

SEGUNDA PARTE

EL EXPERIMENTO NEOLIBERAL EN CHILE: 1973-82

CAPÍTULO II

EL EXPERIMENTO NEOLIBERAL: UNA SÍNTESIS CRÍTICA*

Durante la década del setenta, en el Cono Sur de América Latina se estrenaron modelos económicos que se ubican en el extremo neoliberal del espectro de opciones de estrategias a las cuales los países en desarrollo podían recurrir entonces. El ejemplo de mayor ortodoxia neoliberal lo ofrece el modelo impuesto en Chile en el período que se inicia en 1973 y concluye en 1982¹.

Por cuatro razones el experimento realizado en Chile reviste gran significación. Primero, Chile se caracterizó por su larga tradición democrática, y el amplio pluralismo prevaleciente en sus instituciones y en el comportamiento de sus ciudadanos. En septiembre de 1973, se estableció un régimen dictatorial a cuyo amparo se desarrolló el modelo neoliberal. Bajo ese régimen, los ejecutores del modelo económico dispusieron de una autonomía excepcional para diseñar, poner en práctica y ajustar su acción. Segundo, se trata del principal caso de aplicación moderna de ortodoxia monetaria, por su pureza, profundidad y extensión de su cobertura. Tercero, su prolongada vigencia (1973-82) ofrece un terreno amplio para la evaluación de sus efectos. Cuarto, el caso fue profusamente publicitado como un éxito, con el apoyo

* Publicado en *Colección Estudios CIEPLAN* 9, Santiago, diciembre de 1982; y en *World Development*, vol. 11, N° 11, noviembre de 1983. Agradezco los comentarios de Eduardo García, Ricardo Lagos, Joseph Ramos, Jaime Ruiz-Tagle, Roberto Zahler y de investigadores de CIEPLAN, en particular de José Pablo Arellano, René Cortázar, Alejandro Foxley y Patricio Meller.

1 El modelo se ha denominado también ortodoxo o monetarista global. El oficialismo también lo tituló economía social de mercado. Esta denominación la identificó erróneamente con experiencias como la de la República Federal Alemana, las que otorgan un papel protagónico a los aspectos sociales y a su complementación con la dimensión económica; son humanistas a diferencia del economicismo neoliberal.

de personeros de ciertos medios financieros, algunas instituciones internacionales, y círculos que parecían priorizar la libertad económica a cualquier precio, por sobre otras dimensiones de la actividad humana. El experimento, con frecuencia, fue expuesto por esos medios como el camino que debieran seguir otros países en desarrollo. Por lo tanto, conocer las verdaderas características del modelo y los resultados que provocó, reviste una significación que trasciende el caso particular de Chile.

En este capítulo nos concentraremos en la dimensión económica, examinando los rasgos más característicos del modelo (sección 1). Luego se analizan las políticas aplicadas en tres áreas estratégicas para el modelo, como son el programa antiinflacionario, la reforma del sector financiero y la apertura al exterior (sección 2). En seguida se exponen los principales resultados registrados en lo que respecta a la producción nacional, a la distribución del ingreso y patrimonio, y a la conexión con el futuro que involucran los resultados obtenidos, en particular por las consecuencias que se observan en el proceso de ahorro-inversión (sección 3). El capítulo termina con un breve recuento de lecciones, que se derivan de este experimento neoliberal-ortodoxo.

Los resultados de nuestra evaluación muestran la incapacidad que exhibe el neoliberalismo en tres áreas estratégicas que le impiden funcionar eficazmente en las economías en desarrollo. Primero, la heterogeneidad de las estructuras productivas, los problemas sectoriales y regionales y las persistentes segmentaciones de los mercados constituyen obstáculos insalvables para la eficacia de políticas económicas globales por sí solas; un segmento creciente, pero minoritario, de elevada productividad, coexistió con numerosas quiebras, deterioro de ingresos y calidad del empleo de la mayoría de la economía. Segundo, la desigualdad inicial imperante entre los agentes económicos, que son lanzados indiscriminadamente a competir entre sí, conduce a que la liberalización y privatización generalizada, y la "neutralidad" impuesta a las políticas, acentúe la concentración del poder económico. Tercero, la presencia de tendencias desestabilizadoras y asimétricas en los procesos de ajuste, en el contexto macroeconómico creado por el monetarismo-ortodoxo, han hecho que éstos resulten notablemente procíclicos, cos-

tosos en lo social y en lo económico. El marco macroeconómico resultante tendió a privilegiar en la práctica las fuerzas especulativas en desmedro de la formación de capital y del desarrollo productivo.

1. RASGOS CENTRALES DEL MODELO

En América Latina se han registrado muchos intentos de establecer políticas económicas que conceden al mercado un papel mayor que el que habían tenido precedentemente². Ello, sin embargo, puede involucrar intensidades muy diversas del ámbito de acción del mercado, del papel del Estado, de formas de propiedad de los medios de producción y de participación de las distintas fuerzas sociales en las decisiones centrales y en la distribución de los frutos del desarrollo.

Es indiscutible que en 1973 prevalecían en Chile sustanciales desequilibrios macroeconómicos que era indispensable corregir. Asimismo, la economía estaba sobreintervenida, con excesivos controles microeconómicos sobre empresas privadas y públicas. Ilustrativas al respecto resultan las autocríticas planteadas a través de 1972-73 por diversos personeros de la Unidad Popular, la coalición gobernante con el Presidente Allende (Bitar, 1979, cap. V).

La magnitud de los desequilibrios y la inorganicidad del intervencionismo público facilitó que el enfoque neoliberal-ortodoxo se abriese camino después de septiembre de 1973. Así, en Chile, a diferencia de otras experiencias autoritarias en América Latina, se impuso una versión extrema del monetarismo integral (véase Foxley, 1982, cap. 2). El modelo bajo estudio constituyó un caso extremo por la amplitud del papel asignado al mercado, por la privatización profunda de los medios de producción y por el cambio impuesto sobre la organización social del país. Diversos canales de participación y desarrollo social, surgidos en el continuo proceso de democratización registrado en Chile en los de-

2 Las experiencias de Chile en 1952-70 se examinan en Ffrench-Davis (1973). Una comparación con las reformas posteriores en América Latina se desarrolla en Ffrench-Davis (1999).

cenios precedentes, fueron suprimidos, controlados o desarticulados después de 1973.

Con la aplicación del modelo se registraron cambios sustanciales en el papel desempeñado por el sector público en la actividad económica. Se postuló su retiro generalizado, paulatino o abrupto, del amplio campo que cubría. Ello abarcó la propiedad pública³, el papel activo en el desarrollo y la orientación de las políticas económicas indirectas, respecto de las cuales se planteó que debían ser absolutamente "neutrales"⁴. La concepción de Estado subsidiario se aplicó con una delimitación notablemente estrecha y presupuestando que el mercado podría asumir numerosas funciones que de hecho no pudo cumplir satisfactoriamente.

Para llevar adelante las transformaciones estructurales de la acción pública no se esperó a tener resueltos los graves desequilibrios y distorsiones coyunturales que enfrentaba la economía chilena. Se juzgó, entonces, que una demora en iniciarlas podría involucrar perder la oportunidad propicia que ofrecía el marco político autoritario y el ambiente antiintervencionista prevaleciente en ese momento entre extensos sectores sociales traumatizados, entre otros, por los graves problemas de abastecimiento y burocratismo en el período previo al golpe. Por otra parte, los partidarios del modelo sustentaban que el subdesarrollo vigente habría sido resultado de políticas estatizantes e intervencionistas aplicadas tanto en el régimen del Presidente Allende como en los cuarenta años precedentes, cruzando por gobiernos que cubrieron todo el espectro político nacional⁵.

3 No obstante la intensidad de la privatización en 1982, la propiedad pública aún era más importante en Chile que en varios países latinoamericanos. La norma, sin embargo, fue la pasividad que se le imprimió a las empresas públicas. El caso de la empresa estatal del cobre, que se expone más adelante, es ilustrativo al respecto.

4 Los perfiles más extremos del modelo no se observaron en su totalidad al inicio. El equipo económico fue conformándose y consolidando su hegemonía entre 1973 y 1975, e imponiendo paralelamente su ortodoxia.

5 Véanse al respecto citas de diversos personeros oficiales en DIPRES (1978) y en Moulián y Vergara (1979).

Las principales transformaciones económicas se localizaron en los campos fiscal, financiero, laboral, relaciones económicas con el exterior, y propiedad pública de los medios de producción; más adelante se realizó también una profunda reforma previsional. En todas estas áreas, el campo de acción económica del sector público se restringió de manera persistente a través del período bajo estudio (Vergara, 1981).

La política fiscal comprendió una reforma tributaria y una reestructuración y reducción de la mayor parte del gasto público. La reforma tributaria incluyó la eliminación del impuesto al patrimonio y a las ganancias de capital y la reducción del gravamen a la renta de las empresas. En cambio, se completó el establecimiento del impuesto al valor agregado, y se suprimieron en general las franquicias vigentes para bienes de consumo básico. La línea de los cambios era reducir la carga tributaria, concentrándola en impuestos de carácter "neutro", pues cualquier diferenciación era considerada distorsionadora de la asignación de recursos (DIPRES, 1978).

El gasto público registrado, como proporción del Producto Interno Bruto (PIB), se redujo más de un cuarto respecto de los niveles que había alcanzado hacia fines de los años sesenta⁶, luego de pasar por niveles de gastos y déficit anormalmente altos en 1972-73. La inversión gubernamental decreció en forma espectacular, disminuyendo en más de la mitad como porcentaje del PIB entre 1970 y 1979. También se redujo el gasto público en los sectores productivos, en actividades de apoyo al sector privado, de aportes a empresas públicas y de obras de infraestructura. El gasto social —principalmente en educación, salud, seguridad social

6 Había graves problemas de comparabilidad de las cifras sobre gasto público. La cifra oficial de gasto social lo sobrestimaba, en comparación con 1970, debido a sesgos de la definición usada y a un deflactor erróneo. Cifras homogeneizadas y un análisis para el período 1969-79 se presentan en Marshall (1981). Todas las cifras del texto provienen de ese trabajo. Un exhaustivo estudio sobre el impacto distributivo de los ingresos y gastos públicos hacia fines de los años sesenta se desarrolla en Foxley, Aninat y Arellano (1980).

y vivienda— aumentó su participación en el gasto público. Ello fue proclamado, en forma reiterada, como un indicador del carácter social del modelo. No obstante, lo efectivo es que el gasto real por habitante se redujo y también disminuyó como proporción del PIB. Como se demuestra más adelante, la mencionada baja del gasto social público por habitante se registró en un contexto de notable aumento del desempleo y de deterioro de los ingresos reales de los sectores medios y bajos. En consecuencia, el marco socioeconómico requería, por el contrario, un incremento compensador del gasto.

En el ámbito financiero, la mayoría de los bancos estatizados en el régimen anterior se privatizaron en 1975. Las tasas de interés se liberaron totalmente, se eliminaron regulaciones respecto de los plazos de operación y del destino de los créditos, y se autorizó el establecimiento de nuevas entidades financieras sujetas a escasas limitaciones. Por último, se redujeron gradualmente las restricciones sobre los movimientos de capitales con el exterior.

En lo que se refiere al comercio internacional, se eliminaron prácticamente la totalidad de las restricciones distintas a las arancelarias, y los aranceles se redujeron rápidamente desde los altos niveles imperantes en 1973 (una tasa media simple de 94%) hasta un arancel uniforme de 10% para todo tipo de bienes, vigente desde 1979. Asimismo, en virtud del proceso de liberalización del intercambio, se suprimieron los mecanismos, tales como las bandas de precios, dirigidos a atenuar la transmisión de la inestabilidad externa hacia la economía nacional. Con el objetivo de abrirse indiscriminadamente frente al exterior, Chile se retiró en 1976 del Pacto Andino.

En cuanto a la privatización de los medios de producción, el proceso no se limitó a traspasar empresas tomadas, requisadas o expropiadas durante el régimen del Presidente Allende. Se extendió, además, a empresas creadas en los sucesivos gobiernos que rigieron los destinos de Chile a partir de la creación de la Corporación de Fomento (CORFO) en 1939. En 1970 la CORFO controlaba la propiedad de 46 empresas, número que se elevó a

cerca de 300 en 1973⁷. En 1980 permanecían en poder de esa institución sólo 24 empresas, la mitad de las cuales estaba en proceso de licitación. Además había alrededor de una decena de empresas públicas que dependían de otras reparticiones gubernamentales. Entre ellas se contaban la Corporación del Cobre (CODELCO) y la Empresa Nacional de Petróleo (ENAP).

La venta de empresas se efectuó, en una parte importante, en períodos de recesión y tasas de interés muy elevadas en el mercado interno. A consecuencia de ello, escasos grupos tuvieron la posibilidad de acceder a su compra. Este hecho constituyó una de las causas de la aguda concentración de la propiedad registrada en esos años⁸. En ese proceso fue notoria la escasa participación directa de empresas transnacionales, en contraste con las expectativas oficiales de un vigoroso flujo de inversión extranjera directa. Sin embargo, un masivo incremento de créditos externos proveyó una fracción sustancial del financiamiento requerido por grupos económicos nacionales para adquirir las empresas que se privatizaban.

En el sector agrícola, la transferencia de propiedad tuvo un significado dramático. La reforma agraria desarrollada durante los gobiernos de los presidentes Frei y Allende tuvo un final abrupto. Después de 1973, alrededor de 30% de las tierras que habían sido expropiadas fue devuelto a sus anteriores propietarios, y entre un quinto y un tercio se remató entre no campesinos. Apenas un tercio de la superficie fue asignada a campesinos. Dada la disminución en una de las funciones que ejercía con anterioridad el Estado, consistente en el apoyo crediticio y técnico a campesinos y cooperativas, éstos fueron una de las víctimas de la reestructuración del gasto público; se estima que ya en 1979 cerca de la mitad de los campesinos asignados se habían visto obli-

7 No incluye las empresas intervenidas; éstas eran alrededor de 220 en 1973. Véase Vergara (1981). Bitar (1979, cap. X) examina el programa de constitución del Área de Propiedad Social, las desviaciones que experimentó y los problemas que esto involucró.

8 Adicionalmente, la transferencia se efectuó a precios inferiores a los valores normales de mercado. Véanse Dahse (1979); Foxley (1982); Marcel (1989).

gados a vender o dar en arrendamiento sus predios⁹. Paralelamente, hubo una expulsión masiva de campesinos de los predios en que residían antes y durante la Reforma Agraria.

La jibarización del aporte estatal en la vida económica se extendió a otras áreas también. En forma muy sucinta, y lejos de ser exhaustivo, se pueden mencionar la red de infraestructura agrícolá (tales como frigoríficos, centrales proveedoras de semillas e insumos, poderes compradores, asistencia técnica a medianos y pequeños agricultores) y la red de infraestructura minera (plantas de procesamiento de minerales).

En 1980 se dio otro paso trascendental, con la privatización del sistema previsional. El régimen de pensiones, financiado hasta entonces mediante un sistema de reparto, fue reemplazado por uno de capitalización individual en financieras previsionales privadas creadas por el nuevo sistema¹⁰. Las pensiones vigentes y las de los trabajadores que les faltaban menos de cinco años para jubilar siguieron siendo de responsabilidad del sector público. El resto de los trabajadores pudieron optar entre permanecer en el sistema antiguo o trasladarse a una Administradora de Fondos de Pensiones (AFP). Por el mero hecho de trasladarse, el Gobierno estableció (y en la práctica financió) un alza automática del salario líquido de 11%. La elección entre las distintas AFP la debiera efectuar el trabajador evaluando la rentabilidad que estima que le ofrece cada una durante el tiempo que media hasta su jubilación. La rentabilidad es función de las comisiones que libremente puede definir y modificar de hecho periódicamente cada AFP y la utilidad o interés que ésta obtenga de sus inversiones de los fondos previsionales.

9 Un factor financiero que contribuyó a forzar la venta o arriendo por parte de los campesinos asignados fue el alto costo del crédito en el mercado interno de capitales y la ausencia de relaciones previas de los campesinos con la banca comercial. Parece haberse supuesto que competirían en condiciones de igualdad con el resto de los usuarios. Respecto de la situación agrícola y campesina véase Crispi (1980); Foxley (1982); Ortega (1987).

10 Las características que posea el sistema de reparto, las nuevas disposiciones y un examen comparativo con otras opciones se desarrollan en Arellano (1985).

Hay una actividad de la mayor significación que se salvó de la privatización a ultranza, que es la gran minería del cobre. CODELCO soportó fuertes embates del equipo económico, pero logró sortearlos con éxito. No obstante, sufrió restricciones presupuestarias impuestas por el Ministerio de Hacienda, a pesar de las sustanciales utilidades que ha aportado al Fisco. Sólo pudo efectuar inversiones que le posibilitaron mantener el nivel de producción alcanzado en 1977. Dentro de las contradicciones a que condujo el dogma privatizador, el Gobierno privilegió, infructuosamente, el desarrollo de otros yacimientos de cobre por parte de empresas extranjeras. Paradójicamente, estos yacimientos, a pesar de ser ricos en el contexto mundial, lo eran menos que los que explotaba CODELCO, la que se vio sistemáticamente frenada en su expansión¹¹.

Ilustrativo de la fuerza del antiestatismo fue que en medio de la profunda crisis de 1982 se persistió en la venta de empresas públicas. El Gobierno constituyó una Comisión de Venta de Activos como parte del 'programa de reactivación'.

Paralelo a las reformas en el terreno más propiamente económico, se impusieron cambios también estructurales en la organización social. Ellos se insertaban, en el discurso oficial económico, dentro de la línea de crear una sociedad competitiva de hombres libres. Ello involucró cambios del sistema universitario, de la organización y dependencia de escuelas básicas, de las prestaciones de salud, de los colegios profesionales, de las organizaciones estudiantiles y sindicales¹². Lo último, sin duda, fue instrumental para imponer la política salarial que involucró que los salarios reales en 1981 fuesen inferiores, en promedio, a los niveles alcanzados en 1970 y 1971.

11 Véase Vignolo (1982). La principal inversión extranjera, realizada por la Exxon, mediante la compra de un yacimiento en explotación, se examina en Tironi y Barría (1978). Véase también Bande y Ffrench-Davis (1989).

12 Véase Brunner (1981); Campero y Valenzuela (1981); Moulian y Vergara (1980); Vergara (1981) y diversos artículos en *Revista Mensaje*, en particular, Ruiz-Tagle (1979; 1980; 1981) y Zañartu (1980).

2. EL NEOLIBERALISMO EN TRES ÁREAS ESTRATÉGICAS

Uno de los rasgos distintivos del neoliberalismo es su globalismo; su desconocimiento de los problemas de carácter sectorial, de la heterogeneidad de las estructuras productivas y del acceso al poder de diferentes sectores, de la significación de las segmentaciones de los mercados, y de la dificultad para transmitir información hacia los agentes económicos de manera que éstos contribuyan a la concreción de los objetivos de las reformas. En fin, subestima la presencia frecuente de procesos de ajuste desestabilizadores y de rezagos y sobreajustes (*overshooting*). La existencia de estos elementos constituyen obstáculos insalvables para que políticas económicas globales «neutras» o indirectas resulten, por sí solas, eficaces en las naciones en desarrollo o en proceso de transformación.

En esta sección se examinan tres expresiones de políticas «neutras», a las cuales el gobierno les asignó un papel estelar. Y de hecho lo tuvieron, pero con resultados distintos a los previstos. Primero se examinan la política antiinflacionaria y el monetarismo extremo de economía cerrada, que se aplicó hasta 1976, y luego el monetarismo extremo de economía abierta, que se implantó entre 1979 y 1982. En seguida se analiza la reforma financiera iniciada en 1975. Por último, se estudia sucintamente el proceso de apertura al exterior, comercial y financiera.

a) La política antiinflacionaria¹³

La política monetaria constituyó, hasta 1976, el instrumento en que descansó la acción antiinflacionaria. En los doce meses precedentes a septiembre de 1973 la inflación había alcanzado a 400% anual, y en los meses de junio a agosto de ese año se situó alrededor de 18% mensual (un 630% anualizado)¹⁴. El déficit fiscal era del orden de 14% del PIB, fuertemente influenciado por

13 El tema se examina con mayor profundidad en Corbo (1985); Ramos (1975; 1986); Foxley (1982).

14 Todas las cifras de inflación usadas aquí se refieren al índice de precios al consumidor corregido en Cortázar y Marshall (1980). El índice oficial subestimó en forma significativa el alza efectiva de los precios, principalmente en 1973 y en 1976-78.

el control de precios a que estaban sometidas las ventas de bienes y servicios de las empresas públicas.

El control de precios, que se extendía a amplias áreas del sector privado, involucraba una fuerte represión de las presiones inflacionarias y un extenso mercado negro (Bitar, 1979). Pocos días después del golpe se efectuó una liberalización de la mayoría de los precios controlados, en un marco que por cierto era de gran incertidumbre. La consecuencia, que era previsible, fue un espectacular incremento de la inflación, la que se elevó a 88% en un mes, alcanzando 590% en el curso del primer año de aplicación del modelo. Es indudable que hubo un sobreajuste de los precios de mercado, que excedió con creces las presiones inflacionarias reprimidas anteriormente. A medida que la situación fiscal iba siendo controlada, la política monetaria pudo tornarse efectivamente restrictiva en el curso de 1974. La hipótesis oficial era que los nuevos fijadores de precios —los empresarios privados— deberían tomar en consideración el comportamiento de la oferta monetaria para los efectos de definir el nivel de los precios de sus productos. Se sostenía que por propia conveniencia restringirían sus alzas de precios para poder mantener sus ventas en el mercado. Y ello lo harían prestamente, a medida que observaran la reducción del ritmo de expansión de la oferta monetaria.

El hecho concreto es que la información sobre oferta de dinero estaba disponible al público con algunos meses de atraso, y con diversos indicadores contradictorios, y que los precios, dada la elevada inflación, se reajustaban con frecuencia, incluso más de una vez al mes. En esas circunstancias, el principal punto de referencia para cada agente económico resultó ser el comportamiento del conjunto de los empresarios, medida a través de la variación del índice oficial de precios al consumidor. Esto era dado a conocer en los primeros días de cada mes respecto del período precedente. La consecuencia fue que tasas de inflación superiores al 300% anual persistieron hasta avanzado el tercer año de vigencia del modelo, a pesar de la restricción monetaria y un presupuesto fiscal ya equilibrado en 1975.

La restricción monetaria, antes que influir sobre los precios, operó con mayor fuerza sobre el nivel de actividad económica: durante 1975 la producción industrial cayó 28%, el PIB decreció 17%¹⁵ y el desempleo abierto (con PEM) se empujó a 20%¹⁶. El "precio" que sí se ajustó velozmente hacia abajo fue el de los salarios: hacia 1975 habían perdido cerca de 40% de su poder adquisitivo, en respuesta a la modificación de las normas de reajuste legal y uso de un IPC subestimado y a la represión drástica de la actividad sindical.

La receta monetarista para controlar la inflación no funcionó de la manera prevista por los propugnadores del modelo. En cambio, sí multiplicó los efectos propios de la recesión internacional e involucró un notable costo, tanto social como en términos de actividad económica (véanse Foxley, 1982; Ramos, 1986).

Recién a mediados de 1976 el equipo económico reconoció implícitamente que el control monetario resultaba incapaz por sí solo de frenar la inflación. Entonces se incorporó una segunda variable a la política antiinflacionaria, consistente en la regulación del tipo de cambio condicionada a ese objetivo. Así se inició un largo proceso en que se utilizó el tipo de cambio para desacelerar la inflación: reduciendo el costo de los bienes importados y procurando influenciar las expectativas de inflación. En junio de 1976 y en marzo de 1977 se efectuaron revaluaciones cambiarias que fueron acompañadas de una sistemática campaña de los medios de comunicación¹⁷. La medida surtió un efecto

15 En el curso de 1975 surgió un serio problema de balanza de pagos, asociado a una baja aguda de los términos de intercambio, que el gobierno enfrentó con una acentuación de la restricción monetaria y del gasto fiscal y una fuerte devaluación cambiaria. Los efectos del deterioro de los términos de intercambio, debido a la política adoptada, se multiplicaron aproximadamente por tres en la economía interna. El impacto del deterioro de los términos del intercambio registrado en 1975 debe adicionarse a la cifra del texto de caída del PIB para obtener la caída del ingreso disponible.

16 Las graves limitaciones de las cifras oficiales sobre el nivel de empleo y una serie corregida para el período 1970-85 se exponen en Jadresic (1986).

17 Luego de las publicidades revaluaciones se aplicaron minidevaluaciones diarias. La política cambiaria se analiza en detalle en el capítulo IV.

apreciable, pues rápidamente la inflación se redujo a menos de 100% anual luego de la primera revaluación y bajo 60% con la segunda¹⁸. Fue un tardío aprendizaje, con un ingente costo social y productivo para Chile, de que la inflación no estaba siendo generada por un exceso de demanda y de expansión monetaria. El tardío aprendizaje fue, también, incompleto, pues se recurrió a un solo instrumento adicional de regulación. Ello involucró condicionar el tipo de cambio, en exceso, a la política antiinflacionaria, sacrificando así objetivos de equilibrio del sector externo y de producción de transables.

La política antiinflacionaria culminó en 1979 con la congelación de la tasa cambiaria, de nuevo apoyada con todo el peso de la publicidad de la gran mayoría de los medios de comunicación. La nueva versión oficial fue que, ante un tipo de cambio congelado, en una economía con libre importación, como ya era la chilena, los precios internos no podrían subir más rápidamente que la inflación internacional. A estas alturas se había adoptado, por consiguiente, a fardo cerrado, el enfoque monetario de la balanza de pagos, entonces de moda en medios académicos y financieros ortodoxos. En concordancia con la característica de adherir a planteamientos extremos, las autoridades se trasladaron del enfoque monetario de economía cerrada, la verdad oficial hasta 1976, al de economía abierta. En el primero, la inflación interna se suponía resultado exclusivo de la expansión monetaria. En el segundo caso, la inflación interna se suponía que respondía a las variaciones de precios internacionales más la del tipo de cambio; congelado éste, rápidamente debía producirse la igualación entre la inflación interna y la externa.

En el momento de la congelación del tipo de cambio (junio de 1979), la inflación interna era algo superior a 30%, en tanto que la externa se situaba alrededor del 12%. La convergencia entre ambas tasas de inflación se produjo, pero lentamente; durante año y medio la inflación interna superó fuertemente a la

18 En ese período también se acentuó el porcentaje de subestimación de la inflación real por parte del índice oficial de precios al consumidor. No obstante, aun el IPC corregido muestra una baja, que es la señalada en el texto.

internacional, con lo cual el tipo de cambio perdió poder adquisitivo. Así, la vigencia del régimen de libre importación involucró una inundación de los mercados internos y un desequilibrio insostenible de la cuenta corriente de la balanza de pagos durante 1981. Para resolver el déficit externo, se confió en que operase un mecanismo de ajuste automático al estilo del patrón oro vigente con anterioridad a la crisis mundial de 1929: supuso que el tipo de cambio real se reajustaría automáticamente gracias a la contracción de la liquidez monetaria, asociada a la pérdida de reservas internacionales que estaba experimentando el Banco Central desde fines de 1981. Esa contracción debía provocar una reducción drástica de los precios y de los salarios nominales (Arellano y Cortázar, 1982). Sin embargo, un detalle aparentemente no considerado, fue el hecho de que el atraso cambiario acumulado entre 1979 y 1981 fuese cercano al 30% (además del efecto rezagado de la liberalización de las importaciones, como se analiza en el capítulo III). El ajuste requerido operó tardíamente y sólo en una pequeña proporción, a través del ajuste automático de los precios, al lograrse tasas negativas de inflación en algunos meses de 1982. Pero paralelamente se registró un espectacular deterioro de las ventas, producción y empleo notablemente más intenso que la recesión experimentada en 1981-82 por otras economías latinoamericanas y un estrangulamiento progresivo de las empresas por la vía de un endeudamiento creciente a tasas de interés reales extraordinariamente altas. A esto retornaremos en seguida.

A pesar de las numerosas e intensas restricciones que pesaban sobre la actividad sindical y de que los salarios reales aún permanecían a niveles medios inferiores a los de 1970, los conductores del modelo le imputaron a las remuneraciones la responsabilidad por la inhabilidad del ajuste automático para operar en forma fluida y rápida¹⁹. A mediados de 1982 pretendieron decretar una rebaja

19 Los salarios tenían un piso dado por el IPC del período anterior. Varios autores asignan a esta reajustabilidad la causa del costoso ajuste recesivo. No obstante, no se conocen casos de deflaciones masivas producidas por restricción de la liquidez que operen fluidamente, con la intensidad requerida y sin graves problemas para los deudores y la actividad económica. La inflexibilidad a la baja de muchos precios y salarios nominales sigue siendo una realidad a través del mundo, al margen de las normas legales sobre reajustabilidad.

general de remuneraciones, topándose con la imposibilidad de imponer una medida que el equipo económico juzgaba prioritaria. Entonces se optó por la devaluación cambiaria, en medio de una inflación reprimida a niveles inferiores a los de las naciones industrializadas²⁰, pero con perturbaciones insostenibles en el aparato productivo y financiero: entre junio y octubre de 1982 el tipo de cambio se devaluó más de 70%, en medio de una crisis generalizada.

b) Reforma del sistema financiero²¹

En 1973, los bancos comerciales estaban mayoritariamente en poder del Estado como resultado de la estatización de la banca impulsada por el gobierno anterior. Durante 1975 la mayoría de los bancos fueron licitados, volviendo al área privada. El principal banco comercial —el Banco del Estado, constituido en 1953— se mantuvo en poder público, pero su participación en el mercado se redujo desde cerca de 50% a inicios del decenio a 14% de los préstamos vigentes en 1981. Con anterioridad —en 1974— se autorizó la creación de sociedades financieras privadas que podían captar y prestar recursos, determinando libremente la tasa de interés. En cambio, los bancos siguieron sujetos a un interés máximo legal hasta abril de 1975. Esta y otras discriminaciones en contra de los bancos, mientras permanecían en poder estatal, favorecieron durante ese período el auge de las nuevas sociedades financieras. Una discriminación con igual signo y enorme impacto tuvo lugar contra el sistema cooperativo de ahorro y préstamo para la adquisición de viviendas (SINAP). Esta discriminación en su contra involucró que los fondos captados por el SINAP decreciesen desde 28% del total de activos financieros en 1973, a 7% en 1977.

Además de liberar la tasa de interés, en 1975 se eliminaron las normas sobre el control cuantitativo del crédito en moneda

20 Es importante señalar que la inflación externa que enfrentó la economía chilena fue negativa, en virtud de la apreciación del dólar estadounidense frente a las monedas de los restantes países industrializados. Entre mayo de 1981 y junio de 1982 la inflación externa en 12 meses alcanzó una media de -2%.

21 El tema se examina con detalle en el capítulo V; y Arellano (1983).

nacional y la selectividad del encaje o reservas bancarias, las que se orientaban, principalmente, a canalizar fondos preferentemente hacia la producción en vez del consumo; también se eliminaron las restricciones respecto de plazos de las operaciones bancarias (salvo un mínimo general de 30 días). Luego, se uniformaron gradualmente tanto las operaciones permitidas como sus condiciones para las distintas instituciones financieras. Dentro de esta tendencia a la uniformación del tratamiento se incluyó a la banca extranjera (véase el cap. V).

El equipo económico esperaba que la liberalización del mercado financiero interno, acompañada de la gradual apertura financiera al exterior, llevase a un incremento del ahorro nacional y de la calidad de la inversión, al suprimirse los subsidios existentes anteriormente y al quedar todos los usuarios del crédito sometidos a normas uniformes. La realidad resultó ser espectacularmente distinta, y sitúa a la reforma financiera y al manejo oficial del sector externo en el corazón de la crisis económica que emergió a la superficie en 1982.

Las dos características más notorias del funcionamiento del mercado interno de capitales fueron los plazos y las tasas de interés que prevalecieron a través de siete años de vigencia comprendidos entre 1975 y 1982. El plazo más frecuente de los depósitos y colocaciones fue el de 30 días, con una merma ostensible de los fondos a plazos largos. La tasa media de interés real (descontada la inflación) fue del orden del 38% anual en el periodo 1975-82, abarcando un rango comprendido entre 12% y 120% (véase el cuadro V.5 del cap. V). Esto es, las tasas de interés reales en el mercado interno, aparte de un promedio notablemente elevado, exhibieron una gran variabilidad a través del tiempo.

Los créditos disponibles a plazos extensos y a tasas de interés similares a las internacionales fueron, fundamentalmente, los correspondientes a préstamos externos. A estos tuvieron acceso principalmente las empresas conectadas a los bancos comerciales y a los grupos económicos que se desarrollaron vertiginosamente durante el período bajo estudio (véase Dahse, 1979). La notable

segmentación del mercado a que ello dio lugar fue reconocida parcialmente recién luego de la emergencia de la crisis. En 1982 salió a la luz pública que, por ejemplo, el principal banco del más grande de los grupos económicos tenía el 42% de sus colocaciones totales (las financiadas con fondos internos y externos) en empresas relacionadas con sus directores o dueños.

Reiteradamente, a través de los siete años de vigencia de la reforma financiera, los propugnadores del modelo predijeron disminuciones de las tasas de interés reales. Exclusivamente, durante 1980, se produjo una baja significativa del costo financiero real que se prolongó por nueve meses. Ella estuvo asociada, por una parte, a la congelación del tipo de cambio durante todo el año, y a una tasa media de inflación interna aun superior a 30% anual. A consecuencia de ello, el costo real del crédito externo resultó negativo (-8%) para los deudores nacionales. Por otra parte, el volumen del financiamiento externo aumentó aceleradamente. De esta manera, el crédito externo llegó a representar 40% del financiamiento interno y externo total. Su alto volumen y su costo real negativo, a pesar de la persistente segmentación del mercado interno y externo, arrastró hacia abajo el costo del crédito de origen interno, a tasas del orden del 12%; esto es 20 puntos más que la tasa que enfrentaron las grandes empresas y bancos que lograron acceso a fondos provenientes de la banca comercial internacional.

La política oficial, a través de los siete años, esperó que el mercado libre condujese hacia la igualación de las tasas de interés internas y externas, a un mercado financiero integrado, y a un funcionamiento que estimulara la inversión y su eficiencia. La realidad fue muy distinta: i) prevalecieron incluso en 1980-81 brechas entre tasas internas y externas superiores a 20 puntos anuales; ii) en el mercado interno, la brecha (MIF) entre tasas activas (préstamos) y pasivas (depósitos) fue del orden de 15 puntos; iii) las tasas nominales y reales fueron muy inestables, así como las brechas mencionadas en los dos literales anteriores; iv) se expandió el crédito al consumo, predominantemente de bienes prescindibles importados; v) el alto costo del crédito, su inestabilidad y el breve

plazo de las operaciones (principalmente 30 días) desalentaron la inversión productiva: ¿qué inversiones no especulativas podían solventar tasas reales de interés con promedios anuales de 38%?

En definitiva, la tasa de formación de capital (inversión interna bruta fija como proporción del PIB) fue durante la vigencia del modelo ortodoxo menor que las cifras históricas, y el ahorro tuvo un comportamiento aun más deficiente. Retornaremos al tema en la sección 3.

c) Apertura indiscriminada al exterior²²

La liberalización de las importaciones suprimió toda selectividad en la política comercial. El elemento central de la reforma estuvo constituido por la rápida reducción de la protección (entonces evidentemente excesiva) con que contaban los sustitutos de importaciones en septiembre de 1973. Como se expone en el capítulo III, la meta del proceso de liberalización experimentó cambios significativos durante el curso de su aplicación. En 1974, se indicó que en 1977 ningún arancel sería superior a 60%. Luego, en 1975, se definió que el rango arancelario estaría comprendido entre 10 y 35% y que se alcanzaría, mediante sucesivos ajustes, el primer semestre de 1978. Sin embargo, las rebajas finales se anticiparon, culminando ese proceso en agosto de 1977. Tres meses después, por último, se anunció un programa de ajustes mensuales, en virtud del cual, desde junio de 1979 rigió el arancel uniforme de 10%.

Reiteradamente se señaló que el tipo de cambio real subiría a medida que se redujera la protección arancelaria efectiva. Sin embargo, como se expuso recién, al poco tiempo el tipo de cambio se empezó a usar para reducir expectativas inflacionarias, tal como en otras experiencias de la región. El resultado fue que fases avanzadas de la liberalización arancelaria fueron acompañadas de intensas revaluaciones cambiarias, acentuando los efectos desustituidores y contribuyendo a un creciente déficit en cuenta

²² Un completo análisis de la apertura comercial en el período bajo estudio se encuentra en el capítulo III.

corriente. En la práctica, la presencia de voluminosos movimientos de capitales, permitió o estimuló desviaciones significativas respecto de la supuesta compensación entre rebajas arancelarias y tipo de cambio.

Las importaciones totales, medidas en valores de poder adquisitivo constante, se expandieron en montos significativos en relación con el nivel de actividad económica interna. La influencia de la política de liberalización se observó principalmente en la categoría de bienes de consumo, en particular de los no alimenticios, donde se concentró la mayoría de las nuevas importaciones (véase el capítulo III).

Las exportaciones no tradicionales mostraron un notorio crecimiento y diversificación según productos y mercados de destino. Su participación en el PIB se elevó cerca de 4 puntos entre 1970 y 1980. Ello permitió que las exportaciones totales se acercaran a 20% del PIB en este año. No obstante, se observó un notorio quiebre de la tendencia expansiva hacia fines del período. Adicionalmente, las exportaciones que siguieron expandiéndose después de 1976 correspondieron predominantemente a rubros intensivos en recursos naturales (French-Davis, 1979b; 1983c).

Así como la sustitución de importaciones comprende una etapa fácil, también hay una etapa fácil inicial en la promoción de exportaciones de las economías semi-industrializadas. La expansión de las exportaciones no tradicionales de los años setenta se ubica, en general, en esta etapa. En efecto, se apoyó en recursos naturales ricos y en capacidades instaladas inicialmente subutilizadas. La subutilización característica de procesos de sustitución de importaciones protegidas en forma excesiva y el gran atraso de los tipos de cambio oficiales en 1971-73, luego se vio acentuada por la gran depresión de la demanda interna registrada en 1975-76 y su lenta recuperación en cinco años. La situación descrita permitió expandir inicialmente las exportaciones sin inversiones significativas. Para la materialización de las mayores exportaciones confluyeron cuatro factores adicionales: primero, se aplicó una política cambiaria de minidevaluaciones que, no obstante movimientos contradictorios desde 1976, en combi-

nación con la reducción fuerte del costo de la mano de obra, apoyó las exportaciones no tradicionales; segundo, la presencia de Chile en el Pacto Andino hasta 1976 brindó un mercado ampliado para más de un tercio del aumento de las exportaciones nuevas. Tercero, la reducción de los costos de los insumos importados para los exportadores que no gozaban antes de exenciones arancelarias. Por último, en combinación con los factores mencionados, la posición privilegiada otorgada a la promoción de exportaciones en el discurso oficial contribuyó a fortalecer aceleradamente la, entonces, incipiente mentalidad exportadora de los sectores empresariales²³.

La brecha entre importaciones y exportaciones se agrandó persistentemente a partir de 1977. Varios factores explican la brecha creciente y el deficiente comportamiento de la producción de bienes transables.

La parte más dolorosa de la liberalización aduanera se efectuó a una gran velocidad y sus efectos negativos fueron reforzados por las revaluaciones cambiarias (véase el cuadro III.2). Acentuando su gravedad, esa política se realizó en el contexto de una demanda interna muy deprimida y un desempleo abierto notoriamente elevado. En consecuencia, el marco macroeconómico fue poco propicio para la identificación de las ventajas comparativas y las correspondientes oportunidades de inversión (véase el cap. III).

Por último, el desempleo abierto acrecentó la brecha entre las ventajas comparativas de mercado y las sociales. En efecto, la existencia de un alto desempleo y del nivel anormalmente bajo de inversión implicó que la posibilidad de lograr una reasignación efectiva de los recursos fuese escasa; de esta manera, con frecuencia los recursos liberados quedaron desocupados. Por lo tanto el costo de oportunidad de los recursos liberados por los sectores

23 La política oficial incluyó la promoción a través de una institución pública (PROCHILE). Ello involucró una desviación respecto de la ortodoxia, que pretendía basar la promoción de las exportaciones exclusivamente en la liberalización de las importaciones y en el supuesto incremento compensador del tipo de cambio. A medida que el enfoque ortodoxo fue adquiriendo el control de la acción pública, PROCHILE perdió significación rápidamente.

afectados negativamente por la apertura tendió a ser inferior a su costo de mercado. En consecuencia, la correspondiente desustitución de importaciones fue ineficiente en muchos casos: desplazó a producción nacional que, en condiciones normales, por ejemplo en lo que respecta a tasas de interés y tipo de cambio, habría podido competir con las mercaderías importadas.

Así, el desempleo, precios macroeconómicos desalineados y la depresión de la demanda interna generaron un entorno real sustancialmente distinto al marco teórico en que se apoya la argumentación en favor del libre comercio. La inestabilidad proveniente de los numerosos cambios registrados en la economía chilena, la deprimida demanda interna, las elevadas tasas de interés, la volatilidad cambiaria y la pasividad extrema del sector público hicieron difícil identificar dónde se localizan las posibles ventajas comparativas adquiribles. En consecuencia, la escasa inversión interna resultante se concentró, principalmente, en rubros intensivos en recursos naturales, siendo menos significativa en las actividades intensivas en valor agregado sobre el componente natural y en ventajas comparativas adquiribles.

Indudablemente, el mal desempeño fue agravado por la congelación del tipo de cambio en 1979 y la pronunciada apreciación real que experimentó en los años siguientes (véase el cap. IV). Incluso aquellas exportaciones basadas en recursos naturales más valiosos, como las frutas, fueron afectadas por el deterioro cambiario. La adopción irrestricta del enfoque monetario de la balanza de pagos y la creencia en un ajuste automático resultó perjudicial, incluso, para uno de los éxitos efectivos que podía exhibir la política económica en sus nueve años de aplicación.

En definitiva, el mensaje reasignador de la liberalización comercial fue más claro para los sectores que debieron contraerse que para los susceptibles de expandirse. El crecimiento más acelerado de las importaciones que de las exportaciones se cubrió con crecientes ingresos de capital extranjero.

El gobierno esperaba un vigoroso ingreso de inversiones extranjeras directas (IED), en respuesta al ambiente económico y

político que ofrecía y a las normas notablemente favorables establecidas por el nuevo estatuto para la inversión extranjera (Decreto Ley 600 de 1974). De hecho, sin embargo, la IED respondió de manera insatisfactoria para las expectativas del equipo económico. Hubo compromisos de eventual inversión de voluminosos montos pero su concreción resultó lenta (véase Lahera, 1981; Vignolo, 1980). Por otra parte, una proporción apreciable de los modestos ingresos correspondió a dos rubros que no involucran creación directa de capacidad productiva. Una corresponde al capital aportado por sucursales de entidades bancarias transnacionales y el otro a la compra de activos productivos o paquetes de acciones.

En contraste, el acceso a capital financiero en los mercados internacionales privados constituyó la fuente predominante de financiación del creciente déficit en cuenta corriente. Su principal destinatario fue el sector privado. Como durante buena parte de los años setenta, las tasas de interés reales fueron bajas o negativas en los mercados internacionales de capitales privados y el acceso a los fondos fue expedito, en el equipo económico y en muchos otros círculos a través del mundo se formó la opinión de que endeudarse era un "buen negocio" y que si los países lo hacían a través del sector privado habría seguridad de que los fondos serían invertidos eficientemente (véase el cap. V).

De nuevo la realidad resultó distinta a lo previsto por los propugnadores del modelo. Una proporción significativa del crédito externo se destinó al consumo. El voluminoso ingreso de fondos, a su vez, contribuyó a promover y hacer viable durante varios años la excesiva liberalización de las importaciones y la apreciación cambiaria. En efecto, de haber sido menor la disponibilidad de crédito externo el gobierno se habría visto obligado a moderar la liberalización arancelaria y/o el atraso cambiario. De hecho la disponibilidad de créditos con que contó Chile fue muy amplia y mayor que la que podía absorber productivamente. Después de un incremento moderado de la deuda en 1977-79, se aceleró en 1980 y creció espectacularmente en 1981, incrementándose cerca de 35% en este último año. A diferencia de otros

países que canalizaron los fondos externos hacia la inversión, en Chile, en vez de tener un proceso de “crecimiento económico promovido por la deuda”, se tuvo un “déficit en cuenta corriente promovido por la deuda”, con un impacto negativo sobre la producción nacional derivado de la inundación del mercado interno por importaciones y del desaliento de las exportaciones. Por último, las condiciones externas cambiaron hacia fines del período: las tasas reales de interés se elevaron abruptamente y el acceso a los fondos se tornó progresivamente difícil en 1981-82.

El experimento en esta área culminó a mediados de 1982 con la devaluación abrupta del tipo de cambio, luego de pasar por algunos meses de costoso e ineficiente “ajuste automático” (Arellano y Cortázar, 1982).

3. PRODUCCIÓN, DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO E INVERSIÓN

En esta sección se efectúa un estudio sucinto de los resultados obtenidos en tres ámbitos. En primer lugar, qué aconteció con el PIB y sus principales componentes. Luego, en qué grado la economía estuvo generando nueva capacidad productiva y mayores corrientes de ahorro. Por último, de qué manera se repartieron los frutos y los costos de la aplicación del modelo. Los antecedentes presentados muestran que i) el crecimiento fue predominantemente ficticio; ii) la tasa de formación bruta de capital fue significativamente menor que la histórica; y iii) los limitados beneficios fueron recibidos por una minoría y elevados costos castigaron a la mayoría, registrándose un grave deterioro de la distribución del ingreso y el patrimonio.

a) La producción global y su composición

Las cuentas nacionales que miden la evolución del PIB muestran un “crecimiento” elevado entre 1976 y 1981, tanto las cifras oficiales como las corregidas (Marcel y Meller, 1986). Sin embargo, la aplicación del modelo no se inició en 1976 sino en 1973, aun cuando en forma parcial. En segundo lugar, en 1975 se registró una notable recesión de la economía nacional que

multiplicó aproximadamente por tres los efectos depresivos de *shocks* llegados desde el mercado internacional. El resultado interno fue una disminución del PIB de 17%. En consecuencia, medir la evolución económica a partir de ese punto depresivo muestra un “crecimiento” que, en la realidad, es simplemente una *recuperación* de los niveles anteriores; mientras que 1976-81 arroja una tasa de aumento por habitante de 4,7% anual, el período 1974-81 da una de 1,4%. Es obvio que mientras mayor hubiese sido la recesión de 1975, más intensa podría haber sido la recuperación. Por consiguiente, cuanto mayor es la pérdida (social y privada) de producción a causa de la recesión más elevado aparecería el “crecimiento” si se omite considerar el período de recesión y se empieza a medir aquél a partir del punto más bajo. Es un error extremadamente burdo, pero frecuente.

Paradójicamente la recesión interna fue útil en varios sentidos para el gobierno. Primero, le permitió mostrar crecimiento, con amplia difusión en medios de comunicación nacionales y extranjeros. De allí surgió la imagen errónea de que Chile crecía vigorosamente y crecería persistentemente a tasas del orden de 8% por año²⁴, al margen de lo que aconteciese en el resto del mundo. Segundo, pudo mostrar que el empleo mejoraba, pero después de que la tasa de desocupación se había elevado desde 6% a 22%, olvidándose del punto de partida. Tercero, al nivel más político, luego de una recesión intensa —en un marco autoritario con un control férreo de los medios de comunicación y la represión de las organizaciones sociales, que permitió la mantención de la *política neoliberal*—, la *recuperación posterior generó una creciente sensación de alivio para empresarios y trabajadores.*

El escenario se torna más desfavorable para el modelo cuando se desagrega la composición del PIB. Lamentablemente, para la desagregación que queremos hacer no contamos con cifras revisadas, por lo cual tendremos que recurrir a las oficiales. Ello se realiza en el cuadro II.1. En primer lugar, el endeudamiento externo y su costo se elevaron. Cerca de un quinto del “crecimien-

24 Véanse, por ejemplo, las ilustrativas citas recopiladas en Foxley (1980, pp. 5-6).

to” por habitante contabilizado entre 1974 y 1981 correspondió a pagos de intereses y utilidades al exterior; por lo tanto, la expansión del producto nacional resultó inferior a la del PIB por ese concepto. En segundo lugar, dos sectores de gran “dinamismo” en su aporte al PIB fueron el valor agregado por *la comercialización de productos importados y los servicios financieros*. Esto es, dos sectores ligados a la esencia del modelo, que exhiben una espectacular tasa acumulativa de expansión de 13% anual. El primer sector se expandió en virtud del incremento acelerado de las importaciones de bienes de consumo y otros. Como se expuso, éstos no se financiaron principalmente con mayores exportaciones, sino con un incremento de los créditos externos al sector privado. Esa fuente de dinamismo era insostenible en una economía con un débil sustento productivo real. La segunda fuente de dinamismo estuvo asociada a la reforma financiera y obedeció en proporción significativa a la brecha entre las tasas de interés de depósitos (o captación) y préstamos y a la transferencia en Chile de créditos obtenidos en el exterior. Así, el dinamismo dependía de dos factores anormales y perjudiciales para las actividades productivas y para la inversión.

Cuadro II.1
Evolución del PIB y su composición, 1975-81
 (tasas % de variación anual)

	Total		Por habitante	
	1975-80 (1)	1975-81 (2)	1975-80 (3)	1975-81 (4)
1. Producto interno bruto	3,8	4,0	2,3	2,5
2. Producto nacional bruto	3,4	3,5	1,9	2,0
3. Valor agregado				
a) Comercialización de importaciones	15,5	16,2	13,8	14,5
b) Servicios financieros	14,6	14,2	12,9	12,5
4. Producto nacional bruto excluido el valor agregado en 3.	1,9	1,8	0,4	0,3

Fuente: Cálculos basados en cifras oficiales de Cuentas Nacionales, 1960-81, en pesos de 1977. Las cifras revisadas de Marcel y Meller (1986) dan un crecimiento del PIB total de 2,6% en 1975-81, con el ajuste localizado en la industria (incluida en la línea 4). No contamos con desagregación de las cifras corregidas como para rehacer con ellas este cuadro.

Es indudable que los dos rubros contienen, por la distorsión que involucran para la economía nacional, una dosis apreciable de artificialidad. Entonces, resulta muy significativo que el resto del valor agregado por habitante, que en 1974 constituía el 91% del producto nacional bruto, haya permanecido virtualmente estancado, como se aprecia en la columna 4 del cuadro II.1²⁵. A ello cabe agregar la baja del PIB superior al 14% en 1982-83, en tanto que América Latina, en su conjunto, tendría una caída de 3,5% en el trienio 1981-83.

b) El nexa con el futuro

La conexión con el futuro económico pasa por el ahorro y la inversión²⁶. Los propugnadores del modelo pretendían que éste lograra un incremento sustancial del ahorro, de la inversión y de la eficiencia.

El análisis precedente demuestra que los resultados fueron negativos en el campo productivo. Sin embargo, ello podría ser compatible con un vigoroso proceso de inversión de larga maduración. Desafortunadamente, lo opuesto se acerca más a la realidad. En cada uno de los años comprendidos entre 1974 y 1980, la tasa de inversión bruta fue inferior a la tasa registrada en cada uno de los años sesenta; y, en 1981, era menor que en 1970 (Marcel y Meller, 1986). Paralelamente, una proporción inferior de esa inversión fue financiada con el ahorro nacional; en 1970 cerca del 90% se cubrió con ahorro nacional, en tanto que en 1978-81 apenas alrededor de la mitad provino de esa

25 El valor agregado en la producción de exportaciones creció aceleradamente, como ya se señaló. Por consiguiente, en el resto no exportador (alrededor de un 70% del PIB) resultó una contracción sustancial. Dentro de éste, la industria representaba la principal actividad, siendo afectada por la recesión de 1975, la liberalización comercial y la apreciación cambiaria. Véase el cap. III.

26 Hay muchas otras conexiones con el futuro que aquí no se examinan. Entre ellas cabe mencionar el impacto que el modelo pueda haber tenido sobre la capacidad de absorción y adaptación de tecnología; el grado de creatividad del sistema de educación técnica y universitaria; el desarrollo cultural nacional; los canales de participación, que sirven de base para estrategias de desarrollo de consenso nacional; el dinamismo y eficiencia de la función estatal promotora del desarrollo.

fuente. Por otro lado, el fuerte incremento de la desigualdad de esos años se expresó más en una notoria diferenciación de estilos de vida que en mayores niveles de ahorro, como lo atestigua la baja en la tasa de ahorro nacional respecto tanto de 1970 como de 1973.

c) Concentración del ingreso y la riqueza

Aquí haremos un breve recuento de indicadores de ingreso salarial y pensiones, empleo, consumo, mortalidad infantil y propiedad. Otros se abordan en el capítulo VIII.

Cuadro II.2
Indicadores de distribución del ingreso y desocupación, 1970-81

	Ingresos (1970=100)			Desempleo (%)			
	Remuneraciones	Pensión media	Asignación familiar media	PEM (%)	Abierto	PEM	Total
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1970	100,0	100,0	100,0	—	5,9	—	5,9
1974	65,1	51,3	69,5	—	9,1	—	9,1
1976	64,8	52,3	61,8	80,5	16,6	5,2	21,9
1978	76,0	62,1	56,0	45,5	13,8	4,2	18,0
1980	89,0	74,3	54,4	37,6	11,7	5,2	16,9
1981	96,8	78,0	54,0	32,1	10,4	4,7	15,1
1974-81	76,1	61,9	59,3	48,8 ^a	13,0	4,8 ^a	16,8

Fuente: Jadresic (1990) para la col. (1); Arellano (1985) para la col. (2); Cortázar (1983) para la col. (3). La columna (4) indica el ingreso en efectivo de los trabajadores del empleo mínimo como porcentaje del salario mínimo vigente en 1970. Todas las cifras en pesos corrientes han sido deflactadas por el índice de precios al consumidor corregido (Cortázar y Marshall, 1980) hasta 1978 y por el índice oficial en los años posteriores. Las columnas (5) a (7) están basadas en estimaciones de Jadresic (1986).

^aPromedio 1976-81.

En el cuadro II.2 se aprecia la evolución de algunos indicadores de ingresos de los asalariados activos y pasivos. Todos ellos indican un comportamiento regresivo. Las remuneraciones, en el periodo 1974-81, promediaron apenas tres cuartos del nivel logrado en 1970. Luego de un descenso violento en 1973 y 1974, las remuneraciones reales iniciaron cierta recuperación en 1977, sin haber recobrado aún en 1981 el nivel alcanzado once años an-

tes²⁷. Factores determinantes, aunque no exclusivos del deterioro de los salarios, fueron la represión sindical, las políticas oficiales de reajustes ligadas al índice oficial de inflación subestimada sistemáticamente, y la baja inversión productiva; los ingresos mermaron mucho más intensamente debido al alto nivel de desocupación. Las pensiones y las asignaciones familiares pagadas por la seguridad social por las cargas de los asalariados (cónyuge e hijos que no trabajan) experimentaron también un deterioro pronunciado, como se observa en las columnas 2 y 3²⁸.

Por último, la situación de empleo también muestra un deterioro notable. A pesar de cierta mejora registrada entre 1976 y 1981, en este año el desempleo abierto duplicaba la tasa de 1970. Como paliativo de la expansión de la cesantía, el gobierno estableció en 1975 un programa de emergencia, llamado empleo mínimo (PEM); sus miembros desempeñaban labores principalmente en municipalidades e instituciones públicas. En 1981 representaban cerca de un 5% de la población ocupada y su remuneración era equivalente a un tercio del salario mínimo vigente en 1970. Si se incluye a los trabajadores del PEM, la tasa de desocupación triplicaba la del año de referencia (cuadro II.2, col. 7). Con la crisis emergida en 1982, el desempleo se había elevado a 31% de la fuerza de trabajo (con el PEM) en 1983.

El deterioro de los salarios reales y del empleo se manifiesta en la distribución del gasto de consumo de la población. Los escasos antecedentes disponibles corresponden a 1969 y 1978²⁹. Divididos los hogares en quintiles, se observa que el más pobre

27 Nótese que 1970 se toma como un punto de referencia normal. El índice de remuneraciones fue en 1971 muy superior y en 1972 algo menor que en 1970. Véase Cortázar (1983). El índice, calculado por el INE, no comprende a empresas con menos de 20 trabajadores ni asalariados agrícolas ni trabajadores del PEM.

28 En 1973 se igualaron las asignaciones familiares pagadas a obreros y a empleados. La igualación se hizo por abajo, de manera que todas descendieron, aunque en menor proporción las de los obreros: el poder adquisitivo de éstas en 1981 era alrededor de un quinto menor que en 1970.

29 Información basada en encuestas de presupuestos familiares efectuadas en Santiago por el INE.

redujo su consumo en 31% entre ambas observaciones; el segundo y tercer quintiles perdieron 20% y 12%, respectivamente; como el monto de la canasta permaneció estancado, esas caídas fueron similares a las pérdidas porcentuales de participación de esos quintiles. En cambio, el quintil de mayor nivel mejoró notoriamente su participación a expensas de los otros grupos (véase el cuadro VIII.2).

Hay un indicador importante que muestra una mejoría apreciable durante el lapso bajo estudio. Se trata de la tasa de mortalidad infantil, que se redujo de 66‰ en 1973 a 33‰ en 1980³⁰, a pesar del deterioro de la situación de empleo y de la distribución del ingreso. El principal factor compensador del impacto negativo del deterioro de la situación económica de la mayor parte de la población después de 1973 estuvo asociado al énfasis puesto por el Servicio Nacional de Salud en el sector materno-infantil y a los programas de nutrición dirigidos a lactantes y desnutridos (Raczynski y Oyarzo, 1981; Monckeberg, 1998).

A diferencia de este rubro específico, como se expuso, el gasto social total del sector público disminuyó entre 1970 y 1981 (Cabezas, 1988; Ffrench-Davis y Raczynski, 1990); la caída fue muy fuerte en educación, salud y vivienda, con un descenso de 17%. No obstante, como el gasto total descendió en mayor proporción, el gasto social pasó a ocupar un porcentaje más alto del presupuesto público.

La distribución de los activos y del patrimonio también experimentó una aguda concentración. Este fenómeno estuvo asociado: i) a los cambios registrados en las remuneraciones y empleo, ii) a la privatización de empresas públicas, iii) al impacto de la recesión sobre los empresarios independientes de los principales grupos económicos, en combinación con el peculiar funcionamiento que exhibió el mercado de capitales.

Es indudable que el deterioro ocurrido en el empleo y en los ingresos de los trabajadores impactó sobre la distribución

30 En los inicios de los años sesenta era 110‰ y en 1970 se situó en 82‰.

del gasto y del patrimonio. Adicionalmente, los trabajadores de mayores ingresos experimentaron un espectacular mejoramiento, incrementándose la dispersión entre ingresos altos y los medios y bajos. Pero la concentración también fue alimentada por otros componentes del modelo económico. Como se expuso, numerosas empresas en poder del sector público fueron privatizadas en forma apresurada. Ello se realizó en una economía en recesión y con altas tasas de interés. Sólo un reducido segmento del sector privado pudo acceder a su propiedad, y a precios muy favorables para los adquirientes. Por último, la situación de recesión también golpeó a numerosos empresarios privados, que no tenían un acceso privilegiado al crédito interno o al externo. Así, muchos de estos empresarios se vieron obligados a vender sus empresas o derechos en ellas a los mismos grupos económicos que adquirieron las empresas públicas privatizadas. Adicionalmente, el acceso al crédito externo involucró otra fuente de concentración. Ello significó, aparte del poder de compra que otorgaba, una ganancia de capital correspondiente a la enorme diferencia entre las tasas internas y externas de interés (véase el cuadro V.5 y Zahler, 1980, cuadro 14).

Los antecedentes disponibles muestran la notable concentración del patrimonio, con dos grupos desprendiéndose nítidamente del resto. A fines de 1978 los dos principales grupos económicos controlaban empresas que representaban alrededor de 50% del patrimonio de las sociedades anónimas registradas en las bolsas de comercio de Santiago y Valparaíso, cifra notablemente mayor que en 1970 (Herrera y Morales 1979, p. 148). Antecedentes sobre las 250 empresas privadas nacionales y extranjeras más grandes de Chile indican que esos dos grupos controlaban a lo menos un 37% de su patrimonio en 1978 (Dahse, 1979). El proceso de concentración continuó aceleradamente durante los años siguientes. Así lo comprueban estudios posteriores, que indican que entre 1978 y 1980 el patrimonio de las empresas controladas por los dos principales grupos se había duplicado en valores de poder adquisitivo constante (Dahse, 1982). Información de la Bolsa de Comercio para junio de 1982, sobre distribución de la propiedad accionaria de 177 sociedades anónimas

abiertas, indicaba que los 10 principales accionistas de cada una controlaban directamente, en promedio, el 72% del capital.

4. ENSEÑANZAS DEL EXPERIMENTO NEOLIBERAL

En la década del setenta, el neoliberalismo logró situarse en la ofensiva en diversos países y conquistó una posición hegemónica en varios centros académicos a través de países industrializados y en desarrollo. No obstante, su aplicación práctica en el período de postguerra en general había sido limitada y por períodos breves. El caso de Chile, como se señaló, posee gran significación por la profundidad, cobertura y continuidad con que se aplicó el modelo neoliberal ortodoxo. El marco político que permitió su imposición le otorgó, además, gran autonomía a sus propugnadores. Ello le imprime a este caso, propiamente, el carácter de un “experimento”.

El marco externo imperante durante los años de vigencia del modelo comprendió, por una parte, *shocks* externos desfavorables para la economía chilena que condicionaron el éxito del modelo. En particular cabe mencionar el bajo precio del cobre imperante durante la mayoría de los nueve años estudiados. Por otra parte, sin embargo, el marco externo también comprendió rasgos que facilitaron la operación y permanencia del modelo. Entre ellos cabe destacar que, desde 1977, Chile contó con un acceso expedito a capitales financieros, que le permitieron, hasta 1981, compensar con creces la pérdida de ingresos provocada por el deterioro de los términos del intercambio y financiar un desmesurado déficit externo.

La permanente ortodoxización del modelo que tuvo lugar desde 1974 enfrentó su primer traspie importante en 1981, y en 1982 sufrió varios “retrocesos”³¹. Ellos estuvieron asociados a la

31 Cabe mencionar el establecimiento de un tipo de cambio preferencial para que los deudores privados paguen a sus acreedores externos, la reintroducción de controles al acceso cambiario y la compra por parte del Banco Central de las deudas bancarias morosas (cartera vencida); estas últimas se habían elevado a más del 50% del capital y reservas de los bancos privados nacionales a mediados de 1982. Véase el capítulo VI.

crisis interna que emergió en 1981-82 con una virulencia inusitada y que se propagó a prácticamente todos los sectores y grupos en la economía nacional. En 1982 se registró una baja del PIB de 14%, la producción industrial descendió 21% y la construcción cerca de 50%; el desempleo afectó a casi uno de cada tres trabajadores en 1983. Estos y otros indicadores muestran un deterioro sustancial respecto de los ya deficientes niveles alcanzados en 1981.

Los problemas presentes en el aparato productivo están estrechamente asociados al funcionamiento del sistema financiero y a la apertura indiscriminada al exterior. El modelo le concedió un papel protagónico a la reforma financiera. De hecho, el sistema financiero se transformó en el centro de decisión dominante de la economía chilena. En 1982 resultaba evidente que el endeudamiento de las empresas (y de las personas naturales) constituía un factor de estrangulamiento de su actividad; crecía aceleradamente debido a las altas tasas de interés vigentes, en tanto que los ingresos de operación de las empresas descendían a consecuencia de la recesión interna. La reforma financiera y la apertura a los movimientos de capitales extranjeros constituyó, primero, un factor determinante de la concentración del patrimonio y un desestímulo para la inversión productiva nacional. Luego, hacia fines del período, dejó de manifiesto la vulnerabilidad adicional que había introducido a la economía nacional y la disfuncionalidad para el desarrollo económico que involucró el "financierismo" desenfrenado a que dio lugar.

Los resultados registrados efectivamente obedecen tanto a características intrínsecas del modelo como a errores en su ejecución. Por ejemplo, la congelación del tipo de cambio a \$39 por dólar no es intrínseco del modelo; éste era compatible con una tasa fija mayor y/o con una tasa libre³². Pero, dado el modelo, en ausencia de la congelación del tipo de cambio, no se habría logrado la fuerte

32 Es evidente que con una tasa libre, la apreciación habría sido aún mayor, y la crisis entonces habría tendido a ser también mayor. Véase Harberger (1985) para una conclusión similar.

reducción de la inflación alcanzada en 1981, y ello constituyó el objetivo prioritario del equipo económico oficial en el momento de la congelación cambiaria.

Los componentes intrínsecos del modelo se ubican en tres áreas, que constituyen pilares del neoliberalismo (véase Ffrench-Davis, 1999, cap. I). Se refieren i) a su creencia en que la privatización y la supresión de la intervención estatal conducen rápidamente a mercados integrados, flexibles y bien informados, y generan espontáneamente un desarrollo dinámico; ii) que los procesos de ajuste son estabilizadores y que se caracterizan por su rapidez, y iii) que la “competencia”, aunque sea entre desiguales, conduce a un mayor bienestar para la mayoría. Los tres supuestos probaron ser falsos en este experimento.

En primer lugar, el establecimiento de políticas económicas “neutras” se aplicó en un marco de “competencia” entre desiguales; ello dio lugar a una intensificación de las diferencias. Adicionalmente, en varias instancias decisivas la “neutralidad” se quebró, de manera que instituciones como las cooperativas y un sistema de ahorro mixto (SINAP) fueron discriminados. La restricción de la actividad sindical representó el ejemplo de mayor fuente de acentuación de la desigualdad entre “oferentes” y “demandantes”. Como se demostró, la concentración del ingreso y del patrimonio fue espectacular. Segundo, la lentitud de los procesos de ajuste tiene costos sustanciales, tanto por la ineficiente subutilización de recursos como por el desaliento que suele involucrar para la formación de capital. El enfoque neoliberal, por no entender las implicancias de que para llegar al largo plazo es preciso transitar por una sucesión de cortos plazos que afectan el resultado final (fenómeno de histéresis), ignora estos costos que obstaculizan el crecimiento sostenible y son muy regresivos. Tercero, aun cuando un intervencionismo extremo suele acentuar la segmentación y heterogeneidad estructural de los mercados, la opción alternativa extrema, consistente en el desmantelamiento de la acción estatal y la privatización indiscriminada de los medios de producción, no conduce a una rápida eliminación de la segmentación y rigidez de los mercados; estos rasgos son característi-

cos del subdesarrollo. En consecuencia, el contexto macroeconómico resultante no es propicio para la coexistencia de la trílogía de crecimiento, equidad y autonomía nacional; los tres son ingredientes básicos de un proyecto nacional de desarrollo. La superación de estas fallas del mercado exige un papel activo del Estado, sometido a normas estrictas de eficiencia y transparencia.

En síntesis, el experimento neoliberal generó una sociedad con una acrecentada desigualdad en numerosos frentes y un predominio del economicismo. Su incomprensión de la fuerte heterogeneidad existente fue un obstáculo grave para la imprescindible tarea de *completar* mercados. La consecuencia fue que, junto a la generación de un valioso segmento de alta productividad, empobreció a amplios sectores. Profundizó el problema del desempleo en forma notable, desestimuló la inversión y, en general, privilegió las tendencias especulativas y financieristas en desmedro de las actividades proclives al incremento de la productividad y de la capitalización nacional. Intensificó la vulnerabilidad frente al exterior, como lo atestigua en forma indelible la mayor fuerza que la recesión de 1982 adquirió en la economía chilena en comparación con el resto de América Latina.