

la interacción persistente entre los intereses económicos y políticos y la incapacidad para resolver los problemas económicos reales terminan por minar y destruir la democracia.

LAS PROPOSICIONES ECONOMICAS DE LOS ECONOMISTAS ORTODOXOS⁴³

La intervención del Estado en la economía genera distorsiones e ineficiencias; la situación extrema alcanzada durante el gobierno de la U.P. permite visualizar claramente este fenómeno, que se arrastra por varias décadas. Más aún, esta actuación del Estado ha sido justificada en aras de superar la pobreza y reducir la situación inequitativa del ingreso; el resultado obtenido es justamente el contrario. En síntesis, el Estado es el problema y no el mecanismo de solución; su transformación en un Estado subsidiario será la base del crecimiento económico. Este es el credo de los economistas ortodoxos.

Más en detalle, el lento crecimiento de la economía chilena es inducido por una mala asignación de recursos, producto de políticas económicas deficientes, principalmente las políticas cambiaria, arancelaria, tributaria y de precios.

La política cambiaria se ha caracterizado por mantener un tipo de cambio sobrevaluado que origina déficit crónicos de balanza de pagos. Dicha situación ha conducido al diseño de una política arancelaria para frenar las importaciones, evitando así la pérdida de reservas internacionales. El aumento de los aranceles se concentra en aquellos bienes cuyos precios al gobierno no le preocupa que suban: los bienes considerados suntuarios y prescindibles. La combinación de estas dos políticas subsidia la importación de los bienes considerados esenciales, distorsionando los incentivos proporcionados al sector productivo nacional, pues lo induce a concentrarse en la producción de bienes suntuarios y prescindibles; los precios relativos resultantes desestimulan la producción de bienes esenciales consumidos por la mayoría.

La política de control de precios complementa la acción de las políticas cambiaria y arancelaria y exagera los efectos nocivos sobre la asignación de recursos. En efecto, los bienes de

primera necesidad son los que están sujetos a un control más estricto de precios; en cambio, “los bienes suntuarios son generalmente dejados fuera de los controles de precios, pues ningún gobierno se siente obligado a proteger a los consumidores de más altos ingresos”.

En consecuencia, para evitar el derroche de las escasas divisas existentes en el país el gobierno aplica un conjunto de políticas cuyo resultado es “la producción de bienes importables con un costo varias veces superior al necesario para producir bienes exportables, con cuyo valor se podrían importar aquellos bienes en mayor cantidad”; con este tipo de desarrollo económico, “el país queda supeditado a la tasa de crecimiento de su pequeño mercado interno, y por ende alejado del enorme desarrollo de los mercados mundiales y del consiguiente avance de la tecnología”.

Otros precios distorsionados son aquellos correspondientes a los factores productivos. Las políticas de remuneraciones y previsión social distorsionan el precio de la mano de obra; “aumentos de remuneraciones superiores a los aumentos de productividad y el alto costo del sistema previsional han elevado sustancialmente el costo del trabajo como factor productivo”. Por otro lado, el control de la tasa de interés, cuyo nivel real ha llegado a ser negativo y complementado con un tipo de cambio sobrevaluado, disminuyen el costo relativo del capital. Esta combinación de precios de los factores productivos induce a la sustitución de trabajo por capital, lo que explica la lenta creación de puestos de empleo productivos.

La política tributaria, que “ha estado dirigida a obtener el máximo ingreso fiscal posible”, también ha distorsionado la asignación de recursos a través del “establecimiento de impuestos discriminatorios o por el exceso de ‘franquicias’ tributarias que se otorgan con fines específicos”. Además, “es conveniente que el nivel tributario general no sea exageradamente elevado como para frustrar las posibilidades de ahorro del sector privado”.

Este conjunto de “políticas erradas” es el responsable del lento crecimiento de la economía chilena; como se ha dicho, ha llevado al Estado a asumir la función de generador de empleo y a hacerse cargo de elevar el nivel de inversión. La consecuencia final es un impresionante incremento en el gasto público, produ-

ciendo déficit fiscales crónicos que constituyen la base del persistente fenómeno inflacionario.

El corolario de este proceso de creciente presencia del Estado en la esfera económica es un mal uso del poder político. “El excesivo poder del Estado ha quedado en evidencia durante el gobierno de la U.P., al demostrarse cómo se puede usar para aniquilar al adversario político y halagar —a costa de la economía— a la masa ciudadana para adquirir el poder total y permanente”. En consecuencia, resulta imprescindible reformar la organización económica, social y política de Chile, “de tal modo que la intervención del Estado —cuando se justifique— no se realice a través de autoridades discrecionales sino que indirectamente, a través de normas claras, conocidas y de aplicabilidad general que sean, por lo tanto, impersonales”. El sistema descentralizado de mercados competitivos es la solución óptima en este contexto.

Los principios globales para reorganizar la estructura económica chilena son los siguientes: a) Establecimiento de la siguiente tríada: vigencia del mercado, apertura al comercio exterior y aplicación de políticas generales; es decir, un modelo descentralizado en el que los agentes económicos toman decisiones independientemente de la autoridad central⁴⁴. b) El papel de los incentivos económicos es fundamental para estimular una alta productividad en el trabajo, y para provocar elevados niveles de ahorro e inversión. Para que estos incentivos económicos puedan operar es necesaria la eliminación de todo tipo de controles. c) El mercado es el mecanismo óptimo para la asignación de recursos, y “*es preferible* que el sector privado sea quien canalice esos recursos”; el Estado debiera abocarse a “corregir o eliminar las distorsiones que ocurran en el funcionamiento del mercado, sin tratar de sustituirlo”⁴⁵. d) El gasto público debiera expandirse a una tasa inferior a la del PGB; “esto congelaría la estructura relativa actual entre sector privado y sector público”⁴⁶. Para ello se requiere, por razones más bien prácticas que teóricas, un déficit público igual a cero.

Lo anterior supuestamente se condensa en la noción del “Estado subsidiario”. “La función de las autoridades económicas es la creación de las condiciones que generen los incentivos adecuados que estimulen al sector privado a emprender un número creciente y variado de actividades”.

En términos más específicos, las políticas sugeridas por los economistas ortodoxos son las siguientes: i) establecer la “libertad de precios en todas aquellas actividades en que exista un nivel razonable de competencia interna y/o externa”⁴⁷; “la existencia de precios libremente determinados por la competencia tanto de productores como de consumidores refleja la escasez relativa de los bienes”, ii) políticas de comercio exterior: “elevar el tipo de cambio a un nivel real y mantenerlo alto a través del tiempo”, “rebajar los aranceles en grado importante” (...) “llegando en el menor plazo posible a una tarifa *única* de alrededor del 30%”, “abolir las prohibiciones de importación”, “crear mecanismos de promoción de exportaciones”, “diseñar una política *racional* de endeudamiento externo”, iii) solución al déficit fiscal, con especial énfasis en “poner fin a los déficit de las empresas estatales”, “imponer sobriedad en las remuneraciones del sector público”, “reducir el gasto fiscal”, “eliminación de los subsidios fiscales con la sola excepción de los programas sociales y redistributivos”, “cambiar el impuesto a la compraventa por el IVA (impuesto al valor agregado)”, y iv) creación de un mercado de capitales eficientes en el que haya una tasa de interés (nominal) libre; flexibilidad para la creación de nuevas instituciones financieras.

Esta lista de políticas globales y específicas parece actualmente un conjunto de lugares comunes. Sin embargo, cada una de las medidas enunciadas constituía por separado una reforma profunda para la época; el programa completo era, simplemente, *revolucionario*⁴⁸.

En efecto, a nivel conceptual, en la década del 60 se había destacado y privilegiado la planificación en desmedro del mercado; la existencia de externalidades y fallas del mercado había sido sobreenfatizada; en un contexto de muchas distorsiones, los precios sociales eran muy diferentes a los precios de mercado (para una asignación eficiente de recursos, interesan los precios sociales). Además, según la teoría del Segundo Mejor Optimo (*Second Best*), no es obvio que la eliminación aislada de cada distorsión incremente la eficiencia global. Por otra parte, la memoria histórico-económica sólo registraba controles de precios, control del crédito y de la tasa de interés, aranceles elevados y barreras no tarifarias, etc. En consecuencia, no era fácil explicar

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-