecimiento de normas generales que no permiten al gobierno el ejercicio de la autoridad en forma discrecional. Se avanzó, en suma, considerablemente, en el restablecimiento de la libertad económica individual.

²⁶ Deben señalarse como excepciones las dos leyes de reforma agraria cuya derogación está aún en trámite legislativo, y el Código de Minería cuya dictación parece inminente. (Nota: ya fue promulgado).

Paralelamente fueron atacadas con éxito las causas esenciales de nuestra inflación. Se redujo o sometió a control a las entidades semifiscales y a las empresas estatales. El programa de estabilización transformó en superávit un fuerte y crónico déficit fiscal y puso término a las presiones expansionistas del crédito del Banco Central. Sólo la crisis actual ha causado alteraciones de estos últimos factores.

Los resultados fueron, hasta 1981, espectaculares en muchos sentidos. El Producto creció a tasas nunca antes conocidas en Chile ni experimentadas consecutivamente por tan largo tiempo. La cesantía cayó a niveles normales, no obstante el fuerte aumento de productividad inducido por la competencia. La inflación se redujo a niveles internacionales. Las exportaciones crecieron a tasas sin precedentes, y las reservas nacionales superaron los 4.000 millones de dólares. La apertura de la economía permitió a vastísimos sectores el acceso a bienes, como los automóviles, de que antes sólo disponían los más pudientes, y ello generó una sensación de independencia y bienestar en vastos sectores sociales.

La libertad que hizo posible esta transformación debilitó la acción de muchos cuerpos intermedios, como sindicatos y colegios profesionales, que entorpecían la movilidad económica. Hubo cambios institucionales como la igualación de los derechos legales y previsionales de empleados y obreros, que contribuyeron al profundo cambio social ocurrido en el país.

Otra expresión de este cambio fue el advenimiento al poder administrativo de una generación joven, la cual a pesar de sus defectos, inexperiencia y pretensiones, demostró más dinamismo, ambición y dominio técnico que sus antecesores. Exhibió a la vez una fuerte disposición a guiar sus decisiones por consideraciones esencialmente técnicas, racionales y objetivas. Producto de otras modificaciones sociales es también una fuerza de trabajo más uniforme, informada y móvil y con mayor conciencia de la relación entre su productividad y su ingreso.

No obstante las dificultades del día, es perfectamente propio decir que se vive el despertar de una nueva época manifestada por fuertes ímpetus económicos. Son prueba de ello el incremento considerable del bienestar de la población por la posesión de bienes durables, el crecimiento de las exportaciones no tradicionales, así como la creación, aumento y diversificación de las fuentes productivas. No sólo se duplicó la producción de cobre desde 692 mil ton. métr. en 1970 a 1.241 mil ton. métr. en 1982, sino que se destacaron simultáneamente rubros que constituyen nuevos pilares de la economía nacional. Chile se acerca en actividades pesqueras al primer lugar en el mundo; la madera y celulosa están en fuerte expansión; la fruticultura crece aceleradamente, aunque el

valor de sus exportaciones no alcance todavía una gravitación importante. Se muestran a continuación algunos índices seleccionados de producción, de consumo y exportación por persona para los años 1970, 1973, 1974, 1981 y 1982, que comprueban el ímpetu mencionado.

	1970	1973	1974	1981	1982
Producción Comerciable de Cobre (Ton. métricas por mil personas)	77,9	78,0	93,8	97,8	110,2
Construcción (m ² por mil pers.)					
— Sector Privado (80 comunas) ¹	199,7	143,3	168,3	446,4	172,2
— Sector Público (80 comunas) ²	56,1	89,6	24,2	16,6	12,3
Energía Eléctrica (Millones de KWH por mil hab.)					
— Producción Total ³	0,85	0,93	0,97	1,08	1,11
Parque Automotriz (unidades cada mil hab.)					
— Autos y Camionetas ⁴	32,3	37,3	38,0	62,1	62,3
— Camiones ⁵	—	—	—	6,4	5,6
— Buses	1,8	1,6	1,6	2,0	1,8
Valor Exportaciones (US\$ de junio de 1982 por hab.)					
— Cobre	256,70	239,70	358,40	157,70	153,50
— Pesca	0,43	0,37	0,90	6,09	5,42
— Madera	2,72	0,96	2,55	15,04	10,85
— Papel, Celulosa y derivados	10,20	7,70	23,00	23,40	19,50
— Fruta	—	—	—	18,00	20,70

¹ Las cifras del sector privado corresponden a la edificación aprobada.

² Las cifras del sector público corresponden a la edificación iniciada.

³ Incluye producción de Endesa, Chilectra y otros productores.

⁴ Incluye automóviles particulares, stations, camionetas y furgones.

⁵ Hasta 1974 están incluidos dentro del ítem Autos y Camionetas.

Fuente: Cuadro N° 18.

También hay empresas estatales que muestran progresos muy notorios: Enap, Endesa, Codelco, el Metro, Banco del Estado y hasta el olvidado salitre. Otras, como Ferrocarriles, LAN y el carbón, siguen siendo pesadas rémoras.

Los institutos de previsión y de salud han tenido un notorio y benéfico mejoramiento con motivo de la competencia traída a estas actividades por las instituciones privadas que se crearon en el decenio. En suma, el régimen logró renovaciones muy importantes de la vida nacional, cuyos frutos habrán de perdurar durante los próximos decenios.

Sin embargo, las fallas de la política aplicada, que en lo inmediato se han traducido en una profundización de la crisis económica, generan presiones en favor de intervencionismos. Este podría ser el primer paso de un estatismo que redujera o destruyera las realizaciones fundamentales del decenio.

Persiste, lamentablemente, la confusión entre el estatismo que daña al país y la función rectora y contralora del Estado, que beneficia a la comunidad. Esa confusión indujo al propio Gobierno a desentenderse de funciones suyas esenciales. Tal circunstancia, según lo hemos dicho, revistió especial gravedad en el sector financiero, donde se produjeron, simultáneamente, un desmedido endeudamiento de las empresas, un debilitamiento de la solvencia del sistema bancario y un elevadísimo endeudamiento externo. Indudablemente no colaboró a la corrección de este proceso un sector privado que actuó en forma imprudente bajo la euforia desatada por cinco años consecutivos de alta expansión económica.

Las causas profundas de este comportamiento empresarial inconveniente, las señalamos en la introducción de este estudio.

No obstante, cabe afirmar que quedó establecido un régimen económico básicamente sólido y eficaz. Y una nueva generación con nuevas capacidades y notoria disposición para trabajar, permitirá salvar los duros escollos que, en materia económica, podría el futuro depararle al país.

Las fallas descritas de aplicación de la política han causado una crisis económica aguda que oculta momentáneamente los importantes logros del decenio. Pero tratándose precisamente de "fallas de aplicación", su corrección no es en absoluto inalcanzable. Es, por el contrario, claramente factible, y en ello se está. Exigirá, sí, del gobierno, que asuma con decisión y plenitud las funciones rectoras de la economía propias del Estado como custodio del bien común, condición sin la cual una moderna economía de mercado no se puede concebir.

Pero la acción determinante habrá de consistir en el respaldo que la sociedad sea capaz de dar al gobierno —al actual, a los que vengan. El quid reside por tanto en nuestra capacidad de "darnos gobierno" esto es, de elegir, respaldar y obedecer, a quienes deban hacer prevalecer el interés de la comunidad por sobre los intereses sectoriales y sus respectivos grupos de presión. Esta tarea y responsabilidad, incumben individualmente y por completo, a todos los ciudadanos.