

quién fijaría o cómo se determinarían los precios de los bienes si se eliminaban los controles; ¿qué evitaría el incremento exagerado del precio de los bienes esenciales (inelásticos)?, ¿qué frenaría el poder monopólico de los productores y comerciantes localizados en cada barrio o comuna?; si se reducían las barreras proteccionistas, ¿cómo subsistirían las ineficientes empresas locales ante la competencia de las importaciones? Plantear la necesidad de reducir y eliminar el déficit fiscal y público es más fácil de decir que de hacer, pues, ¿qué pasaría con las personas despedidas del sector público?, ¿cómo se neutralizaría la reacción de los funcionarios públicos ante una caída importante en sus remuneraciones reales? Por último, si se reducía el nivel de inversión pública, ¿qué garantizaba el incremento de inversión privada?, ¿cómo se resolvería el problema del desempleo?, ¿de dónde surgirían los empresarios privados "schumpeterianos"?

Suggerir precios libres, economía abierta, eliminación del déficit público y un papel preponderante del sector privado en ese contexto era ir contra la corriente. Parecía un modelo económico muy consistente, pero sólo válido en el plano teórico del pizarrón; se creía que la Realidad era distinta, y que el modelo en cuestión no iba a funcionar. Tomó bastante tiempo probar lo contrario.

LAS REFORMAS ESTRUCTURALES DE LA DÉCADA DEL 70⁴⁹

Aplicación de las reformas estructurales

La profunda crisis política, institucional, económica y social de 1973 fue utilizada como marco de referencia para una reversión completa de la actuación del Estado en la economía chilena y de las políticas de desarrollo vigentes en las cuatro décadas anteriores.

Antes de 1973, la economía chilena se caracterizaba por una larga historia de intervenciones y controles gubernamentales, y por una estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones, puesta en marcha mediante una alta protección aran-

celaria y no arancelaria y complementada con una moneda sobrevaluada. En 1973, una economía con fuerte control estatal, con un control casi total de precios y casi cerrada se transformó en una economía de libre mercado, con libertad de precios y completamente liberalizada, integrada a la economía mundial, con una presencia cada vez más predominante del sector privado. La mayor parte de las medidas de liberalización y desregulación fueron aplicadas en medio de un drástico programa de estabilización antiinflacionario.

Los análisis económicos tradicionales de las reformas estructurales post-1973 enfatizan aspectos vinculados al tipo de monetarismo (monetarismo de economía cerrada y monetarismo de economía abierta) y a la secuencia de las reformas (apertura de la balanza comercial previa a la liberalización de la cuenta de capitales; reforma fiscal previa a la apertura externa). Puesto que nuestro objetivo es identificar y analizar los cambios ideológicos profundos y de largo plazo, nos parece más conveniente utilizar como marco de análisis las modificaciones que experimenta el papel del Estado.

El Estado, y todo aquello vinculado al sector público, se transformó en la causa central de todos los problemas; mientras menor fuera su interferencia en la economía, mayor y más rápido sería el bienestar de la sociedad. Este es el trasfondo de las numerosas reformas económicas instauradas durante el régimen militar: privatizaciones y reprivatizaciones, reformas del Estado y reformas fiscales, liberalización, desregulación, apertura de la economía y autonomía del Banco Central. En otras palabras, el objetivo final apunta a que el Estado no disponga de ningún instrumento que pueda alterar la evolución óptima que genera el libre juego de las fuerzas del mercado; este tipo de entorno supuestamente estimula al sector privado a convertirse en motor dinámico del crecimiento.

En un sistema de mercados libres, en el que impera el *laissez-faire*, la función primordial del Estado debe ser la mantención de la ley y el orden; entre otras cosas ello implica la protección de la propiedad privada y velar por el cumplimiento de los contratos. Cuando el Estado se dedica a otras tareas, no está usando los recursos de manera eficiente para realizar aquello que constituye su objetivo "natural" y para lo cual posee ventajas comparativas.

Objetivos adicionales que complementan el planteamiento anterior son, en primer lugar, la modernización del Estado, lo que implica una disminución del burocratismo y del exceso de controles e intervencionismo del sector público, aumentando la operatividad del sector público. Con ello se reducirían las pérdidas de tiempo y recursos experimentadas por el sector privado en las diversas tramitaciones requeridas. La simplificación de las reglas y los procedimientos necesarios tiene una externalidad positiva importante: disminuirían apreciablemente las instancias estimuladoras del “ventajismo rentista” y de la corrupción. Por otro lado, para que el sector privado pueda evaluar correctamente sus proyectos de inversión a nivel microeconómico, la responsabilidad del Estado consistiría en la mantención de un entorno macroeconómico equilibrado, con reglas estables y permanentes. Por último, el Estado no deberá participar en absoluto en la producción de bienes, ni siquiera en los bienes sociales: sólo se preocupará de regular y velar para que se cumplan ciertos niveles mínimos de educación y salud.

La realización chilena de este modelo de *laissez-faire* con un papel protagónico para el sector privado contempla los siguientes elementos:

- La reforma del Estado, un proceso que abarca diversos objetivos en distintos períodos de la dictadura militar: a) Eliminación del Área de Propiedad Social y restitución a sus antiguos dueños de aquellas empresas y tierras expropiadas con procedimientos irregulares por parte del gobierno de la Unidad Popular; esto es lo que podría denominarse proceso de reprivatización. b) Reducción del gasto público y eliminación del déficit fiscal. c) Aumento de la eficiencia de las empresas públicas. Estos tres procesos se efectúan en la década del 70. d) Tras el colapso financiero y productivo de 1982, resulta necesario un segundo proceso de reprivatización. e) Privatización de las empresas públicas tradicionales creadas por la CORFO. f) Reformas tributarias. g) Presiones para el aumento del ahorro público.

- Flexibilización del mercado laboral, para aumentar la competitividad internacional de la economía; en la práctica, esto implicó el debilitamiento del poder sindical y la atomización de los trabajadores.

- Enalzamiento del sector privado y del agente individual. La privatización pasa a ser sinónimo de racionalización, eficien-

cia y calidad: "todo lo que hace el sector privado es óptimo y bello". Por otra parte, se postula que cada individuo es lo suficientemente maduro y responsable para captar y asumir las consecuencias de sus acciones. En este sentido, sería más ética y eficiente la proposición "ayúdate a ti mismo" que aquella que sugiere una actitud paternalista y condescendiente por parte del Estado⁵⁰.

- Lo anterior ha justificado e implicado una importante transferencia de activos reales y financieros del sector público al sector privado. Parte importante de estas transferencias está vinculada a los procesos de privatización y reprivatización, pero otra parte, probablemente bastante superior, corresponde a la socialización (o estatización) de las pérdidas del sector privado durante el colapso económico de 1982-83.

El cuadro 3.2 presenta de manera sintética el conjunto de reformas económicas instituidas durante el régimen militar en la década del 70⁵¹. El cuadro 3.3 proporciona la secuencia temporal de aplicación de estas reformas, y también tres variables (crecimiento, inflación y desempleo) que ilustran el entorno macroeconómico en el cual se realizan. Examinemos algunos aspectos de estas reformas en torno a las tres dimensiones mencionadas.

Dentro de las reformas relacionadas con el área productiva veamos separadamente el proceso de reprivatización y el de aumento de la eficiencia de las empresas públicas. El primer proceso de reprivatización⁵² transcurre en 1974; 257 empresas y alrededor de 3.700 parcelas y fundos intervenidos y/o transferidos ilegalmente al Estado (o a los trabajadores) fueron rápidamente devueltos a sus antiguos dueños. Este proceso de reprivatización no involucró transacciones monetarias; a los dueños se les solicitó que se desistieran de cualquier tipo de demanda judicial y legal (o que no iniciaran una); además, tenían que hacerse cargo de las deudas contraídas. En el sector agrícola, como se vio en el Capítulo 2, los gobiernos de Frei y Allende habían llevado a cabo un profundo proceso de reforma agraria. Con posterioridad a 1973, el 30% de la tierra expropiada fue devuelta a sus dueños anteriores, y el 20% fue rematada entre habitantes no rurales. Aproximadamente el 30% del resto de la tierra expropiada fue asignada a pequeños campesinos, pero se

CUADRO 3.2. REFORMAS ESTRUCTURALES BÁSICAS
DE LA ECONOMÍA CHILENA. DÉCADA DEL 70

<i>Situación en 1972-73</i>	<i>Post-1973</i>
<i>1. Privatización</i>	
El Estado controla más de 400 empresas y bancos.	En 1980, 45 empresas (incluyendo un banco) pertenecen al sector público.
<i>2. Precios</i>	
Control generalizado de precios.	Precios libres (excluyendo salarios y tipo de cambio).
<i>3. Régimen Comercial</i>	
Tipo de cambio múltiple.	Tipo de cambio único.
Existencia de prohibiciones y cuotas.	Arancel parejo de 10% (excluyendo automóviles).
Tarifas elevadas (promedio 94% y 220% arancel máx.).	No existen otras barreras comerciales.
Depósitos previos de importación (10.000%).	
<i>4. Régimen Fiscal</i>	
Impuesto ("cascada") a la compraventa.	Impuesto al Valor Agregado (20%).
Elevado empleo público.	Reducción del empleo público.
Elevados déficit públicos.	Superávit públicos (1979-81).
<i>5. Mercado Interno de Capitales</i>	
Control de la tasa de interés.	Tasa de interés libre.
Estatización de la banca.	Reprivatización de la banca.
Control del crédito.	Liberalización del mercado de capitales.
<i>6. Cuenta de Capitales</i>	
Total control del movimiento de capitales.	Gradual liberalización del movimiento de capitales.
El Gobierno es el principal deudor externo.	El sector privado es el principal deudor externo.
<i>7. Régimen Laboral</i>	
Sindicatos poderosos con gran poder de negociación.	Atomización sindical con nulo poder de negociación.
Ley de inamovilidad.	Facilidad de despido.
Reajustes salariales obligatorios.	Drástica reducción de salario real.
Altos costos laborales no salariales (40% de los salarios).	Bajos costos laborales no salariales (3% de los salarios).

CUADRO 3.3. SECUENCIA TEMPORAL DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES DE LA DÉCADA DEL 70

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Liberalización de Precios	■	■						
Privatización	■	■	■	■	■			
Reforma Fiscal	■	■	■	■	■			
Liberalización Comercial	■	■	■	■	■	■		
Liberalización Mercado Interno de Capitales		■						
Apertura Cuenta Capitales						■	■	■
Reforma Laboral						■	■	

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Crecimiento (%)	5,5	-12,9	3,5	9,9	8,2	8,3	7,8	5,5
Inflación (%)	369	343	198	84	37	38	31	9
Desempleo	9	16	19	18	17	17	17	16

redujeron los programas estatales que brindaban apoyo al campesinado mediante líneas de créditos especiales y asistencia técnica; por lo tanto, cerca de un tercio de estos campesinos se vieron forzados a vender su tierra y a trabajar la de los nuevos dueños.

Otro proceso de reprivatización, que transcurre entre 1974 y 1978, contempla transacciones monetarias y corresponde al desmantelamiento de la APS creada por el gobierno de la U.P. A fines de 1973, más de 400 empresas y bancos estaban legalmente bajo el control del Estado (por intervención o por propiedad). A fines de 1980, sólo quedaban unas 45 empresas (incluyendo un banco) en el sector público; las restantes habían sido reprivatizadas.

Esta venta de empresas controladas por el Estado se efectuó en medio de una grave recesión interna (el PGB de 1975 cayó en

-12,9% y el desempleo aumentó a casi 18%, después de haber alcanzado una cifra de un dígito en el año anterior), con un mercado de crédito muy estrecho. Sólo contados agentes económicos del sector privado pudieron hacer ofertas, lo que condujo a la formación de grandes conglomerados que dominaban la estructura económica mediante la propiedad y el control de las principales empresas y bancos. El Estado recibió US\$ 543 millones por la venta de esos bancos y empresas⁵³; se ha calculado en un 30% el monto del subsidio proporcionado por el Estado en este proceso de reprivatización⁵⁴. La mayoría de estas empresas fue adquirida con un pago inicial equivalente a un 10% a 20% del monto total; la CORFO proporcionó el crédito necesario para el resto. Se estimuló la concentración de la propiedad en pocos grupos a través de la venta de grandes paquetes de acciones, o incluso del 100% de las acciones de una empresa, suponiendo que este procedimiento generaría mayores precios de venta de las empresas reprivatizadas. Muchas de ellas, así como muchos bancos reprivatizados, prácticamente quebraron en 1982-83, siendo intervenidas y rescatadas por el Estado y constituyendo lo que se llamó el área "rara" de la economía⁵⁵; posteriormente vivieron una segunda reprivatización.

En cuanto al aumento en la eficiencia de las empresas estatales, tres nuevos principios rigen su comportamiento: a) El principio del autofinanciamiento, que implica que las empresas estatales no reciben transferencias o crédito del gobierno central; tampoco pueden contraer endeudamiento externo. b) El principio de comportamiento definido por la maximización de utilidades, lo cual implica dos cuestiones diferentes: se acaba el uso de las tarifas públicas como un mecanismo de subsidio, y las empresas estatales pueden comenzar a subcontratar parte de sus actividades. c) Cierta libertad para la fijación de precios en las empresas estatales. El resultado de estas medidas se observa en un período relativamente breve. En 1973, las empresas públicas tenían un ahorro negativo y un déficit de 8% y 10,4%, respectivamente (en relación al PGB); en 1976, presentaban un ahorro positivo de 1,6% y un déficit de 0,1%⁵⁶.

La reforma fiscal de 1974-75 está orientada a reducir el tamaño del gobierno y a eliminar los persistentes déficit fiscales y públicos. El gasto público experimentó una drástica contracción

a través de una severa reducción de la planilla del sector público, que se reduce del 20% del PGB (1971-72) al 15% en 1975, hasta alcanzar el 12% en 1981⁵⁷; el empleo público disminuye en un 30% durante este período. Además, se observan una caída del gasto social y de la inversión pública. Por el lado de los ingresos fiscales, en 1975 se realizó una profunda reforma tributaria⁵⁸: los impuestos fueron totalmente indexados a la inflación, utilizando una indexación mensual con respecto al IPC, y creando además una unidad tributaria especial también indexada al IPC; estas medidas prácticamente eliminaron el efecto Olivera-Tanzi⁵⁹. El impuesto de compraventa “en cascada” fue reemplazado por un sistema de impuesto al valor agregado (IVA) de 20%, que pasó a ser la principal fuente tributaria del gobierno. El IVA de 20% suprimía todas las exenciones existentes y se aplicaba a todos los bienes y servicios (domésticos e importados), incluyendo bienes de consumo básicos. Su fiscalización era más fácil, lo que reducía la evasión⁶⁰. La reforma fiscal también incluía la eliminación de impuestos sobre el patrimonio y las ganancias de capital, así como una importante reducción en las tasas aplicadas a utilidades. En síntesis, se simplificó notablemente la compleja estructura tributaria anterior.

El resultado de la reforma fiscal se evidencia en la rápida reducción de los déficit fiscales y su transformación en superávit. Los ingresos tributarios crecieron desde un 22% del PGB (1973-74) hasta un 27% (1975-77), desapareciendo los déficit fiscales crónicos y registrándose superávit fiscales desde 1979 hasta 1981.

Tras las privatizaciones y las reformas fiscal y tributaria, un tercer conjunto de medidas estaba previsto para minimizar la intervención del Estado en la economía: aquellas orientadas a la liberalización y desregulación de la economía, así como a su integración internacional.

a) Liberalización de precios. El sistema gubernamental que controlaba casi la totalidad de precios fue desmantelado muy rápidamente. A un mes del golpe militar, el Decreto Ley 522 eliminó la gran mayoría de los controles de precios. Sin embargo, al mismo tiempo se estableció una breve lista de precios fijos, en su mayor parte bienes alimenticios y tarifas de servicios públicos; más adelante se liberó la mayor parte de los precios de esta lista⁶¹.

b) Liberalización del mercado financiero nacional. Las tasas de interés (que siempre habían estado controladas) se liberaron a partir de 1975. Además, se eliminaron las restricciones selectivas y cuantitativas para el crédito bancario, se redujo el financiamiento preferencial para pequeños empresarios y campesinos, se disminuyeron los requisitos de reserva obligatoria para los bancos comerciales, se permitió la operación de instituciones financieras no bancarias (las financieras) y se facilitó asimismo la operación de los bancos extranjeros. Esta liberalización del mercado financiero interno se llevó a cabo con bastante celeridad, y en 1977 estaba casi concluida. El Banco del Estado, por ejemplo, el más importante y que pertenecía al sector público, vio reducida su participación en el mercado crediticio interno desde casi 50% a comienzos de los setenta a 14% hacia 1981⁶².

c) Flexibilización del mercado laboral. Antes de 1973, la legislación laboral contemplaba una ley de inamovilidad, aumentos obligatorios de salarios, salarios mínimos, compensaciones relativamente altas para los trabajadores, constantes elementos nuevos en los costos no salariales de la mano de obra, etc. Esta legislación laboral, además, fue aplicada en un contexto en el cual los sindicatos tenían un poder de negociación relativamente alto y creciente. Los principales elementos de la reforma a esta legislación laboral fueron los siguientes: los sindicatos y los trabajadores perdieron su poder de negociación⁶³, se flexibilizaron los reglamentos referentes a inamovilidad laboral, bajó notoriamente el aporte previsional pagado por los empleadores (de 40% en la década del 60 a menos de 3% en los años 80), y se registró una reducción general de los costos no salariales de la mano de obra. Durante parte importante de este período (1973-82) existieron reglamentos gubernamentales para la indexación de salarios, pero el mismo gobierno redujo el nivel del salario real en más de un 30% entre 1973 y 1975.

La integración de la economía local a la economía mundial, por su parte, implicaba sustituir la estrategia de “desarrollo hacia adentro” (ISI) por la estrategia de “desarrollo hacia afuera”; los precios relativos domésticos se alinean según los precios relativos internacionales, y el país se especializa en la producción de aquellos bienes en los cuales tiene ventajas comparativas. De esta manera, el Estado no puede interferir en la asignación de recur-

sos, porque los precios relativos son exógenos al país. La liberalización de la balanza comercial logra este objetivo⁶⁴.

La apertura de la cuenta de capitales busca la integración financiera de Chile a los mercados internacionales. Para una pequeña economía abierta, la política cambiaria adecuada sería la de tipo de cambio nominal fijo; éste actuaría como ancla nominal de la economía. Según el enfoque monetario de balanza de pagos (EMBP), si esta pequeña economía enfrenta una oferta muy elástica de crédito externo, la cantidad de dinero local pasa a ser endógena si no hay políticas de esterilización, y la tasa de interés (y no el tipo de cambio) constituye el mecanismo automático que equilibra la balanza de pagos. Según este enfoque, la cuenta de capitales desempeña un papel central en la resolución del problema de desequilibrio externo: para que se genere un flujo de capitales financieros hacia el país debe dejarse incrementar libremente la tasa de interés.

La gran ventaja de una pequeña economía abierta que funciona de acuerdo al EMBP es que posee una regla simple y muy visible: el nivel del tipo de cambio nominal. Cualquier alteración de esta regla es inmediatamente percibida por todos los agentes económicos.

Dada la elevada tasa de inflación que heredó el régimen militar, se hubiera esperado que el control de la inflación fuera la primera prioridad como objetivo económico; *ex-post*, es interesante observar que fue realmente la realización de las reformas estructurales descritas el principal logro económico de la década del 70.

En cuanto a la inflación, es sorprendente todo lo que se hizo para controlarla y todo lo que ésta se resistió. Brevemente, repasemos el programa de estabilización antiinflacionaria⁶⁵: al comienzo (fin 1973-principios 1974), se decretó una casi completa liberalización de precios; esta liberalización abrupta supuestamente constituía un mecanismo estabilizador, pues en cuanto los precios libres hubieran alcanzado su nivel de equilibrio la inflación se detendría. En 1974, hay sólo 33 precios controlados; en 1976, menos de 10, pero todavía la inflación anual alcanza los 3 dígitos. Durante 1975 se aplica un programa estabilizador basado en el enfoque monetario de economía cerrada, según el cual la inflación es producida por la expansión monetaria, la que a su

vez es causada por el déficit fiscal (en 1973 y 1974 hay niveles de déficit fiscal de 2 dígitos (% del PGB)); en consecuencia, la disciplina fiscal y el control monetario son los elementos básicos de la lucha contra la inflación. El programa contempla severos shocks fiscales y monetarios; el PGB cae en -12,7% y el desempleo supera el 15%. Pero, a pesar de la gran reducción del déficit fiscal (1,8% del PGB en el año 1977), la tasa de inflación aún supera el 80% anual en 1977. En 1978 se pone en marcha un nuevo programa estabilizador, esta vez basado en el enfoque monetario de economía abierta, en el cual el mecanismo central para reducir la inflación es el tipo de cambio. Este es usado como un ancla nominal para guiar las expectativas inflacionarias: un tipo de cambio nominal fijo supuestamente genera la igualación entre la inflación interna y la externa. En 1979 se instaura un tipo de cambio nominal fijo que dura 3 años; finalmente la inflación se reduce al nivel de un dígito en 1981.

En síntesis, la inflación tardó *ocho años* en disminuir al nivel de un dígito. La principal explicación para este lento proceso apunta hacia la inconsistencia (desde 1978 en adelante) en los criterios de indexación del tipo de cambio y de los salarios; mientras el tipo de cambio tiene una indexación según la inflación futura (*crawling peg* activo), los salarios tienen una indexación según la inflación pasada⁶⁶. Pero justamente la inflación se reduce cuando rige esta inconsistencia de política económica (1978-81), por lo que habría que explicar realmente por qué se redujo la inflación a pesar de ella.

Aún no está resuelto, por lo tanto, el dilema del lento descenso de la inflación en la década del 70. A nuestro juicio, hay dos factores que habría que incluir en la explicación. Uno de ellos es el shock de oferta generado por la liberalización del mercado doméstico de capitales, que generó altas tasas de interés nominales y reales; estas tasas se mantienen persistentemente a altos niveles durante años. El otro factor está vinculado a la liberalización de la cuenta de capitales: el gran flujo de crédito externo expandió la disponibilidad de recursos monetarios domésticos e indujo un aumento sustancial y sostenido del gasto interno.

Las Fuerzas Armadas y los economistas de Chicago

Muchos de los cambios más amplios y profundos aquí comentados fueron implantados en un breve período (2 a 4 años) por un grupo de economistas chilenos conocidos como los *Chicago boys*⁶⁷. El esquema de liberalización económica y privatización fue impuesto en medio de serias restricciones políticas y en un ambiente de represión a los derechos humanos. ¿Qué elementos determinaron el alto grado de afinidad entre el poder centralizado de la dictadura militar y el esquema de descentralización económica de libre mercado? ¿Qué permitió a los economistas de Chicago reestructurar completamente la economía sin resistencia alguna por parte de la comunidad empresarial? ¿Podrían haber hecho lo mismo bajo un régimen democrático?⁶⁸

Parece extraño que una dictadura de las Fuerzas Armadas, en la cual todo el poder está centralizado jerárquicamente, apoye un modelo económico basado en la descentralización y la atomización de las decisiones económicas, y que afirma que todo lo relacionado con el Estado es ineficiente. Sin embargo, los militares y los economistas de Chicago comparten el mismo proyecto de “salvar a Chile”: los militares se sienten los protectores del país, y los economistas de Chicago se consideran los poseedores de la fórmula para maximizar el bienestar de la sociedad chilena⁶⁹.

Tanto los militares como los economistas de Chicago se consideran tecnócratas. En sus respectivas especialidades, el concepto de clase social es irrelevante; sus políticas económicas se caracterizan por el uso de reglas claras, homogéneas y parejas, que no favorecen los intereses de ninguna clase en particular⁷⁰. Los militares sentían haber salvado a Chile de convertirse en un país comunista, y los *Chicago boys* afirmaban tener la receta para transformar a Chile en un país altamente desarrollado, en el cual se erradicaría para siempre la amenaza comunista. Además, los militares no confiaban en los políticos; por esta razón se cerró el Congreso, se suspendió la Constitución, se prohibieron los partidos políticos y los líderes opositores fueron encarcelados o exiliados. El contexto político era un paraíso para los tecnócratas; los economistas de Chicago creían ser poseedores del enfoque correcto para los problemas económicos de Chile puesto que su

análisis “científico” no estaba distorsionado por consideraciones políticas.

El modelo burocrático-autoritario de O'Donnell (1972) explica el surgimiento de las dictaduras militares en América Latina en las décadas del 70 y del 80. Tras la crisis de fines de los 60, con el fracaso económico de los gobiernos democráticos y la falta de entendimiento de los políticos, surgen en la región gobiernos autoritarios asesorados por tecnócratas, que se caracterizan por la represión política y la exclusión de la participación democrática; su objetivo es el progreso económico ordenado y la modernización del país. La combinación militar-tecnócrata aísla al gobierno y a la economía de la agitación política y de las presiones de *lobbies* y grupos de interés. Las Fuerzas Armadas crean las “condiciones” para que el proceso económico no sea perturbado por el proceso político; los tecnócratas aplican las políticas adecuadas para estimular el crecimiento.

Se ha señalado que las dictaduras militares latinoamericanas no son en absoluto equivalentes a los fascismos europeos de la década del 30. Las primeras tienen como objetivo central lograr “la apatía civil”, puesto que temen a la movilización de masas, incluso la de sus simpatizantes; además, no fomentan la constitución de partidos políticos que actúen como nexo entre el Estado y la sociedad civil. Las FF.AA. no necesitan partidos políticos ni representantes de los civiles; son jerárquicas y son las garantes del orden⁷¹. Aquí rige la aplicación del principio de ventajas comparativas: las FF.AA. se preocupan de los aspectos políticos y éticos, mientras que los tecnócratas se dedican a la cuestión económica.

Los economistas de Chicago contaron con el pleno apoyo del general Pinochet para desarrollar el nuevo modelo económico. Dada la prolongada permanencia del general Pinochet en el poder, el modelo económico se mantuvo a pesar de los fuertes costos sociales que implicaba. Los hombres de negocios y los empresarios no reaccionaron, a pesar de que muchos de ellos sufrieron pérdidas económicas: en un régimen represivo, cualquiera que da a conocer abiertamente su desacuerdo paga un alto costo. Además, el gobierno anterior había sido considerado por los empresarios como un “régimen de los trabajadores”, que constituyó una seria amenaza a la propiedad privada y a los fundamentos del sistema capitalista; ahora percibían al gobierno

militar como “su gobierno” y, aunque las reformas y los cambios de política podían implicar pérdidas a corto plazo, la situación en general sugería buenas perspectivas para la obtención de beneficios en el mediano y en el largo plazo.

Los mismos responsables de las reformas económicas reconocen que “con un régimen democrático no habríamos hecho ni la quinta parte de lo que hicimos”⁷². La eliminación de determinados gastos públicos, subsidios, exenciones tributarias, de la estructura arancelaria discriminatoria, etc., habría encontrado la oposición de los políticos y los grupos de poder. Por otra parte, estos economistas no se preocupan de los costos económicos y sociales de las reformas⁷³; tampoco emiten juicio alguno respecto del contexto político.

Exitos del Modelo Económico

Hacia comienzos de los 80, las reformas liberalizadoras habían producido el nuevo “milagro económico chileno”⁷⁴. El cuadro 3.4 resume los indicadores escogidos como evidencia de este “milagro”.

a) La tasa de inflación, que ascendía a más de 600% al año durante 1973 (más del 1.000%, según el IPM), bajó a menos del 10% en 1981 (o a -3,9%, según el IPM).

b) La tasa promedio anual de crecimiento económico llegó casi a 8% durante el período 1976-81.

c) La exportación total aumentó entre 3 a 4 veces (en dólares corrientes) durante 1973 y 1980/1981, alcanzando la cifra récord de US\$ 4.705 millones en 1980. Sin embargo, el aumento de exportaciones no tradicionales fue más impresionante, porque en 1973 éstas sólo alcanzaban los US\$ 100 millones, y en 1980 habían subido a más de US\$ 1.800 millones.

d) Las reservas internacionales del Banco Central aumentaron de US\$ 167 millones en 1973 a US\$ 4.074 millones en 1980.

e) El déficit público (excluyendo la APS), que había alcanzado la impresionante cifra de 21,0% del PGB en 1973, registró *superávit* de 5,5% y 2,9% en 1980 y 1981, respectivamente.

f) Los salarios reales aumentaron en 9% por año durante la mayor parte de los “años del milagro”⁷⁵.

CUADRO 3.4. INDICADORES DEL "MILAGRO ECONÓMICO CHILENO"

	1973	1980	1981
<i>Inflación anual (%)</i>			
IPC (revisado)	606,1	31,2	9,5
IPM	1.147,1	28,1	-3,9
<i>Crecimiento económico (PGB)</i> (porcentaje)	-4,3	7,8	5,5
<i>Exportaciones (millones de US\$)</i>			
Exportación Total	1.309	4.705	3.836
Exportación no tradicional	104	1.821	1.411
<i>Reservas internacionales</i> (millones de US\$)	167	4.074	3.775
<i>Déficit presupuestario</i> (porcentaje PGB)	21,0 ^a	-5,5 ^b	-2,9 ^b
<i>Aumento anual de salarios reales (%)</i>	-25,3 ^c	8,6	9,0

Fuente: Ministerio de Hacienda; Banco Central (1986); Cortázar y Meller (1987).

^a Excluye el déficit del APS.

^b Una cifra negativa indica superávit.

^c Corresponde a los tres primeros trimestres de 1973.

Este "milagro económico" estuvo asociado a un "boom de importaciones" y a un "boom especulativo". En cuanto al primero, el cuadro 3.5 muestra algunos indicadores ilustrativos⁷⁶: la tasa de crecimiento anual de las importaciones (según Cuentas Nacionales) en el período 1976-81 fue de 21,8%; las importaciones de bienes de consumo alcanzaron una expansión anual promedio cercana al 40% en ese período. Esta tasa es muy superior a aquella observada para las importaciones de bienes de capital (15,8%) y bienes intermedios (11,3%).

El sector financiero tiene un papel primordial en el boom especulativo, por cuanto éste se sostiene e incrementa sólo si existe una oferta de crédito que lo sustente. En consecuencia, la relativamente abundante disponibilidad de crédito de fácil acceso explica cómo se sustenta y cómo se propaga un boom de estas características. Pero la existencia de "crédito fácil" no explica totalmente qué es lo que llevó a los agentes económicos a endeudarse y gastar al ritmo y a los montos a los cuales lo hicieron.

CUADRO 3.5. INDICADORES DEL BOOM DE IMPORTACIONES. 1976-81

	Año 1976		Año 1981	Crecimiento
	Millones US\$ corrientes	Millones US\$-1981 ^a	Millones US\$ corrientes	Anual ^b %
Importaciones Totales	1.776	1.885	6.364	27,5
Importaciones Bienes Consumo	229	367	1.907	39,0
Importaciones Bienes Consumo no Alimenticio	127	204	1.167	41,8
Importaciones Automóviles	54	87	428	37,7
Importaciones Bienes Capital	375	601	1.250	15,8
Importaciones Bienes Intermedios	1.172	1.879	3.207	11,3

Fuente: Banco Central. Los valores corresponden a importaciones CIF.

^a Para la deflatación se ha utilizado el IPM-EE.UU.

^b Estas tasas de crecimiento anual han sido calculadas utilizando dólares constantes (1981).

Son otros los factores que incidieron en el boom especulativo de 1976-1981⁷⁷. Por un lado, el elemento propagandístico, que continuamente enfatizó dos aspectos: el consumismo y el “milagro económico”. Por otro, el elemento visual, por el cual la avalancha de productos importados que llenan las vitrinas y las calles, así como el boom de la construcción de espectaculares centros comerciales y departamentos de lujo (“todo importado”, menos el sitio), proporcionarían la evidencia empírica para el elemento propagandístico. También el repentino acceso al “crédito fácil” de numerosos agentes económicos, que se sienten deslumbrados ante la posibilidad de “comprar hoy y pagar mañana”; quienes siempre habían tenido serias dificultades para obtener pequeños préstamos tienen que haberse encandilado ante esta nueva experiencia en la que “cada banco es un banco amigo”, y donde, si solicita un crédito de 100, le sugieren que mejor se lleve 200.

Mientras el boom del consumo del año 1971 fue financiado con emisión monetaria interna, el boom del consumo del “milagro económico” fue fundamentalmente financiado mediante endeudamiento externo. La drástica reducción de este crédito externo en 1982 y años posteriores acabó bruscamente con el auge económico de la década del 70.

EL COLAPSO ECONOMICO Y FINANCIERO DE 1982-1983

La crisis de 1982-1983

En 1982, el “milagro económico” chileno dio paso a la peor crisis de la economía chilena en los últimos cincuenta años. Ese año el PGB cayó en 14,4%, y la tasa de crecimiento económico también fue negativa para 1983 (cuadro 3.6); la industria y la construcción registraron tasas de crecimiento negativo de -21,1% y -23,4%, respectivamente.

El promedio anual de quiebras en el período 1975-81 fue de 277; esta cifra aumentó a 810 en 1982. Además, durante ese año la verdadera situación de angustia financiera se disfrazó mediante continuos préstamos bancarios a clientes insolventes (principalmente empresas relacionadas o asociadas a los propietarios de bancos). Esta situación explotó a comienzos de 1983 cuando el gobierno liquidó tres bancos, intervino cinco de los principales bancos comerciales y el Banco Central debió ofrecer extensos créditos al resto, con el fin de proveerlos de liquidez de corto plazo; la “cartera mala” o préstamos incobrables del sistema bancario superaban en tres a cuatro veces el patrimonio del banco. En resumen, la mayoría de los agentes había excedido ampliamente los límites de endeudamiento razonable y sus dificultades (e imposibilidades) respecto del pago de dichos préstamos afectaba a la economía en su conjunto.

Por otro lado, el desempleo efectivo (que incluía programas especiales de empleo público en los que los beneficiados recibían entre US\$ 20 y US\$ 40 por mes como indemnización de cesantía) superó el 30% en 1983.

El Banco Central registró una pérdida de sus reservas internacionales, que a fines de 1983 equivalían al 53,6% del nivel que tenían en 1981. En cuanto a la deuda externa, a fines de 1977 ésta ascendía a US\$ 5.200 millones; a fines de 1982, había alcanzado la suma de US\$ 17.100 millones. En 1983, su monto era aproximadamente un 13% superior al PGB.

El presupuesto fiscal, que había alcanzado un superávit en 1980 y 1981 (véase cuadro 3.4), registró un déficit de 2,3% y 3,0% en relación al PGB durante 1982 y 1983, respectivamente.