

ALVARO BARDÓN M.  
CAMILO CARRASCO A.  
ÁLVARO VIAL G.

UNA  
DÉCADA  
DE CAMBIOS  
ECONÓMICOS

LA EXPERIENCIA CHILENA 1973-1983

Editorial Andrés Bello

UNA DÉCADA  
DE CAMBIOS ECONÓMICOS

LA EXPERIENCIA CHILENA 1973 - 1983

© ALVARO BARDÓN M.  
CAMILO CARRASCO A.  
ÁLVARO VIAL G.

© EDITORIAL ANDRÉS BELLO  
Av. Ricardo Lyon 946, Santiago de Chile

Inscripción Nº 60.387

Se terminó de imprimir esta primera edición de 2.000 ejemplares  
en el mes de enero de 1985

IMPRESORES: Alfabeta Impresores

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

ÁLVARO BARDÓN M.  
CAMILO CARRASCO A.  
ÁLVARO VIAL G.

# UNA DÉCADA DE CAMBIOS ECONÓMICOS

LA EXPERIENCIA CHILENA 1973 - 1983

EDITORIAL ANDRÉS BELLO

## INTRODUCCION

El objetivo de este estudio es entregar, preferentemente, algunos elementos de experiencia e interpretaciones relativos a lo que ha sucedido en Chile entre 1973 y 1983, considerando para ello el contexto histórico internacional bastante adverso, y la tradicional situación de dependencia de nuestro país, derivada de la estructura de las exportaciones y de la constante de una situación fiscal deficitaria y de endeudamiento externo. No se trata de una investigación académica, sino, más bien, de una presentación de cifras, ideas y conceptos que apoyen a los lectores en la interpretación del acontecer económico nacional y en la evaluación correcta de nuestros tradicionales mitos en la materia, que han cobrado fuerza como consecuencia de la recesión actual. Hay algunas ideas originales e interpretaciones que pretenden abrir una mayor discusión y estudios posteriores.

La finalidad de este trabajo no consiste en evaluar con precisión el éxito relativo de la experiencia económica de la década pasada, pues ello resulta imposible cuando se trata de medir los efectos provocados por los profundos cambios tendientes a influir en gran medida en las décadas venideras.

Esta situación se agrava aún más, puesto que la calidad de la información no es la óptima y probablemente tenga un sesgo en el sentido de mostrar las cosas peor de lo que efectivamente son. Esto, en nuestro país, no es nuevo, y conocido es el hecho de que cada vez que se recalculan y corrigen cifras como las del producto o la inversión, resultan finalmente mejores que las originales. Es bastante conocida la enorme preocupación personal del Presidente Eduardo Frei por las cifras adversas de las cuentas nacionales publicadas durante su gobierno. Estas se corrigieron durante el gobierno actual y han resultado, en definitiva, mucho mejores que las originales. Lo propio ocurrió con las cifras del período presidencial de don Jorge Alessandri, que, en un comienzo, eran francamente desfavorables, y ahora, des-

pués de varias correcciones, muestran crecimientos interesantes. No sería extraño, en consecuencia, que lo propio ocurriera cuando, más adelante, con nuevos índices y mejor información, se calculen las cifras para la experiencia del gobierno del Presidente Augusto Pinochet. Esto es altamente probable por los profundos cambios experimentados en las estructuras de los mercados y en la producción, en la apertura al exterior y en la deficiente calidad de las cifras de los años pasados.

Las ponderaciones fijas de los índices tienden a presentar tasas de crecimiento más bajas, especialmente cuando se producen cambios importantes, y éstos introducen una severa limitación en la evaluación correcta del comportamiento de la economía para un período tan cercano como el de la década pasada. Esto adquiere, a su vez, especial importancia si se pretende comparar con períodos pasados cuyas cifras ya han sido supuestamente corregidas.

Debe agregarse que es casi imposible realizar una correcta evaluación de la política económica reciente si todavía persiste una recesión mundial profunda, cuyo final aún no se visualiza y cuyas repercusiones negativas multiplicadas en la economía nacional han sido siempre una constante en nuestra historia. La recesión ha desmejorado notoriamente los resultados de la política económica en 1982 y 1983, y esto ha llevado a muchos, al igual que en el pasado, a descalificar la experiencia reciente. Evidentemente, la eficiencia de una política no puede medirse sólo con las cifras nacionales, ignorando lo que ocurre en el resto del mundo. Esto podría tener sentido en una economía más independiente del centro industrializado, pero carece de toda lógica para el caso chileno, en el cual su tradicional dependencia del resto del mundo obliga a observar los resultados del país en relación con los de los demás países. Esto genera una complicada situación, que impide llevar a cabo una correcta evaluación de las experiencias pasadas.

Por todo lo dicho no extraña escuchar las más variadas opiniones sobre la década pasada ni el hecho que, lamentablemente, tiendan a imponerse las proposiciones de horizonte corto y carácter isleño que enfatizan los efectos adversos de la actual recesión mundial, antes que aquellas que miran el acontecer económico nacional con mayor amplitud geográfica y temporal.

Está de más señalar que los autores de este trabajo manifiestan un juicio favorable frente al profundo cambio económico y social que se ha llevado a cabo durante el tiempo transcurrido del gobierno de las Fuerzas Armadas y de Orden, situación institucional a que se llegó debido a la profunda crisis integral que el país venía viviendo y que alcanzó extremos insostenibles durante la desafortunada experiencia de la Unidad Popular. Sin embargo pensamos que el tratamiento y la presentación de las políticas y las cifras pertinentes es bastante objetivo y realista. La discusión que necesariamente se generará nos dirá si esta apreciación es correcta.

La primera parte de este trabajo comienza con la presentación sucinta del nuevo programa de desarrollo que se elaboró antes del advenimiento del actual gobierno y que ha servido de base para su actuar en lo económico y social. Se muestra el diagnóstico que se tenía sobre el difícil desarrollo del país en el pasado y, luego, un conjunto de proposiciones coherentes y razonablemente completas.

En la segunda parte se describe la política llevada a cabo efectivamente a partir del legado de la Unidad Popular, enfatizando cómo la estrategia global de desarrollo debió sufrir algunas alteraciones y problemas por los efectos producidos por la recesión en el petróleo y la actual depresión mundial. Se presentan las políticas seguidas frente a estas emergencias y luego se discute lo acontecido en los últimos años con sus desaciertos y méritos. En síntesis, lo que se afirma es que ha habido un cumplimiento notable del programa original y, en consecuencia, un cambio muy profundo de las estructuras económicas y sociales. La primera recesión mundial se habría enfrentado de manera adecuada, no ocurriendo lo mismo con la segunda, que se abordó de manera diferente y algo tardía, a pesar de lo cual el país ha comenzado a recuperarse y se encuentra en buen pie en el concierto de crisis que se observa en el Continente.

La tercera parte se refiere a la evolución de las principales variables económicas en comparación con el pasado y lo observado en el resto del mundo y, en especial, en América Latina. Se analizan la evolución del producto, el gasto, el ingreso, el ahorro, la inversión, las exportaciones e importaciones y el endeudamiento con el exterior. Se incluyen, además, un análisis especial respecto del sistema financiero y el sector público, y un pequeño apartado sobre los indicadores de bienestar económico y social. Por último, se agregan dos interesantes capítulos sobre la conducta relativa de Chile respecto de América Latina y la extraordinaria dependencia que las recesiones han producido en el país, durante los últimos cincuenta años, en relación con el acontecer en Estados Unidos y en el mundo industrializado.

El crecimiento del Producto Geográfico Bruto, si bien modesto, no ha sido despreciable; por el contrario, notablemente interesante, al descontar el efecto de las dos recesiones mundiales, la herencia de la Unidad Popular y el mayor gasto en defensa que era indispensable realizar. El efecto de estas variables no se puede ignorar y cuando ellas se consideran es forzoso concluir que el desarrollo ha sido de importancia, básicamente por los aumentos en la productividad y eficiencia y la interesante tasa de inversión, que no ha sido inferior a la histórica, sino similar o mayor. La tasa de crecimiento potencial ha sido alta en la pasada década, y en relación con América Latina el país ha tenido un comportamiento adecuado, a pesar de ser el más golpeado por la variación adversa de los términos de intercambio.

El comportamiento del sector externo ha sido muy favorable y el crecimiento de las exportaciones espectacular. No es cierto que el país se haya endeudado más allá de lo histórico ni tampoco más que el resto de América Latina.

Los indicadores de bienestar social y económico son ampliamente favorables desde la forma en que se los mire y son una evidencia del éxito que ahora aparece opacado por la fuerza de la recesión mundial.

Sobre el empleo debe decirse algo similar al producto, y los problemas surgidos se relacionan con las recesiones, un crecimiento inusitado de la fuerza de trabajo y el extraordinario aumento de la eficiencia productiva, y del sector público, que antes estaba sobrecargado de personal.

El desarrollo de la intermediación financiera ha sido relevante, al igual que la notable mejoría en el manejo del sector público. En estas áreas ha habido avances sin precedentes que han permitido y debieran posibilitar un crecimiento estable y eficiente. Todo esto a pesar de las crisis financieras y de algunos desaciertos en el área. Frente a estos hechos negativos están, sin embargo, el orden fiscal, la erradicación de la tradicional elevada inflación, las empresas estatales ahora eficientes, un sistema tributario moderno, un gasto fiscal concentrado en lo social, un sistema financiero moderno, una nueva previsión descentralizada, justa y equilibrada y, en fin, toda una serie de cambios positivos destinados a tener gran influencia en las décadas futuras.

La tercera parte incluye dos realidades que conviene destacar. La primera es que lo sustancial de las fluctuaciones económicas en el país está relacionado y se explica por los ciclos que experimenta Estados Unidos, y la segunda es que los principales indicadores económicos del país en la década pasada no difieren significativamente del promedio latinoamericano, situación que contrasta con las décadas anteriores, en que Chile tuvo un comportamiento muy pobre respecto del resto de los vecinos, a pesar de contar con condiciones externas más favorables.

La cuarta parte se refiere al debate económico de la última década y en ella se discuten los argumentos en contra de la nueva experiencia, principalmente en lo que se refiere a la estrategia de desarrollo, la política de estabilización, el progreso social, el mercado de capitales y la política de endeudamiento externo. Lo que se pretende es evaluar los argumentos que se han dado, poniéndolos en su real dimensión, sin perjuicio de mencionar las debilidades de las políticas, en particular respecto de la intermediación financiera.

El trabajo concluye con una mirada de carácter muy general hacia el futuro.

Este trabajo no tiene mayor pretensión de orden científico, aunque intenta llamar la atención sobre ciertas constantes en nuestro desarrollo, las que deben considerarse en cualquier análisis serio. En lo fundamental, sin embargo, sólo se pretende presentar la experiencia económica de la década pasada, que creemos es de enorme importancia por el cambio que implica desde una estrategia socializante y proteccionista de desarrollo a otra más aperturista, libertaria y moderna.

Queremos, por último, pedir disculpas por algunas repeticiones e imprecisiones propias de un trabajo hecho por varias personas y con cierto apresuramiento.

## EL NUEVO PROGRAMA DE DESARROLLO

La desafortunada experiencia del gobierno de la Unidad Popular en materias económicas, sociales y políticas permitió la generación de un amplio consenso respecto a la necesidad de una nueva estrategia de desarrollo de carácter descentralizado, respetuosa de la propiedad privada, de la libertad económica, de la apertura externa y de un papel subsidiario del Estado.

Ya antes del gobierno citado había un cierto acuerdo respecto de la necesidad de realizar profundas reformas económicas, y se llevaron a cabo algunos intentos parciales y proposiciones concretas de parte de los profesionales del área e incluso de otras personas que desempeñaron funciones públicas vinculadas con este quehacer. No es, sin embargo, hasta el advenimiento de la Unidad Popular cuando se crean las condiciones para un amplio consenso y el diseño de un programa de acción.

En este capítulo describiremos lo que podríamos llamar la génesis de una nueva estrategia de desarrollo y, en seguida, el programa económico tal como se concibió hacia septiembre de 1973.

## ALGUNOS PRECEDENTES

El amplio acuerdo que se produce entre los especialistas no socialistas durante el gobierno de la Unidad Popular contrasta fuertemente con la moda intelectual estatista y protectora que caracterizó las décadas anteriores. Sin embargo en éstas hubo algunos hechos aislados que conviene destacar porque, en cierta forma, constituyeron precedentes de valor en la formación de una nueva postura frente al acontecer económico.

En el plano académico es evidente la influencia que tuvo la divulgación de la ciencia económica, tímidamente en los años cincuenta

y, con mayor amplitud, en los años sesenta. Un número muy alto de chilenos salió a efectuar estudios de posgrado a universidades de primera clase en Estados Unidos y Europa, lo que, posteriormente, contribuyó a darle una creciente racionalidad al tratamiento de los temas económicos que, hasta entonces, se discutían en un ambiente de cierta incoherencia y bajo los supuestos casi no controvertidos de que el Estado discrecional todo lo resolvía bien, que los mercados eran inelásticos e imperfectos, que lo básico era desarrollar una industria a cualquier costo, que la protección discriminatoria era deseable y que la actividad privada era sospechosa, dilapidadora e ineficiente. En este plano tuvieron gran importancia la apertura del gobierno y las universidades norteamericanas y, muy en particular, algunos programas como los de la AID y de universidades tales como Chicago, Harvard, California, MIT, Stanford y otras, que además de aceptar estudiantes chilenos en un número apreciable enviaron especialistas al país que hicieron docencia intensiva, en especial en las escuelas de economía de la Universidad de Chile y la Universidad Católica de Santiago. La dirección de estos centros de educación superior se caracterizó por su notable apertura frente a los nuevos desarrollos de las ciencias económicas y administrativas en Estados Unidos y Gran Bretaña, creándose una tradición que se mantuvo con altibajos hasta el presente, pudiéndose decir que hoy la enseñanza de economía en todos los centros superiores es de buena calidad, trascendiendo, incluso, a otras áreas profesionales como la ingeniería y el derecho.

En este sentido merece un párrafo especial el esfuerzo realizado por la Universidad Católica de Santiago y su programa con la Universidad de Chicago. Si bien esta última se vinculó en una primera etapa a la Universidad de Chile, su acción más importante la desarrolló en la Universidad Católica, donde hicieron docencia desde fines de los años cincuenta varios profesores norteamericanos, al mismo tiempo que se formaban en el país del Norte numerosos chilenos. Esto creó en la Universidad Católica un núcleo intelectualmente muy fuerte, que influyó poderosamente en los debates de los años sesenta y en el diseño del programa.

Esta ligazón con Chicago tuvo, lamentablemente, ciertos costos, pues ha sido muy fácil hacer caricaturas y tergiversaciones respecto de la política llevada a cabo, las intenciones y motivaciones de los miembros del llamado equipo económico, su supuesta inexperiencia y su exagerada juventud que, obviamente, no es correcto presumirla para muchos de ellos. Desafortunadamente, la realidad se ha distorsionado y la buena economía se ha asimilado a la de Chicago, desconociéndose la presencia de una ciencia social que se practica por igual en todos los centros modernos de enseñanza del mundo y el hecho de que no todos los economistas han estudiado en la famosa universidad, siendo los casos más típicos aquellos de los conductores del programa económico hasta fines de 1976, en su mayoría destacados ingenieros civiles con experiencia en asuntos económicos y empresariales y estudios en variadas universidades. No eran, precisamente, jóvenes inex-

pertos provenientes de la ciudad ribereña del lago Michigan. Siempre en el plano de las ideas, la acción desarrollada en torno al diario *El Mercurio* fue de una importancia determinante. Este matutino inició en la segunda mitad de los años sesenta una notable campaña de difusión de la moderna ciencia económica y de defensa de la economía privada y libre que contrastó fuertemente con el intervencionismo ambiente. Tanto en los editoriales como en las crónicas y columnas especiales puso en discusión toda la mitología económica en circulación y los dogmas socializantes que se repetían sin mayor análisis, destacando en cambio el método de la moderna ciencia económica y sus más importantes conclusiones. Vinculadas a esta verdadera campaña de *El Mercurio* estuvieron, sin duda, algunas fundaciones privadas que desarrollaron trabajos en favor de la economía social de mercado, mereciendo una cita especial el CESEC y uno de sus integrantes más destacados, el sociólogo y economista Emilio Sanfuentes, tempranamente desaparecido.

En el plano de la política económica conviene señalar que antes del gobierno de la Unidad Popular hubo algunos intentos aislados en la línea de lo que podríamos llamar una economía moderna libre y aperturista.

Las recomendaciones de la Misión Klein-Sacks, en los años 1956-1957, contenían ingredientes de descentralización económica y de racionalidad fiscal y monetaria, que si bien sólo se aplicaron parcialmente, sirvieron para sortear en algún grado la crisis inflacionaria y el desorden económico que creó el populismo ambiente del gobierno del General Carlos Ibáñez.

La experiencia de apertura comercial y financiera y la descentralización parcial de comienzos del gobierno de Jorge Alessandri fue, sin duda, un intento importante de cambio de la estrategia de desarrollo vigente que, sin embargo, abortó por la persistencia de un déficit fiscal significativo y una expansión del crédito interno del Banco Central, completamente inconsistente con la mantención de un tipo de cambio fijo. El país experimentó una violenta crisis cambiaria que desprestigió la apertura y condujo a un fuerte intervencionismo en el comercio externo, la banca y en general en la economía toda, incluyendo el primer intento de reforma agraria.

Las proposiciones del economista Jorge Ahumada de un cambio moderado de estrategia tuvieron, sin duda, alguna influencia en ciertas áreas de la política del Presidente Eduardo Frei. Su peso habría sido mayor y quizás categórico de no haber fallecido prematuramente. Durante el gobierno de Frei, sin embargo, merecen destacarse una mayor coherencia cambiaria, monetaria y fiscal, un intento fallido de rebajas arancelarias, una parcial liberalización de precios hacia el final del período y una política cambiaria más acorde con la realidad de una inflación persistente. El programa económico inicial para este período tenía bastante coherencia, pero la propuesta teórica fue permanentemente derrotada por la influencia populista socializante, dentro y fuera del gobierno, que impedía una racionalidad económica

básica: la descentralización y la apertura. A ésta se opusieron también, como siempre, sectores de directivas empresariales.

Los intentos modernizadores en política económica no tuvieron, pues, mayor éxito en los gobiernos anteriores al de Salvador Allende, aunque hubo algunas enseñanzas parciales útiles. En los planos académico, intelectual y periodístico, sin embargo, se verificaron avances notables, que permitieron ir creando un consenso durante el gobierno de la Unidad Popular. Incluso antes de éste, hubo dos intentos en las candidaturas de Jorge Alessandri y Radomiro Tomic en pro de una mayor racionalidad y coherencia económica, así como de una mayor apertura y descentralización de las decisiones. Los economistas aperturistas del primero, no obstante, habrían sido seguramente sobrepasados por la influencia de los empresarios proteccionistas y los políticos tradicionales. Dejaron, sin embargo, un legado importante de ideas y trabajos que fueron, posteriormente, de gran utilidad. Peor suerte tuvieron los economistas del segundo, que enfrentaron un populismo desenfrenado y un izquierdismo infantil-socializante que los desdibujó por completo. El programa de Tomic tenía ideas económicas interesantes, pero era claro que su prioridad era de cuarto orden frente a los llamados objetivos políticos, estructurales, cualitativos, etc. Los políticos chilenos tradicionales, lamentablemente, olvidan con facilidad que los recursos son escasos y, por lo tanto, tienden a prescindir de la lógica económica.

Nadie sabe qué habría sucedido en materias económicas si Allende no hubiera triunfado. Lo que nos consta es que la experiencia de la Unidad Popular fue tan desafortunada que permitió un consenso entre la mayor parte de los economistas no socialistas.

## COMIENZO DE LOS ACUERDOS

Los economistas se dieron cuenta rápidamente de que el manejo económico de la Unidad Popular conducía de manera inevitable a una crisis cambiaria de proporciones y a la hiperinflación, pasando por el desabastecimiento, los mercados negros, las interminables filas de espera para conseguir artículos de primera necesidad y todas las corruptelas propias de la distribución directa por el Estado y el control de precios. Es cierto que algunos se confundieron al comienzo, como buena parte de la población, porque la economía creció en 1971, el desempleo bajó y todo parecía progresar como por encanto. Algunos creyeron en el milagro socialista y se incorporaron al carro. Otros prefirieron observar la situación desde el extranjero. El grueso, sin embargo, tomó un papel activo de oposición al gobierno desde sus respectivas trincheras políticas, periodísticas, universitarias o empresariales. Poco a poco, en la medida que el proceso de estatización se acentuaba y la economía se deterioraba, se observaba un mayor consenso respecto a la imposibilidad de la permanencia del gobierno de

Allende. La crisis económica profunda tenía que reflejarse en un grave conflicto social y político que debía concluir en un cambio de gobierno cuyo signo, por supuesto, nadie conocía, pero que, obviamente, iba a ser claramente no socialista.

Esta convicción se produjo primero entre los economistas que entre los políticos y por ello no es extraño que llevaran a cabo un trabajo conjunto desde tan temprano como a fines de 1971. En ese tiempo, economistas de los departamentos técnicos de los partidos opositores se reunían, más allá de las directivas, para asesorar a los parlamentarios especializados en asuntos financieros y presupuestarios. Pronto hubo una oposición económica al gobierno muy bien configurada y también la intención de diseñar un programa que terminara con la mediocridad socialista proteccionista para pasar a formas descentralizadas de producción, abiertas a la competencia, respetuosas de la propiedad privada y que concentrara al Estado en una efectiva protección de los más pobres, además de sus funciones tradicionales.

Al producirse el cambio de gobierno el 11 de septiembre de 1973 existía un borrador de programa bastante desarrollado, que en su prólogo decía: <sup>1</sup>

“El presente informe es el resultado de largos estudios realizados por un grupo de destacados economistas de elevado nivel académico, cuyo objeto fue el definir un conjunto de políticas coherentes e interrelacionadas que permitieran resolver la aguda crisis económica que vive el país, a la vez que proponer los elementos básicos de una política global que hiciera posible un acelerado desarrollo económico”.

“El grupo inició sus actividades de manera totalmente informal, con el objeto de intercambiar opiniones entre profesionales de un mismo nivel académico, acerca de los graves resultados que podían preverse de la nefasta política económica iniciada por el gobierno de la Unidad Popular; paulatinamente, se hizo evidente que los elementos básicos de diagnóstico eran comunes y que nos cabía, como profesionales y como ciudadanos, la ineludible responsabilidad de entregar nuestro aporte intelectual a los esfuerzos por reconstruir el país y liberarlo del caos en que se encuentra”.

“El enfoque básico fue el de considerar con criterio eminentemente técnico las alternativas de solución, haciendo abstracción de las restricciones políticas que pudieran existir en el momento de iniciar una política económica como la diseñada. Este enfoque facilitaba la formulación de un diagnóstico pragmático y, al mismo tiempo, hacía posible realizar una síntesis clara de los aspectos económicos fundamentales que debería considerar cualquier política general de gobierno, la que suele verse oscurecida por consideraciones de corto plazo que acompañan generalmente a las decisiones políticas”.

---

<sup>1</sup> Las citas y referencias al programa se han sacado de un borrador reproducido por ODEPLAN bajo el título de *Políticas de Desarrollo*.

“Los miembros del grupo son economistas profesionales y la mayoría son o han sido profesores universitarios. Su experiencia pasada es muy variada, ya que algunos están relacionados a la actividad privada, otros a la docencia y a la investigación, y muchos han ocupado posiciones técnicas en la administración pública o empresas del Estado. Aunque algunos pertenecen a partidos políticos, la mayoría es independiente, pero todos se agrupan en el sector democrático y no marxista del país”.

“El informe, tal como se entrega en la actualidad, es un resumen y síntesis de numerosos trabajos que fueron analizados y discutidos en pequeños seminarios privados, y reflejan un acuerdo general sobre cada materia, aun cuando en asuntos de detalle subsisten discrepancias mínimas. La idea central del informe es plantear una fórmula coherente e integrada de cómo lograr una economía descentralizada, que permita utilizar los recursos con que cuenta el país a su máximo nivel de eficiencia, para alcanzar así tasas aceleradas de desarrollo que permitan no sólo elevar la condición media de vida de los chilenos, sino también erradicar del país las condiciones de extrema miseria en que vive un sector significativo de la población”.

“Es importante destacar la coherencia, ya que en el pasado las políticas económicas aplicadas no tuvieron el éxito esperado debido a la existencia de elementos contradictorios en ellas y/o a la ausencia de una clara visión de conjunto, que relacionara los esfuerzos realizados en distintas áreas y mantuviera ciertas políticas fundamentales cuyos resultados no se logran en el corto plazo”.

“Creemos que el presente estudio logra los objetivos de coherencia y complementación de los distintos aspectos de una política económica general y ofrece soluciones realistas a los problemas fundamentales del desarrollo nacional. Por ello, una aplicación parcial del modelo propuesto puede conducir a crear graves distorsiones e incluso anular los objetivos básicos que se persiguen”.

La Introducción sostenía en seguida:

“La actual situación se ha ido incubando desde largo tiempo y ha hecho crisis sólo porque se han extremado las erradas políticas económicas bajo las cuales ha funcionado nuestro país a partir de la crisis del año 1930. Dichas políticas han inhibido el ritmo de desarrollo de nuestra economía, condenando a los grupos más desvalidos de la población a un exiguo crecimiento en su nivel de vida, ya que dicho crecimiento, al no poder ser alimentado por una alta tasa de desarrollo del ingreso nacional, debía, por fuerza, basarse en una redistribución del ingreso, que encontraba las naturales resistencias de los grupos altos y medios”.

“Por estas razones, el proyecto que se presenta incluye medidas que garantizan que en el menor plazo posible se alcancen altas y sostenidas tasas de desarrollo económico, única forma realista de afrontar el mejoramiento social y humano que todos ansiamos para nuestro país y en especial para sus ciudadanos más desposeídos”.

“Para elegir y recomendar las políticas económicas más adecuadas para el Chile de hoy, es preciso realizar previamente un diagnóstico de las causas que nos han llevado a la actual postración económica en que estamos. Es indudable que estas causas están íntimamente relacionadas con profundas razones políticas y sociales, que inciden considerablemente en la elección de alternativas de política económica. En el presente estudio no se aborda el problema político y social, por cuanto él requiere un tratamiento especial, en el que es necesario ahondar sobre las características históricas del desarrollo general del país en los últimos treinta años”.

“Sin embargo es posible aislar, en lo sustantivo, las causas económicas de la actual crisis y a ello se encaminan los esfuerzos de este trabajo. No se desconoce la interacción existente entre los problemas sociales, económicos y políticos; por el contrario, el presente análisis sólo enfatiza la importancia que tiene para el país el contar con una economía sana y de rápido crecimiento. En efecto, un somero análisis de los cambios sociales ocurridos en el último cuarto de siglo muestra que los indicadores experimentan cambios apreciables. Así, ha existido un importante aumento de la relación entre población urbana y rural, los sistemas educacionales han tenido una rápida expansión y se han realizado apreciables avances en salud pública. Las organizaciones sociales de base se han ampliado considerablemente; tal es el caso de los sindicatos, juntas de vecinos, centros de padres y apoderados, etc., los que implican una fuerte tendencia participativa en distintos aspectos de la vida social. En el plano político se observa un notable aumento del número de electores y las tendencias al pluripartidismo personalista se han debilitado, dando paso a un esquema en que el grueso del electorado se agrupa en cuatro partidos políticos importantes”.

“También en este período ocurre un extraordinario desarrollo de los medios de comunicación, lo que junto a la desaparición del analfabetismo y al aumento de la participación social y política definen una sociedad altamente interrelacionada y en sostenido proceso de modernización”.

“Sin embargo el desarrollo económico de este período es lento y el cambio en las aspiraciones de todos los sectores que genera el desarrollo cultural, social y político no encuentra los medios económicos suficientes para satisfacerlas”.

“Es indudable que de haber existido un crecimiento económico acelerado el aumento de la población urbana no habría llevado a acumular miles de familias en poblaciones marginales; las mayores expectativas y necesidades que genera el desarrollo cultural habrían tenido su contrapartida en posibilidades de trabajo bien remunerado; el desarrollo sindical habría podido encuadrarse en un marco de creciente productividad sin generar presiones inflacionarias, y las presiones de mayor gasto público que suelen acompañar a los fuertes aumentos del contingente electoral habrían podido canalizarse sin afectar

propensiones al ahorro o generar fuertes déficit fiscales de carácter inflacionario”.

“A este efecto, cabe señalar que el producto nacional chileno era de E° 6.586 millones (medidos en escudos de 1965) en el año 1940. Si Chile hubiera crecido desde entonces hasta 1970 a una tasa de ocho por ciento anual, su producto nacional para 1970 habría sido de E° 66.272 millones (también medidos en escudos de 1965) en vez de los E° 22.060 millones que alcanzó en realidad. ¿Podría alguien afirmar que un Chile con tres veces el ingreso de 1970 habría presentado en ese año los mismos problemas políticos y sociales? Sin duda que no. Aun manteniendo las diferencias relativas en la distribución del ingreso, tal crecimiento habría permitido que el obrero y empleado promedio recibiera un salario o sueldo tres veces superior, en términos reales, al que recibió efectivamente en 1970”.

“Es indudable que en la actualidad el deficiente desarrollo económico de las últimas décadas no sólo ha acumulado un sinnúmero de tensiones y frustraciones, sino también ha autoalimentado el crecimiento de tendencias políticas e ideológicas que alejan al país de una posibilidad concreta de resolver sus problemas de manera eficiente dentro de un esquema de legitimidad y respeto mutuo entre los chilenos. La crisis social, política y económica es evidente y no requiere un análisis más detallado”.

“El esquema de políticas económicas que se propone en este informe supone un cambio radical en la situación presente y está concebido en términos de la existencia de un gobierno de conciliación nacional, poseído de gran prestigio por su objetividad e imparcialidad y premunido, por ende, de una autoridad generalmente aceptada. Será tarea fundamental del gobierno el promover un nuevo consenso que permita aunar la capacidad de trabajo, ahorro y creatividad de todos los chilenos y, además, que posibilite un marco estable de instituciones y políticas que garanticen la permanencia y eficacia del sistema”.

“El conjunto de políticas propuestas constituye un todo armónico y no es aplicable por parcialidades; por el contrario, la aplicación parcial o limitada de él podría dar origen a un sinnúmero de efectos no deseados, que no han sido analizados en este trabajo. La coherencia y unidad de los distintos aspectos de la política económica es un requisito básico de cualquier programa de acción y no está de más recordar que en muchas ocasiones la aplicación limitada o parcial de políticas fue el elemento determinante de su fracaso total. Debemos enfatizar que la política monetaria no es independiente de la fiscal; que las políticas cambiaria y de comercio externo están indisolublemente ligadas a la política interna de precios; que la asignación eficiente de recursos requiere de una concordancia entre las políticas monetarias, de mercado de capitales, de precios, de tributación y de comercio externo. En suma, es necesario que la totalidad de los elementos de un programa estén debidamente armonizados, sean compatibles y no generen contradicciones o establezcan objetivos antagónicos”.

“A pesar de las dificultades que plantea esta tarea, hemos abordado los temas básicos para establecer una política conducente al desarrollo económico acelerado de Chile, conscientes de que ellas se refieren casi exclusivamente a la solución de los problemas más fundamentales y de que otros aspectos de una política global no están aquí considerados y deberán ser compatibilizados con posterioridad. Nos anima en este esfuerzo la conciencia profesional de que es posible para el país rectificar los errores del pasado y abrir caminos a una nueva etapa, más próspera y más justa, de la historia nacional. Estamos conscientes del enorme potencial económico que puede ser actualizado si se toman las medidas adecuadas para ello; sabemos de los importantes recursos naturales y humanos que pueden movilizarse para esta tarea, y creemos que el país está cansado de imposturas, en que tras la apariencia de la solución fácil sólo se encuentra la hipoteca del futuro nacional. Por último, hemos considerado la experiencia de otras naciones, con gran diferencia en sus estructuras sociales, políticas, culturales y humanas y que, sin embargo, han tenido éxito en su tarea de desarrollo económico. Valgan a este efecto los ejemplos de Alemania, Japón, Dinamarca, España, Nueva Zelanda, Brasil, etc.”.

## EL DIAGNOSTICO

Los autores del proyecto de programa coincidían en señalar que los problemas de la economía chilena durante los pasados treinta o cuarenta años eran una baja tasa de crecimiento, un estatismo exagerado, escaso empleo productivo, inflación, atraso agrícola y una extendida extrema pobreza en importantes sectores de la población. Estos problemas se traducían en una mala asignación de los recursos, en un limitado desarrollo del sector externo, una baja tasa de crecimiento de los recursos productivos, una acción indebida de los grupos poderosos, déficit fiscal, cambios frecuentes de política económica, mal uso del poder político y desabastecimiento.

### DESARROLLO INSUFICIENTE, ESTATISMO Y DESEMPLEO

Estas afirmaciones se reforzaban con párrafos como los siguientes:

“Desde que existen datos oficiales sobre el Producto Nacional Bruto (1940) es imposible encontrar períodos que excedan de tres años en que dicho producto haya crecido a tasas satisfactorias sin que sean seguidos por períodos en que las tasas han bajado a niveles irrisorios e incluso negativos, dando a menudo como resultado un descenso en el producto per cápita. Creemos que este rendimiento verdaderamente desalentador de nuestra economía explica en gran parte por qué la ciudadanía ha deambulado a lo ancho del espectro

político en búsqueda de sucesivas panaceas que generen un desarrollo rápido y sostenido de nuestra economía. Esta ansiedad por obtenerlo y el fracaso de los sucesivos programas intentados para generarlo han abonado el camino para el triunfo de la demagogia marxista, que se presentó con el halo de un esquema no probado y que prometía el mejoramiento sustancial del nivel de vida de la inmensa mayoría de los chilenos, sin sacrificar sino a los más ricos. Según este esquema, bastaba con expropiar los grandes monopolios y latifundios, y asignar sus excedentes a la inversión social y a la redistribución de ingresos para obtener un desarrollo económico acelerado en un ambiente de estabilidad de precios y de justicia en la distribución del ingreso”.

“Otra característica, en gran parte asociada a la primera, ha sido un estatismo creciente y asfixiante que con verdadera miopía ha ido creando el círculo vicioso del estancamiento-estatismo. En efecto, desde fines de la década del 30 Chile ha ido acentuando una línea de intervencionismo estatal con el que ha pretendido solucionar su crisis de crecimiento”.

“La característica central de las tendencias estatistas ha sido la de crear un enorme poder discrecional en las instituciones fiscales, semifiscales y autónomas, que les permite interferir sin contrapeso en la actividad económica. Este poder discrecional, en ciertos aspectos casi autónomo y sin mayor posibilidad de ser limitado por otros organismos públicos, ha quedado en clara evidencia en el curso de los últimos años, en que se ha utilizado un sinnúmero de mecanismos y recursos que posee el Poder Ejecutivo para realizar políticas o imponer criterios en forma totalmente ajena al propósito que tuvieron los legisladores al otorgarle nuevas atribuciones. Pero no basta señalar esta tendencia y las posibilidades que crea para el uso abusivo del poder; es necesario destacar que ella constituye un punto de partida para que los distintos grupos sociales o de presión se organicen y traten de utilizar los recursos del Estado en su directo beneficio. La excesiva politización de nuestra sociedad está ligada a esta tendencia, ya que la acción del Estado ha ido paulatinamente abarcando todos los niveles de la vida nacional”.

“La intervención del Estado para manipular las variables económicas es característica en medidas como el control de precios, la determinación de la tasa de interés, la fijación del tipo de cambio, etc.”

“Estas intervenciones, la mayor parte de ellas indiscriminadas, introducen graves distorsiones en el sistema económico; así por ejemplo, la fijación de precios a ciertos productos como los alimentos, para que sean ‘baratos’ y estén al alcance de toda la población, al poco tiempo provoca un deterioro en su producción, lo que reduce la disponibilidad real de alimentos; o la fijación de la tasa de interés a un nivel artificial para abaratar el crédito trae como resultado una disminución del ahorro; o el control del tipo de cambio termina por afectar negativamente al sector exportador. En general, estas políticas se realizan en forma aislada y sin tomar en cuenta sus consecuencias sobre el resto de la economía”.

“Un argumento que se utiliza en favor de la irrestricta intervención del Estado es la necesidad de planificar el conjunto de actividades del país. Coincidimos con esta necesidad, pero es necesario aclarar que la planificación debe realizarse teniendo objetivos y metas claras de crecimiento y que, en la consecución de sus fines, pueden utilizarse mecanismos indirectos e incentivos con el objeto de orientar el uso de los recursos productivos. En Chile la planificación ha sido una palabra carente de contenido o precisión, que se ha utilizado para establecer mecanismos de control cuyo único objetivo es el control por el control, y no una orientación eficiente en el uso de los recursos productivos”.

“En forma paralela, la presión que el Estado realiza directamente sobre algunas actividades ha terminado en una proliferación de organismos, empresas y servicios de escasa productividad y eficiencia, en su mayoría sujetos a un frondoso burocratismo y aislados de cualquier mecanismo de control interno o externo. Así, por ejemplo, importantes empresas estatales carecen de un balance que permita a la ciudadanía formarse una idea clara de los costos y beneficios que dichas actividades representan para la comunidad”.

“El aumento de la inversión pública en actividades de escasa productividad es otro fenómeno altamente desarrollado; sin embargo estos niveles de inversión deben ser financiados con tributos o con inflación; en ambos casos el efecto ha sido una tasa decreciente del ahorro privado, que genera un círculo vicioso, porque se crea con ello la justificación para una inversión estatal adicional”.

“Finalmente, la excesiva burocratización y politización de las instituciones no sólo resta eficiencia a todo el sistema, sino que constituye una pesada carga para la colectividad”.

“Uno de los aspectos más perniciosos de la tendencia estatista ha sido el proteccionismo industrial excesivo para inducir la sustitución de importaciones, que ha tenido el efecto contrario al perseguido, ya que ha dado como resultado una concentración de nuestros recursos productivos en el servicio de restringidos mercados internos que, por su propia pequeñez, están condenados a una lenta tasa de desarrollo. Víctima de este grotesco desarrollo inducido artificialmente ha sido el resto de la economía y, muy particularmente, los sectores productivos de bienes de exportación, entre los que destacan la minería como factor efectivo y la agricultura como factor de enorme potencial, pero realmente frustrado”.

“Este exceso de control estatal sobre la economía ha hecho que el éxito de las actividades productivas emprendidas dependa mucho más del padrino político —el cual concede exenciones tributarias o arancelarias, otorga o niega precios rentables, permite o prohíbe la importación de sustitutos, aprueba o no préstamos internos y/o externos— que de la verdadera rentabilidad social de dichas actividades, y de la capacidad técnica y empresarial de quienes en ellas trabajan. De este modo, los empresarios buscan más el acercamiento a los políticos y a los personeros de gobierno —ministros, subsecretarios, jefes

de la DIRINCO, presidentes del Banco Central, Banco del Estado, CORFO, etc.— que a los técnicos y profesionales o a los obreros y empleados que laboran en las empresas y que podrían aumentar la productividad real de los procesos productivos. Es más fácil obtener una rentabilidad financiera cobrando un alto precio permitido por un elevado arancel, que una rentabilidad real basada en un precio bajo, al alcance de las grandes masas, permitido por rebajas de costos obtenidas con mejoras reales de productividad. Estas políticas de proteccionismo han sido, además, las principales responsables de que la estructura productiva interna se caracterice por un grado importante de actividades monopólicas”.

“El actual gobierno, al exacerbar las medidas de estatización, ha contribuido a esclarecer estos hechos ante la opinión pública, y ello facilitará la adopción de políticas económicas racionales de descentralización y de transformación del país en una economía moderna de mercado, sin lo cual es ilusorio pretender la reconstrucción de Chile y su lanzamiento por la senda del desarrollo económico y social acelerado y sostenido”.

“Las anteriores consideraciones sobre el estatismo no deben llevar a la errada conclusión de que el Estado debe marginarse totalmente de cualquier acción en el campo económico; muy por el contrario, estimamos que le compete la dirección superior de todo el sistema económico, la fijación de metas globales, la determinación del marco institucional, el establecimiento de mecanismos de planeamiento y control, el desarrollo de la infraestructura y de aquellas actividades en que el beneficio social sea mayor que el beneficio privado, etc.”

“Entendemos la política económica como una función activa del gobierno. Pero al igual que en la dirección de una empresa el directorio y la gerencia no están dedicados a ejecutar operaciones de detalle, sino a establecer pautas, determinar metas, coordinar recursos y a controlar por la vía de excepción, esto es, a dedicar esfuerzos a aquellos aspectos en que el plan se ha desviado y no se cumple; así también, la participación estatal debe ser descentralizada y operar por la vía de la excepción. En esta forma, el enorme potencial de recursos que maneja el gobierno puede ser utilizado con gran eficiencia y los mecanismos de planificación deben adquirir su verdadera relevancia”.

“Característica importante en el desarrollo chileno ha sido la dificultad de la economía para proveer de trabajo productivo y estable al total de la fuerza de trabajo del país y, muy especialmente, a los jóvenes que se incorporan anualmente a dicho contingente. Parece innecesario enfatizar el grave efecto social que tiene para el país la frustración de su juventud, que se siente rechazada en sus afanes creativos y de aporte al bien común”.

“La solución integral de este problema debe venir por tres vías complementarias. La primera, a través de un cambio cuantitativo y cualitativo en el proceso educacional. La segunda, a través de la

obtención de una alta tasa de desarrollo económico que aumente por sí sola la demanda por trabajo. Y la tercera, a través de políticas económicas que rebajen el alto costo del trabajo. Este no se traduce en un salario equivalente debido a la incidencia del sistema previsional, la legislación sobre inamovilidad y otras normas legales o institucionales vigentes. En este sentido, cabe destacar que una evaluación de los beneficios del sistema previsional en relación a sus costos muestra que los primeros son considerablemente inferiores a los últimos y que, de manera indirecta, pueden ser considerados como un impuesto al uso de mano de obra. Por otra parte, la política de mantener subvaluada la paridad cambiaría abarata en forma relativa el uso de maquinaria, incentivando la sustitución de mano de obra, lo que también afecta la oferta de trabajo. En este sentido, es imprescindible reformar las leyes de seguro social, previsión, inamovilidad, comercio exterior, etc.”

### INFLACIÓN PERSISTENTE

En relación con este proceso se sostenía lo siguiente:

“La inflación ha sido, sin duda, una de las características más dominantes de nuestra economía en los últimos cuarenta años. Ella ha sido, fundamentalmente, fruto del vano intento de mejorar el nivel de vida de los grupos más desvalidos frente a un desarrollo económico débil y esporádico. Ante el crecimiento económico exiguo, la redistribución del ingreso sólo es posible desmejorando a los grupos intermedios; este hecho frena, lógicamente, el grado de redistribución factible. El resultado final, conocido desde hace tiempo y muy acentuado por el gobierno de la Unidad Popular, es que se produce frustración de expectativas tanto en los grupos favorecidos —que juzgan insuficiente su mejoría— como en los grupos intermedios, que se ven perjudicados o que, en el mejor de los casos, ven obstruidas sus posibilidades de progreso. La pugna social así generada induce políticas inflacionarias, porque los grupos políticos, en especial los que en el momento estén en la oposición, pretenden hacer creer a la ciudadanía que se puede repartir más del ciento por ciento del ingreso nacional en forma permanente y así dar más a todos quitándoles sólo a los muy ricos. De esta manera se han ido desarrollando dos hechos cuyos resultados son funestos, tanto desde el punto de vista económico como político y social. Uno, y quizás el más grave, es la acentuación de la idea de que la pobreza puede derrotarse sin que sea necesario trabajar más esforzadamente. El obrero o empleado que piensa que su pobreza, por ser injusta, debe ser resuelta por el gobierno a través de una redistribución del ingreso y no —por lo menos en grado importante— a través de su propio esfuerzo y tesón, será una persona más que reste al país su verdadero potencial creador. Por cierto que pensamos que el Estado debe intervenir para suplementar el ingreso

de aquellos cuya productividad sea baja —por falta de oportunidades educacionales o por incapacidades de cualquier tipo—, pero exigiendo siempre el máximo esfuerzo productivo posible a todos los ciudadanos. El otro hecho es la exacerbación de las tensiones sociales en el seno de las empresas debido a la caída temporal en el poder adquisitivo de los salarios, situación que no siempre puede ser remediada de inmediato dadas las restricciones externas a la empresa, impuestas generalmente a través de controles discriminatorios de precios. Estos problemas son hábilmente aprovechados por quienes predicán la lucha de clases, lo que genera encono y odio entre los chilenos, e impide la coordinación y la suma de fuerzas productivas, sin las cuales es ilusorio alcanzar un alto ritmo de desarrollo económico”.

### LA EXTREMA POBREZA

Y respecto de este aspecto se decía:

“La extrema pobreza, en ciertos grupos relativamente importantes de la ciudadanía, ha sido también una constante a través del tiempo. Es menester reconocer que muchos gobiernos en el pasado, y ciertamente el actual, han tratado de remediar o de paliar esta situación. Nos parece que las herramientas empleadas —políticas salariales, políticas de precios controlados, asignaciones familiares, subsidios de cesantía, etc.— no han sido las más adecuadas para llegar a los sectores que realmente se desea beneficiar. Por esta razón, el costo social de los programas ha sido relativamente alto, sobre todo en el actual gobierno, sin que los resultados alcancen a justificarlo. Un caso patético de los errores que se cometen en este sentido ha sido la política de alimentos baratos, de la cual se benefician ricos y pobres; pero el costo de ello ha recaído en buena parte sobre los campesinos y pequeños agricultores. Entre éstos, hay muchos que están también clasificados dentro del sector de pobreza extrema. Así, la política seguida viste a un santo para desvestir a otro, y, además, no se hace con cargo al sector de altos ingresos, sino que, en buena medida, es financiada por grupos de bajo y mediano ingreso. Por otra parte, se desincentiva la producción y los subsidios al consumo hacen atractivo el acaparamiento, ya que es altamente previsible que dicha política no podrá mantenerse, en tanto que las bajas de producción crean un rápido desabastecimiento”.

“Es necesario establecer una política efectiva para erradicar la extrema pobreza, la que debe orientarse a favorecer directamente a quienes se desee beneficiar”.

## MALA ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS

“Los recursos productivos han sido asignados en forma errada, por las deficiencias de las políticas cambiaria, arancelaria, tributaria y de precios, principalmente”.

“La política cambiaria se ha destacado por la subvaluación secular de las monedas extranjeras, lo que origina un déficit de balanza de pagos que, con excepciones poco frecuentes, se ha transformado ya en algo tradicional. Estos déficit crónicos de balanza de pagos han generado una política arancelaria diseñada a poner coto a las importaciones para eliminar la pérdida de reservas. Pero estos altos aranceles han servido, primordialmente, para encarecer o impedir las importaciones de artículos que a los gobiernos no les importa alcancen altos precios. Este tipo de bienes son, generalmente, los que se pueden describir como suntuarios y prescindibles. De esta manera, los bajos tipos de cambio subsidian la importación de bienes esenciales —especialmente alimentos— y los altos aranceles gravan a los bienes prescindibles y suntuarios. El resultado sobre la asignación de recursos es deplorable, pues éstos tienden a rehuir la producción de bienes esenciales y a concentrarse en la producción de bienes prescindibles y suntuarios que, por definición, son consumidos por los grupos de ingresos altos o medios superiores y gozan, por ello mismo, de mercados pequeños”.

“Por ello, gran parte del desarrollo industrial chileno, basado en la política de sustitución de importaciones, se ha concentrado en industrias que por tener mercados pequeños no pueden hacer uso de la tecnología moderna, que permitiría, a través de las economías de escala, rebajar los costos de producción a niveles mundiales competitivos. Este hecho también explica por qué la economía chilena es cada vez más incapaz de producir los bienes de primera necesidad que consume. (La importación de alimentos, como ya se señaló, llegó a 450 millones de dólares en 1972 y puede ascender a 700 millones de dólares en 1973 si se pretendiera mantener el mismo nivel de abastecimiento que en 1972). A los bajos tipos de cambio imperantes resulta ‘más barato’ importar los bienes en cuestión que producirlos internamente”.

“Junto con las políticas arancelarias y cambiarias descritas ha funcionado, con mayor o menor estrictez, una política de control de precios que ha exacerbado los nocivos efectos que sobre la asignación de recursos han tenido las primeras dos políticas mencionadas. Esto, porque son los productos de primera necesidad los que con mayor rigor sufren el control de sus precios; los bienes suntuarios, en cambio, son generalmente dejados fuera de los controles de precios, pues ningún gobierno se siente obligado a proteger a los consumidores de más altos ingresos”.

“El resultado final ha sido que, tratando de no derrochar las escasas divisas existentes, el país ha terminado dilapidando sus recur-

sos al producir 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”.

“El efecto sobre el desarrollo de la economía ha sido altamente perjudicial, pues al encerrar los recursos productivos en nuestras estrechas fronteras económicas el país queda supeditado a la tasa de crecimiento de sus pequeños mercados internos y desaprovecha el enorme desarrollo de los mercados mundiales y el consiguiente avance de la tecnología”.

“Las políticas de remuneraciones, pensiones y previsión social, por otro lado, han contribuido, junto con la política cambiaria, a distorsionar los precios relativos del trabajo y del capital. En efecto, los aumentos de remuneraciones por sobre los aumentos de productividad y el alto costo del sistema previsional han elevado sustancialmente el costo del trabajo como factor productivo. Como ya se indicó, el recargo previsional no se traduce en una prestación de beneficios equivalente a su elevado costo y, en este sentido, tiene un efecto similar al de un impuesto sobre el uso de mano de obra en la economía”.

“El bajo tipo de cambio, por otro lado, al permitir importaciones baratas de bienes de capital, ha disminuido el costo del capital como recurso productivo. De esta manera, se ha ido incentivando la sustitución de trabajo por capital, lo que ha creado una tendencia secular al desempleo, tendencia que se ha visto, además, agravada por el bajo ritmo de crecimiento de nuestra economía”.

“Otro precio importante en la asignación de recursos ha sido también afectado adversamente por la política económica general del país. Nos referimos a la tasa de interés, cuyo nivel ha permanecido normalmente controlado por debajo del punto que correspondería para racionar eficientemente los escasos créditos disponibles. Incluso la tasa de interés real ha llegado a ser negativa (menor que el ritmo inflacionario). Esta situación es deplorable, pues permite que cualquier inversionista pueda cubrir los costos de los intereses aun cuando los proyectos de inversión que financia con los créditos sean de poca o nula rentabilidad real. De ahí que la demanda por créditos exceda a la oferta y que las amistades y los empeños políticos sean más importantes en la obtención de un crédito que la rentabilidad social de los proyectos de inversión. El resultado final es que el exíguo ahorro generado en el país no se asigna necesariamente a los proyectos de inversión más rentables, como sucedería si los fondos disponibles se disputaran a base de un mayor pago de intereses por su uso”.

“Por otra parte, la inversión fiscal, que en la última década pasó a ser el componente mayoritario de la inversión total, no ha sido asignada eficientemente. En efecto, los grandes recursos que acumula el Estado no se han destinado a áreas de máxima productividad económica y social y, en el proceso de inversión, los costos administrativos ocupan un alto porcentaje, todo lo cual redundo en una baja productividad. El bajo aporte con que la inversión pública contribuye

al desarrollo económico requiere una urgente corrección de los criterios de evaluación y asignación de estos recursos para colocarlos efectivamente al servicio del crecimiento del país”.

“La política tributaria, en general, más que buscar una mejor asignación de recursos productivos e incentivar la inversión, ha estado dirigida a obtener el máximo ingreso fiscal posible. Se ha desperdiciado así una de las herramientas poderosas que poseen los gobiernos para inducir el desarrollo económico”.

“Es fundamental que la tributación no distorsione el uso de recursos, ya sea por el establecimiento de impuestos discriminatorios o por el exceso de franquicias tributarias que se otorgan con fines específicos. En igual forma, es conveniente que el nivel tributario general no sea exageradamente elevado como para frustrar las posibilidades de ahorro del sector privado, ya que ello incide en la formación de un círculo vicioso en que debido al bajo potencial de ahorro privado se procura establecer, por la vía tributaria, un mecanismo de ahorro forzoso para ser utilizado por el sector público; esto, a su vez, rebaja el ahorro privado futuro, haciendo necesaria una tributación adicional para lograr las metas de inversión global”.

#### EL SECTOR EXTERNO

“Las erradas políticas cambiarias y arancelarias no sólo han inducido al desarrollo interno de sectores de baja productividad, sino que también, y en forma muy acentuada, han limitado las posibilidades de crecimiento del sector exportador”.

“Las exportaciones chilenas se han basado fundamentalmente en el comercio de minerales y, dentro de ellos, el producto más importante ha sido el cobre. Durante 1972 la composición de las exportaciones fue la siguiente: minería 87,8% (cobre 78,3%, hierro 5,3%, salitre 2,9%, otros 0,9%); agricultura 2,3%; industria 9,9%”.

“Constituye un fenómeno indiscutible la existencia de enormes ventajas comparativas de parte de nuestro país en la producción de cobre debido a la magnitud y ley de sus yacimientos, lo que se traduce en costos de producción altamente competitivos con el resto del mundo. Desgraciadamente, esta ventaja comparativa de Chile fue transformada en una desventaja para el resto de los sectores potencialmente exportadores, ya que hizo posible la fijación artificial de los tipos de cambio a niveles muy inferiores al de un tipo de cambio real, que podría determinarse en forma teórica, de acuerdo a la relación de costos internos con costos internacionales”.

“Si la política cambiaria hubiera sido realista y conducente a un tipo de cambio de equilibrio, se habría expandido el sector exportador a una tasa más acelerada, no sólo en cobre, sino principalmente en el resto de los productos de origen agrícola e industrial. Esto es importante, porque, como muestran las cifras de exportaciones, la

suerte de nuestro comercio exterior está altamente ligada a lo que ocurra con el cobre, muy en especial con el precio de este metal, que tiene fluctuaciones de gran magnitud”.

“La situación de país monoexportador crea una economía altamente dependiente. Esto incide no sólo en el surgimiento de problemas cíclicos de escasez de divisas que justifican políticas de corto plazo para acentuar la sustitución de importaciones a través del aumento de tarifas aduaneras, que a su turno agravan las presiones por una fijación artificial del tipo de cambio, sino que también provocan déficit en la balanza de pagos que son financiados con créditos, lo que ha ido elevando la deuda externa y aumentando la dependencia. Los elevados pagos anuales que deben realizarse por concepto de intereses y amortizaciones de la deuda se han transformado en otro elemento de restricción en el sector externo”.

“El elevado nivel de la deuda externa no implica necesariamente que el país deba dejar de utilizar recursos financieros extranjeros para acelerar su desarrollo, sino que deben establecerse políticas que permitan un uso más eficiente de ellos, principalmente para acelerar el desarrollo del sector exportador y generar así los recursos que permitan una economía más diversificada y menos dependiente de la suerte de un solo producto de exportación”.

“Por otra parte, un análisis de la estructura de las importaciones revela que el margen comprimible, o la posibilidad de disminuir importaciones, es extraordinariamente reducido en el corto plazo. En efecto, el grueso de las importaciones es de origen alimentario, combustibles, materias primas y repuestos. El monto de los bienes de capital importados es apreciable, pero tampoco cabe esperar una disminución en este rubro, que ya muestra un deterioro en relación al pasado y que debería incrementarse en períodos de crecimiento económico. Estos hechos revelan la importancia estratégica que tiene el desarrollo acelerado del sector exportador no tradicional, ya que no podrá obtenerse un mejoramiento de la balanza de pagos por la vía de limitar importaciones sin afectar el abastecimiento interno o las posibilidades de crecimiento. Es evidente que existe una posibilidad cierta de aumentar la producción agrícola y, eventualmente, crear en este sector un excedente exportable; pero, como se indica en la sección correspondiente, uno de los factores que han debilitado a la agricultura ha sido la política de precios y tipo de cambio que ha incentivado las importaciones de alimentos”.

#### LOS FACTORES PRODUCTIVOS

“Los controles sobre el mercado de capitales en general y sobre la tasa de interés en especial no han permitido la creación de instrumentos que verdaderamente incentiven el ahorro nacional, que es la fuente de la inversión, ni aun en períodos en que ha existido con-

fianza y estabilidad en el país. Por esta causa, entre otras, los niveles de inversión han sido pequeños y han ido, cada vez más, dependiendo del esfuerzo del Estado. Es interesante señalar que la tasa de inversión en el Japón es del orden del treinta por ciento del Producto Nacional Bruto, en promedio; en Chile, en cambio, es muy inferior".

"La ausencia de un adecuado mercado de capitales y de sus variados mecanismos e instituciones para canalizar ahorro ha justificado una acción directa del Estado para captar ahorros por la vía tributaria y destinarlos en forma directa a la inversión. Como ya hemos comentado, esta situación tiende a crear un círculo vicioso en que se afecta negativamente el ahorro privado y, además, debido a la baja productividad de la inversión estatal, el impacto de ella en el crecimiento económico ha sido escaso en relación al monto de recursos utilizados".

"El factor humano, sin duda el recurso productivo más importante de cualquier país, progresa en calidad a través, fundamentalmente, de los procesos educacionales. Nuestra educación general (primaria y secundaria), excesivamente humanista y enciclopédica, conspira contra el necesario proceso de modernización del país. Engendra, además, la idea de la inutilidad de la educación como instrumento de productividad, dificultando con ello el acceso a la educación de los trabajadores que más la necesitan. Es evidente la necesidad de reformar la educación general, dándole mayor contenido práctico y técnico. Nuestra educación superior es en general excelente, pero tiene acceso a ella un porcentaje muy reducido de personas por el alto costo de ella, dado el largo período que una persona debe permanecer improductiva para obtenerla. Este alto costo indirecto se hace más insoportable para los sectores más pobres de la población, lo que hace urgente un cambio en los criterios tradicionales, elevando para ello el costo directo de la educación y creando un programa de becas para aquellos sectores que no tengan acceso a la educación".

"El desarrollo tecnológico es otra faceta en la mejor utilización de recursos. Es notorio el bajo nivel de gasto que se efectúa en Chile con este propósito y, lo que es más grave, la ausencia de políticas coherentes en este sentido ha llevado a una pésima utilización de los fondos públicos que se destinan a investigación y desarrollo técnico. El caso de los servicios de asistencia técnica e investigación agrícola es un ejemplo significativo".

"En una política moderna de desarrollo económico, el avance tecnológico es una poderosa palanca de progreso, y la necesidad de una política inteligente al respecto es un postulado evidente. Por ello es tarea urgente la evaluación de los actuales programas y su adecuación a los requerimientos de la política de desarrollo; es importante mejorar los mecanismos de coordinación y divulgación de la labor que en este campo desarrollan las universidades y, por último, sería importante incentivar la actividad que en esta área puede realizar el sector privado".

## OTROS ASPECTOS DEL DIAGNÓSTICO

Sobre la acción indebida de los grupos poderosos se planteaba:

“El proteccionismo industrial y la interferencia del gobierno a través de controles directos o de la legislación vigente han conducido, entre otras cosas, a una estructura poco competitiva, que ha facilitado la formación de grupos de poder cuya acción resulta contraria al interés general”.

“La apertura al comercio exterior, el aumento de la competencia y una decidida política antimonopolios son fundamentales para evitar o eliminar estas tendencias en el campo empresarial. También es forzoso reconocer que las mismas causas que han facilitado una estructura monopólica en ciertas áreas de la organización económica han favorecido prácticas monopólicas del sector trabajo a través de la organización sindical”.

“Los sindicatos de las actividades más importantes y estratégicas del país han desarrollado una organización tan poderosa que les permite exigir y obtener altos niveles reales de remuneraciones en desmedro de los consumidores, de los capitalistas y de otros sectores laborales menos o no organizados. Estas altas remuneraciones limitan el poder de absorción de empleo de dichas actividades, y el excedente desocupado es empujado a otras actividades donde recibe menores remuneraciones o queda simplemente inactivo. Esta desocupación estructural es la que crea presiones para que el gobierno absorba el desempleo reinante y, al hacerlo, se producen los conocidos déficit fiscales, originando las emisiones monetarias de que se nutre el proceso inflacionario que vivimos desde los años 30”.

Respecto del déficit fiscal se afirmaba:

“El lento crecimiento de la economía, motivado por las erradas políticas económicas adoptadas, ha hecho recaer en el Estado la obligación de generar pleno empleo y la responsabilidad por mantener, y en lo posible elevar, el nivel de inversiones”.

“Las presiones políticas y sociales también han contribuido a la expansión del gasto público en la prestación de servicios de distinto orden, con especial énfasis en aquellos de tipo social y asistencial. En este sentido cabe destacar, por una parte, la tendencia paternalista del sistema político y, por otra, la falta de organismos o instituciones intermedias que puedan suplir algunas de las funciones que asume el Estado”.

“Las presiones por una política de pleno empleo se han ido paulatinamente identificando con una política de empleo directo que genera una frondosa burocracia y mantiene un bajo nivel de productividad. Un caso extremo de esta tendencia se ha desarrollado en los últimos dos años, en que el Estado ha asumido un rol activo en la construcción de viviendas y obras públicas, estimándose que en estos

dos sectores hay 70.000 trabajadores que dependen directamente de departamentos de ejecución de las respectivas instituciones”.

“Todas estas tendencias se resumen en el hecho de que los sustanciales aumentos del gasto público de los últimos decenios se hayan canalizado preferentemente a gastos en personal, gastos previsionales y transferencias y no a inversión, como habría sido deseable”.

“Este crecimiento verdaderamente impresionante en los gastos del Estado ha generado, a su vez, déficit fiscales que han pasado a ser tradicionales y que contribuyen a aumentar las presiones inflacionarias existentes”.

Sobre el mal uso del poder político se decía:

“El Estado ha llegado a tener tal grado de injerencia en la vida económica del país que puede, por propia decisión, otorgar el éxito o causar el fracaso de cualquier actividad. De aquí que los empresarios, en general, se hayan coludido con los grupos políticos dominantes para asegurar la rentabilidad de sus actividades. Ganan los empresarios en un sentido y pierden en otro, pues el precio de este beneficio es el crecimiento del poder del Estado y la consiguiente disminución de la iniciativa privada. Las presiones políticas y los intereses personales suelen entonces decidir inmensas inversiones sin criterios adecuados de rentabilidad. Los empresarios y funcionarios culpables pueden luego presionar para que el Estado a través de sus controles (tipo de cambio, aranceles, precios, impuestos, créditos, etc.) transforme estos monumentos a la ineficiencia en empresas rentables financieramente. El resultado es el decepcionante ritmo de crecimiento económico que ha tenido nuestro país en los últimos años”.

“El excesivo poder del Estado ha quedado en evidencia en los últimos dos años y medio, 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. Creemos que esto realza la necesidad imprescindible de reformar nuestra organización económica, social y política, 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. Esto, junto con la descentralización del poder económico y de las decisiones a todo nivel, permitirá establecer un sistema económico moderno y eficiente que opere a través de los mercados y la competencia”.

Y en relación con la falta de una política agrícola se concluía:

“El esfuerzo de industrialización chileno ha sido realizado, en gran medida, a costa de la agricultura, que ha tenido que proveer al sector industrial de insumos baratos y al país de alimentos también baratos, que permitieran mantener los salarios industriales a niveles razonables. En efecto, varios estudios han demostrado que la inmensa mayoría de los productos agropecuarios tienen tarifas efectivas negativas de protección frente a la agricultura mundial; vale decir, los

precios internos son en general inferiores a los de los mercados mundiales y se mantienen así por una política cambiaria absurda, que permite importar dichos productos a precios subsidiados”.

“El resultado, en términos de desarrollo económico, ha sido de incalculables proyecciones, por cuanto la agricultura es, sin duda, el sector con mayor potencial de crecimiento rápido y elevado que posee Chile. Nos atrevemos a afirmar que la agricultura —dada una política económica general racional que incluya seguridades para la forma de propiedad de la tierra que los agricultores, campesinos y asentados deseen darse (sea cooperativa, comunitaria, individual o cualquier otra)— se industrializaría y estaría en condiciones de competir favorablemente con el cobre como fuente productora de divisas”.

### LAS POLITICAS PROPUESTAS

Del diagnóstico recién planteado se infería una serie de políticas basadas en un cambio de la concepción del papel del Estado.

La primera proposición era pasar de una organización paternalista y centralizada, donde el Estado se concebía como gestor del bien común, a otra de carácter descentralizado, limitando su papel a la promoción de las condiciones para una buena utilización de los recursos y un elevado desarrollo, velar por una distribución equitativa del ingreso, eliminar la extrema pobreza y promover políticas sociales para asegurar la igualdad de oportunidades y el acceso masivo a las ventajas de la sociedad moderna. A ello se agregaba el eliminar los monopolios y las distorsiones o imperfecciones del mercado, usar la política monetaria y fiscal para evitar fluctuaciones, la política tributaria para resolver los problemas de economías y deseconomías externas y, en general, se hablaba de una adecuada planificación global y descentralizada que asegurara un correcto funcionamiento de los mercados, una eficiente asignación de los recursos y una distribución equitativa del ingreso.

El Estado debería asegurar un marco institucional estable, ser árbitro en los conflictos económicos y sociales, y su actuación sería de carácter impersonal y no discriminatorio.

Se sostenía que “un sistema de esta naturaleza es absoluta y totalmente diferente del modelo capitalista clásico del siglo pasado, en que la política económica se distinguía por su pasividad”.

La asignación de recursos en este cuadro debía realizarse utilizando el mercado libre, que ha probado ser más eficiente para obtener un desarrollo más rápido, dinámico y a un costo menor, sin perjuicio del papel que al Estado le cabe en la corrección de las distorsiones y la redistribución del ingreso.

Las unidades económicas se gestionarían en forma independiente de la autoridad central, asumiendo la modalidad que más convenga a los intereses y preferencias de los trabajadores y propietarios. Po-

drían ser empresas privadas, cooperativas, autogestionadas, de usuarios o con participación, sin perjuicio de que muchas empresas continuarían como estatales o mixtas por razones de interés público o necesidades estratégicas.

Ciertos servicios como los de salud, educación y la previsión social se administrarían descentralizadamente, aunque se mantuvieran los subsidios, y en ellos deberían tener un papel más activo las comunidades, los usuarios y las organizaciones regionales. Se postulaba, además, la descentralización geográfica de las actividades propias del Estado.

Todo lo anterior conduciría a una efectiva participación de la comunidad, una mayor competencia entre las empresas y un traslado de la propiedad y el poder a la base. Haría más responsables a las personas y, paulatinamente, éstas confiarían más en la propia capacidad de trabajo y esfuerzo que en la prebenda estatal o la ley especial.

#### RELACIONES ECONÓMICAS CON EL EXTERIOR

La primera medida consistía en elevar el tipo de cambio a un nivel de equilibrio y, en seguida, mantenerlo a través del tiempo en términos reales, salvo que se produjeran cambios en las variables de la economía que aconsejaran alterarlo. Se trataría, en todo caso, de evitar las fluctuaciones reales de corto plazo.

Se determinaría una política de reservas, de manera tal que los excesos no necesariamente reducirían el tipo de cambio real, sino los aranceles, y los defectos conducirían a una devaluación más rápida. Se trataría, además, de que el Banco Central creara un mercado de divisas a futuro.

Los aranceles se rebajarían en un programa previa y ampliamente anunciado, hasta llegar a una tarifa pareja de alrededor de treinta por ciento. Este valor daría una protección razonable, pero castigaría las exportaciones, por lo que deberían establecerse subsidios en la medida que el presupuesto fiscal lo permitiera. En relación con posibles *dumpings*, habría que establecer valores mínimos de aforo de acuerdo a un promedio móvil de precios internacionales de cinco años. Las prohibiciones de importación se abolirían y se reemplazarían, cuando correspondiese, por tarifas, según el programa de desgravación e impuestos al consumo en aquellos productos en que no se desea gastar divisas ni recursos en producirlos. Las exportaciones en este cuadro tendrían un fuerte desarrollo, pero, además, éstas se apoyarían con créditos de corto y largo plazo y subsidios para asesoría y costos fijos de comercialización en el exterior.

La nueva política arancelaria obligaría al país a "promover una mayor flexibilización en la aplicación de los acuerdos de integración" y habría que hacerlos "compatibles con el nivel interno de tarifas que se desea alcanzar".

Se planteaba establecer una política racional de endeudamiento, dado el caos de balanza de pagos que existía, renegociar la deuda externa y permitir un acceso mayor de capitales foráneos crediticios o de inversión. Se mantendrían en la emergencia los controles cambiarios y dos áreas para el dólar, pero luego se procedería a liberalizar más los movimientos de bienes y capitales "cautelando los riesgos de un endeudamiento exagerado de corto plazo" que se creía inevitable al comienzo.

La inversión extranjera se consideraba fundamental y se aceptaba la repatriación de los capitales y del todo o parte de las utilidades. Se hacía una engorrosa diferenciación por sectores de la producción y no se permitiría el amplio acceso de las empresas extranjeras al ahorro interno, incluso en el caso de la banca foránea que decidiera operar en el país. Se crearía un comité de inversiones extranjeras y se establecería un programa de repatriación del capital que consideraba la venta a nacionales de las empresas foráneas. Por último, se controlarían las compras de estas empresas en el exterior.

Esta proposición es, quizás, la que se ha apartado más de lo que ocurrió con posterioridad, probablemente porque con reglas así, después de un pasado expropiatorio y el objetivo alto riesgo, ningún extranjero iba a invertir en el país un dólar. Se trataba de una proposición francamente irreal e influida por la tradición de sospecha e indeseabilidad de la inversión extranjera, afortunadamente superada.

#### POLÍTICAS MONETARIA, FISCAL, CREDITICIA Y DE PRECIOS

Se proponía la liberalización de los mercados y precios en todas aquellas actividades en que se diera un nivel razonable de competencia interna o externa. Consecuente con lo anterior, se sugería un control de precios eficiente donde se dieran monopolios u oligopolios, y una agilización de la legislación pertinente para sancionar drásticamente los entendimientos entre productores que atenten contra la competencia. Los precios a fijarse se determinarían con criterios objetivos, por ejemplo, según el costo en otros países, y en ningún caso garantizando niveles elevados de costos, como era la práctica tradicional. Se sugería, por último, la eliminación de ciertos monopolios tradicionales aprovechando que en aquel momento se encontraban en manos del Estado.

La política monetaria se planteaba como aquella que provee la liquidez necesaria para transar con facilidad los bienes y servicios. Suponiendo una economía cerrada, se ponía el énfasis en los efectos del dinero sobre los precios y cómo ése debería crecer lo suficiente para satisfacer los aumentos posibles de producción. Se sugería que las remuneraciones reales debieran ser transitoriamente reducidas en el sector público y controladas en el privado mediante una comisión tripartita de remuneraciones, que el gasto público debería disminuir,

en especial el corriente, y los impuestos aumentar (en particular su rendimiento), que el crédito bancario y del instituto emisor tendrían que crecer con moderación, y el déficit de las empresas del área social eliminado por la vía del alza de los precios y la reducción de sus costos.

Para detener la inflación, además de lo anterior, habría que permitir las alzas de precios que correspondieran, elevar sustancialmente el tipo de cambio, reducir las tarifas aduaneras, liberalizar las importaciones, disminuir el número de empleados públicos, eliminar y readecuar numerosas instituciones fiscales, suprimir los subsidios, excepto los de carácter social, y obtener recursos crediticios del exterior.

Todo esto debería ser anunciado y aplicado íntegra y rápidamente para crear expectativas favorables que reforzarían la credibilidad propia de un nuevo gobierno.

En materias tributarias se sugería reemplazar el impuesto a las compraventas por uno al valor agregado de recaudación mensual, reducir y racionalizar los gravámenes a las importaciones, eliminar las exenciones y tratos discriminatorios en el impuesto a la renta progresivo, mejorar su fiscalización e implantar algunos incentivos para el crecimiento, como la depreciación acelerada y el no pago, con un tope, para ciertos tipos de ahorro. Se sugería eliminar las leyes especiales y aquellas que crean tributos concretos para fines específicos. Se proponía la creación de impuestos y subsidios a ciertos consumos específicos y, por último, un alza del impuesto a la herencia, pero tomando como base los flujos de ingresos antes que los patrimonios.

El desarrollo de un mercado de capitales se consideraba fundamental para captar mayores ahorros internos y externos y asignar mejor las inversiones. Lo que había en Chile en 1973 era francamente ineficiente e insuficiente en relación con países similares, y la centralización era casi total. Se sugería dar un gran impulso a la intermediación financiera y para esto era necesario liberalizar la tasa de interés, permitir el desarrollo de nuevos y modernos instrumentos e instituciones de crédito, posibilitar los préstamos reajustables a mediano y largo plazo, modernizar la emisión de papeles fiscales, desarrollar el mercado de corto plazo, perfeccionar las bolsas de comercio, compañías de seguros, asociaciones de ahorro y préstamos, etc. Se planteaba la modernización de los bancos comerciales y su liberalización junto con la creación de otros intermediarios financieros, todos los cuales deberían quedar sometidos a un control muy mejorado de las superintendencias, las que deberían resguardar "los intereses de los ahorrantes estableciendo normas mínimas de operación, información al público y asegurar el cumplimiento de la ley". Se sugería agrupar las funciones contraloras y evitar la multiplicidad de normas a veces contradictorias. "Las funciones de este organismo central deberían ser limitadas y con objetos específicos, preferentemente de control de operaciones, contabilidad y difusión de información y no de interferencia en el mercado".

El ahorro y la inversión tendrían un tratamiento tributario de favor, "dentro de ciertos límites, con el objeto de incentivar a los sec-

tores de bajo y mediano ingreso para transformarse en poseedores de capital".

Las instituciones nacionales debieran adaptarse para captar crédito externo, "que es una forma tal vez menos conflictiva (que la inversión) de atraer capitales extranjeros".

### PREVISIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL

El antiguo sistema previsional era de alto costo, constituía un verdadero impuesto al trabajo, estaba en un creciente problema de desfianciamiento (los ingresos aumentaban menos que los gastos, con el efecto fiscal consiguiente) y era injusto al favorecer relativamente más a los poderosos. La reforma era imperiosa y el programa contemplaba los siguientes puntos:

Refundir los más de 600 textos legales y decenas de sistemas en un cuerpo único similar para todos los chilenos. Eliminación de las diferencias entre empleados y obreros, igualación de las asignaciones familiares con topes según los niveles de ingreso y término de los sistemas de jubilación con pocos años de trabajo o montos de favor, sustituyéndolos por uno solo, basado en la edad, el esfuerzo y los dineros ahorrados.

Reducción de la elevada mortalidad infantil, apoyo efectivo a los más desvalidos, eliminación de las discriminaciones e injusticias existentes, y modernización del aparato estatal de salud. Esta debería descentralizarse permitiendo la participación y control de los hospitales por la base social. Los más pobres recibirían un servicio adecuado, cualquiera sea su posibilidad de financiar los gastos, haciéndose el Estado cargo del costo. El resto de la población tendría que cubrir con sus ingresos, mediante pagos mensuales, los beneficios recibidos. El pago de los servicios por los usuarios, junto a la libre elección, generaría una mejoría en calidad y cantidad de las prestaciones de salud.

Existiría un solo tipo de organismo descentralizado para captar los fondos para financiar la salud y la seguridad social y para asegurar una amplia elegibilidad de hospitales y médicos. Los subsidios oficiales podrían ser distribuidos a través de estos organismos. El gobierno, además, incentivaría la formación de nuevas entidades autónomas de servicios médicos y terminaría con la creciente centralización de la salud en un solo organismo.

El nuevo sistema previsional constaría de una previsión mínima financiada por el Estado, igual para todos los que cumplieran 65 años de vida, o 25 y 30 de trabajo. Por sobre ésta se desarrollaría un sistema de fondos de pensiones de los trabajadores, que invertiría los dineros en títulos rentables, pagaría las jubilaciones a sus asociados y cobraría el subsidio fiscal. Los fondos serían autónomos, administrados por representantes de los ahorrantes y con alguna garantía

mínima oficial. El ahorro acumulado se repartiría totalmente al cumplirse los requisitos o se convertiría en una renta vitalicia. Este sistema sería abierto y no sólo para los trabajadores dependientes, y los ahorros no tributarían. Habría libre transferencia entre los fondos y existiría un seguro de vida o de imposibilidad física. Los fondos servirían, además, para administrar directa o indirectamente el sistema de pagos de salud, los seguros de accidentes del trabajo y los de cesantía.

Los fondos, además, permitirían acumular buena parte del capital del país a los trabajadores, permitiendo "una socialización de la riqueza, sin caer en fórmulas de socialismo estatista". Sería, por último, un mecanismo "útil para transferir riqueza actualmente en manos del Estado hacia los trabajadores".

### LA REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Las políticas tradicionales basadas en controles de precios y reajustes de remuneraciones fueron incapaces de eliminar la extrema pobreza, porque los que están en esta condición son grupos marginados, difíciles de definir y que no se identifican con sectores económicos o clases sociales. La erradicación de la extrema pobreza requiere de su identificación casi caso a caso, de un aumento de la cantidad y calidad de la inversión social y de un rápido crecimiento económico, ya que se obtiene muy poco sólo con nuevas políticas redistributivas por su efecto negativo en la clase media.

Se proponía, en particular, mejorar el funcionamiento del mercado para crecer más rápido, eliminar las ganancias monopólicas de las empresas y erradicar las trabas de funcionamiento del mercado del trabajo que producen desempleo, tales como la inamovilidad, el impuesto previsional, etc. En seguida, se sugería mejorar la distribución del capital humano, descentralizando la gestión y el control de escuelas, hospitales y la previsión, aumentando el gasto en educación infantil y técnica a costa de la educación superior, que debería tener un mayor autofinanciamiento, redistribuyendo el gasto en salud en favor de la nutrición, higiene infantil, etc., y erradicando los campamentos, al mismo tiempo que se entregarían subsidios a la vivienda con ahorro previo y más servicios básicos como agua, luz y comercio. Se planteaba mejorar la eficiencia y amplitud de los servicios judiciales, movilización colectiva, vigilancia, parques, campos deportivos y un aumento de cobertura de ciertos beneficios gratuitos como desayunos, almuerzos, útiles y vestuarios escolares.

Se proponía establecer un seguro de desempleo y, en el período de transición, un beneficio de cesantía de un mes de remuneración por cada año de servicio. Se planteaba un ingreso mínimo bajo para todos, según la situación familiar, y alguna modalidad de uso de tiempo libre de aquellas personas de bajísima productividad.

Se insistía en la importancia del impuesto progresivo a la renta, a la propiedad y la herencia y la necesidad de un crecimiento rápido que, además de mejorar el empleo y las remuneraciones, brindara recursos al Fisco para aumentar la inversión social.

Respecto de la educación se justificaba la gratuidad en los niveles mínimos de educación e incluso se planteaba hacerla más atractiva mediante programas de alimentación y entrega sin pago de libros y útiles de estudio. En relación con la educación superior y técnica se sugería cobrar según los costos por los evidentes beneficios que recibe el estudiante y, también —como una manera de regular la demanda—, mejorar la calidad de los servicios y el rendimiento de los educadores. La gratuidad en la educación superior es negativa por la extracción social de los que llegan a ella y por esto lo justo es cobrar, sin perjuicio de un programa de créditos a muy largo plazo y becas a los pobres con capacidad. La educación debería, además, descentralizarse para mejorar su eficiencia y permitir el control de parte de los usuarios y grupos intermedios. Las comunidades locales debieran tener una mayor participación, y el Estado formular la política general y otorgar los subsidios que procedan. La educación laboral, tradicionalmente descuidada, tendría que desarrollarse con más fuerza usando las asociaciones de empresarios y trabajadores.

### EL ÁREA SOCIAL

Un capítulo especial del programa económico se refería a las empresas en manos del Estado, que eran la gran mayoría y que se consideraba necesario descentralizar, junto con la creación de mecanismos diversos de participación. Se sostenía que cualquier modalidad privada de organización era posible, y “que la elección entre las alternativas debe ser pragmática y no ideológica”. Se agregaba que “las fórmulas más eficientes terminarán por imponerse si se dota al sistema de gran flexibilidad y se aseguran condiciones de competencia tanto interna como externa”.

Las modalidades concretas que se proponían eran la empresa tradicional, privada, mixta o estatal descentralizada, la empresa de participación o integrada, con propiedad privada y participación laboral en la gestión y utilidades, la empresa de autogestión y la empresa de usuarios. Se planteaba la necesidad de respetar la propiedad privada, y que cualquier cambio futuro tenía que hacerse a valor comercial y al contado y con el acuerdo voluntario de las partes. El sector estatal debería ser reducido y limitarse a empresas monopólicas y de carácter estratégico, citándose entre éstas el acero, el cobre, los armamentos, las comunicaciones y las industrias básicas. Estas podrían más adelante llegar a ser mixtas o de participación. Los servicios de utilidad pública se convertirían en empresas de usuarios.

## POLÍTICAS SECTORIALES

El programa económico concluía con políticas específicas para los sectores agropecuario e industrial, y se mencionaba, respecto del resto, que todavía no había versiones definitivas, aunque sí borradores sobre la vivienda y urbanismo, las obras públicas y el transporte.

Sobre política agraria las proposiciones más importantes eran del siguiente tenor:

Una política cambiaria adecuada que fomentara la exportación del sector junto a la liberalización de precios, aranceles menores no discriminatorios y mayores créditos, que proveería el desarrollo del mercado de capitales.

Solución del problema del minifundio por la vía de un sistema crediticio de largo plazo, vinculado a la formación de un buen mercado de tierras. Ello, además de los programas ligados a la extrema pobreza. Garantía y respeto por la propiedad privada y traspaso de las tierras reformadas a los campesinos, individual o colectivamente, según sus preferencias.

Se permitiría la subdivisión de las propiedades de 80 hectáreas de riego básicas y se mantendría este tope como un máximo por razones de orden social. Se establecería un sistema crediticio de largo plazo para facilitar los traspasos y erradicar el minifundio, que se financiaría con ahorro de los campesinos y un impuesto a la tenencia de tierras que sustituiría al de la renta.

Se sugería modificar todas las normas restrictivas al desarrollo agrícola, como la prohibición de plantar viñas viníferas o de exportar rollizos, y la reglamentación sobre arriendos y medierías. Para garantizar la propiedad e incentivar la inversión se planteaba que los predios sólo podrían ser expropiados pagando al contado y anticipadamente.

Se destacaba la importancia de hacer obras de regadío y centralizar las decisiones al respecto en un solo organismo. Se sugería establecer un precio por el agua para asignar bien este recurso escaso y generar financiamiento para las obras antes citadas.

Se planteaba, por último, racionalizar y regionalizar el frondoso aparato estatal ligado al sector y dar un especial impulso a la investigación agropecuaria y la educación rural.

Sobre política industrial, además de criticar las estrategias pasadas, se proponían ideas de este tenor:

“La política del sector debe llevar a alcanzar una estructura industrial más eficiente y especializada en determinadas áreas. Esto será producto, fundamentalmente, de las nuevas políticas de comercio exterior que llevarán a significativos aumentos en nuestras exportaciones industriales”.

“Promover fuertemente el desarrollo tecnológico a través de un esfuerzo por seleccionar las tecnologías más adecuadas y asimilarlas

en las empresas. Al mismo tiempo, acrecentar la investigación acerca de cómo valorizar nuestras producciones básicas”.

“Dentro de la reestructuración del proceso industrial deben incluirse, como objetivos fundamentales, la solución del problema de la desnutrición (área alimentaria) y del problema habitacional (industrias de materiales de construcción)”.

“La política industrial debe ser congruente con una política de rebaja en los costos de la mano de obra y mayor movilidad en el empleo. Deben racionalizarse los procesos de industrialización indiscriminados y propenderse a la creación de nuevos rubros de producción que requieran más unidad de personal por unidad de capital”.

“Redefinición frente al Area Andina, teniendo presente sus ventajas —al ampliar nuestros mercados— y sus riesgos ante lo que podría significar una nueva política de sustitución de importaciones a un mayor nivel, así como sus problemas, dadas las distorsiones en los sistemas de precios de los países que conforman esta Area”.

“Aumento de la tasa de inversión, implementada con la ayuda de un amplio y eficiente mercado de capitales, orientada al desarrollo de áreas que permitan aprovechar al máximo las ventajas comparativas naturales, poniendo énfasis en bienes con elasticidad ingreso similar o superior a la unidad. Se mantendrán las ventajas comparativas adquiridas y las justificadas en algunos casos por los costos de transporte, y se desarrollarán nuevas ventajas en una gama restringida de bienes con miras preferentemente a las exportaciones de manufacturas”.

“Las áreas donde sería posible alcanzar un elevado grado de eficiencia son la agroindustria (vinos, frutas y hortalizas), los productos del mar, la producción y elaboración de productos de cobre y hierro, la explotación forestal y algunos productos químicos”.

“La estrategia debería ser organizar cadenas de producción que abarquen, junto con la elaboración del producto final, los principales insumos y los equipos, de modo de especializarse en unos pocos productos, pero, al mismo tiempo, permitiendo el desarrollo de las otras ramas industriales”.

“Eliminar las tendencias a una integración vertical por razones tributarias. El establecimiento del impuesto al valor agregado en sustitución al actual sistema de impuesto a la compraventa solucionaría este problema. Esta reforma es un requisito básico para una asignación más eficiente de los recursos y permitiría ampliar la participación de la pequeña y mediana industria en el mercado total, ya que podrán especializarse en ciertos procesos muy específicos, y promoverá, por lo mismo, una elevación de los niveles de competencia. Al mismo tiempo, se eliminaría un poderoso aliciente para la formación de grandes conglomerados que tienden a adquirir características monopólicas”.

“Los esfuerzos tendientes a la modernización de procesos o incorporación de nuevas tecnologías deben ser apoyados por una política

tributaria consecuente, que permita la depreciación acelerada de esta clase de inversiones”.

“Promover la concentración de varias firmas en una sola para hacer uso de las economías de escala y poder así penetrar los mercados externos”.

“Desarrollar nuevas formas de participación en las empresas que lleven a un aumento de la productividad, a través de un clima social más armonioso, eliminación de la anarquía laboral y disminución de las huelgas y paros. Todo lo anterior sustentado por un decidido restablecimiento del principio de autoridad a nivel nacional”.

“Delimitación del marco institucional, fin a la requisiciones, y dictación de claras y estables reglas del juego, sin discriminación entre tipos de empresas, garantizando la libre competencia y evitando prerrogativas odiosas que sólo ayudan a amparar ineficiencias. Eliminación del Estado administrador o empresario en el sector, salvo casos estratégicos que deben separarse del gobierno central, de modo de garantizar una mayor eficiencia”.

Durante los últimos años, la economía chilena ha sido virtualmente remecida por profundos cambios en su estructura productiva, como respuesta tanto a la situación crítica que se vivía por muchos años y que alcanzó su punto culminante durante el período de la Unidad Popular, como a dos graves y persistentes problemas internacionales.

Es raro encontrar ejemplos recientes en otros países, donde los cambios ocurridos hayan tenido la intensidad de los que se realizarán en nuestro país. Tampoco es fácil encontrar procesos de apertura o como el que se llevó a cabo en Chile, coincidiendo con dos fuertes recesiones.

Como consecuencia de esta apertura al comercio exterior, el país cambió su imagen y sectores enteros perdieron significación económica, en tanto otros, que por años habían permanecido estancados, comenzaron a encabezar el crecimiento. La liberalización empieza a afectar ciertos índices de producción y en tanto el país se sitúa ya como integrante del mundo y de sus manufacturas.

La transformación dramática para la estructura económica vigente hasta entonces, no lo era tanto respecto de las economías desarrolladas o que estaban alcanzando el desarrollo. Mirado desde el punto de vista de dichas economías, lo que se estaba haciendo en Chile significó solo un paso en la dirección correcta y no guardaba relación alguna con el pretendido liberalismo extremo con el que se caracterizaba el cambio.

La apertura comercial al exterior obligó también a una revalorización del instrumental teórico que debía utilizarse para el adecuado análisis de la realidad económica. No sólo debían verse cuestiones relativas al grado de actividad de las políticas fiscal y monetaria, sino que, además, debía iniciarse un proceso de comprensión de las relaciones existentes entre las economías del mundo.

## LA POLITICA ECONOMICA DE LA ULTIMA DECADA

Durante los últimos años, la economía chilena ha sido virtualmente remecida por profundos cambios en su estructura productiva, como respuesta tanto a la situación crítica que se venía gestando por muchos años y que alcanzó su punto culminante durante el período de la Unidad Popular, como a dos graves y persistentes recesiones internacionales.

Es raro encontrar ejemplos recientes en otras naciones, donde los cambios ocurridos hayan tenido la intensidad de los que se realizaron en nuestro país. Tampoco es fácil encontrar procesos de apertura como el que se llevó a cabo en Chile, coincidiendo con dos fuertes recesiones.

Como consecuencia de esta apertura al comercio exterior, el país cambió su imagen y sectores enteros perdieron significación económica, en tanto otros, que por años habían permanecido estancados, comenzaron a encabezar el crecimiento. La obsolescencia empieza a afectar ciertos índices de producción y en tanto el país se siente ya como integrante del mundo y de sus manifestaciones.

La transformación, dramática para la estructura económica vigente hasta entonces, no lo era tanto respecto de las economías desarrolladas o que estaban alcanzando el desarrollo. Mirado desde el punto de vista de dichas economías, lo que se estaba haciendo en Chile significó sólo un paso en la dirección correcta y no guardaba relación alguna con el pretendido liberalismo extremo con el que se caricaturizaba el cambio.

La apertura comercial al exterior obligó también a una reinterpretación del instrumental teórico que debía utilizarse para el adecuado análisis de la realidad económica. No sólo debían revisarse cuestiones relativas al grado de efectividad de las políticas fiscal y monetaria, sino que, además, debía iniciarse un proceso de comprensión de las relaciones existentes entre las economías del mundo.

La interdependencia de las diferentes economías no tarda en manifestarse crudamente por medio de dos severas recesiones mundiales en sólo diez años. El país advierte en forma práctica el hecho de cómo los auges y depresiones de la economía se transmiten con rapidez, incluso antes de contar con una explicación teórica acabada para el fenómeno. De hecho, la apertura demostró que los procesos económicos internos se hacen más velozmente dependientes de lo que sucede en el resto del mundo. Por lo demás, no debe olvidarse que siempre la economía chilena ha sido fuertemente afectada por el acontecer internacional.

El efecto de estas depresiones se manifiesta, principalmente, a través de un menor precio del cobre y un alza en el precio de los combustibles. Por este solo hecho, el país deja de percibir una cantidad del orden de los 19 mil millones de dólares, cifra que supera con largueza el monto de los préstamos externos obtenidos durante el mismo período, que alcanza aproximadamente a 13 mil millones de dólares.

Cabe recordar que el país trató de aislarse del resto del mundo como consecuencia de la depresión de los años treinta, determinando con ello que la tasa de crecimiento, la tasa de inflación y, en general, el signo de los indicadores económicos pudiera diferir de los del mundo industrializado. Durante el lapso comprendido entre la crisis de los años 30 y el año 1973, y más específicamente después de la Segunda Guerra Mundial, el país no aprovechó el impulso que impartía el crecimiento del mundo desarrollado, si no marginalmente, al menos en lo que se refiere al ritmo que éste experimentaba en el resto del mundo.

Esta pérdida de posiciones en relación a los demás países fue agravada por la errada conducción económica realizada por el gobierno de la Unidad Popular, que hacia fines de 1973 entregó una economía totalmente desarticulada, lo que obligó a un ajuste estabilizador y recesivo de proporciones.

Asimismo, para nadie es un misterio que el país se encontraba subinvertido en defensa desde la década del 60 y que nuestros vecinos, sin excepción, habían iniciado un gasto de envergadura en esta área que no se podía ignorar. Chile debió entonces destinar recursos de significación, que fueron, como es obvio, restados del desarrollo.

Las dos recesiones internacionales de la década se confabularon en contra del proceso de apertura que estaba destinado a superar la situación de crisis congénita que vivía el país. Chile inició su apertura al comercio internacional cuando el mundo dejó de crecer al ritmo en que lo venía haciendo hasta entonces, produciéndose, incluso, caídas de importancia en el producto de algunos países. Al costo de los ajustes lógicos, provenientes del logro del equilibrio de las principales variables macroeconómicas y de la adecuación de la estructura productiva cuando el país enfrenta la competencia internacional, se sumó de esta manera el que implicaban las recesiones internacionales que debieron ser enfrentadas.

Las restricciones objetivas y los costos antes señalados contribuyen a explicar algunos vaivenes de la política económica de la pasada década y ciertas conductas oficiales pragmáticas que a veces parecieron no tener gran lógica. Es muy notable, sin embargo, que a pesar de ello se mantuviera la línea anunciada en el programa original y que éste se haya llevado a cabo en un elevado porcentaje, situación a la cual los chilenos no estábamos acostumbrados, ya que siempre se había preferido sacrificar el mayor bienestar futuro por un poco de bienestar presente, o traspasar los costos a los sectores de menor influencia nacional y menos organizados, a través de la inflación; todo ello por los efectos políticos de corto plazo que incidían en los resultados de cada proceso electoral. Esta verdadera institución nacional que era el cambio de rumbo económico a la más ligera presión de los grupos de influencia y el sacrificio de los más desposeídos pueden explicar en parte las acusaciones de dogmatismo e inflexibilidad que se escuchan con frecuencia al referirse a la experiencia de la década. Es notable que, en general, se haya mantenido una línea durante tanto tiempo, pero más aún lo es que, a pesar de las restricciones citadas, el país haya progresado y, en términos relativos a otros, incluso recuperó posiciones, después de varias décadas de pérdidas persistentes.

## EL LEGADO DE LA UNIDAD POPULAR

El gobierno de la Unidad Popular dejó una economía completamente desarticulada, con distorsiones y desequilibrios profundos y, lo que es más grave, con tendencias explosivas de corte negativo en las variables más pertinentes. Esto llevó a muchos analistas y políticos a sostener, en 1973 y comienzos de 1974, que el país requeriría de enormes sacrificios y de mucho tiempo para poner nuevamente la economía en marcha. Estos juicios, por supuesto, se olvidaron con rapidez, y hoy casi no se consideran cuando se analiza y evalúa la política económica de la década pasada.

Al caer el gobierno de Salvador Allende no había prácticamente conducción económica; el desequilibrio fiscal, monetario y de balanza de pagos era de proporciones; las empresas estaban descapitalizadas y con fuertes pérdidas; la indisciplina laboral era casi completa, la ocupación disfrazada alta, y lo que más llamaba la atención de la población era la existencia de un desabastecimiento generalizado, huelgas por todas partes, colas, mercados negros, una acelerada inflación y una fuerte pérdida de los salarios reales.

No vamos a describir con detalle la situación a fines de 1973 y sólo mostraremos los indicadores económicos de mayor significación, advirtiendo que muchos de ellos son necesariamente limitados.

En general, las cifras económicas pierden mucha significación cuando se generan tasas de inflación como las de esos años. Sin em-

bargo, a pesar de esto, las exageraciones del período son tan evidentes que las cifras muestran bien lo ocurrido, aunque no de manera precisa.

El dinero M1 había crecido entre agosto de 1972 y 1973 en alrededor de 315 por ciento y se perfilaba a una tasa de 450 por ciento para fines de año, por el compromiso de reajuste de remuneraciones y el déficit creciente del sector público y de las empresas bajo su control<sup>1</sup>. El aumento promedio, en definitiva, en 1973 fue de 390 por ciento<sup>2</sup> debido a las medidas correctivas del nuevo gobierno.

Se estima que el Producto Geográfico Bruto cayó en 5,6 por ciento en 1973 y 1,2 por ciento en 1972, después de un aumento de 9,0 por ciento en 1971<sup>3</sup>. Seguramente la baja en 1973 habría sido mayor de no mediar el cambio de gobierno.

Esta combinación de fuerte aumento del dinero y caída del producto, junto al control de precios, explican el desabastecimiento generalizado, las colas, el mercado negro y otras corruptelas que desprestigiaron notablemente a la autoridad política.

Las presiones inflacionarias hacia agosto de 1973 se estimaban en cerca de 900 por ciento<sup>4</sup> y, de hecho, los índices oficiales llegaron a marcar para doce meses un 746,2 por ciento en el IPC y un 2.009,1 por ciento en el IPM, para el período abril de 1973-abril de 1974<sup>5</sup>. Es sabido que el IPC subestimó el alza de precios y por tanto no resulta exagerado afirmar que en 1973 debió subir efectivamente en más de 1.000 por ciento.

Una idea de las expectativas imperantes en la época la da el valor del dólar negro, que era de 3.000 escudos, mientras los tipos de cambio oficiales de más uso tenían magnitudes de 25, 46 y 85 escudos.

La emisión que causaba los aumentos de dinero se explicaba, entre enero y septiembre de 1973, en un 67 por ciento por el llamado crédito interno, que iba, fundamentalmente, a cubrir los déficit de caja de las empresas estatales tradicionales y de la llamada área social, todas ellas afectadas por un exceso de personal, alta ineficiencia, costos elevados, precios y tarifas absolutamente insuficientes. Un 35,7 por ciento de la emisión iba a cubrir el déficit fiscal y el resto, un porcentaje negativo de 2,7 por ciento, se explicaba por las llamadas operaciones de cambio<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> *Comentarios sobre la Situación Económica*, Departamento de Economía, Sede Occidente, Universidad de Chile, pág. 47. Segundo Semestre, 1973.

<sup>2</sup> *Indicadores Económicos y Sociales, 1960-1982*, Banco Central de Chile, pág. 217.

<sup>3</sup> *Indicadores Económicos y Sociales, 1960-1982*, Banco Central de Chile, pág. 13.

<sup>4</sup> *Comentarios sobre la Situación Económica*, Departamento de Economía, Sede Occidente, Universidad de Chile, pág. 48. Segundo Semestre, 1973.

<sup>5</sup> *Comentarios sobre la Situación Económica*, Departamento de Economía, Sede Occidente, Universidad de Chile, pág. 18. Primer Semestre, 1974.

<sup>6</sup> *Comentarios sobre la Situación Económica*, Departamento de Economía, Sede Occidente, Universidad de Chile, pág. 61. Segundo Semestre, 1973.

El déficit se estimaba en 1973 en más de un 50 por ciento del gasto y el del sector público en un 53 por ciento<sup>7</sup>.

Como es natural, en la medida en que caía el producto se reducía la ocupación, y así los empleados en el Gran Santiago, según el INE, pasaron de 1.034.000 en febrero-abril de 1973 a 985.000 en el período mayo-septiembre, alcanzando a 943.000 en el último trimestre del año.

A pesar de esto, como se sabe, la tasa de desempleo durante el gobierno de Salvador Allende fue baja y alcanzó a un 4,15 por ciento aproximadamente en el período mayo-septiembre, subiendo luego a un 5,4 por ciento en el lapso octubre-diciembre.

Las cifras de producción, así como las de desempleo, son siempre discutibles y poco confiables. Sin embargo es claro que en 1973 la situación ocupacional se deterioró por la menor actividad, la imposibilidad de dar más trabajo público y la aparición de ganancias importantes en los mercados negros, que incentivaban el desempleo.

Las remuneraciones también se deterioran con fuerza por la creciente inflación, y así el Índice General de Sueldos y Salarios Reales cae en 19,59 por ciento en 1972 y 46,26 en 1973, después de haber crecido en 16,27 en 1971. Un índice de remuneraciones con base 100 en enero de 1970 indicaba 133 en enero de 1973, 100 en abril, 52 en agosto y 42 en septiembre, para pasar a 66 en el último trimestre del mismo año<sup>8</sup>.

La inversión disminuye durante todo el período y el coeficiente de Formación Bruta de Capital Fijo sobre Producto Geográfico Bruto se reduce de 15 por ciento en 1970 a 14,6 en 1971, 13,1 en 1972 y 12,6 en 1973. La Formación Bruta de Capital, por su parte, fue en esos años de 16,4, 14,5, 12,2 y 7,8 por ciento. El Ahorro Nacional Bruto sobre el Producto Geográfico Bruto cae más dramáticamente, desde un 15,2 por ciento en 1970 a un 12,5 en 1971, un 8,3 en 1972 y un 5,2 en 1973<sup>9</sup>.

La cuenta corriente de la balanza de pagos presentó un déficit creciente en el período, desde 81,1 millones de dólares en 1970 hasta 294,6 millones en 1973; pasando por 188,8 millones en 1971 y 386,6 millones en 1972<sup>10</sup>. El total de reservas internacionales del Banco Central, por su parte, evolucionó de 393,5 millones de dólares a fines de 1970, a 162,7 en 1971, 75,8 en 1972 y 167,4 en 1973. A estas últimas cifras, sin embargo, se les debe restar 14,3 millones en 1972 y 78,7 millones en 1973, correspondientes a otros pasivos de corto plazo

<sup>7</sup> *Comentarios sobre la Situación Económica*, Departamento de Economía, Sede Occidente, Universidad de Chile, págs. 67 y 73. Segundo Semestre, 1973.

<sup>8</sup> *Comentarios sobre la Situación Económica*, Departamento de Economía, Sede Occidente, Universidad de Chile, pág. 71. Segundo Semestre, 1973.

<sup>9</sup> *Cuentas Nacionales de Chile 1960-1982*, Banco Central de Chile, agosto de 1983, págs. 49 y 50.

<sup>10</sup> *Indicadores Económicos y Sociales, 1960-1982*, Banco Central de Chile, pág. 236.

del Instituto Emisor<sup>11</sup>. Conviene agregar que éste, al término del gobierno de la Unidad Popular, prácticamente no tenía reservas.

Por último, no está de más señalar que la deuda externa de mediano y largo plazo aumentó desde 2.767 millones de dólares a fines de 1970 hasta 3.002 millones a fines de 1972 y 3.261 a fines de 1973. En términos reales netos, sin embargo, la deuda casi no crece en el período y el índice con base 100 en 1960 marca 369,7 en 1970 y 377,2 en 1973<sup>12</sup>.

Podrían entregarse otras cifras y hechos bastante notables, pero pareciera que con los indicados es suficiente para tener una idea de la catastrófica situación al momento de iniciarse la nueva experiencia económica. El país no tenía salida sin enormes sacrificios y éstos se hicieron necesarios y han penado hasta el presente. Más aún, algunos de los problemas de la década, como la elevada desocupación, inversión insuficiente, descapitalización privada y debilidad de la banca, tienen un claro origen en la experiencia socialista-estatista.

## LA PRIMERA POLÍTICA DE EMERGENCIA

Al producirse el cambio de gobierno, la situación económica era caótica, tal como se mostró en el capítulo anterior. Afortunadamente las nuevas autoridades comprendieron la gravedad del momento y, no sin algunas vacilaciones, procedieron a tomar medidas de emergencia en un marco de política económica como el que se sugería en el programa preparado con antelación durante la Unidad Popular.

La política de emergencia consistió, básicamente, en ajustar los precios distorsionados, dejar más libres los mercados, mejorar la situación financiera fiscal, poner en marcha las empresas paralizadas y normalizar las relaciones con el exterior hasta donde ello era posible. Junto a esto se iniciaron algunos cambios más de fondo y se anunció la intención de fortalecer el área privada, lograr el equilibrio de las finanzas públicas, abrir la economía al comercio y financiamiento internacionales, una revisión de la tributación y los subsidios y la puesta en marcha de una nueva política social concentrada en la erradicación de la extrema pobreza.

En relación con los precios, se procedió a liberalizar más de 2.000 de ellos, con la excepción de los bienes calificados como "esenciales", los de características monopólicas y los valores del trabajo, el crédito y las divisas. Se terminó con las prohibiciones de transportar ciertos bienes, plantar viñedos y las vedas de carne, y se anunció una reducción de los aranceles, todo esto encaminado a liberalizar los mercados.

<sup>11</sup> *Indicadores Económicos y Sociales, 1960-1982*, Banco Central de Chile, págs. 238 y 239.

<sup>12</sup> *Indicadores Económicos y Sociales, 1960-1982*, Banco Central de Chile, pág. 227.

Los tipos oficiales de cambio, alrededor de seis, que iban desde 25 hasta 1.300 escudos por dólar, se sustituyeron por tres, de los cuales uno de 110 escudos fue para ciertas exportaciones de cobre; otro de 850 escudos para operaciones más bien marginales, y el principal, de 280 escudos, para el grueso de las transacciones. La idea era alcanzar más adelante una sola paridad, que se ajustaría periódica y moderadamente de acuerdo con la inflación interna menos la externa.

La devaluación efectiva es difícil de calcular, pero la paridad promedio debe haber subido entre 6 y 9 veces.

Esta medida, junto a la liberalización de precios y mercados, eliminó las colas y el desabastecimiento, generando una inflación de 87,3 por ciento en octubre, seguida de alzas de 5,7 y 4,6 por ciento en noviembre y diciembre de 1973. Algunas colas persistieron en los mercados con control de precios.

La producción, en general, se regularizó por el fuerte control oficial y la vuelta de la disciplina laboral, pero persistió un importante desabastecimiento de materias primas por la falta de inventarios y la insuficiencia de divisas.

La tasa de interés se fijó a un nivel negativo en términos reales y se otorgaron bonificaciones salariales en noviembre y diciembre, seguidas de un reajuste general en enero de 1974 para el sector privado, del orden de 400 por ciento. Se diseñó una escala única de remuneraciones para el sector público, donde había más de 200 sistemas diferentes, que implicó un reajuste inferior al otorgado al sector privado. El salario mínimo y las asignaciones familiares subieron notablemente, y durante 1974 se dieron varias ayudas y reajustes de remuneraciones, tratando de mantener el poder adquisitivo promedio del año anterior.

No se puede hablar de una política fiscal hacia fines de 1973, excepto que se esperaba, con razón, un aumento de los ingresos tributarios por los mayores precios y una cierta reducción del gasto. Esto se efectuó, como también un mejoramiento de la situación de las empresas bajo control oficial; pero, en verdad, la característica que predominó fue poner la casa en orden, apagar los incendios y preparar un presupuesto para 1974. Para el Fisco se diseñó un programa que implicaba un aumento del gasto de 110,8 por ciento respecto del último trimestre de 1973 y un crecimiento de los ingresos tributarios de 165,9 por ciento, de tal manera que el déficit se reduciría de un 50 a un 15 por ciento del gasto.

Las cifras actuales indican que el déficit pasó de un 55 por ciento en 1973 a un 32,4 por ciento en 1974; el gasto real se redujo en alrededor de 27 por ciento y los ingresos reales aumentaron en algo más de 10 por ciento<sup>13</sup>. En la práctica, la inflación fue mayor que la espe-

<sup>13</sup> *Indicadores Económicos y Sociales, 1960-1982*, Banco Central de Chile, pág. 44.

rada, los ingresos por el cobre se deterioraron a partir de la segunda mitad del año y los ingresos fiscales crecieron poco.

Durante 1974 se hicieron avances significativos en el manejo del aparato fiscal y público, en general. Se logró normalizar las finanzas y se puede decir que se llegó a hacer un verdadero presupuesto ordenado y coherente que, posteriormente, permitiría el control del aparato público, antes completamente inorgánico. Se redujo el número de funcionarios y los subsidios, se incrementó la inversión del sector, se disminuyeron gastos no esenciales, se simplificó el sistema tributario, comenzó la venta de empresas estatales y se llevaron a cabo avances notables de racionalización en la administración presupuestaria, en la contabilidad del gobierno, su crédito y abastecimiento. Los municipios se pusieron bajo control, comenzaron a utilizarse los bancos para recolectar ingresos, se simplificaron los programas presupuestarios y se reorganizó la administración y contabilidad de la deuda externa. En 1974 se crearon las bases de un aparato público moderno.

En 1973 y 1974 se hicieron cambios notables en la gestión de las empresas, sobre 500 de ellas bajo administración estatal, que deben destacarse. El primero es el traspaso de aquellas de la llamada área de propiedad social a sus dueños legítimos, asumiendo éstos las deudas tomadas por los interventores y comprometiéndose a respetar la sobredotación de personal. El segundo es la asignación de tierras a los asentados, la devolución de las propiedades agrícolas tomadas ilegalmente y el reconocimiento de las reservas de los expropiados con el compromiso de asumir las deudas y la dotación de trabajadores. Respecto de las deudas se cumplió, pero en cuanto al empleo, ello resultó imposible en la práctica. En relación con las empresas distribuidoras el Estado mantuvo la gestión de las mayoristas, pero se deshizo del resto, con lo que se acabó la asignación discriminatoria de bienes que antes se hacía, en buena medida, con criterios políticos por la gestión estatal masiva de empresas y distribuidoras, y las llamadas Juntas de Abastecimiento Popular, que eran organizaciones de consumidores que adherían al gobierno. Más tarde el Estado terminó por completo con la distribución mayorista. Por último, en materia de propiedad, la autoridad decidió mantener bajo su control la Gran Minería y otras empresas que eran del Estado a fines de 1970.

Los bancos permanecieron bajo control estatal hasta bastante avanzado el proceso, pero, en 1974, su operación se fue liberalizando paulatinamente. El crédito comenzó a regularse mediante el encaje y se eliminó el control cuantitativo mensual para cada banco. Se redujeron los créditos selectivos del Banco Central y se trató de mantener la tasa de interés de acuerdo con la inflación. Se permitió a los bancos operar a más de un año en términos reajustables, se crearon los bancos de fomento, los Pagarés de la Tesorería y se comenzó a estudiar una legislación más moderna sobre mercado de capitales y transferencia de la propiedad de los bancos.

Entre las medidas de emergencia deben, también, mencionarse la renegociación de la deuda externa, un acuerdo crediticio con el Fondo

Monetario, un programa extraordinario agrícola y de construcción y, en general, un aumento de la inversión que a fines de 1974 se convirtió en un lastre al hacerse presente la crisis petrolera. Las empresas del Estado gastaron en demasía, con lo cual tendieron a agudizar el problema.

En cuanto a la apertura al exterior, merecen destacarse la eliminación de una serie de trabas al comercio, como cupos por glosas, cuotas de importación, visaciones previas de registros por organismos diferentes del Banco Central y los monopolios comerciales con excepción de la ECA. Se anunció la reducción de la lista de depósitos previos de 10.000 por ciento que afectaba a más de 2.000 ítem y la revisión de algunas prohibiciones de exportar. Lo más importante, sin embargo, fue la decisión de llevar adelante un programa de desgravación arancelaria de significación, en tres años, con la debida consideración de los convenios internacionales vigentes, en especial los de ALALC y el Pacto Andino. Junto a esto, los derechos ad valorem superiores al 220 por ciento se redujeron a 200, y los que estaban entre 50 y 220 por ciento a sólo 10.

Otros cambios que vale la pena destacar fueron el término de la contratación improductiva de mano de obra en el aparato estatal y sus empresas, la eliminación de la mayoría de los subsidios, con la excepción de algunos artículos de consumo "popular", el alza progresiva y la nivelación de las asignaciones familiares y la creación de un subsidio de desempleo de seis meses de duración.

Junto a estas medidas de política, la mayor parte de ellas claramente de emergencia, se anunciaron numerosos estudios que se concretarían en proposiciones en los años venideros.

El resultado de esta primera política de emergencia fue favorable, por cuanto cambió las tendencias explosivas que mostraban las diversas variables económicas y puso en funcionamiento al país, que se encontraba detenido. La hiperinflación se controló, pero la tasa de aumento de precios, en 1974, fue todavía elevada, alcanzando a 375,9 por ciento según el IPC y 570,6 por ciento según el IPM. El déficit fiscal se redujo notablemente, aunque de manera insuficiente, alcanzando, como se indicó, un 32,4 por ciento del gasto. La situación de las empresas estatales y del área social mejoró, pero indudablemente en las primeras hubo una expansión exagerada y persistió un déficit importante. El dinero privado continuó creciendo y pasó, en promedio, de 122 millones de pesos en 1973 a 485 millones en 1974<sup>14</sup>.

Los mercados se normalizaron y se eliminaron el desabastecimiento y las colas. La estructura de precios relativos mejoró notablemente y, en menor grado, la actividad productiva que aumentó en 1,0 por ciento<sup>15</sup>, si se considera el Producto Geográfico Bruto. La situación externa se

<sup>14</sup> *Indicadores Económicos y Sociales, 1960-1982*, Banco Central de Chile, pág. 217.

<sup>15</sup> *Indicadores Económicos y Sociales, 1960-1982*. Banco Central de Chile, pág. 13.

regularizó bastante, creciendo las exportaciones de 1.309,2 millones de dólares a US\$ 2.150,5 en 1974, aunque el mayor crecimiento se explica por un mejor precio del cobre. Las importaciones aumentaron también, en buena parte por la puesta en marcha de la economía y el alza del petróleo. El déficit en cuenta corriente se redujo de US\$ 294,6 millones en 1973 a 210,8 millones en 1974, mientras que el déficit total de Balanza de Pagos pasó de US\$ 112,3 millones en 1973 a 44,9 millones en 1974<sup>16</sup>.

La Formación Bruta de Capital Fijo en relación al Producto Geográfico Bruto pasó de 12,6 por ciento en 1973 a 17,0 en 1974 y la Formación Bruta de Capital respecto del Producto citado se elevó de 7,8 a 21,2 por ciento<sup>17</sup>. La participación de las remuneraciones al trabajo respecto del Ingreso Geográfico mejoró de un 47,2 por ciento en 1973 a un 50,9 en 1974<sup>18</sup>. Los ocupados en el Gran Santiago se redujeron en un 4 por ciento<sup>19</sup>, y la tasa de desocupación promedio aumentó de un 4,7 a un 9,7 por ciento en 1974<sup>20</sup>, probablemente por la reducción de la ocupación disfrazada que en el gobierno de la Unidad Popular era enorme. Conviene recordar que ya en marzo de 1975, antes del segundo programa de emergencia, dicha tasa de desocupación llegó a 13,3 por ciento, lo que refuerza la impresión de un enorme empleo disfrazado que comenzó a explicitarse.

Los resultados de 1974, en consecuencia, son aceptables si se considera el punto de partida, pero, evidentemente, insuficientes. Se hicieron interesantes esfuerzos, se superaron problemas que parecían insolubles y el país comenzó a trabajar; sin embargo, a pesar de ello, la economía no pudo reducir su déficit fiscal en lo necesario, el control sobre las empresas del Estado fue defectuoso y la expansión monetaria exagerada. La inflación siguió elevada y, quizás lo más importante, no se tomó conciencia a tiempo de la recesión mundial, derivada del alza del petróleo. Este sube con fuerza a fines de 1973 y en 1974, y el cobre cae violentamente a la mitad de su anterior valor desde septiembre de 1974.

El país, pues, se vio enfrentado, en 1975, a un doble ajuste. Uno para adaptarse a las nuevas condiciones adversas internacionales y otro para completar el esfuerzo hecho en 1974 para corregir los desequilibrios dejados por la Unidad Popular.

<sup>16</sup> *Indicadores Económicos y Sociales, 1960-1982*. Banco Central de Chile, pág. 236.

<sup>17</sup> *Cuentas Nacionales de Chile, 1960-1982*. Banco Central de Chile, agosto de 1983, pág. 50.

<sup>18</sup> *Indicadores Económicos y Sociales, 1960-1982*. Banco Central de Chile, pág. 32.

<sup>19</sup> *Indicadores Económicos y Sociales, 1960-1982*. Banco Central de Chile, pág. 186. Información original del Departamento de Economía, Universidad de Chile.

<sup>20</sup> *Indicadores Económicos y Sociales, 1960-1982*. Banco Central de Chile, información original del Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Lo anterior no debe dejar la impresión de que el esfuerzo de 1974 fue débil o los resultados pobres. En verdad, se avanzó enormemente y se superó un caos que muchos estadistas aseguraban era imposible remontar antes de varios años. El país, en 1974, se ordenó y normalizó y si bien pudo haberse hecho más, ésta, quizás, era una aspiración exagerada y poco realista dada la magnitud del problema heredado. Probablemente influyó el alto precio del cobre del primer semestre de 1974, que ocultó la verdadera dimensión de la crisis. No había mucho de nuevo bajo el sol, ya que los chilenos siempre hemos enfrentado los problemas a última hora. Sólo cuando se hizo presente en el país la crisis petrolera nos dimos cuenta de que era necesario ajustar el gasto público, disminuyéndolo, en procura del equilibrio fiscal.

### LA PRIMERA RECESION MUNDIAL

El cuadro siguiente muestra la evolución del precio del petróleo entre los años 1973 y 1974. Durante esos años, especialmente 1973, los países árabes decidieron ejercer el poder monopólico que poseen en dicho mercado, restringiendo los volúmenes producidos.

#### PRECIO DEL PETROLEO

1973	Índice	Tasa de Crecimiento
Enero	86,1	4,6
Abril	91,1	5,8
Junio	96,2	5,6
Julio	98,1	2,0
Agosto	101,8	3,8
Octubre	100	-1,8
Octubre	170	70,0
Noviembre	171,9	1,1
Diciembre	167,3	-2,7
1974		
Enero	386,9	131,3
Enero 74 - Enero 73		349,4

Fuente: *Japan 1981, An International Comparison.*

Esta disminución en los volúmenes producidos no tardó en manifestarse en incrementos notables en los precios de venta de los combustibles. Tal como es posible apreciar en el cuadro anterior, el

precio del crudo aumentó en un 349,4 por ciento durante el año 1973, generando inmediatamente presiones de costos en los diferentes sectores productivos de las economías.

El incremento en los costos a que el alza de un insumo importante da origen depende naturalmente de la intensidad en que dicho insumo sea usado en las diferentes producciones, generándose, en consecuencia, incentivos para que los sectores productivos alcen sus precios de venta. Si dichas presiones no son validadas por incrementos en la cantidad de dinero, entonces algunos precios tienden a subir y otros a bajar, permaneciendo el nivel general de precios sin variaciones de importancia. Sin embargo el proceso a través del cual se llega a la situación de equilibrio final es largo y costoso, produciéndose en el intertanto efectos reales que desembocan en disminuciones de producción y empleo.

La acomodación de las economías desarrolladas a la nueva relación de precios fue la causa que dio origen a la recesión, la que posteriormente se extendió por el resto del mundo. Los distintos sectores productivos tardaron en encontrar sus niveles de precios y producto de equilibrio de largo plazo, generándose en el intertanto pérdidas importantes en los niveles de producto y empleo, como se aprecia en el cuadro siguiente:

#### TASAS DE CRECIMIENTO PIB

PAIS \ AÑOS	71 - 68	75 - 72	79 - 76
Francia	5,6	3,6	3,9
EE.UU.	2,6	2,2	4,5
Alemania	5,8	1,8	4,0
Reino Unido	2,6	1,9	2,4
Italia	4,6	2,6	3,9
Japón	9,8	4,7	5,2

Fuente: *Japan 1981, An International Comparison.*

Las tasas de crecimiento de los principales países industrializados y su evolución son una clara muestra del impacto ejercido por la crisis del petróleo en el desarrollo de las economías. En los cuatro años comprendidos entre 1972 y 1975 dichos países experimentaron una disminución evidente en sus tasas de crecimiento, no sólo en relación a los cuatro años anteriores, sino también en comparación con los cuatro años que siguieron al período de alzas en el precio de los combustibles. Todos los países, sin excepción, disminuyeron en dicho período sus tasas de crecimiento y en algunos casos, como Japón, Alemania e Italia, este deterioro alcanzó ribetes dramáticos. Como se verá posteriormente, los países en vías de desarrollo siguieron la mis-

ma tendencia no sólo por el impacto directo de los mayores costos ocasionados por el incremento del petróleo, sino, también, debido al efecto indirecto proveniente de las menores tasas de crecimiento del mundo desarrollado.

La crisis del petróleo puso también en movimiento otro factor que jugaría un rol importante en la segunda crisis del decenio. Durante dicho período se inicia un proceso de redistribución de la riqueza mundial desde los países importadores de petróleo hacia aquellos que lo exportan. Estos últimos experimentan un notable incremento de sus reservas internacionales, las que son vaciadas en las arcas de los intermediarios financieros internacionales y prestadas a las naciones en desarrollo.

En lo que se refiere a los países latinoamericanos, la crisis no tardó en manifestarse. Sin embargo no todos los países tuvieron igual suerte, dado que un grupo de ellos, los exportadores de petróleo, se vieron beneficiados por el aumento de precios. De este grupo de países, que comprende a México, Bolivia, Ecuador y Venezuela, sólo México no incrementa su tasa de crecimiento en el cuatrienio 76-73, en relación al anterior. El resto, tal como se aprecia en la parte inferior del cuadro siguiente, ve incrementarse sus volúmenes de producción a tasas importantes.

De los países que importan petróleo, sólo cinco, los pertenecientes al Grupo II, muestran aumentos en su tasa de crecimiento, pero solamente dos de ellos, Paraguay y Nicaragua, lo hacen en forma significativa.

Sin excepción, el resto de los países latinoamericanos ve frenado su ritmo de desarrollo como consecuencia de la crisis. El caso de Chile es el más dramático de todos, presentando un decrecimiento del 2,2 por ciento, que se explica por sufrir la mayor caída de los términos de intercambio de la Región y los ajustes necesarios para normalizar la deteriorada economía heredada de la Unidad Popular.

## EL SEGUNDO PROGRAMA DE EMERGENCIA

La crisis del petróleo afectó a Chile notable y directamente por el precio del combustible y la caída del precio del cobre, e indirectamente porque obligó a una disminución del gasto cuando todavía la economía no se había adaptado al enorme desequilibrio heredado del gobierno de la Unidad Popular.

El advenimiento del régimen militar eliminó el problema de incertidumbre y desconfianza que paralizaba la actuación del sector privado. Sin embargo ello no bastaba para encaminar al país a una situación libre del peligro de una hiperinflación y de la hipertrofia producida por un abultado peso estatal en la economía y que, en fin, permitiera obtener en el futuro tasas respetables de crecimiento del ingreso.

## AMERICA LATINA: TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB

PAIS \ AÑOS	72 - 69	76 - 73
<i>Grupo I</i>		
Argentina	5,50	2,10
Brasil	10,90	9,70
Colombia	6,70	6,10
Costa Rica	7,20	5,40
Chile	3,70	-2,20
Guatemala	5,80	5,60
Haití	4,50	3,70
Panamá	6,80	—
Perú	6,10	4,90
República Dominicana	11,10	7,50
<i>Grupo II</i>		
El Salvador	4,20	4,90
Honduras	2,80	3,10
Nicaragua	3,90	7,00
Paraguay	4,90	7,00
Uruguay	1,63	2,23
<i>Grupo III</i>		
México	6,00	4,90
Bolivia	4,70	6,80
Ecuador	6,00	9,60
Venezuela	4,50	6,30

Fuente: CEPAL.

El paso en pos de dichos objetivos fue la reducción sustancial del déficit fiscal, el que en 1974 disminuye a un 10,5 por ciento del PGB. Aun cuando esta disminución era de importancia, dado que en 1973 éste había ascendido a un 24,7 por ciento del PGB, no bastaba para asegurar al país el logro del equilibrio externo ni la reducción de la tasa de inflación a niveles razonables, así como tampoco el crecimiento económico.

De hecho, aun cuando la tasa de inflación descendió en 1974 y el país creció, el aún abultado déficit fiscal en presencia de una crisis internacional importante presagiaba problemas serios de equilibrio externo de mantenerse tal tendencia.

Así fue como en 1975 se da el paso más trascendental de los últimos años, es decir, la reducción del déficit fiscal a un nivel adecuado.

El incremento del precio del petróleo que había comenzado a producirse en 1973 hacía imposible seguir manteniendo el nivel de gasto y de consumo de la economía chilena. Cabe recordar que durante los primeros años del actual gobierno era escaso el crédito internacional que entraba al país, de tal manera que el aumento del endeudamiento, como forma de evitar el ajuste del gasto que era necesario realizar para adecuarse al menor ingreso, era algo que estaba fuera de las posibilidades concretas abiertas al país.

Por lo tanto, la alternativa era un incremento notable del déficit en cuenta corriente, por una parte, o la disminución del gasto para adecuarse a la realidad objetiva que vivía el país. La primera alternativa suponía contar con un nivel respetable de reservas internacionales que no existía. En consecuencia, prácticamente no había elección posible.

La autoridad política tomó conciencia de esta situación y aceptó un programa de recuperación económica presentado al país por el Ministro de Hacienda, en abril de 1975, que se caracterizó por su drasticidad y la determinación de normalizar, de una vez por todas, la marcha de la economía nacional. El nuevo programa fue ampliamente criticado, como siempre ocurre con las propuestas económicas de ajuste y normalización, pero es necesario reconocer que se trató de la experiencia de mayor éxito en décadas, y que no solamente logró recuperar los equilibrios básicos macroeconómicos, sino, además, abrió el camino para un crecimiento sin precedentes por su magnitud y duración, que sólo se interrumpió en 1982 al hacerse presentes en el país los efectos de la actual recesión mundial.

El llamado programa de recuperación económica se propuso erradicar la inflación y salvar la crisis de Balanza de Pagos mediante la contracción del gasto público y una general austeridad, que se llevaría a cabo acentuando la descentralización y liberalización de la economía, en la línea que el gobierno se venía planteando desde el primer momento. Ponía el énfasis en la reducción del tamaño del sector público, en el fortalecimiento del área privada y en la disminución sustancial de la creación del dinero y de la inflación. Naturalmente, el programa fue motejado de inmediato como monetarista, queriendo decir con ello que ponía un énfasis exagerado en el dinero y que, por su falta de realismo, estaba condenado al fracaso. La realidad probó que estas críticas estaban profundamente equivocadas.

La clave del programa estaba en reducir el gasto fiscal y el de las empresas del Estado, sin perjuicio de tratar de mantener el gasto social y no afectar la inversión. Esto conduciría a una menor emisión y, por esta vía, a un descenso de la inflación. Se planteó disminuir el gasto público corriente en 15 por ciento para la moneda nacional y en 15 por ciento para la moneda extranjera, incluyendo las empresas del Estado, y se anunció que los ejecutivos que no lo hicieran serían sancionados con el abandono de sus cargos. Se decidió un aumento de los impuestos para contribuir al equilibrio fiscal y, concretamente, se subió en 10 por ciento el impuesto progresivo a la renta; se aplicó

una sobretasa de la misma magnitud al consumo "suntuario"; se eliminaron casi por completo las exenciones al Impuesto al Valor Agregado, y se anunciaron una retasación de los bienes raíces no agrícolas, un mayor control tributario y sanciones ejemplarizadoras para los que evadieran impuestos o contribuciones a la seguridad social.

La política salarial contemplaba una reajustabilidad automática de acuerdo con la inflación y un aumento mayor para las remuneraciones mínimas. La idea era mantener el poder de compra de los trabajadores, y para paliar la creciente desocupación se anunció el fortalecimiento de los programas municipales de empleo mínimo.

Se señaló una aceleración de las minidevaluaciones para incentivar las exportaciones y proteger la producción nacional; se reiteró la política de desgravación, señalando que la tarifa máxima para 1977 sería de un 60 por ciento. Las minidevaluaciones se harían de acuerdo con la inflación interna, pero se corregirían según fueran disminuyendo las tarifas.

El mercado de capitales continuaría su desarrollo y se daría un mayor énfasis a los ahorros de largo plazo, así como también una atención creciente y sanciones respecto de prácticas financieras ilegales o rumores mal intencionados sobre instituciones bancarias y similares que tenían el respaldo completo del Estado y del Banco Central. Sobre el Sistema de Ahorro y Préstamos para la vivienda, que ya mostraba déficit, se señalaba que tendría el más irrestricto apoyo oficial. Como se sabe, más adelante el sistema hizo crisis y la autoridad debió congelar los depósitos mayores difiriendo su pago, con grandes pérdidas para los ahorrantes de más tamaño.

Como se ve, desde muy temprano el mercado de capitales presentó problemas en su desarrollo.

El programa de recuperación económica concluía advirtiendo la necesidad de llevar a cabo enormes sacrificios, y que el producto y el empleo disminuirían, por cuanto no se veían otras opciones que corrigieran los desequilibrios y sanearan la economía de manera definitiva. "Los milagros económicos no son tales, sino únicamente el resultado del trabajo y el ahorro en un marco de una política económica coherente, y usualmente vienen después de períodos de tremendos sacrificios de parte de la población", decía el Ministro de la época.

#### EL AJUSTE Y LAS ACTIVIDADES TRANSABLES Y NO TRANSABLES

Las actividades productoras de bienes no transables fueron las primeras en verse afectadas por el ajuste del gasto. Dentro de estas actividades se incluyen principalmente los sectores productor, de servicios y el de la construcción. La particularidad que presentan dichos mercados radica en el hecho de que deben ajustarse ante las nuevas condiciones de gasto, fundamentalmente modificando sus precios de venta.

En efecto, si se parte de una situación de equilibrio, la disminución del gasto implica que el nuevo equilibrio estará caracterizado ya sea por menores precios si la economía está libre de inflación, ya sea por precios subiendo a menores tasas con respecto a la situación anterior, en el caso de que exista inflación. La explicación de esto reside en que no es posible realizar transacciones con el resto del mundo en este tipo de bienes, lo cual implica que la solución al desequilibrio que se produce cuando el gasto disminuye no puede darse en términos de importar o exportar una mayor o menor cantidad.

Por lo tanto la disminución del gasto generó inicialmente un exceso de oferta a los precios vigentes. La adecuación al nuevo equilibrio suponía que el precio de estos bienes debería crecer a una tasa menor. Si esto hubiese sucedido instantáneamente, los efectos reales de la disminución del gasto habrían sido mínimos.

Desafortunadamente los precios no presentan tal flexibilidad en el corto plazo, en primer lugar debido a la existencia de contratos y —hecho aún más importante que el anterior— porque cuando la economía está en el inicio de un proceso antiinflacionario los agentes económicos tienden a seguir reajustando sus precios al ritmo en que con anterioridad lo venían haciendo.

Lo anterior fue determinante para que la disminución del gasto fuera ajustada, en un primer momento, bajando la producción y aumentando el desempleo y no reduciendo la tasa de crecimiento de los precios. Sólo después de un tiempo, cuando los agentes económicos visualizaron claramente que las condiciones generales de demanda habían en realidad variado, el ajuste fue tomando la forma de reajustes menores de precio.

En lo que se refiere a los mercados de bienes transables, cabe recordar que éstos son tomadores de precios. Esto implicó que el menor gasto que se observó en la economía se tradujo rápidamente en una menor demanda por este tipo de productos y, en consecuencia, en una disminución de las importaciones y en un aumento de las exportaciones, al ser estas últimas equivalentes al exceso de oferta interna. Tal como se mencionó en líneas anteriores, los precios de los bienes no transables comenzaron, después de cierto período, a mostrar un comportamiento de alzas más moderado. Esto, en conjunto con una política de devaluaciones periódicas, determinó que el tipo de cambio real fuera aumentando, lo cual contribuyó al logro del ajuste externo.

### EL EQUILIBRIO GLOBAL

Durante este primer período se confunden en la explicación de la crisis al menos tres elementos. En primer lugar, una recesión internacional, producto del alza del precio de los combustibles. En segundo lugar, una tasa de inflación altísima, que difícilmente permitía a la

economía operar con la necesaria fluidez para el logro del crecimiento económico y, por último, una situación de desequilibrio externo que venía desarrollándose de antes y que se caracterizaba por un fuerte déficit en cuenta corriente.

Los tres desequilibrios anteriormente mencionados requerían, afortunadamente, de idéntica cirugía. La crisis internacional había empobrecido al país, exigiendo, por tanto, que el gasto bajara. La política antiinflacionaria, por otra parte, requería que el crédito interno se expandiera a tasas más moderadas. Esto obligaba a terminar con el financiamiento inflacionario del gasto oficial, lo cual se realizó bajando dicho gasto. Por último, el fuerte desequilibrio en cuenta corriente que se anticipaba para 1975 y 1976 demandaba también que el gasto global disminuyera.

En consecuencia, el logro de los equilibrios básicos, tanto interno como externo, necesitaba de una política única cuyo objetivo fuera llevar el gasto global a un nivel inferior al existente.

Los resultados objetivos correspondientes a 1975 y 1976 muestran que el programa tuvo éxito, aunque, como era predecible, no en todos los planos y, en algunos casos, con un notable rezago.

El principal problema que se veía a fines de 1974 —un déficit potencial de Balanza de Pagos del orden de 800 millones de dólares— se superó en buena forma y resultó ser finalmente de 344 millones en 1975, pasando a un superávit de 414 en 1976 y que se mantendría como tal hasta 1981. Las exportaciones, que cayeron en 1975 por el menor precio del cobre, se elevaron en 1976 en más de 500 millones de dólares, persistiendo el crecimiento sistemático hasta 1981, en que se reducen por la baja de precios internacionales. Las importaciones caen en 1975 y 1976, a pesar del alza del petróleo, para luego subir con rapidez hasta su violenta caída de 1982, que, en realidad, se inició a mediados de 1981. La cuenta corriente, siempre negativa, con la excepción de 1976, aumenta en el signo adverso hasta 1981, reduciéndose a la mitad en 1982. La entrada neta de capitales, por su parte, fue siempre positiva, mejorando en 1975, decayendo en 1976 y luego creciendo desde 1977 hasta 1981, para caer violentamente en 1982. Las reservas internacionales variaron según el superávit de la Balanza de Pagos, disminuyendo en 1974 y 1975, para luego aumentar entre 1976 y 1981, y reduciéndose en 1982 en unos 1.165 millones de dólares<sup>21</sup>.

En cuanto a la inflación, más allá de la calidad de los índices, lo concreto es que siempre disminuyó año a año. El IPM oficial aumentó 570,6 por ciento en 1974 y en los años siguientes 410,9 por ciento, 151,5 por ciento y 65,0 por ciento en 1977; 38,9 en 1978 y 57,3 por ciento en 1979. El IPC, por su parte, pasó de 375,9 por ciento en 1974 a 340,7 en 1975, 174,3 en 1976, 63,5 en 1977, 30,3 en 1978 y 38,9 por ciento en 1979<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> *Indicadores Económicos y Sociales, 1960-1982*, Banco Central de Chile, pág. 237.

<sup>22</sup> *Indicadores Económicos y Sociales, 1960-1982*, Banco Central de Chile, págs. 125 y 121.

Como se ve, la inflación cedió sólo en 1976 y 1977 y algo menos en 1978, para repuntar levemente en 1979. El esfuerzo fiscal y monetario rindió sus frutos con atraso y, sin duda, gracias a las revaluaciones reales que se produjeron desde mediados de 1976. Hasta esta fecha la autoridad estuvo devaluando con rapidez para acumular reservas, pero en la medida en que la economía se hacía más abierta resultó indispensable variar la política cambiaria, pues el alza continua del dólar sólo tendía a traducirse en presiones de costos que mantenían alta la inflación. El tipo de cambio nominal promedio varió de 4,91 pesos por dólar en 1975 a 13,05 en 1976; 21,54 en 1977; 31,67 en 1978; 37,25 en 1979; 39,00 en 1980 y 1981, y 50,91 en 1982<sup>23</sup>.

El programa de recuperación económica tuvo mucho éxito en la disminución del déficit público. El déficit fiscal como porcentaje del gasto fiscal baja de un 32,4 por ciento en 1974 a un 9,5, 8,9, 7,4 y 3,6 por ciento en los años siguientes, para pasar a superávit entre 1979 y 1981, de 7,2 por ciento, 13,3 y 6,7 por ciento, respectivamente. En 1982 se vuelve a un déficit de 8,1 por ciento<sup>24</sup>.

La emisión en favor del sector público fue perdiendo importancia de manera persistente, y en particular desde 1975, en lo referente al financiamiento de las empresas del Estado y de las líneas especiales del Banco Central. Todo esto fue creando una situación diferente, donde el grueso de la oferta monetaria se derivó de los ingresos externos y de las continuas rebajas de encajes, destinadas a permitir un desarrollo más adecuado de la banca comercial y del mercado de capitales en general.

La deuda externa nominal entre 1974 y 1977 crece en verdad muy poco, y sólo aumenta la tasa entre 1978 y 1980, para dar un gran salto en 1981. En términos reales —dólares de 1976—, y descontando las reservas internacionales, no se observa crecimiento alguno desde fines de 1973 (4.078 millones de dólares) hasta fines de 1980 (3.554 millones de dólares), aunque hubo aumentos en 1974, 1975 y 1978. El gran incremento en esta variable se produce en 1981 por el fuerte ingreso de créditos externos y en 1982 por una pérdida de reservas del orden de 1.200 millones de dólares de 1976<sup>25</sup>.

El grande e inevitable costo del programa de recuperación fue, evidentemente, la caída del producto que se concentró en 1975 y la primera mitad de 1976. El Gasto del Producto Geográfico Bruto cayó en 12,9 por ciento en 1975 y en 14,4 por ciento por persona. Para 1976 estos conceptos crecen en 3,5 y 1,8 por ciento, para expandirse en los años siguientes y hasta 1981 a tasas desconocidas en el pasa-

<sup>23</sup> *Indicadores Económicos y Sociales, 1960-1982*, Banco Central de Chile, pág. 136.

<sup>24</sup> *Indicadores Económicos y Sociales, 1960-1982*, Banco Central de Chile, pág. 44.

<sup>25</sup> *Indicadores Económicos y Sociales, 1960-1982*, Banco Central de Chile, pág. 227.

do<sup>26</sup>. En realidad el alto crecimiento y su persistencia no tienen precedentes y, sin duda, fue el resultado de una política económica que corrigió los desequilibrios heredados de décadas y, en particular, los del período de la Unidad Popular; esto adaptó en buena forma al país a una situación externa nueva, de bajo precio del cobre, alto valor de los combustibles y una diferente estructura del mercado internacional de capitales.

El país pudo contar con recursos crediticios externos que permitieron un crecimiento significativo, aunque ellos fueron menores que las pérdidas derivadas de los cambios de precios del cobre y del petróleo.

Todos los sectores de la economía crecieron a contar de 1976 y hasta 1981, incluso aquellos supuestamente afectados por la fuerte reducción arancelaria, como la industria, y esto, en buena medida, debe atribuirse al programa de recuperación.

La Formación Bruta de Capital, que llegó a ser 21,2 por ciento del producto en 1974, bajó en 1975 y 1976 a 13,1 y 12,8, para luego crecer con fuerza hasta alcanzar a 21,0 y 20,7 en 1980 y 1981, tasas que superan con largueza el promedio histórico.

La Inversión Bruta en Capital Fijo como porcentaje del producto, que había aumentado desde un 12,6 por ciento en 1973 a un 17,0 por ciento en 1974 y 1975, descendió al 13,3 por ciento en 1976 y 1977, para recuperarse en los años siguientes y llegar a superar la tasa histórica en 1980 y 1981<sup>27</sup>. El consumo del gobierno bajó en 10,3 por ciento en 1975 y 0,1 en 1976, para luego crecer moderadamente y decaer en 1980. El consumo privado bajó en 11,4 por ciento en 1975 (la inversión lo hizo en 22,8 por ciento en 1975 y 14,8 por ciento en 1976) y luego creció a una tasa importante en los años siguientes, aunque menos que la inversión. En 1981 el aumento del consumo privado y la inversión son algo más de 14 por ciento y la caída en 1982 difiere, haciéndolo el consumo privado en 14,4 por ciento, el del gobierno en 7,8 por ciento y la inversión en capital fijo en un 37,1 por ciento<sup>28</sup>.

La participación de las remuneraciones en el ingreso geográfico, después de llegar a su mínimo histórico en 1973 (sólo superado en los años 1963 y 1964), con un 47,2 por ciento, sube en 1974 y 1975 a un 50,9 y 54,6 por ciento, para luego mantenerse alrededor del 52 por ciento hasta 1978. Curiosamente en 1979 y 1980, años de fuerte desarrollo y mejoría del nivel de vida, la tasa bajó al 46,5 y 48,8 por ciento, subiendo al 51,7 por ciento en 1981. Esta cifra no significa mucho, pero

<sup>26</sup> *Indicadores Económicos y Sociales, 1960-1982*, Banco Central de Chile, pág. 19.

<sup>27</sup> *Cuentas Nacionales de Chile, 1960-1982*. Banco Central de Chile, agosto de 1983, pág. 50.

<sup>28</sup> *Indicadores Económicos y Sociales, 1960-1982*. Banco Central de Chile, pág. 29.

se reproduce, porque, a veces, se utiliza como un indicador de la distribución del ingreso<sup>29</sup>.

El gran problema de todos los últimos años, y que coincide con el resto del mundo, es el del empleo. Los ocupados en el Gran Santiago disminuyen en 4,0 y 5,0 por ciento en 1974 y 1975 y luego crecen en 3,7, 7,2, 3,8, 4,7, 5,7 y 5,3 entre los años 1976 y 1981. En 1982 caen en 10,4 por ciento y tienden a aumentar en 1983. En otras palabras, la economía dio empleo de manera importante, excepto después de la Unidad Popular y en las dos recesiones de origen mundial. La tasa de desocupación en el Gran Santiago, sin embargo, muestra magnitudes adversas. De un 4,7 en 1973 aumenta al 16,2 en 1975 y 16,8 en 1976, para luego reducirse casi sistemáticamente hasta un 11,8 y 11,1 en 1980 y 1981. En 1982 esta última prácticamente se duplica, disminuyendo luego en la segunda parte de 1983<sup>30</sup>.

Si se consideran los inactivos con deseos de trabajar se obtiene un resultado parecido, aunque con cambios menos espectaculares y, quizás, más lógicos. El coeficiente de desocupados más inactivos con deseos de trabajar, partido por la fuerza de trabajo más los inactivos con deseos de trabajar, era de 20,4 por ciento entre 1965 y 1970 y su magnitud se mantiene en el período 1970-1973. En el lapso de 1974 a 1979 la desocupación llega a ser de un 24,6 por ciento, alcanzando su máximo en los años 1975 y 1976 con un 26,9 por ciento. En los años 1980 y 1981 llega a un 21,7 por ciento, muy similar a la tasa histórica, pero en 1982 se alza a un 31,2 que luego es del orden de 30,1 por ciento a mediados de 1983<sup>31</sup>. Este coeficiente, que en algún grado considera los cambios en la ocupación o desocupación disfrazadas, variaciones en los inactivos, etc., parece indicar mejor lo efectivamente ocurrido tanto en el pasado como en la actualidad y los cambios cíclicos. Al parecer, tiene más relación con las variaciones de la producción y no señala saltos tan espectaculares como los de la tasa de desocupación tradicional, que no se compadecen con los cambios en la producción y el empleo total.

En síntesis, el programa de recuperación iniciado en abril de 1975 dio frutos muy positivos después de algo más de un año de aplicación, durante el cual el empleo, el producto, la inversión y el nivel de vida sufrieron un fuerte deterioro. La economía se adaptó a la nueva situación adversa derivada del exterior, corrigió los desequilibrios que todavía mostraba desde el gobierno de la Unidad Popular y se sentaron las bases para un desarrollo persistente, sin precedentes, con acumulación de reservas internacionales y una franca

<sup>29</sup> *Indicadores Económicos y Sociales, 1960-1982*. Banco Central de Chile, pág. 32.

<sup>30</sup> *Indicadores Económicos y Sociales, 1960-1982*. Banco Central de Chile, págs. 186 y 201. Información original Departamento de Economía, Universidad de Chile.

<sup>31</sup> *Indicadores Económicos y Sociales, 1960-1982*. Banco Central de Chile, pág. 199. Información original Departamento de Economía, Universidad de Chile.

tendencia a la estabilidad de precios. El país logró un progreso notable entre 1976 y 1981 que se interrumpió por los efectos de la recesión mundial actual y algunas inconsistencias de política interna.

## LA REALIDAD Y EL PROGRAMA

Cualquier observador desapasionado debe reconocer que era muy difícil llevar a cabo un programa económico coherente y de mediano plazo en un período de franca emergencia como fue el comprendido entre septiembre de 1973 y la segunda mitad de 1976. Los desequilibrios dejados por la Unidad Popular y la crisis del petróleo obligaron a llevar a cabo políticas de emergencia que predominaron por sobre los deseos de poner en marcha una nueva estrategia de desarrollo económico y social diferente de la histórica.

Es muy notable, sin embargo, cómo se sentaron las bases para un cambio francamente de fondo. Más aún, no es una exageración afirmar que en este período se avanzó bastante y, sobre todo, se llevaron a cabo los estudios y propuestas que servirían, posteriormente, para realizar el programa deseado.

Observando el período 1973-1981, es evidente que la mayor parte de las proposiciones del programa original se cumplieron y con bastante éxito, lo que en sí ya constituyó una novedad para un país acostumbrado al fracaso de los programas, su cumplimiento menos que parcial y las continuas crisis de balanza de pagos e inflación.

En relación con la descentralización y el manejo subsidiario y racional del aparato público, es donde probablemente se hicieron los avances más importantes. Se traspasó al sector privado una parte sustancial del aparato productivo, previamente estatizado, y se creó un marco legal que permitió un desarrollo, sin precedentes, de la intermediación financiera. Se vendieron los bancos, con la excepción del Banco del Estado, y se instalaron numerosas agencias y sucursales de la gran banca internacional. Los seguros se desarrollaron como nunca antes, surgiendo también casi toda la gama de intermediarios financieros modernos. Se resolvió la virtual falencia del Sistema Nacional de Ahorros y Préstamos, reduciendo su tamaño, y se llevó a cabo una reforma previsional que descentraliza el manejo de los enormes fondos de los trabajadores. Surgieron numerosos nuevos instrumentos de ahorro y financiamiento de las empresas, y se modernizó y fortaleció la acción de las superintendencias de bancos, sociedades financieras y sociedades anónimas.

Se distribuyeron las tierras y se fortaleció el derecho de propiedad en general, y en la agricultura y la minería en particular. El Estado ha mantenido la gestión de las empresas productivas de mayor tamaño, pero fue abandonando actividades tales como la distribución de bienes, buena parte del transporte de cargas y personas, la construcción directa de viviendas, la actividad agrícola y forestal, etc. El Estado

es aún, con mucho, el agente productivo más importante y su presencia en la minería del cobre es cuasi monopólica, ocurriendo otro tanto en las telecomunicaciones, la generación de energía, el salitre, hierro, carbón y acero, el transporte aéreo y ferroviario, la provisión de petróleo, agua, gas y servicios tales como la salud y educación, obras viales, etc.

En la educación superior el desarrollo ha sido importante y de gran significación en las áreas media, básica, elemental y profesional de nivel medio. Buena parte de la gestión en la educación no superior se ha traspasado a los municipios, y lo propio, aunque en menor grado, ha ocurrido con los servicios de salud. Estos siguen siendo estatales, pero se ha propiciado una mayor influencia regional y una importante racionalización en la administración y finanzas que ha mejorado la productividad. Debe señalarse, además, que ha comenzado un interesante desarrollo privado en el área.

La gestión de las empresas y servicios estatales ha mejorado notoriamente, y los déficit de antaño han tendido a desaparecer, con muy pocas excepciones, entre las cuales el caso quizás más dramático es la Línea Aérea Nacional. La calidad de la administración es ahora mejor que antes y sus ejecutivos de mayor preparación técnica y financiera. Se han diseñado sistemas homogéneos de contabilidad y control de la gestión y se ha exigido a las empresas estatales que cancelen impuestos, imposiciones previsionales, intereses reales y, en fin, que se sometan a las mismas reglas del sector privado, configurándose, incluso, como sociedades anónimas con el correspondiente control.

En materia de tarifas se ha producido un cambio sustancial hacia criterios objetivos que consideran los verdaderos costos marginales y los precios internacionales. Esto, sin embargo, no ha sido general y todavía subsisten empresas cuyas tarifas carecen de la lógica que sería deseable. Los subsidios implícitos en la operación de las empresas han tendido a eliminarse, pero todavía subsisten fuertes resistencias a reemplazarlos por subsidios directos a los más desposeídos.

Naturalmente todos estos avances han sido posibles por la política de liberalización de precios, perfeccionamiento de los mercados, incluida una legislación antimonopolios, y la apertura al exterior con aranceles bajos y parejos. Esto creó un sistema de precios racional y no arbitrario, como el que el país tenía en el pasado, y permitió realmente ir conociendo la verdadera eficiencia tanto de las empresas privadas como de las públicas, incluyendo toda la variada gama de servicios proporcionados por el Estado.

La notable labor de descentralización, racionalización y manejo más impersonal de las empresas estatales, utilizando criterios de mercado, no tiene parangón en el pasado y ha significado un esfuerzo enorme, muchas veces no reconocido, que debe ser preservado como una de las tareas más complejas y valiosas de la década pasada.

Otro tanto debe decirse del manejo del presupuesto fiscal y de las instituciones descentralizadas. Los avances contables, la clarifica-

ción de las cuentas y el control presupuestario han tomado un largo tiempo y constituyen un activo para el país que es necesario preservar.

Como ya se indicó, en este período se eliminó el déficit fiscal, básicamente por la vía de reducir el gasto, hasta alcanzar superávit en los años 1979 a 1981. Los gastos descienden hasta 1976 y luego crecen hasta llegar en 1981 y 1982 a niveles similares a los de 1971. Los ingresos, por su parte, suben en 1974 y permanecen al nuevo nivel hasta 1976, para crecer luego sistemáticamente hasta 1981.

Bajar el gasto no es sencillo y el esfuerzo hecho en 1974 y 1975 es notable. Afectó de manera significativa a los Ministerios de Obras Públicas, Vivienda y Agricultura, y así se explica la disminución en la inversión fiscal. En la conducta de los ingresos públicos deben destacarse la reforma tributaria y la mejoría cualitativa en la administración y control de la evasión, llevada a cabo por el Servicio de Impuestos Internos y la Tesorería.

La reforma tributaria, que sustituyó un sistema arcaico, discriminatorio, injusto, complicado y plagado de excepciones, por otro simple y general, basado en el impuesto al valor agregado, en una tributación progresiva y no discriminatoria a la renta y en un arancel aduanero parejo, ha sido reconocida internacionalmente como uno de los cambios tributarios mejor concebidos en el mundo; es también un logro notable que debiera preservarse. Debe mencionarse que no se hizo ninguna modalidad especial de estímulo al ahorro, probablemente por las elevadas tasas de interés vigentes, y en cuanto a la inversión, sólo se diseñó un sistema de depreciación acelerada. Se impusieron, sí, ciertos impuestos en determinados consumos.

El tamaño del sector público, medido como porcentaje del gasto fiscal sobre el producto, se redujo hasta 1979, en que alcanzó prácticamente la mitad del que tuvo en 1973. Posteriormente crece y en 1982 se encuentra acercándose al tamaño de los años 1971 y 1972.

Es necesario destacar, por último, el cambio que se ha producido en la estructura del gasto fiscal. Este se ha concentrado en el llamado gasto social, que ya llega a un 60 por ciento, donde los componentes más dinámicos han sido los vinculados con ayudas al trabajo, es decir, programas de empleo, y el costo previsional. Un rubro que crece significativamente entre 1974 y 1978 es el gasto en defensa, que se estabiliza a partir de este último año; y otro que pierde importancia notoriamente es el gasto en funciones económicas, por la nueva concepción del papel subsidiario del Estado en estos asuntos.

En síntesis, puede afirmarse que, en lo fundamental, las propuestas originales sobre la descentralización, liberalización de los mercados y de la actividad económica, disminución del tamaño y papel del Estado, reestructuración de su gasto, eliminación de su déficit y ordenamiento presupuestario y tributario se cumplieron de manera notable. No se fue al extremo que les habría gustado a algunos liberales y tampoco se mantuvo la exagerada centralización que se alcanzó durante la Unidad Popular. La recesión de 1982 ha aumentado la importancia del Estado, situación que debería cambiar, pero

está claro que el resultado final de la década ha sido el logro de una economía de carácter mixto; con ella se ha fortalecido la empresa privada y el Estado ha mantenido un papel productivo importante, ha acentuado las funciones que le son propias y ha mejorado su actividad contralora y, en general, racionalizado de una manera notable su modalidad de intervención.

El equilibrio de las finanzas públicas y la paulatina eliminación de las numerosas líneas de crédito selectivo del Banco Central, de entre las cuales la más importante era la refinanciación agrícola, crearon las condiciones para la estabilidad. Las reducciones arancelarias pusieron un tope automático a los precios de los bienes transables; la política cambiaria de fijación de acuerdo con la inflación relativa y la disponibilidad de reservas facilitó la disminución de las alzas de precios. Más allá de la discusión sobre la mejor política cambiaria y su consistencia con la indexación salarial, el hecho concreto es que la normalización en la emisión consiguió finalmente su objetivo al reducir la inflación a niveles despreciables e, incluso, menores que el resto del mundo, antes de la fuerte devaluación de 1982.

Las políticas monetaria y cambiaria fueron esencialmente pragmáticas, al contrario de la creencia generalizada, y no coinciden exactamente con el programa original. Este se encontraba muy influido por la realidad de una economía relativamente cerrada y ponía énfasis en el control monetario por la autoridad y un tipo de cambio más bien variable para no decir flotante. En la medida en que la economía se fue abriendo al exterior, se hizo evidente que es el sector privado el que determina la cantidad nominal de dinero y que en una economía pequeña es preferible cualquier modalidad de fijación del cambio, ya sea nominal o de acuerdo con alguna escala preanunciada o no. El tipo de cambio pasó a ser el numerario del sistema y la creciente demanda por dinero comenzó a satisfacerse del exterior, acumulando de paso el Banco Central importantes montos de reservas internacionales. La política funcionó muy bien hasta que se hizo presente la actual recesión que dejó al descubierto la inconsistencia de un tipo de cambio fijo nominal con la reajustabilidad automática de remuneraciones y pensiones y una expansión exagerada de las mismas y del gasto público. El país perdió posición competitiva al revalorizarse el dólar internacionalmente y caer el tipo de cambio real, al mantenerse elevados los precios de los bienes no transables por el fuerte influjo de créditos externos en 1981 y la inflexibilidad salarial. Se estimó mal, sin duda, la profundidad y extensión de la recesión mundial y se reaccionó tardíamente, una vez que los flujos crediticios externos necesarios para sostener la balanza de pagos fueron insuficientes.

Respecto a las relaciones con el resto del mundo se cumplió más allá de lo previsto en materias arancelarias, llegándose a un arancel bajo y parejo una vez que el país se retiró del Pacto Andino ante la indefinición de éste, en relación a este punto, a la absurda pretensión de planificación regional de la industria y a su posición más bien

restrictiva frente a la inversión extranjera. Como se sabe, Chile dejó de lado esta postura y dictó, finalmente, un estatuto que otorga al capital foráneo el mismo trato que al nacional, garantizándose la no discriminación. Se determinó una política de derechos *antidumping*, pero, en verdad, éstos sólo se aplicaron tardíamente, quizá por el temor de represalias. En el último tiempo se ha abusado de esta práctica y se han subido los aranceles a 20 por ciento. Respecto de los créditos externos, se siguió una política muy moderada que fue permitiendo, poco a poco, un mayor endeudamiento. Paulatinamente, la cuenta de capitales se abrió, pero se mantuvo hasta 1981 una política de prohibición a los créditos financieros a menos de dos años y encajes decrecientes para aquellos entre 2 y 5 años. Con esta modalidad el plazo promedio de los créditos superó los sesenta meses y el endeudamiento externo real de mediano y largo plazo, neto de reservas, se mantuvo por debajo del de 1972, hasta 1980. Sólo en 1981 y 1982 se produce un crecimiento real. En 1982 la cuenta de capitales se liberalizó, pero esto no significó más recursos, sino un acortamiento de los plazos por la nueva situación internacional y la crisis interna.

En relación con la actividad productiva, es evidente que hubo una fuerte expansión entre 1976 y 1981, una vez conseguidos los equilibrios básicos de la economía. Todos los sectores crecieron a tasas mayores que la histórica hasta 1981 y lo propio debe decirse de la inversión, el empleo y los salarios. Esto a pesar de los cambios estructurales que la economía venía experimentando y, en particular, a pesar de la rebaja arancelaria que afectó con fuerza al sector industrial. Merecen mencionarse por su particular desarrollo, respecto de lo histórico, las actividades agropecuarias y silvícolas, la pesca, la minería, el comercio y el sector financiero.

Parece posible afirmar que buena parte del crecimiento obtenido se debió a evidentes progresos en la eficiencia y productividad, derivados de la política de mercados libres y de la apertura al exterior que generó un sistema de precios que llevó a una mejor asignación de los recursos productivos. Esta también se consiguió por una buena administración del aparato público y de las empresas estatales y un mayor rigor para evaluar los proyectos llevados a cabo por el gobierno, incluidos los del área social y de la defensa. Hay pocos elementos cuantitativos para demostrar lo anterior, pero está claro que un crecimiento como el de este período no puede explicarse por las cifras de inversión que fueron, en general, insuficientes, salvo en 1980 y 1981.

Quizás, el rápido crecimiento después de las primeras emergencias llevó a dejar de lado las modalidades sectoriales de desarrollo. Sólo se apoyó de manera especial a la forestación y se diseñó un sistema de devolución del IVA a los exportadores, todo esto con gran éxito. Se optó por destinar más recursos a la inversión social y a la erradicación de la extrema pobreza antes que a actividades económicas; en esto influyeron, sin duda, la elevada rentabilidad de esas inversiones y el relativo fracaso de las experiencias pasadas de subsidio y apoyo sectoriales que, generalmente, sólo mejoraban los ingresos

de los favorecidos, sin observarse un significativo aporte al producto. Por último debe tenerse presente que el sector público siempre estuvo escaso de recursos en la pasada década y debió enfrentar evidentes urgencias sociales y de defensa.

En obsequio a la brevedad, no se describirán en detalle las políticas sociales llevadas a cabo en el período, pero sí es importante destacar que lo propuesto en el programa original se cumplió, incluso, más allá de lo pensado en ciertos campos, como el de la lucha contra la extrema pobreza. En esta materia se desarrolló una verdadera tecnología original que ha dado positivos resultados.

La extrema pobreza se ha reducido por la vía de una acción directa de apoyo, en lugar de la indirecta del pasado. Los subsidios se han concentrado más en este sector, reduciéndose las filtraciones hacia aquellos de ingresos medios y altos. Se comenzó a cobrar por los servicios de salud y educación superior y se ha incentivado el desarrollo privado en el área, para concentrar los recursos públicos en los más desposeídos. Lamentablemente esto no ha podido llevarse a cabo en plenitud por las resistencias tradicionales a la descentralización, pero se han sentado las bases de una política que consideramos la única posible para llegar a una situación de mayor justicia social y de efectivo control de las comunidades de base sobre los servicios colectivos.

El enfoque para redistribuir ingresos ha cambiado radicalmente y los sistemas indirectos vía controles de precios, subsidios indiscriminados, etc., han dado paso a políticas más directas que se venían reclamando como indispensables desde fines de la década del sesenta. Los sectores más pobres han progresado notoriamente, a pesar de la escasez de recursos públicos; sin embargo, lo más importante quizás es el cambio de enfoque dirigido hacia una acción más directa, así como la necesidad de utilizar bien los recursos fiscales y aprovechar los privados que antes se despreciaban. Ahora probablemente no se usan mayores recursos públicos en términos absolutos en la inversión social, pero no hay duda de que se emplean mejor, de manera más eficiente y en forma directa en los sectores más desposeídos.

Lamentablemente la actual recesión ha afectado tanto a los más pobres como al resto, lo que sin duda puede opacar los resultados. Estos, sin embargo, son buenos y serán todavía mejores en el futuro, porque se han corregido las deficiencias de fondo del pasado.

No podemos concluir esta revisión del programa original sin referirnos a la difusión de la propiedad y a la mejoría en la calidad de vida. La autoridad ha hecho esfuerzos continuos por entregar los derechos de propiedad en la agricultura, la vivienda y la minería; los depósitos privados en el sistema financiero han crecido y se ha realizado una reforma previsional que en el mediano plazo tendrá una significación enorme en este sentido. El Estado se ha desprendido de bienes como nunca antes, y es de esperar que en el futuro continúe haciéndolo por la vía de entregar participación o acciones de sus empresas a los chilenos a través de mecanismos masivos.

Los bienes durables ocupan un lugar muy importante, sobre todo para los sectores de ingresos medios y bajos, como otra modalidad de propiedad que en la década pasada se extendió como nunca antes. La calidad de vida mejoró notoriamente por el acceso a estos bienes y por la disponibilidad, a precios convenientes, de productos que antes eran costosos por las prohibiciones de importación. La alimentación, la locomoción y el vestuario han bajado de precio y su calidad aumentó; lo anterior junto con la mayor disponibilidad de durables y un gasto más concentrado en los pobres, explican, quizás, el notorio mejoramiento de los indicadores sociales a pesar de las recesiones, la herencia pasada y el desempleo que hemos experimentado.

Es claro, en todo caso, que el programa económico-social diseñado por un espectro amplio de técnicos de diversos colores políticos durante el gobierno de la Unidad Popular ha tenido un cumplimiento notable para las costumbres nacionales y lo que se ha dejado de lado es muy poco. Ese programa constituye todavía una buena base para el diseño de políticas futuras, pues como es obvio se han cometido errores y todavía hay un margen importante para avances en la misma línea, con las correcciones que sean del caso.

## LOS ÚLTIMOS AÑOS

### LA NUEVA RECESIÓN MUNDIAL

La segunda recesión mundial de la década comienza a manifestarse en el año 1979, y se extiende prácticamente hasta mediados de 1982, fecha en la cual aparecen algunos indicios de repunte. Especialistas de los más diversos orígenes tienden a catalogarla como la segunda en intensidad después de la crisis del año 1930.

Sus orígenes pueden encontrarse en una nueva alza sustancial del petróleo, pero sobre todo en el comportamiento de la política económica norteamericana, la que se modifica en forma apreciable bajo la presidencia de Ronald Reagan y, antes, al hacerse cargo del Banco de la Reserva Federal el destacado economista Paul Volker. Aplicando políticas de corte *keynesiano*, la economía norteamericana parecía haber perdido en los años setenta buena parte del dinamismo que la caracterizó en las décadas del 50 y del 60. Dichas políticas tuvieron apreciable impacto en las tres décadas que siguieron a la gran depresión, pero el aumento de las tasas de interés provocado por la mayor actividad fiscal y por las expectativas de inflación —hecho no conocido en la gran depresión— comienzan a ser determinantes para que sus efectos sobre el nivel de actividad empiecen a mostrar signos claros de rendimientos decrecientes y se agoten como fuentes de desarrollo económico.

La entrada en escena de las expectativas de inflación es determinante para romper con la relación inversa entre desempleo e inflación, más conocida como Curva de Phillips. Las últimas dos décadas muestran con bastante intensidad el fenómeno doble de inflación con estancamiento económico, hecho contrario a lo postulado por la teoría *keynesiana* y a lo observado en las tres décadas que siguieron a la de los treinta, época en la cual los años de mayor crecimiento coincidían con los de mayor inflación.

La relación inversa entre inflación y desempleo se quiebra a partir de la primera mitad de la década del 70, cuando ambas variables comienzan a moverse en forma coincidente. Los esfuerzos realizados por los gobiernos en el sentido de continuar explotando dicha relación conducían solamente a una aceleración de la tasa de inflación.

La disminución del ritmo de crecimiento, el aumento del nivel de desempleo y la aceleración de la tasa de inflación son determinantes para que la Reserva Federal comience, hacia fines de 1979, un plan de disminución de la tasa de crecimiento del dinero. Este nuevo comportamiento de la oferta monetaria generará no sólo por su efecto directo, sino, además, por su influencia en la tasa de interés, importantes cambios reales.

La llegada al poder del Partido Republicano proporciona un apoyo a la política más restrictiva de la Reserva Federal en el manejo del dinero. Su política económica considera, además, reducciones importantes en los impuestos con el fin de dinamizar la actuación del sector privado. En el frente externo, por otra parte, se plantea que el poderío militar es básico para negociar de manera conveniente con la Unión Soviética, lo cual genera aumentos en el gasto de defensa.

Esta combinación de bajas en la tasa de crecimiento de los agregados monetarios, con reducciones de impuestos y aumentos en los gastos gubernamentales, hace necesario el endeudamiento del gobierno en el mercado financiero, con el consiguiente impacto alcista sobre la tasa de interés.

Los efectos directos e indirectos del cambio en las políticas monetaria y fiscal no se hicieron esperar. La tasa de interés real fue superior al 13 por ciento en 1981, lo que representa un aumento impresionante si se piensa que por muchos años ésta había sido negativa. El impacto de esta alza sobre la construcción y la industria que produce bienes durables fue de gran intensidad. A consecuencia de lo anterior, el desempleo no tardó en incrementarse.

Una vez más la economía se percata de lo difícil que es alcanzar una tasa de inflación baja. Difícil, en términos de las repercusiones sobre el empleo y la producción, que se manifiestan en el corto plazo. La cura es tremendamente dolorosa, pero imprescindible para alcanzar estabilidad y crecimiento económico.

La crisis económica norteamericana, consustancial, al menos en la práctica, al intento de disminuir la tasa de inflación, no tarda en difundirse al resto del mundo desarrollado. En este sentido, la depen-

dencia de las economías modernas entre sí se muestra una vez más como una innegable verdad.

Los lazos que ligan a las economías modernas son innumerables y no es el caso tratarlos en este trabajo. Sin embargo, hay uno que adquiere fundamental importancia en esta crisis, y es el papel que jugaron los tipos de cambio.

La nueva política económica del Presidente Reagan produce revaluaciones de significación de la moneda norteamericana en relación con el resto de los países industrializados. Al ser el tipo de cambio el precio relativo de las monedas, la mayor escasez relativa del dólar determina que éste se revalúa en los mercados cambiarios. Esta escasez relativa no sólo se produce por la disminución de la tasa de crecimiento del dinero en el país del Norte, sino también por el incremento en la tasa de interés americana, lo cual incentiva un mayor flujo de dinero hacia el mercado financiero estadounidense, el que puede asimilarse a un mayor deseo del resto del mundo por demandar dicha moneda.

La mantención de las políticas monetarias en el resto de los países del mundo desarrollado habría significado el deterioro progresivo del valor relativo de sus monedas, con el consiguiente impacto negativo en sus mercados de capitales y en el resto de la economía. Si bien lo anterior no dejó de producirse, su extensión fue moderada debido a que dichos países decidieron hacer frente al fenómeno aplicando también políticas monetarias de corte restrictivo.

Este hecho determina, en consecuencia, que la crisis económica se extienda hacia todo el mundo industrializado, produciendo disminuciones de importancia en las tasas de crecimiento del producto y descensos en el empleo. En adición a esto, el precio del petróleo sube espectacularmente en la segunda mitad de 1979 y luego en cerca del 50 por ciento en 1980 respecto de 1979 por decisión de la OPEP y debido a un ajuste insuficiente en la demanda de combustibles hecha por los países importadores.

#### CRECIMIENTO DEL PNB EN LOS PAISES DESARROLLADOS

	1978	1979	1980	1981	1982	Promed. 82 - 79	Promed. 79 - 76
U.S.A.	5,0	2,8	-0,4	1,9	-1,8	0,63	4,5
CANADA	3,6	2,9	0,5	3,1	-4,9	0,40	
JAPON	5,1	5,2	4,2	2,9	3,0	3,83	5,20
ALEMANIA	3,6	4,0	1,8	-0,2	-1,2	1,10	4,00
FRANCIA	3,8	3,3	1,1	0,4	1,4	1,55	3,90
REINO UNIDO	3,3	2,0	-2,1	2,2	0,6	0,68	2,40

Las cifras que se presentan en el cuadro anterior proporcionan una marcada evidencia del deterioro económico en el mundo desarrollado. Las cifras negativas, no observadas por varias décadas, se tornan frecuentes. Sin ninguna excepción, el crecimiento promedio de estos países disminuye en porcentajes apreciables entre los años 1979 y 1982, con respecto a la tendencia histórica.

### EL PAÍS SE EMPOBRECE

El deterioro económico del mundo desarrollado se transmitió rápidamente hacia el resto de las economías, a través de descensos en el precio de los productos de exportación y el incremento de las tasas de interés.

El estancamiento de los sectores productivos de bienes durables y de la construcción en el mundo desarrollado determina que los precios de los minerales, maderas y otras materias primas se deterioren en forma notoria.

Lo anterior no habría significado un impacto de importancia sobre nuestro país si, simultáneamente, los productos importados hubiesen mostrado un comportamiento similar, es decir, con sus precios en descenso.

En el hecho, sin embargo, ello no ocurrió, puesto que, si bien también se notaron ciertas disminuciones en el precio de aquellos bienes que el país importaba, ello no bastó, ni con mucho, para compensar la pérdida de ingresos por conceptos de exportación. En adición a esto, las políticas monetarias restrictivas del mundo desarrollado imprimen una tendencia alcista sin precedentes en las tasas de interés de los mercados internacionales.

El país, objetivamente, se hizo más pobre como consecuencia de estos acontecimientos, tal como lo revela el deterioro producido en los términos de intercambio y del cual se trata en forma más extensa en otro capítulo de este libro. Nuestra relación con el exterior estaba indicando que, para comprar las mismas cantidades físicas de antes de la crisis, debíamos vender considerablemente más.

Así es como la pérdida de recursos del país, por los cambios externos entre 1980 y 1983, parece superar a la caída del producto experimentada en este período y por esto no es aventurado sostener que los problemas profundos vividos por Chile son de evidente origen foráneo. Sólo a modo de ilustración, se señala que en 1982, comparado con 1980, la pérdida por deterioro de los términos de intercambio alcanzó a 18.900 millones de pesos de 1977; esto representa aproximadamente el 5,7 por ciento del PGB de ese año, siendo la pérdida en 1983 de una magnitud similar. Los servicios financieros (intereses), por otra parte, pasaron de 12.483 millones en 1980 a 27.950 y 32.990 millones de pesos de 1977 en 1982 y 1983.

## LOS SECTORES TRANSABLES

La crisis comienza a manifestarse claramente en el país mediante la pérdida de rentabilidad de los sectores exportadores y de los sustituidores de importaciones.

Cabe recordar que internamente los costos habían aumentado, en un comienzo, debido a incrementos notables en el salario real y, posteriormente, como consecuencia del crecimiento experimentado por la tasa de interés. Por otra parte, los precios que dichos sectores debieron enfrentar eran cada vez menores. El resultado fue, por consiguiente, una pérdida importante de su rentabilidad.

Como ya se mencionó, el país era objetivamente más pobre y, por tanto, era necesario que el gasto interno disminuyera, adecuándose a la real situación de ingresos. De otra manera, el deterioro en los términos de intercambio se vería reflejado rápidamente en un empeoramiento de la cuenta corriente.

En el hecho, el gasto, lejos de disminuir a partir de 1979, en que comienza la crisis internacional, continúa aumentando hasta mediados del año 1981. Las cifras correspondientes a la cuenta corriente son una clara manifestación de que el país no ajustó su gasto a las nuevas condiciones de ingreso. Muy por el contrario, el aumento de gasto siguió presionando la demanda y el precio de los bienes no transables, tornándose en un impacto progresivo sobre el deterioro de la rentabilidad de los sectores exportadores y de aquellos que competían con las importaciones.

CUENTA CORRIENTE  
(millones de dólares)

Sector	1978	1979	1980	1981
IMPORTAC.	2.886	4.190	5.469	6.558
EXPORTAC.	3.835	4.705	3.960	3.798
CTA. CTE.	-1.088	-1.189	-1.971	-4.812

Fuente: Banco Central de Chile.

El aumento del gasto se refleja claramente en las cifras de importaciones, las que aumentan año tras año, y en el saldo de la cuenta corriente, la que tomando en consideración el efecto de las tasas de interés llega, hacia fines de 1981, a un déficit insostenible.

## EL TIPO DE CAMBIO REAL

La situación cada vez más desmejorada en que se iba sumiendo el sector externo ha sido por mucho tiempo el tema de mayor debate

en los círculos empresariales. Se ha querido responsabilizar al tipo de cambio por dicho deterioro, argumentando que la situación habría sido diferente con una escala cambiaria que considerara reajustes periódicos.

Lo que realmente determina la rentabilidad de los sectores productivos son en verdad los llamados precios relativos, y éstos son explicados por factores reales como modificaciones en el gasto global y no por variaciones nominales como de hecho son las alteraciones de la paridad cambiaria.

En los años 79, 80 y 81 la economía —salvo el deterioro de los sectores transables— funcionó con un nivel razonable de empleo. Prueba de ello era que el producto crecía a tasas bastante elevadas, debido principalmente a que la expansión del gasto presionaba favorablemente los factores no transables. La tasa de inflación observada durante dicho período respondía clara y únicamente al alza de precios en dichos sectores y ello era, básicamente, responsabilidad del aumento que experimentaba el gasto interno.

En consecuencia, la expansión del gasto afectaba a los sectores transables de manera directa, e indirectamente a través del deterioro de los precios relativos, los cuales cayeron, no sólo debido a la recepción internacional, sino también a la tasa de inflación interna, hecho que durante este período es de exclusiva responsabilidad del sector no transable.

En suma, era efectivo que el deterioro de los precios relativos determinaba en los sectores transables la disminución de rentabilidad a niveles que provocaban cierres, especialmente en el sector industrial. El que una devaluación modificara esta situación dependía, exclusivamente, de si ella era o no capaz de cambiar dichos precios relativos. Si la modificación en el tipo de cambio sólo variaba el precio de los transables, la situación tendería a corregirse. En cambio, si la devaluación producía incrementos similares, tanto en los precios de transables como no transables, nada habría cambiado, salvo que el país contaría a continuación con una tasa de inflación más alta.

Durante el período 79-81, con una situación cercana al pleno empleo y con un gasto expandiéndose anualmente a tasas significativas, lo más probable habría sido que, rápidamente, los precios de aquellos productos que no se comercian internacionalmente alcanzarán a los mayores precios de los transables, frustrándose, en consecuencia, el cambio en los precios relativos. Aquí es útil, una vez más, la recomendación de la macroeconomía de una economía abierta, que señala lo siguiente: para que una devaluación tenga éxito, es decir, logre modificar los precios relativos, debe, simultáneamente, disminuirse el gasto. Es ésta la única manera de eliminar el exceso de demanda que se genera en los mercados no transables y que, en definitiva, es el responsable del aumento de precios de estos bienes.

En síntesis, la situación que caracterizaba la economía durante dicho período no permitía que la devaluación se transformara en un instrumento útil para readecuar la situación de los sectores ligados

al comercio internacional. El logro del equilibrio requería una disminución del gasto y éste, sin embargo, seguía aumentando.

### EL GASTO INTERNO

Como ya se mencionó, el gasto interno venía creciendo desde el año 1976, pero fue un factor decisivo solamente en el período 80-81. Hay diversos elementos que concluyen en la explicación de este fenómeno. Por una parte, la economía venía creciendo a tasas que eran las más altas de su historia y los agentes económicos proyectaban esta situación hacia el futuro. Era el ingreso permanente, en consecuencia, el que estaba creciendo y ello determinó aumentos del gasto. Por otra parte, los salarios reales subían y las personas se endeudaban para adquirir bienes durables. Además, el ahorro del gobierno comenzó a disminuir, hasta llegar a ser negativo. En fin, sería largo enumerar todos los factores responsables del crecimiento del gasto.

Sin embargo, sin lugar a dudas, el factor más importante en la explicación del fenómeno anterior se encuentra en los flujos de capitales que el país recibió durante el período y, muy en especial, en 1981.

### FLUJOS DE CAPITAL EXTERNO (millones de dólares)

1978	1979	1980	1981
1.769	2.014	2.995	4.393

Fuente: Banco Central de Chile.

Como consecuencia del alza en el precio del petróleo y de la transferencia de ingresos que se produjo entre los países importadores y exportadores de petróleo, los países árabes acumularon enormes excedentes, que fueron traspasados a la banca internacional. Ello generó un importante aumento de la liquidez de estos intermediarios financieros, el que fue colocado en los países en desarrollo.

El notable incremento en el flujo de capital externo permite a Chile seguir sosteniendo un nivel de actividad, de gasto y de vida que no era concordante con la reducción de ingresos que el país había experimentado como consecuencia de la crisis internacional.

La liquidez de la banca internacional fue traspasada al país, y ella permitió que el gasto interno siguiera incrementándose. Si bien los agentes económicos eran más pobres, el resto del mundo permitió que se mantuviera el nivel de vida de la precrisis y la expansión de

aquellos sectores no ligados al comercio internacional, a expensas del aumento creciente en el déficit de la cuenta corriente y, por ende, de la deuda externa.

El año 1981 encuentra a los sectores exportadores y sustituidores de importaciones altamente deprimidos. Fueron los dueños del capital en dichos sectores los que primero comienzan a pagar el costo de la crisis. Con alguna demora empezaron a observarse bolsones de desempleo provenientes de aquella parte de la industria afectada por la competencia externa y de algunos sectores exportadores.

No obstante, el país continuó creciendo hasta mediados de 1981. Había sí una diferencia fundamental con respecto al patrón de crecimiento anterior. Los sectores que crecían eran los no transables, especialmente la construcción y servicios, particularmente los financieros.

La no adecuación del gasto, sin embargo, hacía improbable sostener el nivel de déficit en la cuenta corriente por mucho tiempo más, a menos que el resto del mundo continuara prestando a tasas crecientes, o aquél volviera a la situación prerrecesión. Lo más lógico, sin embargo, era reconocer el hecho objetivo de vivir una recesión internacional y de que el país debía gastar menos.

Esta percepción se veía reforzada por el hecho de que el sector construcción, como consecuencia de los incrementos en los costos de edificación y del aumento de la tasa de interés, había bajado ostensiblemente su nivel de actividad durante el segundo semestre de 1981, y el sector financiero comenzaba a tener problemas de devolución de préstamos.

## EL AÑO 1982

El estancamiento de los sectores productivos ligados al comercio internacional y la situación recesiva del sector construcción determinaron que, a partir del segundo semestre de 1981, el producto prácticamente no creciera.

Ambos factores continuaron operando durante 1982. Si a ello se agrega la apreciable disminución del ingreso de capitales (la cuarta parte de 1981), se obtiene un cuadro complejo en 1982.

Sin lugar a dudas, los factores antes mencionados incidieron en una apreciable disminución del gasto y, en consecuencia, la situación depresiva que vivían algunos sectores en 1981 tendió a generalizarse hacia el resto de los sectores productivos.

Diversos elementos, cuya operación comenzó a vislumbrarse a comienzos del segundo semestre de 1981, implicaron un menor nivel de gasto privado. En forma esquemática, dichos elementos fueron los siguientes:

1. El país es exportador neto de productos minerales, madera y otros bienes primarios. Todos ellos bajaron de precio en los mercados

- internacionales, sin su contraparte en los valores de los productos que el país importa. Una consecuencia importante de lo anterior es que el nivel de gasto debía reducirse, aun cuando su magnitud no fuera apreciable, porque se esperaba que la baja de los precios fuera transitoria.
2. El paro casi total del sector construcción debido a las altas tasas de interés y a la sobreproducción del año 1981 determinó que, a los precios vigentes, se acumulara un alto stock de viviendas sin venderse. Este sector, por su importancia, involucró en el paro a otros relacionados.
  3. Expectativas empresariales, en el sentido de que el año 82 tendría un bajo nivel de actividad. Ello incidió en que los gastos de inversión se postergaran a períodos más promisorios.
  4. Más importante que lo anterior fue el menor ingreso de capitales, casi la cuarta parte de 1981. La intervención —por parte de la autoridad— de algunos bancos y financieras, así como la expectativa de mayores dificultades en la recuperación de los préstamos, modificó la evaluación que efectuaba la banca internacional sobre la economía chilena. Aún más, crecientes problemas de pagos de algunos importantes países latinoamericanos como Argentina, Brasil y México determinaron que la banca internacional pusiera en estudio su política de préstamos hacia los países en desarrollo.

### EL PROCESO DE AJUSTE

El menor gasto repercutió en el mercado de bienes transables y en el de los no transables. El proceso de ajuste difirió sustancialmente en uno y otro, de tal manera que es conveniente tratarlos separadamente.

Debido al hecho de que los precios en el mercado de los transables vienen dados desde el exterior, el menor gasto que se observó en la economía significó sólo una disminución en la cantidad comprada de este tipo de bienes, con importantes repercusiones en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Dado que la cuenta corriente es igual a la diferencia entre ingreso y gasto, la disminución de este último redujo el déficit en cuenta corriente, de 4.812 millones de dólares a sólo 2.382 millones. La comparación de las cifras revela la magnitud del ajuste que se produjo en 1982 en la economía chilena.

La disminución del gasto que se observó en 1982 bastó para corregir el desequilibrio externo que presentaba la economía chilena y llevarlo a niveles razonables. Ya antes de la devaluación, en el primer semestre de 1982, el déficit comercial era sólo de 104,3 millones de dólares, frente a un acumulado negativo (a junio y diciembre de

1981) de 1.166,5 millones y 2.597,7, respectivamente. Debe agregarse que las importaciones en el primer semestre de 1982 fueron de 2.067,6 millones de dólares, frente a 3.189,5 y 3.369,0 del primero y segundo semestre de 1981<sup>32</sup>.

En el mercado de los no transables, el ajuste ante la disminución del gasto suponía bajas de precios de alguna magnitud. Si se partía de equilibrio, la baja del gasto implicaba que en la nueva situación el precio de estos bienes debería haber sido necesariamente menor que en el nivel anterior. Si la disminución de precios se producía en forma rápida se podría haber asegurado que prácticamente muy poco habría variado el nivel de producción y empleo. Sencillamente estos mercados habrían encontrado un equilibrio a otro nivel.

En términos simples, lo anterior era parte importante de lo que postulaba el mecanismo de ajuste automático. De más está decir que éste era coherente. Por una parte, la disminución del gasto arreglaba el desequilibrio externo y daba origen a un proceso de ajuste en los precios relativos. Los precios de los no transables debían caer. Si ello ocurría en forma rápida, las pérdidas de producción y empleo se minimizarían y, por otra parte, el sector productor de bienes transables vería incrementarse su rentabilidad, puesto que la disminución del precio de los no transables equivalía a un aumento del tipo de cambio real.

El proceso de ajuste automático, sin embargo, no llegó a completarse. En la práctica, los bienes no transables no bajaron de precio en la magnitud requerida, debido básicamente a dos inflexibilidades que presentaba la economía. Por una parte, la ley rigidizaba la baja de sueldos y salarios, por lo que la única posibilidad entonces de disminuir precios era reduciendo utilidades. Una vez agotada esta posibilidad y no logrado el ajuste, la alternativa era la quiebra. La segunda inflexibilidad la daba el gran número de rumores que circulaban en los medios ligados al quehacer económico, indicando las posibilidades ciertas de que la autoridad económica a cargo del proceso fuera sustituida por otra que no podría seguir sosteniendo el mismo esquema de ajuste. Dado que la disminución de precios involucraba posibilidades seguras de pérdidas de capital de alguna importancia, éstas no llegaron a producirse, a la espera de un cambio de política económica.

#### AJUSTE, TASAS DE INTERÉS Y EMPLEO

Las cifras muestran que, según lo observado hasta junio de 1982, la caída anualizada de las importaciones era de 2.400 millones de dólares, que es superior al aumento de las importaciones y servicios

<sup>32</sup> Banco Central de Chile.

no financieros de 1981 y levemente inferior al incremento del déficit de cuenta corriente de ese año que, como se señaló, fue de 2.843 millones de dólares. Lo probable es que de haberse mantenido la política de ajuste automático, el exceso de gasto se habría eliminado hacia fines de 1982, con una pérdida de reservas menor que la efectiva del segundo semestre de ese año, que llegó a cerca de 1.000 millones de dólares.

El llamado ajuste automático funcionó según lo previsto, dadas las inflexibilidades conocidas, pero la caída del producto en 1982 fue de envergadura, como también el aumento del desempleo. La elevada tasa de interés de 1981, que llegó a niveles absurdos en 1982, hasta mayo o junio, creó enormes problemas en el sector privado productivo y en los bancos, donde se concentró el costo del ajuste.

¿Qué puede explicar la elevadísima tasa de interés interna que exageró los efectos negativos de un ajuste inevitable por las nuevas circunstancias externas?

En primer lugar, el alza de la tasa de interés internacional que, como se señaló, subió de manera continua desde septiembre de 1980.

En segundo lugar, la caída violenta del ahorro interno público y del ahorro externo. El ahorro bruto del sector público era un 10,6 por ciento del producto interno bruto en 1980, y pasó a 5,5 por ciento en 1981 y 0,2 por ciento en 1982. El ahorro externo, por su parte, sube de 7,1 por ciento en 1980 a 14,1 en 1981, para luego caer a 9,9 por ciento en 1982<sup>33</sup>. No hay duda que esta caída conjunta tiene que explicar la violenta alza de los intereses. Más aún, si se considera que la demanda de crédito y la inversión deseada fueron muy altas en 1981 y 1982, en especial de parte de los conglomerados privados que no se ajustaron a la nueva situación objetiva, entre otros factores por la esperanza, con cierto fundamento, de que la autoridad podría subsidiar a los deudores.

El sector público debió ajustar su gasto ante la pérdida objetiva de ingresos del país, pero no lo hizo, quizás porque tenía superávit en sus cuentas. Así, el gasto fiscal real expresado en dólares de 1976 pasó de 3.161 millones en 1980 a 3.600 millones en 1981 y 3.603 en 1982<sup>34</sup>. El aumento en 1981 y 1982 se explica por los pagos de seguridad social, las transferencias y subsidios al sector privado y, además, por el aumento de remuneraciones en el año 1981.

La falta de ajuste del sector público y, en menor grado, de los conglomerados privados, influyó sobre la carga soportada por el resto de la comunidad y cuyo mecanismo de transmisión fue la elevada tasa de interés. A esto se sumó la reducción de los créditos externos, que comienza a presentarse en los primeros meses de 1982. En esto influyeron la nueva situación de contracción internacional, el

<sup>33</sup> Cifras preliminares elaboradas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Central.

<sup>34</sup> *Indicadores Económicos y Sociales, 1960-1982*. Banco Central de Chile, pág. 44.

mayor riesgo latinoamericano generado básicamente por los casos de Argentina, México y Brasil, la incertidumbre interna derivada de factores políticos, dudas sobre el valor del dólar y la inconsistencia de un tipo de cambio fijo con la indexación salarial.

Las remuneraciones suben en términos reales un 10,77 por ciento en 1979, 8,7 por ciento en 1980, 8,88 por ciento en 1981 y caen sólo un 0,23 por ciento en 1982. Las de los servicios de utilidad pública aumentan en 12,55 en 1980, 14,62 y -2,62 en 1981 y 1982. Las del sector público suben en 7,42, 8,97 y 6,65 en 1980, 1981 y 1982, respectivamente<sup>35</sup>. Todo esto mientras el producto crecía en 7,8 por ciento en 1980, 5,7 en 1981 y caía en 14,3 en 1982.

El alza de las remuneraciones reales y su inflexibilidad por la legislación y la tradición de indexación explican, en parte, el aumento del desempleo y la caída del ahorro fiscal y privado.

Debe señalarse, por último, la significación de las variables monetarias. El M1 en 1981 prácticamente no varía, siendo algo más de 78.000 millones de pesos en enero y noviembre, para luego subir en diciembre a unos 82.000 millones. En enero de 1982 baja a unos 80.000 millones y luego desciende hasta 74.000 millones en junio, para alcanzar los 64.000 millones en diciembre. El M2, en cambio, sube en 1981, pasando de 215.000 millones en enero, a cerca de 309.000 millones en noviembre. Luego alcanza a 326.000 millones en marzo de 1982, a 314.000 millones en junio y 312.000 millones en noviembre. La emisión cae en 1981 desde 96.000 millones en enero a 86.750 en noviembre y sigue descendiendo en 1982, hasta 73.515 en junio y 61.746 en diciembre<sup>36</sup>.

Sin duda, las cifras monetarias influyeron en las tasas de interés y muy especialmente en 1982. Sin embargo, las magnitudes alcanzadas y su permanencia no pueden explicarse sin considerar la conducta de factores reales como los antes citados.

Sobre la indexación salarial conviene agregar que, además de subir el costo del trabajo en forma artificial en un momento en que lo precedente era su caída, hizo que la alternativa de una devaluación oportuna perdiera mucho de su sentido ya que poco iba a caer el gasto agregado si las remuneraciones aparecían atadas con las alzas de precios que el aumento del dólar debería generar.

#### MECANISMOS ALTERNATIVOS DE AJUSTE

Si se deseaba que el ajuste no llevara a una baja sustancial en el nivel de empleo y producto era necesario que los precios relativos se modificaran en un corto período de tiempo. Esta situación podía lograrse

<sup>35</sup> *Indicadores Económicos y Sociales, 1960-1982*. Banco Central de Chile, pág. 151.

<sup>36</sup> Banco Central de Chile.

mediante el ajuste automático, el que implicaba que los precios de los no transables disminuyeran, o mediante una devaluación, la que implicaba que el precio de los transables aumentara.

La devaluación tenía sus atractivos. Estos provenían básicamente de que ya el ajuste del gasto se había producido y sólo bastaba acomodar el cambio en los precios relativos. La devaluación, en consecuencia, era una herramienta potencial para facilitar el ajuste, debido a que incrementaría instantáneamente el precio de los bienes transables, produciendo inmediatamente un mejoramiento del tipo de cambio real y el equilibrio en los mercados de no transables. Esto es, acomodaba el ajuste del gasto en forma tal que se minimizaban los efectos reales en términos de producción y empleo.

Lamentablemente la devaluación tenía aspectos negativos que podrían más que compensar sus efectos beneficiosos, dando como resultado un cuadro con características altamente perjudiciales. Dichos efectos venían dados, principalmente, por el lado de la incertidumbre que se generaría al cambiar una importante regla del juego y, por otra parte, en el aumento del nivel de deuda de todos los sectores productivos sin excepción.

El país tomó medidas a mediados de 1982, cuando el grueso de los costos ya se había pagado. Se devaluó y se flexibilizaron los salarios en un ambiente de una autoridad económica débil, en medio de una gran incertidumbre cambiaria y cuando los deudores tenían señales oficiales y también el ejemplo argentino de que podían dejar de cumplir con sus obligaciones. La devaluación fue seguida de una flotación sucia y una gran incertidumbre que se elimina a medias sólo cuando se fija el dólar ajustable de acuerdo con la inflación interna menos la externa. Sin embargo, la fuerte expansión del crédito interno del Banco Central generó una enorme pérdida de reservas entre septiembre y diciembre de 1982, que se acentúa en el primer trimestre de 1983, a raíz de la intervención de los bancos privados más importantes y el apoyo crediticio consiguiente del Banco Central.

En realidad la expansión del crédito interno del instituto emisor fue consciente y producto de la creencia de muchos economistas y hombres de negocios de que era posible aumentar la actividad económica por la vía de la simple emisión, en un contexto de amplia ociosidad de los factores productivos.

Ignorando una experiencia antigua en el país, se procedió a emitir y el aumento del crédito interno se tradujo en pérdida de reservas, primero por la simple compra de divisas y luego por otros expedientes, una vez que se introdujo el control de cambios. Este fue, sin duda, uno de los mayores errores de política y significó un aumento de la desconfianza interna y externa.

Se puede decir que el país, frente a la nueva emergencia de origen externo, reaccionó tarde y mal. Se puso el énfasis en los asuntos cambiarios y arancelarios en lugar de fijarse en el gasto fiscal y en las remuneraciones que debían disminuir, precisamente para eliminar el exceso de gasto y reducir el impacto sobre la desocupación. En esta

nueva emergencia se hizo casi lo opuesto de la primera en 1974 y 1975, y en realidad se improvisó, hubo demasiados cambios de autoridad económica y una fuerte y explicable presión de los deudores que debieron soportar una alta tasa de interés y luego una sustancial devaluación. Esto generalizó las quiebras y cesaciones de pago y terminó por afectar notablemente a los bancos hasta el punto de llegar a la intervención que, lamentablemente, es casi la única alternativa que deja la ley y que, indudablemente, es inadecuada.

La insostenible situación de los deudores condujo a una reprogramación masiva de las obligaciones y después del desastre que significó la expansión exagerada del Banco Central en materia de reservas internacionales, el país logró, hacia mayo de 1983, estructurar una política coherente y moderada en acuerdo con el Fondo Monetario Internacional y la banca mundial. Chile se vio forzado a renegociar su deuda externa y por esta vía y la mantención de una política sana, pudo obtener recursos foráneos adicionales que han permitido una cierta normalización económica y el inicio de la recuperación en el tercer trimestre de 1983.

El país estuvo a punto de tirar por la borda muchas medidas sanas tomadas en los años anteriores. La presión para emitir, gastar y cerrar la economía fue enorme, pero felizmente ha tendido a superarse, no sin antes haber recurrido a controles cambiarios de dudosa utilidad, a un alza pareja de diez puntos en los aranceles, a la aplicación exagerada de derechos específicos, a un fuerte crecimiento del crédito del Banco Central que creó una pérdida enorme de reservas internacionales, a una intervención bancaria casi inevitable y a un mayor papel del Estado en la producción y en el crédito que, sin embargo, se ha llevado a cabo dentro de límites razonables.

Es interesante destacar que en este período se puso en marcha la revolucionaria reforma de la previsión y que el gasto fiscal en esta área subió de manera exagerada en 1980, 1981 y 1982 por este concepto, pero sobre todo por los reajustes de las pensiones indexadas, el aumento vegetativo de los jubilados, mayores subsidios de cesantía y la nueva financiación de las asignaciones familiares y de la educación y salud trasladadas a los municipios, incluidos enormes pagos por indemnizaciones al profesorado afectado. Estos profundos y fundamentales cambios tuvieron un elevado costo para el Fisco, al igual que la indexación salarial, y explican un crecimiento desproporcionado del gasto del sector que afectó al área privada, al hacerse presente la recesión mundial.

Es otro ejemplo de la mala suerte que ha tenido el país en la década pasada. La recesión se hizo presente justo cuando se estaban llevando a cabo profundas reformas sociales.

Vale la pena destacar, también, el notable mejoramiento en materia de tarifas públicas. Si bien queda bastante por hacer, hay mucha más racionalidad en la determinación de las mismas. Ha costado, sin embargo, sostener la política y ajustar las tarifas como corresponde y no está de más anotar que en 1981 se quedaron reza-

gadas y la situación habría empeorado si no se hubieran alzado hacia fines de 1982. Aquí hay otro ingrediente que explica el menor ahorro fiscal y el exagerado aumento del gasto que agudizó los efectos de la recesión sobre el sector privado.

Podemos concluir esta sección diciendo que en los últimos años el país puso en marcha profundos cambios muy positivos, sobre todo en lo social, pero que reaccionó mal frente a la recesión mundial, como por lo demás ha ocurrido en casi toda América Latina. El producto no ha caído en mayor proporción que en otros países similares del área, si tomamos en cuenta el período de recesión 1980-1983, o quizás 1984 ó 1985, pero se pagó un costo elevado en desempleo que, en algún grado —no en todo como algunos sostenían—, podría haberse evitado con decisiones oportunas, en especial respecto del gasto público y la reajustabilidad automática de remuneraciones. Quizás pudo ser conveniente devaluar en la segunda parte de 1981, pero esto sólo tendría sentido si, además, se actuaba sobre las variables antes mencionadas. También se puede decir que podría haberse limitado el endeudamiento alto de 1981, pero lo concreto es que en aquella época casi todos pedían abrir más la cuenta de capitales y el Banco Central era duramente criticado por las restricciones importantes que mantenía sobre el endeudamiento externo.

Algunos han culpado al tipo de cambio fijo de los problemas recientes, pero para ver la debilidad de esta proposición basta sólo con examinar qué habría sucedido con otras opciones. Con la aplicación de la tradicional paridad ajustable según la inflación —en cualquiera de sus modalidades— el resultado habría sido similar y el exceso de gasto parecido. Sólo se habría introducido más inflación al sistema. Con una flotación limpia, probablemente habría entrado menos crédito externo, pero el tipo de cambio por un tiempo significativo habría sido menor que 39 pesos por dólar con el deterioro consiguiente de los que sustituyen importaciones, como también de las exportaciones. Seguramente, la autoridad habría sido presionada para mantener la paridad y el resultado final sería el mismo que con tipo de cambio fijo. En la realidad la flotación limpia no existe e incluso cuando se intentó, en agosto de 1982, duró sólo unos días.

El país eligió bien su política cambiaria en 1979 y el llamado ajuste automático funcionó según lo previsto y fue un éxito técnicamente hablando, pero la falta de reacción en materias salariales y de gasto público creó una situación insostenible al sector privado. Parte de éste presionó en sus demandas por devaluar, por cambios políticos, más emisión, moratorias y más gasto oficial, con bastante éxito, generándose, como era previsible, una pérdida de reservas y credibilidad, incertidumbre y un empeoramiento de la situación de los deudores, lo que afectó igualmente a los bancos. Afortunadamente se ha venido logrando recientemente una política más coherente y, a pesar de algunos cambios en el sentido incorrecto, el país ha restablecido los equilibrios fundamentales, ha mantenido las grandes reformas del período y empieza a mostrar una interesante recuperación que debiera

acentuarse, a menos que se vuelva a romper la coherencia por las presiones políticas o las de ciertos grupos organizados.

En todo caso, más allá de los errores o inconsistencias que podría tener la política económica, no debe olvidarse que se trata de la peor recesión mundial desde la de 1930, que Chile ha sufrido el más fuerte deterioro de los términos de intercambio en América Latina y que se encuentra en plena recuperación, cuando los vecinos todavía están ajustándose. Es posible que al mirar estos años en el futuro, considerando la recesión completa que aún no termina, Chile salga mejor parado que el resto de los países similares y de esto ya hay alguna evidencia como se demuestra en otras partes de este estudio.

Por último, no debe olvidarse la interdependencia de los países modernos, la vulnerabilidad de los más pequeños y la realidad aritmética de que la suma de los déficit de las balanzas de pagos del mundo es cero; por lo tanto nuestro déficit, los últimos años es, en buena medida, sólo la contrapartida lógica de los superávits de los afortunados países petroleros.

## EL PRODUCTO, EL INGRESO Y EL GASTO

La evolución del Producto Geográfico Bruto (PGB) en el decenio en estudio presenta como característica básica la existencia de fuertes fluctuaciones cíclicas que determinan tasas de crecimiento muy irregulares. Sólo basta mencionar que junto a caídas de 12,9 por ciento en 1975 y 1982, respectivamente, coexiste con el período 1978-1981, con una tasa anual de crecimiento sin precedentes equivalente al 7,15 por ciento.

Estas mencionadas fluctuaciones originan que el crecimiento del PGB durante el período completo sea aparentemente modesto comparado con otros períodos históricos de igual lapso. El PGB generado durante el decenio equivale a un crecimiento constante anual de 3,74 por ciento, cifra inferior al 3,74 por ciento anual de la década inmediatamente anterior. Otras cifras para distintos períodos pueden verse en el cuadro de página 78.

Esto califica de sólo aparentemente desfavorable la tasa de crecimiento del PGB durante el período 1974-83, pues un mínimo de objetividad en el análisis obliga a considerar factores ajenos a la responsabilidad de la política económica del período que condicionan de forma decisiva la evolución de esta variable. Estos factores son, esencialmente, la situación económica interna de características desfavorables al iniciarse la década en estudio y las condiciones internacionales.

Para "tasas constante equivalente anual" considero el crecimiento del PGB durante los años extremos del período como su comportamiento en los años base. En este sentido, entrega mejor información que el simple cálculo de la tasa de crecimiento entre los dos puntos extremos de un determinado período. Así, se regularía se suma el PGB de todos los años del período y se obtiene la tasa de crecimiento anual (sobre el año base) que daría el mismo PGB agregado.

## EVOLUCION DE LAS PRINCIPALES VARIABLES ECONOMICAS

### EL PRODUCTO, EL INGRESO Y EL GASTO

La evolución del Producto Geográfico Bruto (PGB) en el decenio 1974-1983 presenta como característica básica la existencia de fuertes fluctuaciones cíclicas que determinan tasas de crecimiento muy irregulares. Sólo basta mencionar que junto a caídas de 12,9 por ciento y 14,3 por ciento en los años 1975 y 1982, respectivamente, coexiste el sexenio 1976-1981, con una tasa anual de crecimiento sin precedentes equivalente al 7,15 por ciento.

Las mencionadas fluctuaciones originan que el crecimiento del PGB durante el período completo sea aparentemente modesto comparado con otros períodos históricos de igual lapso. El PGB generado durante el decenio equivale a un crecimiento constante anual de 1,64 por ciento<sup>1</sup>, cifra inferior al 3,74 por ciento anual de la década inmediatamente anterior. Otras cifras para distintos períodos pueden observarse en el cuadro de página 78.

Se califica de sólo aparentemente desfavorable la tasa de crecimiento del PGB durante el período 1974-83, pues un mínimo de objetividad en el análisis obliga a considerar factores ajenos a la responsabilidad de la política económica del período que condicionaron en forma decisiva la evolución de esta variable. Estos factores son, esencialmente, la situación económica interna de características caóticas al iniciarse la década en estudio y las condiciones interna-

<sup>1</sup> La "tasa constante equivalente anual" considera el crecimiento del PGB tanto entre los años extremos del período como su comportamiento en los años intermedios. En este sentido, entrega mejor información que el simple cálculo de tasa de crecimiento entre los dos puntos extremos de un determinado período. Para calcularla se suma el PGB de todos los años del período y se obtiene la tasa de incremento anual (sobre el año base) que daría el mismo PGB agregado en el período.

## TASAS DE CRECIMIENTO DEL PGB \*

Período	Nº de años	% Anual
1983/74	(10)	1,64
1973/64	(10)	3,74
1970/61	(10)	4,50
1981/74	(8)	1,74
1970/65	(6)	4,41
1981/76	(6)	7,15
1981/77	(5)	8,47

\* Tasa constante equivalente anual.

cionales especialmente desventajosas que imperaron durante casi todo el período.

Es imposible desconocer que la herencia económica recibida por la actual Administración era de una anomalía sin precedentes. Los ajustes que requería tal situación necesariamente restaron potencialidad de crecimiento al PGB durante los primeros años del decenio, afectando, en consecuencia, la tasa promedio calculada para el período completo. Este factor, aunque de difícil estimación, debe ser considerado por cualquier analista serio que compare diferentes períodos históricos. Lo mismo debe decirse de la heredada subinversión en defensa que debió corregirse en la década pasada, de acuerdo con la conducta de los países vecinos. El otro elemento que dificulta las comparaciones objetivas entre el comportamiento del PGB durante 1974-1983 y otros períodos, se relaciona con los efectos de una serie de variables internacionales sobre la economía chilena. La década del 70 se caracteriza por cambios dramáticos en la economía mundial después de un largo período de postguerra con un crecimiento importante y sostenido. Ningún país ha escapado a esta evolución del contexto económico internacional y, como se demostrará, Chile ha resultado especialmente perjudicado por circunstancias externas que escapan al control de cualquier autoridad económica nacional. Este perjuicio se refleja, entre otras cosas, en una menor posibilidad de incremento en el PGB en relación a otros períodos de condiciones internacionales mucho más favorables. Resulta así indispensable intentar una cuantificación del impacto que sobre el PGB generado en el período tuvieron las principales variables internacionales<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Algunos aducen que no es pertinente efectuar estas comparaciones con períodos en que existieron condiciones internacionales "que no se volverán a repetir" (por ejemplo, el precio real del cobre y del petróleo en los años 60). En tal caso parecería poco serio utilizar esos períodos para cualquier otro tipo de comparación entre variables económicas.

## PRINCIPALES CONDICIONANTES EXTERNAS

El cambio en la relación de precios entre las exportaciones e importaciones de un país tiene, obviamente, un efecto directo sobre el ingreso que esa nación obtenga de un volumen dado de producción y de comercio con el exterior. Este es el factor denominado términos de intercambio, cuya variación diferencia los conceptos de Producto (PGB) e Ingreso Geográfico Bruto (YGB). Si los términos de intercambio se deterioran, la población del país tendrá un menor ingreso aun cuando continúe produciendo lo mismo que antes. El menor ingreso es una pérdida neta de recursos que podrían destinarse a consumo o inversión. En este sentido, el deterioro en los términos de intercambio no sólo afecta el bienestar inmediato de la población, sino también el potencial de producción futura al disminuir los recursos disponibles para inversión.

Un efecto similar se produce cuando en la generación del PGB de un país intervienen factores productivos extranjeros y cambia la remuneración que debe pagarse a dichos factores. El Ingreso Nacional (YN) se distingue del YGB por constituir el ingreso que en definitiva queda en poder de los nacionales del país. En el caso chileno, la diferencia principal está constituida por los pagos de intereses que deben hacerse a quienes proporcionan capital extranjero. Si la tasa de interés internacional aumenta, por ejemplo, un mismo nivel de YGB implica que los chilenos disponen de menos recursos para gastar en consumo e inversión. Nuevamente hay un efecto inmediato sobre el bienestar de la población y un efecto indirecto sobre el potencial de crecimiento.

Hay que considerar, sin embargo, que cuando un país ve disminuir fuertemente su YN por condiciones externas como las ya mencionadas, no está necesariamente obligado a reducir de inmediato y proporcionalmente el Gasto Interno (GI), si es que tiene la posibilidad de obtener recursos externos en la forma de préstamos e inversión extranjera. En otras palabras, teóricamente se puede concebir una situación en que una pérdida de YN por deterioro de los términos de intercambio sea compensada transitoriamente por mayor endeudamiento externo y permita mantener el nivel del GI y, en consecuencia, el potencial de crecimiento del PGB, al menos en períodos cortos. Esta situación, lógicamente, no podrá mantenerse a perpetuidad, aunque constituye una forma de diferir en el tiempo los efectos de condiciones internacionales adversas. En consecuencia, el aumento del endeudamiento externo es un factor que debe ser incluido en cualquier análisis del potencial de crecimiento del PGB durante un lapso determinado de tiempo.

PGB POTENCIAL EN EL PERÍODO 1974-1983<sup>3</sup>

En el cuadro siguiente se pueden apreciar las relaciones entre el YN, el GI y el PGB para varios subperíodos durante los últimos veinticuatro años<sup>4</sup>. Un análisis de estas relaciones permite estimar los efectos de las condiciones internacionales a través de los diferentes periodos.

## PRODUCTO, INGRESO Y GASTO \*

Período	YN/PGB	GI/PGB
1960/64	1,033	1,078
1965/69	1,088	1,105
1970/74	1,105	1,137
1975/79	0,983	1,021
1980/83	0,930	1,029
1964/73	1,092	1,119
1974/83	0,971	1,033

\* Ver nota 3.

Al observar la relación YN/PGB destaca la evidente situación favorable para el país durante el decenio 1964-1973, en relación con los otros periodos. En 1975 se produce un fuerte deterioro de los términos de intercambio que prácticamente se mantiene hasta la actualidad<sup>5</sup>. Como ya se ha mencionado, la diferencia entre YN y PGB mide el efecto neto de la variación en los términos de intercambio y el pago a los factores productivos extranjeros. En este caso, se puede distinguir que la relación YN/PGB fue, en promedio, 12,5 por ciento más alta en el período 1964-1973, comparada con el período 1974-1983.

La considerable magnitud de recursos que los chilenos dejaron de percibir por los efectos mencionados fue parcialmente compensada por un aumento de la deuda externa que permitió un menor descenso en la relación gasto-producto que en la relación ingreso-producto. Esto se visualiza en la columna que indica la relación entre

<sup>3</sup> Se definirá como PGB "potencial" a aquel que se podría haber obtenido durante el decenio 1974-1983, si las condiciones internacionales existentes en la década anterior se hubieran mantenido invariables.

<sup>4</sup> Las fuentes y cifras se encuentran en el Anexo (págs. 85 y ss.).

<sup>5</sup> Solamente el año 1975 se estima que el deterioro de los términos de intercambio en relación a 1974 significó sobre \$ 34.000 millones (en pesos de 1977), lo que equivale a más del 14 por ciento del PGB de 1975. Esta situación mejoró algo posteriormente, pero en 1982 se produce otro drástico deterioro que significó agregar a la situación de 1975 otros \$ 11.000 millones como pérdida anual por ajuste de términos de intercambio.

el Gasto Interno y el PGB, la cual indica que, en promedio, dicha relación fue 8,3 por ciento mayor en el decenio 1964-1973 comparada con el período 1974-1983.

La forma más directa de cuantificar el efecto de estas variables internacionales sobre el producto, ingreso y gasto del período completo 1974-1983, es utilizar las cifras absolutas (en valores reales) para los dos decenios que se desea comparar, como puede observarse en el cuadro siguiente:

**PRODUCTO, INGRESO Y GASTO •**  
(miles de millones de pesos de 1977)

Período	PGB	YN	GI
1964-73 (1)	2.685	2.932	3.005
1974-83 (2)	3.148	3.058	3.252
Variación (2) - (1)	463	126	247

• Ver nota 3.

El producto generado por Chile en el último decenio superó en \$ 463 mil millones al de la década precedente. Sin embargo, el ingreso es apenas de \$ 126 mil millones mayor, lo cual indica el enorme empobrecimiento del país por el deterioro de las condiciones internacionales. Si el YN hubiera crecido en el mismo monto en que lo hizo el PGB, el solo efecto directo habría significado al país \$ 337 mil millones adicionales, lo cual es mayor que el valor de la producción de todo el año 1983. No es exagerado, en consecuencia, afirmar que el deterioro de las condiciones internacionales en el último decenio tuvo un efecto directo similar al que se hubiera producido si el país dejara de producir durante todo un año.

Es cierto, sin embargo, que el país se endeudó y así el gasto creció más que el ingreso. De hecho, el GI aumentó en \$ 247 mil millones, lo cual es superior al incremento en el YN, pero bastante inferior al aumento del PGB. La diferencia entre aumentos de producto y gasto equivale a \$ 216 mil millones, lo cual significa casi el 70 por ciento del PGB promedio anual del último decenio. En otras palabras, el efecto neto directo de las peores condiciones internacionales, aun considerando el mayor endeudamiento externo, significó para el país una pérdida de recursos de la magnitud mencionada.

¿Qué hubiese sucedido con el PGB durante 1974-83 si el país hubiera contado, gratuitamente, con una cantidad adicional de recursos como la señalada? La respuesta, lógicamente, implica suponer una serie de comportamientos ante una situación imaginaria, pero es indudable que existen ciertos efectos que pocos se atreverían a discutir.

Resulta obvio que la menor tasa promedio de crecimiento en el último decenio es consecuencia fundamental de las fuertes caídas en

el nivel absoluto del PGB en los años 1975 y 1982. En otras palabras, no se trata de una tendencia del período, sino de drásticos ajustes que hubo que realizar en años específicos. Estos ajustes, generados en una restricción externa ajena al gobierno, implicaron una reducción en la demanda agregada que se manifestó en una importante subutilización transitoria de los recursos existentes en la economía.

Es indiscutible que si el país hubiera contado con la enorme suma de recursos que dejó de percibir por el deterioro de las condiciones internacionales, la necesidad de ajustar la demanda global en los años mencionados se habría atenuado significativamente y probablemente habría desaparecido. El PGB, en consecuencia, no habría mostrado las fuertes caídas cíclicas y ese solo factor habría significado una tasa de crecimiento para el decenio significativamente más alta que la observada<sup>6</sup>. Este efecto indirecto de las desfavorables condiciones internacionales explica, indudablemente, una proporción considerable de la menor tasa de crecimiento del PGB en el último decenio.

Cabe agregar que de la eliminación de las fluctuaciones cíclicas se podría haber esperado también un efecto multiplicador para la tasa de crecimiento promedio del período como consecuencia de la mayor inversión que naturalmente se hubiera producido. Si el YN de 1975 no hubiera caído en 24,2 por ciento, es obvio que la inversión absoluta de ese año habría sido mayor que la observada. En otras palabras, las fluctuaciones cíclicas disminuyeron la inversión global del período y, en consecuencia, la capacidad de crecimiento de la economía. Este es otro efecto indirecto que claramente habría incrementado la tasa de crecimiento del PGB a través de los diez años.

En síntesis, durante el decenio 74-83 el país dejó de percibir recursos por un monto cercano al valor de la producción de un año completo. Además del efecto directo sobre el bienestar de la población es indudable que dichos recursos habrían permitido elevar substancialmente el nivel de actividad interna. Desgraciadamente, es imposible "probar" que en tales circunstancias la tasa de crecimiento del PGB hubiera sido superior a la histórica, pero tampoco nadie podrá afirmar, responsablemente, que las condiciones internacionales no constituyen la variable determinante para explicar el menor crecimiento promedio del período.

<sup>6</sup> Es difícil imaginar, por ejemplo, la caída del PGB de 1975 si el país hubiera contado con recursos adicionales equivalentes al 14 por ciento del producto (que fue el deterioro de los términos de intercambio). Si solamente se eliminan las caídas absolutas del PGB durante el decenio, la tasa anual promedio de crecimiento sería superior a 2,6 por ciento. Este supuesto es bastante conservador, pues implica que durante cinco años de la década (1975, 1976, 1977, 1982 y 1983) el PGB habría permanecido estacionario. Vale decir, para el cálculo se supone que en los años 75, 76 y 77 el PGB habría mantenido el nivel de 1974 y en los años 82 y 83, el correspondiente a 1981.

## EL COBRE, EL PETRÓLEO Y EL ENDEUDAMIENTO EXTERNO

Una forma alternativa más simple, aunque incompleta, de graficar el fuerte impacto de las condiciones internacionales sobre la economía chilena en el período 1974-1983, es a través del análisis de tres variables de gran importancia para el país: los ingresos por exportaciones de cobre, los pagos por importaciones de petróleo y sus derivados, y los pagos por concepto de intereses sobre la deuda externa. En el anexo se podrá encontrar la metodología empleada en las estimaciones y aquí se expondrán sólo las principales conclusiones y algunos comentarios.

## i) Ingresos por exportaciones de cobre.

Durante el decenio analizado el país recibió ingresos por exportaciones de cobre equivalentes a US\$ 20.520 millones<sup>7</sup>. El precio promedio del metal rojo fue casi exactamente US\$ 1 por libra, lo que implica un precio real inferior en 61,15 por ciento al promedio prevaleciente en la década 1964-1973. Esto significa que por el solo concepto de deterioro en el precio del cobre los chilenos dejaron de percibir US\$ 13.036 millones durante los últimos diez años<sup>8</sup>.

## ii) Pagos por importaciones de petróleo.

En el período 1974-1983 las importaciones de petróleo y sus derivados sumaron un valor equivalente a US\$ 7.858 millones. El precio promedio de estos combustibles fue 331 por ciento superior al vigente en la década precedente. Esto significa que, de haberse mantenido el precio real del período anterior, el país habría gastado US\$ 6.036 millones menos de los que efectivamente tuvo que desembolsar por este ítem específico de importaciones.

Lo anterior implica que solamente por el menor precio del cobre y el mayor precio del petróleo, la economía nacional experimentó una pérdida acumulada de US\$ 19.072 millones durante los últimos diez años.

<sup>7</sup> Todas las cifras correspondientes a esta sección se expresan en dólares de poder adquisitivo constante a diciembre de 1982.

<sup>8</sup> Algunos argumentan que este cálculo es incorrecto, pues no considera que el menor precio habría sido "compensado" por más producción. El argumento no resiste análisis, pues obviamente no es lo mismo que el país reciba más ingresos por sus exportaciones de cobre debido a un aumento del volumen físico exportado que debido a un aumento en el precio internacional del metal. En el primer caso, el país debe gastar recursos reales para producir más cobre y el beneficio neto corresponde solamente a las utilidades, si las hay. En el segundo caso, cada centavo de alza en el precio corresponde al ciento por ciento de ganancia para el país.

iii) Endeudamiento externo y pago de intereses.

Como ya se ha mencionado, si un país desea compensar transitoriamente una caída en el ingreso por deterioro en los términos de intercambio, puede recurrir al crédito internacional. Los recursos netos de que podrá disponer mediante este mecanismo corresponderán al aumento de la deuda externa menos el pago de intereses correspondientes al endeudamiento adicional.

Tal como se explica en el Anexo (Cuadro IV, pág. 88), durante el decenio 1974-1983 el país obtuvo recursos netos provenientes del mercado internacional de capitales equivalentes a US\$ 7.659 millones. Esta suma es la que vino a compensar parcialmente las pérdidas mencionadas anteriormente.

En resumen, mediante este análisis parcial se puede visualizar cómo el país, solamente por estas tres condicionantes internacionales, debió reducir su gasto interno en US\$ 11.413 millones durante el período 1974-1983. Nótese que una cifra de esta magnitud —equivalente a tres veces las exportaciones de 1982— representa sólo una proporción de los recursos que el país dejó de percibir y que no pueden atribuirse a la política económica de la época.

### CONCLUSIÓN

En los párrafos anteriores, mediante diversas metodologías, se ha demostrado el enorme impacto de las condicionantes internacionales sobre la economía chilena en los últimos diez años. Se estimó que el país dejó de percibir recursos por el equivalente al 70 por ciento del PGB promedio del período. Si se supone que, al contar con dichos recursos, el PGB generado en el período habría aumentado por lo menos en una magnitud similar (aproximadamente 220 millones de pesos en 1977), la tasa anual de crecimiento en el decenio pasaría de 1,64 por ciento a 2,8 por ciento. Obviamente, el supuesto anterior señala solamente un límite inferior del crecimiento potencial, pues ya se ha señalado que los efectos indirectos que habría producido esa magnitud de recursos adicionales podrían haber sido tanto o más importantes que los efectos directos.

Cabe recordar también que las estimaciones anteriores se refieren solamente al impacto del deterioro en los términos de intercambio y de las mayores tasas de interés internacionales. Un análisis más completo tendría que considerar, además, otros factores ajenos a la responsabilidad de la actual administración. Uno de ellos dice relación con el estado caótico de la economía en 1973, que necesariamente restó varios puntos de crecimiento en los primeros años del gobierno actual. Otro factor que no puede dejar de mencionarse se refiere a la elevada subinversión en defensa heredada y la situación prebélica que vivió el país en 1978 y que, obviamente, significó aumentar los recursos destinados a la defensa nacional.

Si a las pérdidas directas por razones internacionales se agregan los efectos indirectos y, en seguida, se consideran las pérdidas heredadas de la Unidad Popular y el mayor gasto en defensa, también con sus efectos indirectos, se podría llegar a una tasa de crecimiento potencial para la década que, por decir lo menos, no sería inferior a la histórica. Una evidencia de ello es, quizás, la elevada tasa efectiva de crecimiento lograda en períodos más normales, como los de 1976-1981, ó 1977-1981, donde se alcanzó a 7,15 y 8,47 por ciento anual. Estas cifras son un récord por su magnitud y persistencia en el tiempo de 6 y 5 años.

Otro indicador que parece confirmar lo anterior es la estimación de la "trayectoria central" de crecimiento, que daría una tasa anual de 4,3 por ciento para el período 1974-1982, frente a un porcentaje de 4,0 por ciento en el lapso 1950-1970<sup>9</sup>.

#### ANEXO

1. Las relaciones promedio entre Producto Geográfico Bruto, Ingreso Nacional y Gasto Interno se han calculado utilizando las cifras oficiales de Cuentas Nacionales 1960-1982 a valores constantes en pesos de 1977. Las cifras para 1983 corresponden a una estimación propia, considerando que el PGB de 1983 sería igual al del año anterior (Cuadro I).
2. Los ingresos potenciales por exportaciones de cobre se obtuvieron a base de las cifras del Cuadro II. El precio real (en dólares de 1982) para el período 1964-73 fue en promedio 163,86 centavos y 100,2 centavos para el decenio 1974-83. El deflactor utilizado es el Índice de Precios al Por Mayor de USA.
3. El costo de las importaciones de petróleo se obtuvo a base de las cifras del Cuadro III. El precio nominal del barril de petróleo fue de US\$ 1,73 en el período 1964-70, y posteriormente de US\$ 2,21, 2,37 y 3,56 los años 71, 72 y 73. El precio promedio real (dólares de 1982) para el decenio 1964-73 fue de US\$ 5,57 por barril y de US\$ 24,02 para el período 1974-83.
4. Los recursos externos netos utilizados en el decenio 74-83 se estimaron a base de las cifras del Cuadro IV, de acuerdo al siguiente procedimiento:
  - a) se obtuvo el aumento anual de la deuda externa general (descontadas las reservas internacionales brutas).

<sup>9</sup> Estimación de J. A. Fontaine en *Crecimiento, Recesión y Mercado*, Estudios Públicos N° 11, invierno 1983.

- b) Se estimaron anualmente los intereses proporcionales correspondientes a la deuda adicional (por sobre la existente en 1973).
- c) El endeudamiento de (a) menos los intereses de (b) corresponde a la utilización neta de recursos externos. Las cifras anuales se deflactaron por el IPM de USA, para expresarlas en US\$ de 1982.

## CUADRO I

 PRODUCTO, INGRESO Y GASTO  
 (miles de millones de pesos de 1977)

AÑO	PGB <sup>1</sup>	YN <sup>2</sup>	GI <sup>3</sup>
1960	187,1	193,8	202,4
1961	196,0	200,6	214,8
1962	205,3	213,5	220,2
1963	218,3	222,2	232,9
1964	223,2	233,3	239,7
1965	225,0	237,7	240,8
1966	250,1	277,5	280,6
1967	258,2	277,9	282,3
1968	267,4	288,9	295,8
1969	277,4	307,9	313,0
1970	283,1	314,4	318,6
1971	308,4	341,1	349,5
1972	304,7	332,0	353,1
1973	287,8	320,9	331,2
1974	290,6	321,4	323,3
1975	253,0	244,6	256,0
1976	261,9	258,9	256,5
1977	287,8	282,2	293,0
1978	311,4	304,8	321,3
1979	337,2	336,3	354,9
1980	363,4	359,5	387,8
1981	384,2	366,0	429,4
1982	329,2	292,0	323,7
1983 (E)	329,2	290,0	306,0

Fuente: Cuentas Nacionales de Chile, 1960-82, Banco Central de Chile.

1 Producto Geográfico Bruto.

2 Ingreso Bruto Nacional Disponible.

3 Gasto Interno Bruto.

(E) = Estimación.

**CUADRO II**  
**EXPORTACIONES DE COBRE**

AÑO	Valor Embarques <sup>1</sup> (mill. US\$ c/año)	Valor Embarques <sup>2</sup> (mill. US\$ de 1982)
1974	1.653,5	3.108,1
1975	890,4	1.531,7
1976	1.246,5	2.049,2
1977	1.187,4	1.840,1
1978	1.201,5	1.727,3
1979	1.899,1	2.425,7
1980	2.152,5	2.411,0
1981	1.714,9	1.760,7
1982	1.731,4	1.738,9
1983 (E)	1.898,9	1.927,4
1974 - 1983		20.520,1

<sup>1</sup> Fuente: - *Indicadores Económicos y Sociales, 1960-82*. Banco Central de Chile.  
- Estimación para 1983 en base a 75 centavos como precio promedio.

<sup>2</sup> Deflactor: IPM de USA.  
(E) = Estimación.

**CUADRO III**  
**IMPORTACIONES DE PETROLEO**

AÑO	Importaciones <sup>1</sup> (mill. US\$ c/año)	Importaciones <sup>2</sup> (mill. US\$ 1982)	Precio <sup>3</sup> (US\$ por barril)
1974	480,9	902,3	10,24
1975	257,0	441,6	10,89
1976	329,2	644,0	11,28
1977	447,0	692,0	12,42
1978	480,0	689,7	12,42
1979	887,7	1.132,3	16,77
1980	946,3	1.058,5	27,60
1981	983,2	1.008,4	32,03
1982	614,8	617,9	32,03
1983 (E)	675,0	671,0	29,53

<sup>1</sup> Fuente: *Indicadores Económicos y Sociales, 1960-82*. Banco Central de Chile.

<sup>2</sup> Deflactor: IPM de USA.

<sup>3</sup> Fuente: *International Financial Statistics*.

(E) = Estimación.

## CUADRO IV

## USO NETO DE RECURSOS EXTERNOS

AÑO	Incremento Deuda Externa <sup>1</sup> (mill. US\$)	Intereses Proporcionales <sup>2</sup> (mill. US\$)	Uso Neto de Recursos Externos <sup>3</sup> (mill US\$)	(mill. US\$ 1982)
1974	+ 592	14	+ 578	+ 1.084
1975	+ 597	56	+ 541	+ 930
1976	- 457	68	- 525	- 862
1977	+ 184	67	+ 117	+ 181
1978	+ 751	118	+ 633	+ 909
1979	+ 357	226	+ 131	+ 167
1980	+ 615	363	+ 252	+ 282
1981	+ 3.831	793	+ 3.038	+ 3.115
1982	+ 3.265	1.414	+ 1.851	+ 1.860
1983 (E)	+ 1.518	1.525	- 7	- 7
<b>TOTAL</b>				<b>7.659</b>

1 A base de las cifras de la Deuda Externa General y los Activos Internacionales Brutos.  
Fuente: *Exposición de la Hacienda Pública, 1982.*

2 A base de las cifras de servicios financieros de la balanza de pagos.  
Fuente: *Economic Report of Chile, Banco Central, 1982.*

3 Deflactor: IPM de USA (base diciembre 1982).  
(E) = Estimación.

LA INVERSION<sup>10</sup>

La evolución de la inversión durante el decenio 1974-83 ha sido materia de variadas interpretaciones y polémicas en los círculos especializados. La importancia de este rubro para el desarrollo económico nacional justifica un análisis objetivo y detallado de sus principales aspectos. Para esto conviene empezar con un breve comentario sobre las diferentes series de cifras que existen en Chile para medir el concepto de tasa de inversión.

## ALCANCE SOBRE LAS ESTADÍSTICAS

La tasa de inversión, definida como el porcentaje del PGB destinado a formación de capital, puede medirse a precios corrientes de cada año o a precios constantes referidos a un año base. En el cuadro siguiente se observan, para varios subperíodos, las tasas de inversión a precios corrientes, a precios de 1977 y a precios de 1965, correspon-

<sup>10</sup> En esta sección se usará el término "inversión" como sinónimo de formación bruta de capital fijo.

diendo estos últimos dos a la presentación de las estadísticas en la versión actualizada de Cuentas Nacionales y a la inmediatamente precedente.

**TASA DE INVERSION**  
(% de inversión sobre PGB)

<i>Período</i>	<i>A Precios Corrientes</i>	<i>A Precios de 1977</i>	<i>A Precios de 1965</i>
1960-64	15,22	21,40	15,8
1965-70	14,52	19,26	14,8
1971-73	13,43	15,96	12,8
1974-78	15,20	14,69	—
1979-83	15,95	15,72	—

Fuentes: *Cuentas Nacionales de Chile, 1960-1982*. *Cuentas Nacionales de Chile, 1960-1975*. 1983: Estimación.

Lo primero que llama la atención es la sustancial diferencia que se observa, para algunos períodos, entre series que se supone cuantifican un mismo concepto. En este sentido, al comparar tasas de inversión históricas siempre será necesario referirse a la forma específica en que se está midiendo dicha tasa, pues de lo contrario las comparaciones se invalidan.

Está fuera del propósito de este trabajo discutir en detalle los problemas teóricos y prácticos relacionados con la forma más adecuada de comparar tasas de inversión a través del tiempo. Sin embargo, conviene mencionar el principal factor que parecería explicar la mayor tasa de inversión que muestra la serie basada en precios de 1977 para el período 1960-73, en comparación a las otras dos series.

Tal como se establece en la versión actualizada de Cuentas Nacionales<sup>11</sup>, el cambio metodológico fundamental introducido en relación a las cifras de inversión consistió en medir la construcción privada a precios de mercado, en contraposición a la serie anterior (base 1965), en que la valoración se efectuaba a través de los precios declarados en los permisos municipales de edificación. Se supone que estos últimos precios subvaluaban significativamente los precios efectivos y de esta manera el cambio metodológico explicaría prácticamente la totalidad de la diferencia que se aprecia entre las series medidas a precios de 1977 o a precios de 1965.

Aunque no se puede discutir la racionalidad teórica del argumento anterior, hay varios elementos que hay que tomar en cuenta al analizar las cifras de inversión expresadas en pesos de 1977:

<sup>11</sup> *Cuentas Nacionales de Chile, 1960-1982*. Banco Central de Chile.

- a) Si la serie es correcta, durante el decenio 1960-70 la inversión privada en viviendas medida a precios de 1977 habría representado una proporción del PGB más de dos veces mayor a la misma proporción medida a precios de 1965. Esto indicaría una espectacular diferencia en los precios relativos de la construcción entre los dos años base (1977 y 1965), explicada en parte por el problema de subvaluación en los permisos municipales de edificación.
- b) Si el cambio en los precios relativos efectivamente existió, cabe preguntarse si la tasa de inversión en viviendas privadas medida a precios de 1977 estima correctamente en 1960-64, por ejemplo, la proporción del PGB destinada a construcción privada. Aquí se presentaría el problema general de los números índices que distorsiona las comparaciones entre períodos en los cuales ha habido cambios importantes en las ponderaciones (en este caso los precios relativos). Al medir la tasa de inversión de un año a precios relativos muy diferentes del período base, se estaría distorsionando la verdadera proporción de recursos físicos destinados a esa inversión.
- c) Lo anterior se puede ilustrar con un ejemplo. En el cuadro siguiente se incluyen las cifras de inversión en edificación (habitacional y no habitacional) según las Cuentas Nacionales, valorada a precios de 1977. Conjuntamente se han incluido las estadísticas de superficie construida según los índices habituales de metros cuadrados iniciados por el sector público, más permisos aprobados para el sector privado.

## INVERSION EN EDIFICACION

Período	Miles de metros cuadrados <sup>1</sup>	Millones de \$ de 1977 <sup>2</sup>	% sobre PGB
1960-64	2.671	20.600	10,0
1965-70	3.250	22.630	8,7
1971-73	3.596	21.330	7,1
1974-78	2.383	14.330	5,1
1979-82	4.045	18.520	5,3

1 Fuente: *Indicadores Económicos y Sociales, 1960-82*. Banco Central de Chile. Incluye edificación habitacional y no habitacional. En el sector público corresponde a edificación iniciada y en el sector privado a permisos aprobados.

2 Fuente: *Cuentas Nacionales, 1960-82* y estimación de los autores.

Las cifras son elocuentes para mostrar el cuidado que debe haber para interpretar correctamente la "tasa de inversión" que se deriva

de las Cuentas Nacionales. Si se comparan los períodos extremos, se observa que en 1979-82 la superficie edificada fue 51 por ciento superior a la del período 1960-64. Sin embargo, si la misma comparación se hace con valores a precios de 1977, se deducirá que la edificación disminuyó en 10 por ciento. Si además se expresan estos valores como proporción del PGB, se concluirá que la inversión disminuyó en casi 5 puntos porcentuales <sup>12</sup>.

Los comentarios anteriores se refieren sólo a algunos de los problemas metodológicos y de interpretación que hay que considerar al analizar las cifras de inversión. A pesar de estos problemas y a falta de mejor información, en lo que sigue se utilizarán las cifras de la versión actualizada de Cuentas Nacionales, expresadas en \$ de 1977.

### LA INVERSIÓN Y SUS COMPONENTES

La inversión real crece a una tasa anual <sup>13</sup> de 2,3 por ciento durante el último decenio, superior al crecimiento del PGB y también mayor al 1,6 por ciento de aumento promedio durante el sexenio 1965-70.

A pesar de esta tasa de crecimiento y debido a que se parte de un período con una inversión muy deprimida, la formación bruta de capital fijo representó solamente el 15,2 por ciento del PGB como promedio en los últimos diez años, cifra inferior al 19,3 por ciento observado en 1965-70. Tal como se puede ver en el primer cuadro de la página siguiente, prácticamente la totalidad de esta diferencia se explicaría por una menor participación de la inversión en edificación, la cual disminuiría de 8,7 por ciento del PGB, en 1965-70, a 5,2 por ciento en 1974-83. En cambio, el rubro "obras de ingeniería y otros" <sup>14</sup> tendría un muy leve descenso desde un 4,2 por ciento a un 4 por ciento del PGB, lo mismo que el componente "maquinarias y equipos" pasaría de 6,4 por ciento a un 6,0 por ciento del PGB.

Para completar la información y considerando los problemas metodológicos mencionados en la sección anterior, es interesante observar en el segundo cuadro de la página siguiente las cifras de inversión excluyendo los componentes de edificación habitacional y no habitacional.

---

<sup>12</sup> Este mismo análisis se puede efectuar con otros indicadores de la actividad en el sector construcción. Por ejemplo, los despachos de cemento muestran un alza de 37 por ciento entre los dos períodos que se comparan.

<sup>13</sup> Tasa constante equivalente anual.

<sup>14</sup> Este componente incluye obras de infraestructura y, en menor proporción, plantaciones y mejoras de tierra y ganado reproductor.

## COMPOSICION DE LA INVERSION

(% sobre PGB, a precios de 1977)

Período	Inversión total	Edificación	Obras Ingeniería y otras	Maquinarias y equipos
1960-64	21,4	10,0	4,4	7,0
1965-70	19,3	8,7	4,2	6,4
1971-73	16,0	7,1	3,8	5,1
1974-78	14,7	5,1	4,0	5,6
1979-83	15,7	5,3	3,9	6,5
1974-83	15,2	5,2	4,0	6,0

Fuente: *Cuentas Nacionales, 1960-82*, excepto 1983, que corresponde a estimación de los autores. El desglose de la inversión para 1960-73 corresponde a información directa del Departamento de Cuentas Nacionales, Banco Central de Chile.

## COMPOSICION DE LA INVERSION

(% sobre PGB, a precios de 1977)

Período	Edificación Vivienda	Edificación Resto	Total Inversión Exc. Vivienda	Total Inversión Exc. Edificación
1960-64	7,8	2,2	13,6	11,4
1965-70	6,5	2,2	12,8	10,6
1971-73	5,4	1,7	10,6	8,9
1974-78	3,9	1,2	10,8	9,6
1979-83	3,7	1,6	12,0	10,4
1974-83	3,8	1,4	11,4	10,0

Fuente: Id. cuadro anterior.

Las cifras anteriores indican que la tasa de inversión, excluida la edificación, permaneció durante el último decenio a niveles similares a la registrada en el sexenio 1965-70. Este resultado, como se comentará más adelante, puede estimarse muy positivo si se consideran las desfavorables condiciones internacionales y los cambios estructurales que experimentó la economía nacional en los últimos años.

Previamente conviene hacer algunos comentarios adicionales sobre la inversión en edificación, en la cual las cifras señalan una disminución importante. Como ya se ha señalado, la diferencia fundamental se explica por un cambio drástico en los precios relativos más que en una disminución de la superficie edificada. Esta última pasa de un promedio de 3.250 miles de metros cuadrados en 1965-70 a un promedio de 3.121 miles de metros cuadrados en 1974-82. La baja se concentra básicamente en el período 1974-78, compensándose posteriormente con un aumento espectacular en el trienio 1979-81.

Las características propias de la actividad de la construcción hacen que, en todas partes del mundo, este sector sea "el primero en verse afectado por la recesión y el último en recuperarse". En este sentido, parecería normal esperar que el nivel promedio de esta actividad hubiera descendido como consecuencia de las fluctuaciones cíclicas sin precedentes derivadas de la situación internacional. En realidad, en el caso chileno el problema se complicó aún más debido al fuerte impacto que tuvo la quiebra del SINAP, sistema heredado de administraciones anteriores que tenía un virtual monopolio en la captación de ahorros y que no estaba capacitado para operar con tasas de inflación como las generadas por el régimen socialista.

En estas circunstancias tan desfavorables el promedio de edificación en el decenio resultó relativamente satisfactorio. Esto es especialmente válido si se considera que el sector público disminuyó fuertemente su participación directa en esta actividad y, tal como se aprecia en seguida, el sector privado logró una cifra histórica promedio sin precedentes en términos de metros cuadrados construidos.

#### EDIFICACION SECTORES PUBLICO Y PRIVADO

Período	Total		Sector Público		Sector Privado	
	Miles m <sup>2</sup>	(%)	Miles m <sup>2</sup>	(%)	Miles m <sup>2</sup>	(%)
1960-64	2.671	(100)	1.081	(40)	1.590	(60)
1965-70	3.250	(100)	1.399	(43)	1.851	(57)
1971-73	3.596	(100)	2.129	(59)	1.467	(41)
1974-78	2.383	(100)	688	(29)	1.695	(71)
1979-82	4.045	(100)	244	(6)	3.801	(94)
1974-82	3.121	(100)	491	(16)	2.630	(84)

Fuente: *Indicadores Económicos y Sociales, 1960-82*, Banco Central de Chile.

Sin desconocer la importancia social de la inversión en edificación, especialmente habitacional, es evidente que los componentes de la inversión más directamente productivos se encuentran en los rubros ingeniería y otros y maquinarias y equipos. Como se ha señalado, la tasa de inversión en estos rubros pasó de 10,6 por ciento en el sexenio 1965-70 a 10 por ciento en el decenio 1974-83, mostrando una disminución prácticamente insignificante. Esta cifra, unida a las objeciones que merecen las comparaciones de inversión en edificación, demuestra la poca objetividad de aquellos que argumentan que la política económica del último decenio habría afectado fuertemente la tasa de inversión histórica.

En realidad la sola mantención de la tasa de inversión histórica constituye un éxito de la política económica si se toman en cuenta una serie de circunstancias adversas que habrían podido explicar una disminución de dicha tasa. Al respecto conviene señalar: a) es normal que en épocas de recesión la tasa de formación de capital fijo se vea afectada negativamente, tal como lo comprueba la reciente evidencia internacional<sup>15</sup>; b) los profundos cambios estructurales, especialmente la apertura al exterior y el proceso de privatización de la economía, podrían haber justificado una disminución transitoria en la tasa de inversión<sup>16</sup>, y c) por dificultades externas conocidas el país debió destinar recursos extraordinarios a la compra de armamentos, lo cual también sugeriría esperar una menor tasa de inversión de acuerdo a las Cuentas Nacionales<sup>17</sup>.

En síntesis, se puede concluir que durante el último decenio la tasa de inversión fue similar a la del sexenio 1965-70, o superior si se observan las series nominales, a pesar de varios factores que habrían hecho esperar un deterioro de esta variable. La inversión privada tuvo un papel preponderante en este comportamiento. En consecuencia, no es cierto que la inversión haya caído en la década pasada, como se sostiene de manera reiterada. Por el contrario, la tasa medida con cifras nominales es superior y ello sin considerar el componente de inversión que existe en los bienes de consumo durables, cuyo aumento en la década pasada es evidente.

## EL AHORRO Y SU COMPOSICION

Las fuentes de financiamiento de la Inversión Bruta son el Ahorro Interno Bruto y el Ahorro Externo. El primero está compuesto por la depreciación del capital fijo y el ahorro interno neto, que generalmente se clasifica en ahorro del gobierno y ahorro de las empresas y personas. El segundo corresponde al excedente de la nación en cuenta corriente. A continuación se puede observar la composición del Ahorro Total (por definición igual a la Inversión Geográfica Bruta), expresado como porcentaje del PGB para los diferentes períodos.

<sup>15</sup> CEPAL estima que en América Latina (19 países), la inversión cayó 11,8 por ciento en 1982, frente a una caída del PGB regional de sólo 0,9 por ciento. (Ver: *Estudio Económico de América Latina*, 1982).

<sup>16</sup> Aunque no existen series homogéneas para comparar inversión pública y privada a través del tiempo, datos parciales permiten estimar que hacia fines de la década del 60 la inversión privada constituía sólo el 40 por ciento del total, mientras que hacia fines de los años 70 esta proporción habría llegado a alrededor del 70 por ciento.

<sup>17</sup> Una estimación indica que la existencia de armamentos, valorada a precios de 1980, se habría multiplicado por 2,5 entre 1970 y 1980. Ver: *Competencia Armamentista en América del Sur: 1970-1980*, por Emilio Meneses C., en *Estudios Públicos* N° 7, Centro de Estudios Públicos.

COMPOSICION DEL AHORRO TOTAL °  
(% del PGB)

Período	Ahorro Interno	(Depreciación)	(Ahorro Gobierno)	(Ahorro Hogares y Empresas)	Ahorro Externo	Ahorro Total
1960-64	10,3	9,6	3,5	-2,8	3,8	14,1
1965-70	14,5	8,1	6,3	0,1	1,4	15,9
1971-73	8,6	9,1	-3,3	2,8	2,9	11,5
1974-78	13,3	12,5	5,8	-5,0	2,6	15,9
1979-82	8,2	9,9	4,3	-6,0	9,1	17,3

Fuente: *Cuentas Nacionales, 1960-1982*, excepto años 1980-82, que corresponde a estimaciones de los autores en lo que se refiere a la división entre ahorro del Gobierno, y Hogares y Empresas. El ahorro del Gobierno incluye solamente al Gobierno General.

• Cifras originales en \$ de cada año.

Un análisis de las cifras indica que durante el último decenio no fue posible superar un problema persistente de la economía chilena, cual es el bajísimo nivel de ahorro nacional neto. Por el contrario, las fuertes caídas en el ingreso real observadas especialmente en los años 1975 y 1982 (24,2 y 20,4 por ciento, respectivamente) determinan un extraordinario desahorro del sector Hogares y Empresas que acentúa el comportamiento promedio de esta variable durante el período completo.

Un aumento de la tasa histórica de desahorro del sector privado durante períodos recesivos es un comportamiento universal, esperado y explicable. Las personas tienden a disminuir su consumo en una proporción menor que la baja en sus ingresos, la cual suele considerarse como un problema transitorio. Este fenómeno ha sido muy claro en Chile durante los últimos diez años, cuando se han producido dos bruscas y fuertes disminuciones del ingreso nacional real. En 1975, el ingreso real cae en 24,2 por ciento y el gasto en consumo final de los Hogares lo hace sólo en 11,5 por ciento; en 1982 las cifras correspondientes son 20,4 por ciento y 14,4 por ciento. Como la recuperación de los niveles de ingreso real después de 1975 se produce a lo largo de varios años, el fuerte desahorro de los años de crisis tiende a compensarse muy lentamente.

La consideración anterior es importante, pues se ha postulado que la actual administración habría fomentado exageradamente el consumo de la población y ello sería causa importante del bajo nivel de ahorro nacional. Este argumento no es efectivo. El aumento en la tasa de desahorro del sector privado es consecuencia de un comportamiento normal de los consumidores, que tienden a mantener sus gastos en consumo a pesar que sus ingresos corrientes hayan caído. La diferencia con períodos anteriores está en la fuerte variabilidad de los ingresos que caracterizó el último decenio como consecuencia de las dos recesiones mundiales.

El ahorro del Gobierno General, como porcentaje del PGB, no fue significativamente diferente durante los años 1974-80 a lo que había sido en el sexenio 1965-70. Esto se puede considerar un resultado positivo si se toman en cuenta los drásticos ajustes que fue necesario realizar en 1974, después de tres años en que el Gobierno experimentaba un desahorro de magnitud sin precedentes. Igualmente, el resultado fue positivo si se agrega la reducción de ingresos provenientes del cobre a partir de 1975, como consecuencia de la drástica disminución en el precio internacional de este producto. Este resultado positivo, sin embargo, no fue suficiente para compensar totalmente la caída en el ahorro privado que muestran las Cuentas Nacionales. Estas sugieren un ahorro negativo permanente en la década, que cuesta entender conceptualmente y que invita a una investigación más acuciosa.

AHORRO INTERNO NETO \*  
(% del PGB)

Período	Ahorro Interno neto	Ahorro Gobierno	Ahorro Hogares y Empresas
1960-64	0,7	3,5	-2,8
1965-70	6,2	6,3	0,1
1971-73	-0,5	-3,3	2,8
1974	9,4	9,5	-0,1
1975	-6,7	3,4	-10,1
1976	1,3	7,4	-6,1
1977	-1,0	5,3	-6,3
1978	1,2	3,2	-2,0
1979	2,5	4,9	-2,4
1980	3,5	6,7	-3,2
1974-80	1,5	5,8	-4,3
1981	-2,9	5,8	-8,7
1982	-10,5	-0,2	-10,3

Fuente: *Cuentas Nacionales, 1960-82*, excepto años 1981-1982, que corresponde a estimaciones de los autores en lo que se refiere a la división entre ahorro del Gobierno, y Hogares y Empresas. El ahorro del Gobierno incluye solamente al Gobierno General.

• Cifras originales en \$ de cada año.

Los años 1981 y especialmente 1982 marcan una importante discontinuidad en el comportamiento del Ahorro del Gobierno. Claramente, durante este último período, el gasto en consumo final del Gobierno no se adaptó adecuadamente a la drástica caída del ingreso real, provocando por primera vez en el período una tasa negativa de

ahorro para el sector Gobierno<sup>18</sup>. Las razones de este comportamiento se analizan en otra parte de este trabajo, pero aquí cabe destacar su influencia en el deterioro que muestra la tasa de ahorro interno durante el decenio.

En consecuencia, las dos razones básicas que explican el menor ahorro interno del período son la inflexibilidad del consumo privado ante bajas en el ingreso durante los años de recesión y la conducta errática del Gobierno durante el año 1982. El primer aspecto responde a consideraciones que difícilmente pudo haber modificado una política económica alternativa, y el segundo debe constituir probablemente uno de los errores importantes de la autoridad económica de la época. Cabría agregar también un tercer factor que contribuye a la caída del ahorro interno en los últimos años del decenio: la reforma previsional. Se estima que las cotizaciones totales cayeron en términos reales un 8,4 por ciento en 1981 y 16,3 por ciento en 1982, como consecuencia en parte de la reducción en las tasas impositivas. Aunque esta baja es beneficiosa desde otros puntos de vista, es indudable que en los primeros años de aplicación de la reforma tuvo un impacto negativo sobre el ahorro.

Las dificultades para aumentar la tasa histórica de ahorro interno tuvieron su contrapartida en una política adecuada y exitosa para generar importantes niveles de ahorro externo. El ahorro externo, especialmente si proviene de fuentes privadas, no fluye al país automáticamente y en forma independiente de las condiciones objetivas de la economía nacional. En este sentido, constituye un mérito de la política gubernamental haber establecido condiciones adecuadas para atraer cuantiosos recursos de capital extranjero.

## EL SECTOR EXTERNO

Un análisis del comportamiento del sector externo en el decenio 1974-83 demuestra éxitos notables en un contexto de drásticas reformas estructurales y condiciones internacionales muy desfavorables.

La política de apertura comercial fue, obviamente, la característica básica del decenio que marcó una diferencia fundamental con la estrategia de desarrollo que se siguió durante las décadas precedentes. En este sentido, resulta especialmente interesante estudiar la evolución de las exportaciones e importaciones, y analizar su efecto sobre el nivel de bienestar económico nacional<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Como se ha señalado, en 1982 el ingreso nacional real cayó en 20,4 por ciento, mientras el consumo privado disminuyó 14,4 por ciento y el consumo gubernamental sólo lo hizo en 7,8 por ciento.

<sup>19</sup> El grado de apertura de la economía se puede medir por la relación entre exportaciones más importaciones de bienes y servicios y el PGB. Esta relación, a precios constantes de 1977, fue 0,34 como promedio en el período 1965-70 y 0,52 en el período 1979-82.

Es también útil observar, a través de las cifras pertinentes de balanza de pagos y reservas internacionales, los resultados de las políticas de ajuste, especialmente si se considera que el decenio se caracterizó por fuertes fluctuaciones en las variables económicas internacionales más importantes para el país.

Finalmente se analizarán las cifras del endeudamiento externo, con el objeto de ponderar objetivamente la magnitud del problema y discutir si una política económica alternativa hubiese conducido a un menor nivel de deuda.

### EXPORTACIONES

Aunque existen intentos aislados que también pretenden desconocer el mérito de la política económica en el fomento y diversificación de las exportaciones, es indudable que la mayoría de los analistas objetivos reconocen en este campo un éxito sin precedentes. Las cifras, por lo demás, son elocuentes.

#### EXPORTACIONES NO COBRE Y NO TRADICIONALES (Cifras en porcentajes)

Período	Proporción de las Exportac. Totales		Crecimiento Anual (dólares de 1982)	
	No Cobre	No Tradic.	No Cobre	No Tradic.
1960-64	34,4	11,3	11,5	11,8
1965-70	26,4	9,0	0,3	1,6
1971-73	21,7	7,4	-12,6	-18,2
1974-78	40,5	23,1	28,5	47,5
1979-82	54,0	33,7	14,7	13,5
1974-82	48,7	29,6	17,4	26,2

Fuente: *Indicadores Económicos y Sociales 1960-1982*, Banco Central.

El crecimiento real de las exportaciones no cobre durante nueve años alcanza a un promedio de 17,4 por ciento anual, cifra que aún está muy afectada por una pobre evolución en 1981 y 1982 debido a la recesión mundial. Este comportamiento constituye un logro sin precedente histórico y lleva a disminuir drásticamente la casi absoluta preponderancia que tenía el cobre en nuestras exportaciones.

Resulta aún más espectacular el crecimiento real de las llamadas exportaciones no tradicionales<sup>20</sup>, que superan el 26 por ciento de au-

<sup>20</sup> Las exportaciones no tradicionales son aquellas que excluyen cobre, hierro, salitre y yodo, molibdeno, harina de pescado, papel, celulosa y cartulina.

mento anual, tasa que también aparece disminuida por una caída en los años 81 y 82<sup>21</sup>. En todo caso, las exportaciones no tradicionales pasan a representar prácticamente el 30 por ciento de las exportaciones totales como promedio en el último decenio, comparado con un 9 por ciento del sexenio 1965-70.

Es importante destacar también que el crecimiento de las exportaciones no tradicionales no estuvo concentrado en un rubro específico, sino que el país logró un razonable grado de diversificación, tal como se aprecia en el cuadro siguiente. Esta mayor diversificación también se produjo en relación a los países de destino de las exportaciones chilenas. En efecto, en el sexenio 65-70 los tres principales socios comerciales compraron el 47,3 por ciento de nuestras exportaciones, mientras que en el período 74-82 esta proporción bajó al 38,8 por ciento, notándose una clara tendencia a la desconcentración geográfica.

COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES  
AGROPECUARIAS, DEL MAR E INDUSTRIALES  
(cifras en %) \*

Especificación	1965 - 70	1978 - 82
TOTAL EXPORTACIONES		
AGROP., DEL MAR e INDUST.	100,0	100,0
Productos agrícolas	11,9	14,9
Prod. Alimenticios Industriales	21,4	20,1
Ind. Metálicas Básicas	22,1	15,8
Papel, Celulosa y Derivados	18,3	15,3
Maderas	4,0	11,1
Prod. químicos y derivados petróleo	4,7	9,0
Pesca	1,0	3,2
Pecuarios	6,0	2,2
Forestales (otros)	0,6	0,1
Bebidas	0,9	1,2
Prod. metálicos, máquinas y electrónicos	3,4	3,4
Material de Transporte	2,1	2,3
Otros productos industriales	3,6	1,4

\* Promedios expresados sobre dólares corrientes.

El éxito de la política económica en el fomento y diversificación de las exportaciones chilenas cobra mayor relieve si se compara con lo sucedido en la década del 60 y también con la evolución de esta variable para otros países de América Latina durante el decenio pasado. Nótese que las exportaciones chilenas, a dólares constantes, crecen a una tasa que supera con creces al promedio latinoamericano y dicho aumento, como se ha mencionado, proviene básicamente de exportaciones no cobre.

<sup>21</sup> Entre 1974 y 1980 las exportaciones no tradicionales crecen en más de 41 por ciento anual.

EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS \*  
(tasas de crecimiento en %)

País	1970/60	1980/70	1982/70
AMERICA LATINA (25 países)	61,0	61,1	60,1
CHILE	42,1	161,6	170,0
Argentina	75,2	53,4	61,9
Bolivia	64,7	31,1	-31,8
Brasil	76,4	97,3	89,1
Colombia	35,1	69,5	45,0
Ecuador	32,8	260,0	238,0
México	81,5	122,9	152,6
Paraguay	43,0	157,6	160,6
Perú	52,7	20,9	21,8
Uruguay	45,4	103,5	62,3
Venezuela	43,3	-55,9	-61,3

Fuente: *Progreso Económico y Social en América Latina*, Informe 1983, BID.

\* Sobre datos en dólares de 1980.

La trascendencia del aumento y diversificación de las exportaciones para la economía nacional está fuera de discusión. Baste decir que si las exportaciones no cobre se hubieran expandido durante el período 74-82 a la misma tasa del período 65-70, el país habría dejado de recibir aproximadamente US\$ 11.800 millones (de 1982), cifra de considerable magnitud si se la compara con cualquiera de las variables pertinentes.

Cabe mencionar, por último, que el cobre podría estar presentando unas características decadentes, como ocurrió antes con el salitre. Si éste fuera el caso, en la pasada década se hizo un ajuste cuya trascendencia sólo se reconocerá en su real magnitud en el futuro.

#### IMPORTACIONES

La política de apertura comercial se reflejó en un aumento sustancial de la relación entre importaciones de bienes y servicios y el PGB, a pesar de que los drásticos ajustes del gasto interno en los años de recesión afectaron transitoriamente el nivel de importaciones. El solo incremento de la propensión media a importar en la economía es un indicador de un mayor bienestar derivado del intercambio internacional marginal que anteriormente estaba restringido por aranceles u

otros controles. En este sentido, fue un mérito de la política económica lograr que en el promedio del decenio la relación importaciones/PGB fuera superior a la del decenio precedente, en circunstancias muy desfavorables en cuanto a disponibilidad de divisas.

### IMPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS

(como % del PGB en \$ de 1977)

Período	%
1960-64	20,0
1965-70	22,6
1971-73	24,6
1974	25,6
1975	18,0
1976	18,2
1977	22,4
1978	24,4
1979	27,6
1980	30,4
1981	33,0
1982	25,8
1983	19,5
1974-83	25,0

Fuente: *Cuentas Nacionales, 1960-82*. Banco Central de Chile.

En cuanto a la estructura de las importaciones es difícil llegar a conclusiones válidas si no se cuenta con índices de precios y *quantum* para los diversos rubros, especialmente si se considera que después de la crisis del petróleo se produjeron drásticos cambios en los precios relativos. En todo caso, en el Cuadro de la página siguiente se puede observar la composición de las importaciones a precios corrientes, como una aproximación al problema. Nótese que la crítica de algunos en el sentido de que la liberalización comercial habría producido un cambio sustancial en favor de las importaciones de bienes de consumo final, no tiene base en las cifras. Por el contrario, el último decenio muestra una mayor participación de las importaciones de bienes intermedios en comparación a la observada en los años 60, lo que sería un indicador en contra de aquellos que sostienen que la apertura al exterior habría generado un desmantelamiento masivo de la industria procesadora nacional.

## COMPOSICION DE LAS IMPORTACIONES

(cifras en % sobre el total de importaciones, excluido el petróleo, referidas a dólares corrientes)

Período	Bienes de Consumo *	Bienes de Capital *	Bienes Intermedios, excluido petróleo
1960-64	32,9	38,0	29,1
1965-70	20,5	40,8	38,7
1971-73	19,0	21,1	59,9
1974-78	15,6	29,5	54,9
1979-82	25,7	28,9	45,4
1974-82	22,1	29,1	48,8

\* Hasta 1974 los automóviles, en las estadísticas del Banco Central, se incluían en bienes de capital, y a partir de ese año se incluyen como bienes de consumo. Con el fin de homogeneizar la serie se han incluido en bienes de capital para todos los años. En todo caso, para el período 74-82 este rubro representó el 4,3 por ciento del total de importaciones.

Fuente: *Indicadores Económicos y Sociales, 1960-82*. Banco Central.

## EL ENDEUDAMIENTO EXTERNO

La crisis mundial de 1982 y la cadena de renegociaciones de deudas externas que originó en casi todos los países en desarrollo, incluido Chile, han servido para alentar a los críticos de la política económica en sus argumentos relacionados con un supuesto excesivo endeudamiento del país durante el último decenio. Dejando por ahora de lado los argumentos teóricos que pueden tener algunos para propiciar una restricción al ingreso de créditos externos a un país con escasez crónica de capitales nacionales, vale la pena preguntarse con respecto a qué índice se considera que el endeudamiento externo ha sido excesivo.

En la página siguiente se muestran las tasas de crecimiento de la deuda externa chilena, medida de acuerdo a los conceptos más usuales, para diferentes períodos históricos. Se ha optado por utilizar las distintas definiciones, pues a veces en esta materia se incurre en errores solamente por utilizar conceptos que no son comparables entre sí.

Es interesante destacar algunas conclusiones que se desprenden de estas cifras:

- Es efectivo que la deuda nominal, en sus diferentes definiciones, muestra una tasa de incremento anual durante el último decenio que es algo superior a la histórica, pero de ninguna manera sustancialmente mayor. En todo caso, pocos podrían sostener que las comparaciones históricas pertinentes en este caso puedan hacerse con las cifras nominales, debido a las fuertes diferencias en la tasa de inflación internacional.

b) Al utilizar las cifras reales, expresadas en dólares de 1982, se comprueba que el crecimiento anual de la deuda externa ha sido menor durante 1973-1983 al de los otros períodos, y radicalmente inferior al incremento anual del período 1961-1970. En este sentido, nadie podría afirmar que el supuesto endeudamiento excesivo del último decenio puede comprobarse por una tasa de crecimiento de la deuda superior a la de otros períodos.

DEUDA EXTERNA CHILENA  
(% de crecimiento anual)

Período	D.E. General <sup>1</sup>	D.E. General, Desc. Reservas <sup>2</sup>	D.E. de M. y L. Plazo <sup>3</sup>	D.E. General per Cápita	D.E. de M. y L. Plazo per Cápita
(en US\$ corrientes)					
1961-64	17,4	18,4	17,8	14,7	15,1
1964-70	11,4	9,7	13,4	9,3	11,3
1961-70	13,4	12,5	14,9	11,1	12,5
1973-83	16,4	15,6	16,4	14,6	14,7
1961-83	14,1	13,8	14,3	12,1	12,3
(en US\$ de 1982)					
1961-64	17,3	18,3	17,7	14,6	15,0
1964-70	8,6	6,9	10,6	6,5	8,5
1961-70	11,4	10,6	12,9	9,2	10,6
1973-83	7,4	6,7	7,5	5,8	5,9
1961-83	8,3	8,0	8,4	6,4	6,5

1 Deuda Externa General es el concepto más amplio de deuda externa. Incluye deuda del sector público y privado con garantía pública, deuda con el FMI, deuda directa del sector privado (cobertura diferida), los créditos financieros del sector privado (Arts. 14, 15 y 16 de la Ley de Cambios), y las líneas de corto plazo al Banco Central y bancos comerciales.  
Fuente: Anexo.

2 Reservas: Corresponde a los activos internacionales (oro y divisas) en poder del Banco Central y bancos comerciales.  
Fuente: Anexo.

3 Deuda Externa de Mediano y Largo Plazo: es el concepto más tradicional de deuda externa. Excluye la deuda contratada a menos de un año plazo y la deuda con el FMI.  
Fuente: Anexo.

Cabe agregar que las tasas anuales de crecimiento de la deuda externa en el último decenio están muy influidas por fuertes aumentos en los años 1981 y 1982, lo cual hace subir el promedio de los diez años. Nótese, por ejemplo, que la deuda general per cápita creció

sólo 2,7 por ciento anual real entre 1973-1980, lo cual es mucho más bajo que el 6,5 por ciento del período 1964-1970, cuando los términos de intercambio para el país eran sustancialmente mejores. Esto refuerza lo afirmado anteriormente, en el sentido que la evidencia lleva a concluir que la política iniciada en 1973 no provocó un endeudamiento excesivo, al menos si éste se desea medir por la tasa de aumento en la deuda real. Por el contrario, la tasa de crecimiento real, en cualquiera de sus definiciones, es más baja en la década pasada que en la correspondiente a los años 60.

#### NIVEL DE ENDEUDAMIENTO EXTERNO

Alguien podría argumentar que el nivel de endeudamiento externo chileno es relativamente alto, y es posible que tenga razón. Lo importante, si se desea juzgar un período histórico como el último decenio, es comprobar si ese nivel "alto" cambió significativamente con relación al comienzo del período.

En la literatura económica se puede encontrar un gran número de indicadores que se han elaborado con el propósito de medir el nivel de endeudamiento externo de un país y hay acuerdo en que todos ellos tienen limitaciones, especialmente si se utilizan separadamente. Como no es posible referirse a todos ellos, aquí se presentan dos que parecen más completos: la relación de la deuda externa con las exportaciones y la relación de la deuda externa con el PGB.

La primera relación, deuda/exportaciones, es en cierto sentido un indicador de la capacidad de pago del país en el corto plazo, es decir, un índice de liquidez. Por otra parte, la relación deuda/PGB sería un indicador de la solvencia, pues en el largo plazo será el nivel del producto total la variable que permitirá pagar la deuda externa.

En el cuadro de la página 105 se muestran estas relaciones para algunos años seleccionados entre los últimos veintitrés. Con el objeto de no complicar el cuadro, se ha utilizado solamente la definición de deuda externa que parece más pertinente, cual es la deuda general, descontadas las reservas. En todo caso, la utilización de los otros conceptos de deuda no altera significativamente la posición relativa de los diferentes años.

Con respecto a estos indicadores, cabe destacar lo siguiente:

- a) La relación deuda/exportaciones aparece más alta en 1983 que en 1973 ó 1970, pero es evidente que el nivel de exportaciones de 1983 no puede ser considerado normal o representativo de una tendencia. Nótese que si el precio del cobre en 1983 fuese parecido, en términos reales, al de 1970, la relación deuda/exportaciones sería similar en 1983 que en 1970. En consecuencia, tampoco este indicador puede ser utilizado para argumentar que la política económica del último decenio habría conducido a un

endeudamiento excesivo. En este sentido, es útil también destacar el excelente valor de este indicador en 1980, lo cual confirma que durante el período 1973-1980 el endeudamiento externo creció a una tasa mucho más baja que la histórica.

- b) También la relación deuda/PGB muestra un pequeño incremento en 1983, si se la compara con 1973 ó 1970. Sin embargo, nuevamente puede argumentarse que el PGB de 1983 no es representativo de una tendencia de mediano plazo, debido a la fuerte recesión de los años 82 y 83. Si se compara la deuda de 1983 con el PGB de 1981 se obtiene una relación igual a la existente en 1973, con lo cual tampoco este indicador sería demostrativo de un aumento excesivo del endeudamiento en el último decenio.

COEFICIENTES DE ENDEUDAMIENTO  
(Cifras en %)

AÑO	<i>Deuda Externa/ Exportaciones</i> <sup>1</sup>	<i>Deuda Externa/ PGB</i> <sup>2</sup>
1961	194,6	27,1
1964	253,8	39,5
1970	235,8	46,5
1973	293,3	52,3
1980	134,6	24,5
1983	405,6	57,8

1 La relación se refiere a dólares corrientes. Las exportaciones son solamente bienes FOB. Fuente: Anexo.

2 El PGB se expresa en dólares corrientes de acuerdo a la metodología de ODEPLAN. (Ver: *Exposición de la Hacienda Pública 1982*).

En síntesis, puede afirmarse que si el nivel de endeudamiento externo del país se considera relativamente alto, la crítica deberá dirigirse a los gobiernos anteriores, pues ya en 1973 los indicadores de endeudamiento eran altos. En 1983 esos indicadores prácticamente se mantienen y ello constituye un mérito de la política económica, especialmente si se consideran las muy adversas condiciones internacionales de casi todo el período.

## ANEXO

DEUDA EXTERNA Y RESERVAS  
(millones de US\$ corrientes)

ANO	<i>Deuda Externa General</i>	<i>Deuda Externa Median. y largo plazo</i>	<i>Reservas Brutas</i>
1961	1.010	795	104
1962	1.255	989	106
1963	1.469	1.148	114
1964	1.635	1.299	131
1965	1.781	1.469	182
1966	1.852	1.597	234
1967	1.908	1.772	200
1968	2.201	2.090	288
1969	2.689	2.547	433
1970	3.123	2.767	505
1971	3.196	2.746	290
1972	3.602	3.002	271
1973	4.048	3.261	401
1974	4.774	4.026	535
1975	5.263	4.267	427
1976	5.195	4.274	816
1977	5.434	4.510	871
1978	6.911	5.923	1.597
1979	8.463	7.507	2.792
1980	10.987	9.413	4.701
1981	14.738	12.553	4.621
1982	17.231	13.892	4.666
1983	18.425	14.925	3.411

Fuente: 1961-1981, *Exposición de la Hacienda Pública 1982*, octubre 1982.  
1982-1983, estimación a base de la información disponible del Banco Central.

## EL EMPLEO

## SITUACIÓN DURANTE EL PERÍODO DE LA UNIDAD POPULAR

La experiencia del gobierno de la Unidad Popular constituyó la culminación de un largo período, en que el Estado fue tomando un rol cada vez más importante en la vida económica del país. La "Vía Chilena al Socialismo" pretendía edificar una nueva economía "no por amor académico a un cuerpo doctrinario, sino por la imperiosa necesidad de deshacer la estructura constrictiva del capitalismo". Tal edificación, como es lógico, requería de una redefinición casi comple-

ta de lo que había sido la economía hasta esa fecha. Era pasar de una tendencia estatizante al estatismo absoluto.

Durante dicho período la tasa de desempleo promedio anual fue de un 5,7 por ciento. Es importante destacar, sin embargo, que la tasa de desocupación, si bien disminuyó en 1971 y 1972, ya se encontraba en franca alza en 1973.

Aunque aparentemente baja, la tasa de desempleo escondía tras de sí un tipo de práctica que, en el pasado, se convirtió en habitual y que consistía en generar empleos a través del crecimiento directo del aparato estatal. Así, los servicios públicos, cuya acción debiera venir marcada por la eficiencia, se caracterizaban por el entramamiento y la demora, debido a que la dotación de personal superaba con creces la necesaria para un funcionamiento óptimo.

Sin embargo, como ocurre con todo aquello que no se funda en bases sólidas, la realidad terminó por imponerse. De esta manera, hacia fines de 1973 la situación económica estaba bastante deteriorada y la tasa de desocupación real alcanzaba cifras similares a las históricas, tal como es posible apreciar en el Cuadro I del Anexo (pág. 119).

El aumento en la ocupación que se observó durante los primeros dos años del experimento socialista fue logrado explotando la conocida relación inversa de corto plazo entre desempleo e inflación, expediente que se funda en la creación de un proceso de inflación no anticipada y que, por lo mismo, no posee el carácter de permanente.

En efecto, durante dos años el aumento de la ocupación fue notorio. No obstante, los agentes económicos fueron incorporando en sus expectativas la información que del proceso económico se iba generando, y el activo con que cuentan todos los gobiernos que se inician, la credibilidad, empezó a deteriorarse. En el año 1973 el elemento sorpresa había desaparecido y, sin excepción, todas las políticas que se implementaron comenzaron a tener el carácter de "esperadas" por la comunidad. En estas circunstancias, los nuevos aumentos del gasto fueron rápidamente acomodados mediante alzas de precios y la tasa de desempleo comenzó nuevamente a repuntar.

En suma, haciendo uso del impuesto inflación, el Estado logró transferir una alta proporción de los recursos en su favor, pero fue incapaz de administrarlos en forma eficiente. La condición general de la economía hacia fines de 1973 era alarmante y se hacía evidente la necesidad de practicar una cirugía mayor para volver a reflotarla.

#### EL MERCADO LABORAL EN LOS ÚLTIMOS DIEZ AÑOS

La alta desocupación constituye uno de los problemas más serios, complejos y persistentes de todos los que caracterizan a la economía nacional en estos últimos años. Su mayor gravedad se manifiesta, evidentemente, a través de sus proyecciones de tipo social, las cuales crean presiones político-económicas. A continuación se tratará de

señalar las características y dimensiones que el problema ha adquirido en la última década, a la vez que se intentan destacar algunos factores incidentes de importancia.

Desde ya es posible mencionar que las altas tasas de desocupación de la fuerza laboral no constituyen un problema que se explique únicamente por razones coyunturales o de insuficiencia de la demanda agregada, sino por causas más profundas y de más difícil solución.

### *La fuerza de trabajo*

Se examinará la fuerza de trabajo en el período diciembre 1960-diciembre 1982, en el Gran Santiago, de acuerdo con los datos corregidos obtenidos por el Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

En el período citado, la fuerza de trabajo experimenta fluctuaciones notorias, especialmente en los últimos años. En el Cuadro II del Anexo (pág. 119), es posible apreciar que la tasa de crecimiento promedio anual entre diciembre de 1974 y diciembre de 1982 es de un 3,4 por ciento, cifra superior a la del subperíodo diciembre 1960-diciembre 1973, que alcanza al 2,8 por ciento y también superior al promedio diciembre 1960-diciembre 1982, que fue de un 3,1 por ciento.

Estas cifras dejan de manifiesto el fuerte aumento que en los últimos años ha experimentado la fuerza de trabajo, lo cual, obviamente, incide en las altas tasas de desocupación que se han observado. Sólo a modo de ejercicio, si se tomara la tasa de crecimiento de la década pasada y se la hiciera extensiva a la década actual, la tasa de desocupación en 1982 habría ascendido a un 16,5 por ciento, porcentaje significativamente menor al 21,3 por ciento que efectivamente se observó en dicho año.

### *La ocupación*

Durante la última década, la tasa de crecimiento de la ocupación se vio fuertemente afectada por las dos recesiones que dominaron el escenario económico de los últimos años. Las pronunciadas bajas que se observan en el número de personas ocupadas en los años 1975 y 1982, son un claro reflejo de lo anterior y determinaron un crecimiento promedio de 1,7 por ciento a partir del año 1974, el que se compara muy desfavorablemente con el 2,8 por ciento de crecimiento que se obtuvo entre los años 1960 y 1973, como se aprecia en el Cuadro III del Anexo (pág. 120).

El modesto resultado promedio que se obtuvo en la última década esconde, sin embargo, incrementos notables del empleo que fueron observados durante 1976, 1979 y 1980, años en que la ocupación mostró

un dinamismo que no es común a la economía chilena. A modo de ilustración basta mencionar que si se hace abstracción de los efectos de las dos recesiones ya comentadas, la tasa de crecimiento de la ocupación a partir de 1974 alcanza un valor de 4,3 por ciento, promedio que es sustancialmente superior a los históricos.

#### VARIABILIDAD Y PERMANENCIA DEL DESEMPLEO

Entre diciembre de 1973 y diciembre de 1982, la tasa promedio de desempleo fue de 13,5 por ciento, lo cual se compara muy desfavorablemente con lo ocurrido en la materia en la década pasada. Los valores extremos que conforman dicho promedio son un 7,01 por ciento en diciembre de 1973 y 21,25 por ciento en diciembre de 1982. Las causas que han incidido para que la economía nacional presente, en la última década, altas tasas de desempleo, son variadas. Sin lugar a dudas, las principales han sido las dos severas recesiones internacionales que el país ha debido enfrentar, una de las cuales es la peor que se recuerda después de la de los años treinta. Sin embargo, yendo más a fondo en el análisis del problema, las dos crisis internacionales parecen explicar casi en su totalidad las pronunciadas variaciones que ha mostrado la tasa de desempleo, especialmente el año 1975 y 1982, pero carecen del poder suficiente para dar cuenta del alto nivel que en promedio estas tasas han alcanzado durante todos los años de la década, casi sin excepción.

En efecto, si se toma como punto de partida para el análisis el año 1975, en el cual la tasa de desocupación casi alcanza un 19 por ciento, es posible observar de las cifras que se presentaron previamente, que si bien la situación comenzó a mejorar en los años siguientes, ésta no llegó nunca a ser equivalente a la de los años anteriores. En 1976 la tasa alcanzó a un 13,6 por ciento y en los años que siguieron, en los cuales el país creció a altas tasas, éstas continuaron disminuyendo, pero no obstante los resultados distaron en forma importante de situar la tasa de desocupación a niveles razonables. Posteriormente, en el año 1982, cuando la segunda recesión internacional hizo presa de la economía, la tasa de desempleo vuelve a subir violentamente, iniciándose en el año 1983 un descenso similar al mostrado a continuación de 1975.

En consecuencia, las dos recesiones internacionales tienen suficiente poder explicativo para dar cuenta de las pronunciadas variaciones que la tasa de desocupación ha mostrado en la última década. Ello, por lo demás, ha sido un fenómeno observado casi sin excepción en el resto de las economías del mundo. Queda por explicar, sin embargo, el porqué del alto nivel que en promedio, aun corrigiendo por las dos crisis, han mostrado las tasas de desocupación en la última década.

Previamente ya se había hecho mención al hecho de que la fuerza de trabajo ha crecido en la última década a tasas considerablemente más altas que en períodos anteriores. Entre 1960 y 1973, la fuerza de trabajo crece en promedio a un 2,8 por ciento anual, en tanto que entre 1974 y 1982 esta tasa aumenta, situándose en un 3,4 por ciento.

Las razones de esto son un cambio notorio de la participación femenina en la fuerza de trabajo, que corresponde a un fenómeno que se ha venido observando con similar intensidad en todos los países y, en segundo lugar, el deseo de los agentes económicos de reconstruir sus niveles de riqueza, los que habían disminuido seriamente durante los tres años de gobierno de la Unidad Popular, a través de una mayor participación en el mercado laboral.

Si bien lo anterior podría explicar parte de la alta tasa de desocupación promedio de la década, es evidente que no proporciona una respuesta global suficiente.

La tesis que se intentará presentar en estas líneas es que el alto nivel de desocupación que ha caracterizado la década se explica fundamentalmente por el gigantesco cambio estructural que se realizó en la economía. La apertura a los mercados internacionales, la eliminación del impuesto inflación y el déficit fiscal, y el comienzo de una actuación no discriminatoria por parte del Estado, incentivaron cambios notables en la estructura productiva y en el nivel de eficiencia con que han operado las empresas públicas y privadas. Ello está determinando que en la actualidad un nivel similar de producto requiera una significativa menor utilización de mano de obra. En esto ha incidido también lo que podríamos denominar el temor a la contratación de trabajadores por parte del empresariado. Las "tomas" de empresas, la reforma agraria, la acción sindical de corte revolucionario y la exagerada e ineficiente protección legal al trabajador con empleo, enseñaron al hombre de empresas que es preferible cualquier alternativa antes que la de tomar una persona más. Esta herencia de las pasadas décadas ha explicado y explicará por muchos años varios puntos de desempleo.

La apertura al exterior desarrolla inmediatamente incentivos para que algunos sectores se expandan y otros se reduzcan. En el corto plazo, la readecuación a estos nuevos incentivos no está exenta de costos, los que se traducen rápidamente en bolsones de desempleo. A pesar de que, sin lugar a dudas, después de un período de ajuste que demora algún tiempo, la economía surge mucho más fuerte y dinámica, para alcanzar tasas de crecimiento más altas, en el corto plazo la absorción de los recursos de aquellos sectores que se ven deprimidos, por parte de aquellos que se reactivan, no está libre de fricciones.

En términos teóricos, la apertura al comercio internacional se limita a convertir a la economía desde la producción de una determinada combinación de bienes a otra de mayor valor, manteniendo permanentemente el pleno empleo de los recursos. En el orden práctico, sin embargo, las inflexibilidades determinan que el ajuste ante

este tipo de cambios produzca alteraciones que se traducen en incrementos en la tasa de desempleo. Es indudable que, al menos durante algunos años, este hecho pudo determinar que las condiciones en el mercado laboral demoraran en volver a ser normales después de la crisis de 1975.

Por otra parte, así como el capital de algunos sectores queda obsoleto, como consecuencia de cambios en los incentivos económicos, es también el caso de las habilidades humanas, las que cada vez son más especializadas y deben reencontrarse para poder volver a ser útiles como recurso productivo. Es probable, debido a lo anterior, que en períodos de cambios intensos como los que estamos comentando, la tasa de desempleo natural se incremente por sobre lo habitual. No es el caso referirse aquí a la magnitud de este efecto, pero sin lugar a dudas, de existir, subiría la tasa normal de desempleo.

Este hecho, en adición al de la readecuación propia proveniente de los incentivos proporcionados por la apertura al exterior, son aspectos que no pueden ser dejados de lado cuando se analiza el funcionamiento del mercado laboral en la última década.

El otro gran incentivo que presionó fuertemente durante la década, tanto al sector público como al privado, fue el de la eficiencia productiva. Cabe recordar que una de las características habituales de los gobiernos anteriores era la sobreocupación de mano de obra en todos los organismos del sector público. Esto, unido a un aparato burocrático que aumentaba, en términos de instituciones, cada vez más en cada uno de los gobiernos, determinó que aquel se transformara en uno de los principales empleadores.

Lo anterior se llevó al extremo durante el gobierno de la Unidad Popular. Tal como es posible apreciar en el Cuadro V (pág. 121), en sólo tres años se incrementó la dotación de personal en la secretaría de gobierno y ministerios en más de 100 mil personas, lo que representa una cifra altamente significativa comparada con la fuerza del trabajo.

La razón fundamental de este incremento se explica principalmente en el hecho de que cada gobierno premiaba a sus partidarios mediante el expediente de crear plazas de trabajo. A partir del año 1973, el Estado y sus instituciones dejaban de lado esta labor y se abocan a un nuevo objetivo, el logro de la eficiencia.

En la actualidad nadie discute la mayor eficiencia con que opera el sector público. Esto se ha conseguido racionalizando la administración, terminando con diversas instituciones que no tenían razón de ser y exigiendo antecedentes meritorios para ocupar los cargos.

Comparando las personas ocupadas en la secretaría de gobierno y ministerios en 1983, con las que existían en 1973, se obtiene como conclusión que la eficiencia con que operaba el sector público en el pasado era bajísima. No de otro modo se explica el hecho de que con menos de la mitad de personal el gobierno pueda, en la actualidad, manejar sus asuntos con una rapidez y eficiencia que eran desconocidas en el pasado.

En la actualidad se hace bastante cuestión de la escasísima productividad de los programas sociales de empleo de la mano de obra. Una rápida mirada al pasado, sin embargo, muestra que ha sido habitual en este país este tipo de prácticas, aun cuando no existiera, como hoy en día, justificación razonable para que así ocurriera.

Aun cuando no hay cifras similares disponibles para el sector privado, es posible concluir, por la simple observación, de que lo que sucede en el sector público también ocurre en el privado, incluso con mayor intensidad. La competencia, tanto interna como externa, ha establecido como imperativo básico el de la eficiencia productiva. La modernización de métodos y tecnologías, incentivadas por la exigencia de mantenerse y llegar a nuevos mercados, ha dado como resultado incrementos notables en la eficiencia y productividad. Es un hecho hoy en día que para producir la misma cantidad de bienes y servicios, es necesaria la concurrencia de una notable menor cantidad de recursos humanos como puede apreciarse en el Cuadro VI (pág. 122).

Las cifras anteriores son ilustrativas al respecto. Casi sin interrupciones, en la última década, esta economía ha caminado tras el logro de una mayor productividad, y el éxito al respecto ha sido notable.

En suma, la alta variabilidad que ha mostrado la tasa de desocupación en la última década es, en una parte importantísima, producto de las dos recesiones que el mundo ha debido enfrentar en los diez años de análisis. En lo que respecta a la mantención de una tasa de desocupación promedio relativamente alta, comparada con períodos anteriores, ello ha sido el resultado fundamental de la readecuación de la economía a los grandes cambios de tipo estructural que se han llevado a cabo en los últimos años y que han producido importantes variaciones en la estructura productiva de la economía y en la eficiencia tanto pública como privada. A esto deberían agregarse el mayor crecimiento de la fuerza de trabajo, las distorsiones en el mercado laboral, en especial los salarios y lo que hemos denominado el temor a la contratación, herencia del pasado expropiatorio, de revuelta e indisciplina laboral.

#### OTROS INDICADORES

A continuación se analizará el comportamiento de la llamada tasa de disponibilidad potencial de mano de obra, que se define como el cociente entre la disponibilidad potencial y la oferta potencial de mano de obra, o si se prefiere, la razón entre los desocupados más los inactivos con deseos de trabajar y la fuerza de trabajo más los inactivos con deseos de trabajar.

En el Cuadro VII se muestra este indicador para el período 1967 a 1982 (pág. 124).

La importancia de un indicador de desocupación como es la tasa de disponibilidad potencial de mano de obra, radica en que éste en

su cálculo incluye parte de la población adulta inactiva fuera de la fuerza de trabajo, los cuales están agrupados como inactivos con deseos de trabajar. Estos últimos han cobrado importancia en los pasados años, ya que muchos de ellos están adscritos al Programa de Empleo Mínimo (PEM) y al Programa para Jefes de Hogar (POJH). Insistentemente se menciona que los empleos generados por este sistema no son tales y que dichas personas deberían considerarse como desocupadas, lo que llevaría a un aumento en la tasa nacional de desocupación a cifras del orden del 30 por ciento.

Cabe hacer notar, sin embargo, que un porcentaje significativo de personas adscritas a dichos programas forman parte de los inactivos con deseos de trabajar. Lo anterior es importante puesto que de no existir los programas anteriormente mencionados, dichas personas no estarían conformando lo que se denomina fuerza de trabajo y, en consecuencia, no podrían ser considerados como desempleados.

Lo anterior es avalado por un censo<sup>22</sup>, efectuado a nivel nacional, sobre diversos aspectos de las personas adscritas al Programa de Empleo Mínimo. En una de sus partes el estudio abarca la situación laboral anterior de las personas incorporadas al PEM, es decir, el tipo de trabajo que desarrollaban. El estudio confirma las apreciaciones previas en cuanto a que el grueso no había trabajado antes, fenómeno que se advierte, especialmente, a nivel femenino. Concretamente un 46,9 por ciento de los encuestados no registraba ocupación previa.

Observando el comportamiento de la tasa de disponibilidad potencial de mano de obra, se constata que los valores máximos los alcanza en las últimas recesiones, específicamente diciembre de 1975 (31,0 por ciento) y septiembre de 1982 (34,8 por ciento). En promedio entre 1967 y 1982, dicha tasa alcanza un valor de 23,13 por ciento, la que se compara favorablemente con el promedio que este indicador ha alcanzado en la última década y resulta muy similar a las tasas históricas.

Tal como se argumentó, es un error incluir como desocupadas a personas que están participando en los programas de empleo, así como también a personas de baja productividad. Sin embargo, si se desea hacer análisis a base de este tipo de argumentos, el indicador pertinente para realizar una comparación adecuada de la desocupación es lo que se ha denominado tasa de disponibilidad potencial de mano de obra. Como se mencionara anteriormente, las cifras resultantes para la última década no difieren sustancialmente de las de décadas anteriores, salvo en los años de recesión.

<sup>22</sup> Departamento de Economía, Universidad de Chile: *Características del Programa de Empleo Mínimo*, vols. 1 y 2, serie de Investigación, 1982.

## POLÍTICA DE EMPLEO

La nueva estrategia en esta materia contrasta notablemente con la anterior, la cual tendió, durante casi cuatro décadas de aplicación, a favorecer en forma sistemática a los sectores productivos que usan intensivamente el factor capital. La industrialización no fue otra cosa que un proceso incentivado en buena parte por una estructura arancelaria discriminatoria y elevada, por subsidios proporcionados a través de una baja tasa de interés, por manejos discrecionales del tipo de cambio, etc., lo que tendió a perjudicar el crecimiento de aquellos sectores más intensivos en mano de obra. Si a lo anterior se agregan la existencia de sindicatos monopólicos y una serie de beneficios sociales localizados, particularmente previsionales, se conforma una situación con un mercado de trabajo altamente distorsionado, en donde la responsabilidad mayoritaria en la generación de empleos estaba de parte de la administración pública.

La nueva política económica puesta en práctica en la última década pretendía, en lo referente a empleo, subsanar los problemas anteriores, principalmente a través de la eliminación de las distorsiones que caracterizaban el mercado laboral y mediante un rápido y sostenido crecimiento del sector privado.

Lamentablemente, las reformas introducidas en este campo vieron frustradas sus posibilidades de concretarse en avances notables debido a las crisis internacionales que ya se han comentado anteriormente y dieron origen, además, a una vasta gama de programas destinados a proveer mejores condiciones para el desempleo en el corto plazo.

*En el largo plazo*

El eje central de la nueva estrategia económica en lo referente al sector empleo residía en la expansión de aquellos sectores que usan intensivamente el factor trabajo. La racionalidad de lo anterior consistía en que sólo operando de esta manera podría moderarse el crecimiento del Estado sin originar presiones que llevaran a un aumento de la tasa de desempleo. Lo que se pretendía era crear un vigoroso sector privado que fuera capaz de absorber los aumentos que se generaban en la fuerza de trabajo y al que, además, fuera posible traspasar parte de los empleos que por el momento estaba manteniendo el Sector Público.

Aun cuando nadie podría discutir que en Chile el factor abundante es el trabajo, por años las políticas gubernamentales tendieron a no reconocer este hecho y a dirigir incentivos tendientes precisamente hacia la mayor ocupación del capital. Los aranceles y los subsidios a la tasa de interés, por nombrar sólo algunos ejemplos, son medidas que abarataban el capital y claramente discriminaban en

contra de una mayor ocupación, al aumentar el retorno de las tecnologías tendientes a ahorrar trabajo y al incentivar el crecimiento de aquellos sectores que usan intensivamente el factor capital.

Las distorsiones existentes en el mercado del trabajo se traducían básicamente en el hecho de que los precios de mercado de los factores no reconocían la realidad dictada por su abundancia relativa.

Con el propósito de impulsar el desarrollo de un sector privado más dinámico y eficiente, en el cual recayera la responsabilidad de crear los nuevos empleos, se procedió a diseñar una nueva estrategia en la cual destaca nítidamente la reforma arancelaria. A través de esta reforma lo que se pretendía era incentivar el crecimiento de aquellos sectores más intensivos en el uso del factor trabajo, lo cual haría posible la disminución del tamaño del Sector Público sin crear presiones que se tradujeran en un mayor desempleo.

Por otra parte, para corregir las distorsiones existentes se impulsó la puesta en marcha de una serie de medidas tendientes a llevar el precio relativo de los factores a una situación más cercana a su valor de equilibrio, para que de esta manera se incentivara la sustitución de capital por mano de obra, aun sin incrementar la producción.

La reforma arancelaria permitió al país concentrarse en aquellas producciones en que se poseen ventajas comparativas, que son obviamente las que ocupan en proporción mayoritaria al factor trabajo.

La reforma de la previsión, por otra parte, redujo el costo efectivo de la mano de obra, sin que ello se tradujera en menores ingresos líquidos para el trabajador, contribuyendo de esta manera al logro de la adecuación del precio relativo de los factores a valores que reflejaran su real escasez. En adición, el establecimiento de un mercado de capitales más libre permitió terminar con el subsidio implícito al capital, el que se concedía a través de una tasa de interés real casi permanentemente negativa. En otro orden de cosas, la tranquilidad laboral y la limitación de las presiones sindicales exageradas que se obtuvo mediante la nueva reglamentación sobre asociación sindical, también apuntan hacia la consecución del mismo objetivo.

Sin duda, las medidas anteriores contribuyeron a corregir las distorsiones existentes en el mercado laboral. Lamentablemente las condiciones económicas severas que han afectado al país en la década no han permitido que ellas se traduzcan, hasta el momento, en el impulso necesario para que la responsabilidad del logro del pleno empleo sea traspasada al sector privado.

Las reformas introducidas han sido, como se ha mencionado, variadas. La mayor tasa de desempleo promedio existente en la década no puede ser cargada como responsabilidad de ellas. Sin lugar a dudas, los efectos beneficiosos de estas medidas no se han dado aún en su totalidad, pero serán la base de un funcionamiento más ágil y eficiente de este mercado en el futuro.

*En el corto plazo*

El alto desempleo promedio que se ha observado durante la década llevó a la autoridad económica a formular políticas de corto plazo destinadas a paliar en parte sus secuelas. Esta necesidad se reconoce en el curso del primer semestre de 1975, para responder, al menos parcialmente, a la delicada situación en la cual se encontraba el empleo, como consecuencia de la herencia de la Unidad Popular, la recesión petrolera y las políticas restrictivas generales que se estaban aplicando.

En dicha fecha se puso en práctica el Plan de Empleo Mínimo y en el mes de mayo del mismo año se estableció el subsidio a la contratación adicional de mano de obra. Con el correr del tiempo estas políticas se fueron complementando con otras como el Programa para Jefes de Hogar (POJH) y el Programa de Absorción de Cesantía (PAC).

El Programa de Empleo Mínimo es, básicamente, una forma específica de entregar un subsidio de cesantía de amplia cobertura. Comienza a operar en 1975, con 19.000 personas y se incrementa continuamente hasta enero de 1977, cuando llega a contar con 198.000 adscritos. Posteriormente, disminuye hasta el año 1982, cuando las consecuencias de la segunda recesión internacional se manifiestan en un incremento del desempleo. Por su parte, el Programa para Jefes de Hogar (POJH), aun cuando creado posteriormente, cumple funciones similares.

El subsidio a la contratación de mano de obra actúa, a su vez, reduciendo el precio pagado por el empleador e incentiva, en consecuencia, una mayor contratación de mano de obra.

Si bien las políticas de empleo de corto plazo corresponden a medidas de emergencia, ellas difieren considerablemente no sólo por sus consecuencias económicas, sino que también por el papel que el Estado debe asumir en cada una de ellas. Por un lado, en el caso del Programa de Empleo Mínimo y del Programa para Jefes de Hogar, el papel que le cabe al Estado es el de ayudar por un período determinado a un grupo social que se encuentra en una situación aflictiva. En cambio, en el caso del subsidio a la contratación adicional de mano de obra, el Estado no sólo auxilia a aquellos grupos sociales necesitados (desocupados), sino que lo hace en una forma tal que reduce los efectos de las distorsiones existentes en el mercado del trabajo.

En el último tiempo, por otra parte, el Estado ha decidido intervenir directamente en la creación de fuentes de trabajo, orientando sus recursos de modo de aumentar su demanda sobre sectores específicos. Durante 1983, el grueso de la acción del Estado se ha centrado precisamente en este frente, estimulando aquellos sectores que ocupan una mayor proporción de mano de obra.

## ¿QUIÉNES SON LOS DESEMPLEADOS?

Con el propósito de mejorar los mecanismos y políticas destinadas a ayudar a las personas sin trabajo se han puesto en práctica una serie de estudios cuyo objetivo principal ha sido investigar las características de los desempleados.

Un trabajo<sup>23</sup> realizado por la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Concepción determinó que los ocupados tienen generalmente mayor educación, más experiencia en la actividad laboral y son mayores que los desempleados. Estas conclusiones fueron obtenidas del estudio de una muestra de 1.475 desempleados, de los cuales un 19,4 por ciento se había retirado voluntariamente de su trabajo; un 14 por ciento buscaba trabajo por primera vez, y el 64 por ciento restante enfrentaba una situación de desempleo involuntario.

El trabajo reveló que el 67 por ciento de los desempleados de tipo involuntario son menores de 35 años y cerca de un 30 por ciento son menores de 23 años.

En lo que se refiere a "educación", el 36 por ciento de los desempleados no ha completado más de 6 años de educación. Otro 18 por ciento ha completado entre 7 y 8 años y un 41 por ciento tiene entre 9 y 12 años de educación. El número promedio de años de educación es de ocho, cifra inferior a la media de los empleados, la cual alcanza a 9,2 años. En este caso, un 35 por ciento posee más de 12 años de educación, proporción significativamente mayor que la del otro grupo.

Con respecto al tipo de desempleo, el estudio reveló que un 10 por ciento era de carácter friccional y el porcentaje restante se debía en un 26 por ciento a reducción de personal, un 24 por ciento a quiebra de la fuente de trabajo y un 30 por ciento a razones no especificadas. Por otra parte, un porcentaje importante de los desempleados, un 19 por ciento, eran trabajadores por cuenta propia.

Anteriormente se había hecho mención a la mayor participación femenina en el mercado laboral para explicar el mayor incremento que mostró la fuerza de trabajo en la década. El estudio realizado por la Universidad de Concepción respalda dicha explicación, puesto que de los que buscaban trabajo por primera vez, un 45 por ciento eran mujeres.

En suma, del análisis comparativo de las características de los desempleados se puede concluir que los que más se benefician son los trabajadores con mayor educación y experiencia. Por el contrario, se encontró que los jóvenes tienen mayores dificultades para emplearse y son los primeros en perder el trabajo.

<sup>23</sup> Sholeh Maani: *Unemployment in Chile*, trabajo realizado para el Ministerio del Trabajo y no publicado.

## INGRESO DE LOS DESEMPLEADOS

En las páginas anteriores se ha analizado la evolución de la desocupación en la última década. No cabe ninguna duda que el alto desempleo que en promedio ha persistido en estos años es uno de los principales problemas que ha enfrentado el Gobierno.

Para paliar en parte el problema que la desocupación presenta para el afectado y familia, el Gobierno ha diseñado una política compuesta por varios subsidios directos que permitirían cubrir las necesidades básicas de los desocupados en lo referente a salud, nutrición, capacitación y algunos otros aspectos. Dentro de estos subsidios es posible mencionar el de cesantía, el Programa de Empleo Mínimo y Programa para Jefes de Hogar (PEM y POJH), el Programa de Pensión Asistencial, el subsidio de asignación familiar para personas de escasos recursos, el Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC), el Programa de Control del Niño y del Adolescente, los beneficios otorgados por la Junta Nacional de Jardines Infantiles, el Programa de Alimentación en Escuelas Básicas y otros programas de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JNAEB).

A continuación se presentan dos casos que permiten apreciar el funcionamiento de la red social en cuanto a la protección que puede, teóricamente, brindar a familias cuyos jefes de hogar perdieron su empleo. Uno de los ejemplos representa el caso de un trabajador dependiente, es decir, de un asalariado, y el otro, el caso de un trabajador independiente, que no goza de subsidio de cesantía ni de asignaciones familiares, pero que, por lo mismo, se hace acreedor al subsidio de asignación familiar para personas de escasos recursos. Para el cálculo del ingreso potencial a que daría derecho la red social, se supone una familia compuesta por el padre, la madre, un abuelo y cuatro hijos de tres meses, dos, seis y ocho años, respectivamente. Lo que se hace, en consecuencia, es valorizar los diferentes subsidios a que estas familias tienen derecho.

En el caso del trabajador dependiente, la cuantificación de los ingresos da como resultado un monto entre 13.000 y 15.000 pesos, dependiendo si se considera el PEM o el POJH. La protección estatal fluctúa, por otra parte, entre los 17.000 y 19.000 pesos, cuando se trata de un trabajador independiente. En el cálculo se considera a sólo un miembro de la familia participando ya sea en el PEM o el POJH y no se incluyen valorizaciones de la educación y de los controles gratuitos de salud. Las cifras están expresadas en moneda de septiembre de 1983. Como estos valores podrían parecer exagerados, es necesario mencionar que sólo el subsidio de cesantía, la remuneración del POJH y la asignación familiar suman más de 10.000 pesos. Esto al considerar un obrero que recibía, en 1982, una remuneración igual al ingreso mínimo.

En el orden práctico, existe una serie de indicadores y trabajos realizados que permiten rápidamente comprobar si lo anterior se está cumpliendo. En definitiva lo que interesaría probar es qué porcentaje de los desocupados tienen ingresos y a cuánto ascienden éstos.

En lo que respecta a la cobertura de la red social, de la Encuesta de Ocupación y Desocupación en el Gran Santiago que publica el Departamento de Economía de la Universidad de Chile, se puede concluir que desde el año 1980 hasta 1982 un porcentaje cercano al 25 por ciento de los cesantes recibían ingresos. Por otra parte, el ingreso promedio de las familias que contaban con algún cesante entre sus miembros ascendía a 11.696 en 1980; 13.976 en 1981, y 13.883 en 1982, en pesos de mayo de 1982. En consecuencia, a pesar de que el porcentaje de los desempleados que se muestra no recibiendo ingresos es bastante alto, lo cual estaría revelando la necesidad de revisar el otorgamiento de los diferentes subsidios, se observa también que, en promedio, los ingresos efectivos recibidos por las familias son bastante parecidos a los teóricos.

## ANEXO

CUADRO I  
DESOCUPADOS

Año	Personas desocupadas (miles)	Tasa de desocupación
Dic. 1970	85,5	8,26
1971	39,9	3,79
1972	37,8	3,56
1973	77,6	7,01

Fuente: Universidad de Chile, Encuesta de Desocupación.

CUADRO II  
FUERZA DE TRABAJO

Año	Número de Personas (miles)	Tasa de crecimiento anual
Dic. 1960	770,3	
Dic. 1961	773,6	0,43
Dic. 1962	804,9	4,05
Dic. 1963	797,5	-0,92
Dic. 1964	810,4	1,62
Dic. 1965	860,3	6,16
Dic. 1966	907,4	5,47
Dic. 1967	932,3	2,74
Dic. 1968	974,0	4,47
Dic. 1969	1.019,1	4,63
Dic. 1970	1.034,9	1,55
Dic. 1971	1.052,0	1,65

CUADRO II (continuación)

Año	Número de Personas (miles)	Tasa de crecimiento anual
Dic. 1972	1.060,6	0,82
Dic. 1973	1.106,3	4,31
Dic. 1974	1.138,0	2,87
Dic. 1975	1.172,2	3,01
Dic. 1976	1.192,7	1,75
Dic. 1977	1.230,1	3,14
Dic. 1978	1.299,6	5,65
Dic. 1979	1.332,2	2,51
Dic. 1980	1.412,4	6,02
Dic. 1981	1.480,0	4,79
Dic. 1982	1.504,3	1,64

Fuente: Universidad de Chile, Encuesta de Desocupación.

## CUADRO III

## OCUPADOS

(en miles de personas)

Año	Personas Ocupadas	Tasa de Crecimiento Anual
Dic. 1960	716,2	
Dic. 1961	735,1	2,64
Dic. 1962	766,5	4,27
Dic. 1963	763,3	-0,42
Dic. 1964	771,3	1,05
Dic. 1965	819,4	6,24
Dic. 1966	858,5	4,77
Dic. 1967	872,8	1,67
Dic. 1968	921,3	5,56
Dic. 1969	964,1	4,65
Dic. 1970	949,5	-1,51
Dic. 1971	1.012,2	6,60
Dic. 1972	1.022,7	1,04
Dic. 1973	1.028,8	0,59
Dic. 1974	1.027,5	-0,13
Dic. 1975	953,3	-7,22
Dic. 1976	1.030,5	8,10
Dic. 1977	1.068,2	3,66
Dic. 1978	1.107,6	3,69
Dic. 1979	1.163,0	5,00
Dic. 1980	1.261,0	8,43
Dic. 1981	1.280,5	1,55
Dic. 1982	1.184,5	-7,50

Fuente: Universidad de Chile, Encuesta de Desocupación.

CUADRO IV  
DESOCUPADOS

Año	Personas Desocupadas (miles)	Tasa de Desocupación
Dic. 1960	54,2	7,04
Dic. 1961	38,5	4,98
Dic. 1962	38,5	4,78
Dic. 1963	34,3	4,30
Dic. 1964	39,0	4,81
Dic. 1965	40,8	4,74
Dic. 1966	48,9	5,39
Dic. 1967	59,5	6,38
Dic. 1968	52,7	5,41
Dic. 1969	55,0	5,40
Dic. 1970	85,5	8,26
Dic. 1971	39,9	3,79
Dic. 1972	37,8	3,56
Dic. 1973	77,6	7,01
Dic. 1974	110,4	9,70
Dic. 1975	218,8	18,67
Dic. 1976	162,2	13,60
Dic. 1977	161,8	13,15
Dic. 1978	192,0	14,77
Dic. 1979	169,2	12,70
Dic. 1980	151,4	10,72
Dic. 1981	199,4	13,47
Dic. 1982	319,7	21,25

Fuente: Universidad de Chile, Encuesta de Desocupación.

CUADRO V  
DOTACION DE PERSONAL DE SECRETARIA  
DE GOBIERNO Y MINISTERIOS  
(miles de personas)

	1970	1973	1976	1980	1982	1983
Dotación de Personal	196	308	214	172	130	126
Variación		57%	-30%	-19%	-15%	- 3%

Fuente: Banco Central: *Diagnóstico acerca de las determinantes de Corto Plazo del Desempleo en Chile.*

## PRODUCTO GEOGRAFICO BRUTO, PRODUCTIVIDAD MEDIA Y POBLACION OCUPADA POR SECTOR ECONOMICO

AGRICULTURA, SILVICULTURA Y PESCA	1966	1969	1971	1972	1975	1978	1981	
PGB (miles de pesos de 1977)	24.489.194	23.324.921	23.806.234	21.825.004	25.992.986	27.241.011	31.624.000	
Ocupación (miles de personas)	466,6	487,5	408,7	375,1	518,1	530,8	508,2	
Productividad (PGB/ocupación)	52.484,3	47.846,0	58.248,7	58.184,5	50.169,8	51.320,7	62.227,5	
% cambio		-8,8	21,7	-0,1	-13,8	2,3	21,3	
AUMENTO PRODUCTIVIDAD PERIODO							1981-1972	6,9%
MINERIA	1966	1969	1971	1972	1975	1978	1981	
PGB	17.504.240	19.162.421	19.714.019	18.974.364	20.094.911	23.529.022	28.155.000	
Ocupación	58,7	56,8	54,2	56,2	82,3	74,2	63,3	
Productividad	298.198,3	337.366,4	363.727,3	337.622,1	244.166,6	317.102,7	444.786,7	
% cambio		13,1	7,8	-7,2	-27,7	29,9	40,3	
AUMENTO PRODUCTIVIDAD PERIODO							1981-1972	31,7%
INDUSTRIA MANUFACTURERA	1966	1969	1971	1972	1975	1978	1981	
PGB	62.866.963	68.554.620	79.404.271	81.179.669	51.404.952	68.373.486	80.336.000	
Ocupación	696,2	685,6	722,7	756,9	456,8	486,1	516,2	
Productividad	90.300,1	99.992,2	109.871,7	107.252,8	119.100,2	140.657,2	155.629,6	
% cambio		10,7	9,9	-2,4	11,0	18,1	10,6	
AUMENTO PRODUCTIVIDAD PERIODO							1981-1972	45,1%

CONSTRUCCION	1966	1969	1971	1972	1975	1978	1981
PGB	16.673.497	20.034.739	21.164.114	17.029.733	14.146.823	12.650.473	23.518.000
Ocupación	181,4	188,9	237,3	234,5	120,5	115,5	169,6
Productividad	91.915,6	106.060,0	89.187,2	72.621,5	117.401,0	109.527,9	138.667,5
% cambio		15,4	-15,9	-18,6	61,7	-6,7	26,6
AUMENTO PRODUCTIVIDAD PERIODO 1981-1972							90,9%

COMERCIO	1966	1969	1971	1972	1975	1978	1981
PGB	42.212.551	47.494.720	54.179.383	56.230.186	35.059.367	53.820.151	71.614.000
Ocupación	403,0	415,9	414,1	397,5	398,6	510,0	620,6
Productividad	104.745,8	114.197,5	130.836,5	141.459,6	87.956,3	105.529,7	115.394,8
% cambio		9,0	14,6	8,1	-37,8	20,0	9,3
AUMENTO PRODUCTIVIDAD PERIODO 1981-1972							-18,5%

TRANSPORTE Y COMUNICACIONES	1966	1969	1971	1972	1975	1978	1981
PGB	11.315.044	13.141.879	14.624.195	14.499.252	13.262.157	16.665.226	20.404.000
Ocupación	213,0	205,3	259,6	259,9	176,2	205,7	218,1
Productividad	53.122,3	64.012,8	56.333,6	55.787,8	75.267,6	81.017,1	93.553,4
% cambio		20,5	-12,0	-0,9	34,9	7,6	15,5
AUMENTO PRODUCTIVIDAD PERIODO 1981-1972							67,7%

Fuente: Estadísticas Laborales 1979-1981 del Instituto Nacional de Estadísticas y Cuentas Nacionales del Banco Central de Chile.

**CUADRO VII**  
**DISPONIBILIDAD DE MANO DE OBRA**

<i>Año</i>		<i>Tasa de Disponibilidad Potencial de Mano de Obra</i>	<i>Año</i>		<i>Tasa de Disponibilidad Potencial de Mano de Obra</i>
1967	Marzo	20,7	1975	Marzo	24,3
	Junio	19,8		Junio	26,5
	Sept.	19,6		Sept.	25,8
	Dic.	19,5		Dic.	31,0
1968	Marzo	20,2	1976	Marzo	30,9
	Junio	19,8		Junio	29,3
	Sept.	21,5		Sept.	24,0
	Dic.	21,1		Dic.	23,2
1969	Marzo	21,6	1977	Marzo	22,3
	Junio	22,5		Junio	20,9
	Sept.	20,0		Sept.	20,6
	Dic.	19,6		Dic.	21,6
1970	Marzo	21,2	1978	Marzo	24,8
	Junio	22,5		Junio	23,2
	Sept.	24,0		Sept.	24,8
	Dic.	26,3		Dic.	27,0
1971	Marzo	23,4	1979	Marzo	28,7
	Junio	21,6		Junio	24,1
	Sept.	19,6		Sept.	22,3
	Dic.	18,9		Dic.	22,7
1972	Marzo	18,7	1980	Marzo	25,9
	Junio	17,1		Junio	20,1
	Sept.	19,3		Sept.	21,9
	Dic.	22,0		Dic.	21,4
1973	Marzo	21,7	1981	Marzo	24,0
	Junio	21,0		Junio	16,6
	Sept.	—		Sept.	20,9
	Dic.	23,5		Dic.	23,0
1974	Marzo	23,5	1982	Marzo	28,8
	Junio	25,1		Junio	31,4
	Sept.	23,2		Sept.	34,8
	Dic.	22,3		Dic.	29,9

Fuente: Universidad de Chile, Encuesta de Desocupación.

### POLÍTICA FINANCIERA

La década 1973-83 se caracteriza por políticas que implican agudas transformaciones, especialmente en el sector financiero donde los cambios pueden calificarse como radicales. Así, de un sistema en que la banca estaba bajo control del Estado, las tasas de interés eran

fijadas a niveles reales sustancialmente negativos, el crédito se racionaba por mecanismos paralelos al mercado, y donde no se apreciaban estímulos para el ahorro ni para el desarrollo de instrumentos e intermediarios especializados, se pasó a una banca esencialmente privada, con tasas de interés libres, a la utilización generalizada del mercado como mecanismo asignador de recursos crediticios y a un fuerte desarrollo de nuevos instrumentos financieros y de diversos intermediarios especializados.

La filosofía del Gobierno en materia de desarrollo financiero fue similar a la que inspiró la política económica general, aunque se puso en marcha de manera más parcial.

Desde los inicios, las políticas adoptadas en el área tendieron a cumplir con los principios descritos, aunque se otorgó prioridad al problema de la normalización y privatización de la banca. Sin embargo, los cambios más trascendentales se produjeron entre mayo de 1974 y junio de 1975, mediante diversas modificaciones normativas que culminaron en la liberalización de las tasas de interés para todas las entidades autorizadas para intermediar fondos. En forma simultánea con este proceso, se permitió a las instituciones financieras pactar cláusulas de reajustabilidad para sus diversas operaciones, lo que anteriormente era posible sólo para algunas, según el tipo de institución y el régimen especial que las afectaba. Una evolución similar se dio en cuanto a los plazos a los cuales se podían recibir depósitos y conceder créditos, aunque siempre permaneció algún tipo de discriminación por la vía de tasas de encaje diferenciadas.

Junto con la privatización y liberalización del mercado de capitales, la reforma contempló la apertura parcial del sistema financiero tanto a los mercados internacionales de crédito como a la competencia de instituciones. En este último proceso, fue crucial el retiro de Chile del Pacto Andino en octubre de 1976. Cabe recordar al respecto que el Acuerdo de Cartagena limitaba considerablemente la inversión extranjera y, en particular, la apertura de sucursales de bancos internacionales en el país.

En el plano financiero, la apertura al exterior se tradujo principalmente en un flujo creciente de créditos externos destinados preferentemente al sector privado, en contraposición con su tradicional uso por el sector público. Pero también se reflejó en un aumento considerable de bancos extranjeros que abrieron sucursales en el país. Así, a fines de 1983, operaban 19 bancos extranjeros representando un 42 por ciento del número de instituciones financieras del mercado chileno y un 9 por ciento del total de colocaciones del sistema.

Si lo anterior implicó cambios sustanciales en la estructura del mercado de capitales chileno, es aún más notable su evolución cuantitativa, esto es, el crecimiento en sus niveles de operación, especialmente entre 1975 y 1981. Es así como en esos años el total de pasivos financieros creció en términos reales a una tasa anual promedio del 25 por ciento. El resto de las operaciones, en especial el crédito y el

endeudamiento con el exterior, presentó crecimientos muy significativos.

En los cuadros del Anexo se presenta la evolución de los principales agregados monetarios y crediticios desde 1960 a 1983. El indicador más tradicional de dinero, M1, muestra un crecimiento promedio real anual del 10,5 por ciento entre 1960 y 1973, para experimentar una caída anual del 32,3 por ciento entre 1973 y 1975. En los años siguientes el valor de este agregado creció sostenidamente, pero no es sino hasta 1980 que alcanza un valor real comparable con el de 1972. La emisión muestra un comportamiento similar, aunque con tasas de crecimiento más elevadas, desde 1976 en adelante, principalmente como consecuencia de la acumulación de reservas internacionales del Banco Central.

La liberalización del mercado financiero y la apertura al exterior se manifiestan, por cierto, con máxima fuerza en la evolución del cuasi dinero y en las colocaciones al sector privado. Así, la relación cuasi dinero del sector privado a Producto Geográfico Bruto sube de un 3,39 por ciento que, en promedio, había mostrado entre 1960 y 1973, a un 4,10 por ciento en 1975-1977, para llegar a un 10,86 por ciento en 1977-1981, y a un 24,5 por ciento en 1982. En forma similar, las colocaciones reales al sector privado, en moneda nacional, se multiplican por 19 entre 1975 y 1982, y aquellas en moneda extranjera, por 30.

En cuanto a la deuda externa bruta nominal de mediano y largo plazo, se aprecia que ella se multiplica por 4,3 entre 1973 y 1982, con un crecimiento fuertemente centrado en los últimos 4 años. Igualmente interesante es el cambio en la participación del sector privado en esa deuda. Así, mientras en la década de los sesenta ella había promediado un 35,5 por ciento y en 1973 había caído a un 12,2 por ciento, hacia 1982 llegaba a un 62,8 por ciento de la deuda externa del país.

A pesar del considerable desarrollo cuantitativo y cualitativo del sistema, a lo largo del período se presentaron diversos problemas y algunas crisis de consideración. Entre los problemas, hubo dos que, salvo escasas excepciones, se mantuvieron en forma persistente y contribuyeron a agravar la crisis de los últimos años: la alta tasa de interés real y la estructura de depósitos y colocaciones fuertemente sesgadas hacia el muy corto plazo. Así, la tasa real de interés cobrada por los bancos por operaciones de corto plazo fue, en promedio, para los años 1975-1982, de un 34 por ciento, superando el 35 por ciento en cinco de los ocho años. Para las operaciones a plazos más largos, las tasas resultaron algo inferiores, pero sustancialmente mayores que las observadas en los mercados internacionales. Simultáneamente, la participación de depósitos a menos de 90 días en el cuasi dinero total del sistema financiero fluctuó en alrededor del 70 por ciento, al tiempo que aquellos a más de un año no tuvieron una participación superior al 10 por ciento en momento alguno.

Las altas tasas de interés fueron casi siempre visualizadas como un fenómeno de corto plazo, prevaleciendo las expectativas que rápidamente descenderían a niveles más razonables. Pero salvo en el año 1980, ello sólo ocurrió en algunos meses particulares y más como consecuencia de fluctuaciones inesperadas en la tasa de inflación que de una normalización del mercado. Ello pudo haber sido el resultado de diversos factores como la descapitalización inicial de las empresas productivas, la ineficiencia que presentó en un comienzo la banca, la elevada y variable inflación y las restricciones a los flujos de capitales del exterior. Sin embargo, lo que es singular es que ella no bajó como consecuencia de la madurez de la banca, ni de los flujos masivos de entrada de capitales ni de las menores tasas de inflación. Se trata de un fenómeno sobre el cual aún no existe la suficiente claridad. Pero, independientemente de las posibles explicaciones que puedan darse, las altas tasas de interés causaron un deterioro significativo tanto de los deudores del sistema como de las empresas intermediarias, especialmente los bancos nacionales y las financieras.

Sin considerar los sucesos ocurridos desde fines de 1981 y que culminaron con la liquidación e intervención de la mayor parte de la banca nacional, a lo largo del período se produjeron otras crisis más o menos importantes y que, en definitiva, evitaron que el sistema financiero se estructurara con la misma liberalidad que el resto de los mercados. En particular, evitaron que el Gobierno mantuviera su política de no intervención y de no discriminación. La primera crisis importante fue la del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamos (SINAP), en 1975, que se produjo como consecuencia de la liberalización de las tasas de interés y de la autorización a otros intermediarios para captar dineros con modalidades de reajustabilidad. Esto le quitó al SINAP el poder cuasi monopólico de que gozaba, lo que, unido a un cambio en el cálculo de la reajustabilidad de sus operaciones, implicó retiros masivos de depósitos de corto plazo (V.H.R.) y serios problemas de caja por la naturaleza altamente ilíquida de sus activos, frente a pasivos prácticamente a la vista. Esta combinación era explosiva y tenía que conducir a una crisis casi en cualquier circunstancia.

Posteriormente se produjo la intervención del Banco Osorno y La Unión y la insolvencia de numerosas financieras informales y cooperativas. En todos estos casos la autoridad se alejó significativamente de las normas de liberalidad económica, interviniendo activamente en los mercados.

Sin embargo, los anteriores no son casos aislados de desviaciones con respecto a la política general que se aplicó al resto de la economía. Así, por ejemplo, durante algunos meses de 1979 se establecieron "techos" a las tasas de interés, se mantuvo el Banco del Estado como banco oficial, se apoyó financieramente en diversas instancias a instituciones con problemas, se mantuvo un control sobre los intermediarios muchísimo más estricto que el de las otras empresas, se restringió la entrada de nuevas entidades al mercado y se desarrolló sólo parcial-

mente la apertura financiera al exterior, en contraposición con una política de apertura comercial sustancialmente liberal. En este sentido, la crisis financiera iniciada en 1981 difícilmente puede considerarse como la consecuencia de una política de *laissez faire* para el mercado de capitales. Por este motivo, existen algunos analistas que, en contraposición con la opinión generalizada que culpa de los problemas al excesivo liberalismo, enfocan la señalada crisis como el resultado de la aplicación parcial de las políticas de liberalidad junto con un intervencionismo contradictorio. Desde el punto de vista de la banca chilena, la crisis iniciada en 1981 fue el resultado principal del considerable deterioro que experimentaron sus deudores como consecuencia de la recesión, las elevadas tasas de interés y la posterior sustancial devaluación. En condiciones recesivas fuertes, el deterioro financiero es generalizado, abarcando a los más diversos agentes y sectores productivos y, en consecuencia, a la banca, que es uno de los principales acreedores. Como era de esperar, la banca, como un todo, vio desmejorada su situación financiera. En particular el valor económico de sus activos, básicamente su cartera de créditos, se redujo considerablemente en relación a sus pasivos exigibles, al punto que, en promedio, el patrimonio neto del sistema financiero es actualmente negativo.

Ahora bien, aunque la totalidad de las entidades financieras empeoró su situación, en algunas el deterioro fue insostenible. Esto llevó a que entre noviembre de 1981 y enero de 1983, 19 instituciones financieras cayeran en la insolvencia, declarándose su intervención o liquidación. De este modo, gran parte del proceso de privatización y liberalización del sistema se puso en peligro, con el Estado controlando directa e indirectamente instituciones que representan más del 60 por ciento del crédito del sistema, al tiempo que se volvió a la política, abandonada en 1975, de fijar o sugerir tasas de interés.

En las 19 instituciones insolventes antes señaladas hubo diferentes aspectos que precipitaron su caída. Sin embargo, en la mayoría de ellas se aprecia que el problema principal fue el de una política crediticia alejada de los principios esenciales de diversificación de cartera. Los créditos tendieron a concentrarse en personas o empresas que estaban estrechamente vinculadas con la gestión y propiedad de la institución financiera en cuestión.

#### SITUACIÓN INICIAL

El desarrollo del mercado de capitales chileno estuvo, por lo menos desde 1940, caracterizado tanto por el control estatal en la asignación del crédito como por la práctica sistemática de fijación de las tasas de interés a niveles bajo su equilibrio. Esto limitó su evolución y creó múltiples ineficiencias. En este sentido pueden plantearse los siguientes aspectos básicos del sistema hacia 1970:

1. Una reducida participación del cuasi dinero privado en el ahorro nacional. Así, por ejemplo, en relación al PGB de 1970, el cuasi dinero privado sólo representaba un 3,0 por ciento.
2. Una monetización limitada de la economía, representada por las participaciones en el PGB del 8,0 y 8,8 por ciento para el dinero privado (M1) y el concepto más amplio M2, respectivamente.
3. Una elevada participación del sector público en las colocaciones del sistema monetario, que superaba el 55 por ciento.
4. Una elevada participación —más del 80 por ciento— del sector público en el endeudamiento externo, con un muy limitado acceso a él por parte de la banca nacional y el sector privado en general.
5. Un costo real del crédito considerablemente bajo, con un subsidio implícito importante<sup>24</sup>. Como es natural en estos casos, el crédito era difícil de obtener y se asignaba por mecanismos de tipo burocrático en forma preferente.
6. El sistema financiero presentaba, además, un notorio estancamiento en sus niveles de operación. Así, por ejemplo, desde 1937 hasta 1970, los depósitos a plazo del sector privado habían crecido en términos reales en tan sólo un 31,6 por ciento, equivalente a un 0,8 por ciento anual y, en el mismo período, el total del cuasi dinero del sector privado creció en el equivalente a un 3,0 por ciento real anual.
7. Un marco inflacionario de carácter endémico, que implicó tasas medias anuales de inflación al menos del 18 por ciento, 37 por ciento y 24 por ciento en las décadas del 40, 50 y 60, respectivamente.
8. Restricciones, a pesar del contexto inflacionario, a la aplicación de cláusulas de reajustabilidad a los depósitos y a los créditos. Cabe señalar que recién en 1960, con la creación del SINAP, se iniciaron en el país las operaciones de depósitos y préstamos indexados, a pesar de que en varios años anteriores la inflación superó el 50 y aun el 80 por ciento anual.

Ahora bien, éste es un panorama consistente con la forma en que evolucionó la economía en el período caracterizado por un importante sector privado, pero con fuertes regulaciones y participaciones crecientes del Estado en la vida económica. Este panorama es, por lo demás, el que en grado variable se dio en diversos países latinoamericanos. La situación, sin embargo, varió a fines de los sesenta y sobre todo con la llegada al gobierno del Presidente Allende.

<sup>24</sup> R. Ffrench-Davis, en un libro, *Políticas Económicas en Chile, 1952-1970*, estima que el subsidio a los deudores bancarios representó un 18,8 por ciento de los ingresos tributarios en 1964 y un 1,7 por ciento en 1970.

Es útil establecer las principales características del mercado de capitales hacia fines de 1973. Los aspectos más significativos pueden resumirse en los siguientes puntos:

1. Una banca controlada directamente por el Estado a través de la compra de acciones de las empresas bancarias.
2. Una participación del sector público en el crédito bancario sobre el 79 por ciento en las operaciones en moneda nacional y superior al 90 por ciento en aquellas en moneda extranjera.
3. La fijación de tasas máximas de interés a niveles tales que en 1973 significaron una tasa real negativa del 71 por ciento.
4. Una asignación del crédito bancario disponible para el sector privado altamente discriminatoria y basada en consideraciones alejadas de los criterios de seguridad y rentabilidad.
5. Un acceso prácticamente nulo a los mercados de capitales externos.
6. Escaso incentivo al ahorro en instrumentos financieros bancarios, por la fijación de tasas y falta de procedimientos adecuados de indexación.
7. Fuertes desincentivos al establecimiento de bancos extranjeros y a las operaciones en monedas foráneas.

Esta situación estructural era relativamente explicable dado el esquema económico imperante, que tendía a una rápida y mayoritaria participación del Estado en la vida económica. Era, al mismo tiempo, consecuente con el panorama macroeconómico caracterizado por fuertes déficit fiscales y de balanza de pagos, unidos a una alta y creciente tasa de inflación.

En estas condiciones, aun cuando no hubieran existido trabas institucionales, el desarrollo del mercado de capitales era prácticamente imposible, salvo bajo la gestión y propiedad directa por parte del Estado.

En lo que se refiere al resto de las instituciones financieras no bancarias, el panorama era aun más depresivo. El volumen accionario, salvo las acciones bancarias que compraba el Estado a través de CORFO, era reducidísimo, los fondos mutuos casi no operaban, las compañías de seguros estaban considerablemente limitadas, en especial en sus inversiones y por la obligación de reasegurarse con el monopolio estatal pertinente. La previsión privada prácticamente no existía ni siquiera como tema de discusión.

En términos muy generales, el anterior panorama implicaba esencialmente dos consecuencias. Primero, una bajísima tasa de ahorro privada, especialmente en instrumentos financieros. El cuasi dinero representaba tan sólo un 2,3 por ciento del PGB. Segundo, una asignación del crédito sesgada en contra del sector privado y distribuida en forma discriminatoria. Ambos elementos atentaban contra el obje-

tivo del nuevo gobierno en cuanto a crecimiento basado fuertemente en el sector privado, utilizando activamente las facilidades que un eficiente mercado de capitales puede ofrecer principalmente en la captación de ahorros y asignación del crédito.

### LAS PRIMERAS REFORMAS

Las principales reformas tendientes a la estructuración deseada del mercado de capitales se realizaron entre 1974 y 1977. En este período se generan las bases normativas y macroeconómicas que sustentarian el crecimiento experimentado por el sistema en los años posteriores.

En el plano macroeconómico destacan las primeras evidencias del cumplimiento de las metas antiinflacionarias. Al mismo tiempo se produce una importante transformación en el sector público tendiente a reducir tanto su tamaño como el déficit. La racionalización de los gastos del sector, unida a la reforma tributaria, disminuyó el déficit fiscal y provocó una significativa reducción en la tasa de crecimiento de la emisión y, como consecuencia, en la inflación, la que descende desde un 508,1 por ciento en 1973, a un 63,5 por ciento en 1977, con una clara trayectoria hacia la estabilidad. En forma simultánea, la balanza de pagos —tradicionalmente deficitaria— cambia de signo hacia fines del período. Asimismo se produce un traspaso de numerosas empresas estatales al sector privado, lo que, además de cumplir con el objetivo de privatización, proporcionó las bases para el resurgimiento de la actividad accionaria en el país, como, posteriormente, un importante desarrollo de los fondos mutuos.

En el plano de la banca se tomaron diversas iniciativas, como la clarificación de los requisitos para constituir un intermediario financiero, la derogación de la cláusula que sólo permitía la instalación de sucursales de bancos extranjeros que en su país fuesen estatales, permitiéndose ahora la llegada de cualquiera, el establecimiento de la organización y funcionamiento de las sociedades financieras y la recomendación para fusionarse de aquellas entidades que no cumplieren con los requisitos mínimos de capital.

Además de la privatización de la banca, la modificación más importante fue la liberalización de las tasas de interés completada en junio de 1979. Simultáneamente se comienza una eliminación paulatina de la exclusividad de que gozaban algunas instituciones en la operación con instrumentos indexados y plazos determinados. En general, la dirección de estas medidas apuntaba a uniformar los derechos de las instituciones para operar con distintos instrumentos de ahorro y crédito.

En relación con lo anterior, es importante señalar que ya se comienza a discutir el concepto de multibanca como base de la legislación bancaria. Así, se llega a un estado en el cual, exceptuando limitaciones como el cumplimiento de plazos mínimos para el pago

de intereses y la emisión de instrumentos reajustables, toda institución puede emitir los instrumentos de colocación y ahorro que estima convenientes. En todo caso, en el período 1974-77 estas características afectaron con mayor propiedad a los bancos comerciales. Mayores restricciones se aplicaron a las sociedades financieras y los bancos de fomento.

Las modificaciones legales a la operatoria de la banca tendían a proporcionar a las entidades financieras los medios para buscar mayores rentabilidades mediante la emisión de nuevos instrumentos y a los ahorrantes, de protección de sus recursos ante la inflación y la posibilidad de confeccionar una cartera de activos con un adecuado equilibrio entre rentabilidad y riesgo. En estas circunstancias, las decisiones de inversión y de ahorro quedaban en manos privadas y, como tales, las acciones erradas debían enfrentarlas quienes las habían tomado. Para estos efectos resultaba crucial que la autoridad creara un clima estable y, especialmente, una claridad en las reglas del juego. Se esperaba, en definitiva, que la ampliación del espectro de modalidades de ahorro favorecería el proceso de formación de capital y, en consecuencia, el crecimiento económico.

Las medidas adoptadas, sin embargo, acarrearón paralelamente costos de importancia. Así, la universalidad para operar con instrumentos reajustables para todas las instituciones y la liberalización de la tasa de interés hicieron altamente rentables los depósitos en bancos y financieras, perjudicando a las asociaciones de ahorro y préstamos, empresas que junto al Banco del Estado tenían la exclusividad de las operaciones indexadas.

Como es sabido, el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamos (SINAP) comenzó a operar en 1960, con depósitos y colocaciones indexados. Puesto que gozaba de un cuasi monopolio en las operaciones reajustables, al acelerarse la inflación hacia 1972 y mantenerse fijadas las tasas de interés a niveles que implicaban retornos reales altamente negativos para los depositantes, su crecimiento llegó a ser considerablemente alto. El SINAP financiaba casi exclusivamente créditos a la construcción y para compra de viviendas, al tiempo que captaba dinero a corto plazo vía valores hipotecarios reajustables (V.H.R.).

En 1974, el descalce de liquidez del SINAP se hizo insostenible cuando se produjeron fuertes retiros de depósitos como consecuencia de un incremento del 200 por ciento en la tasa de interés máxima que podían pagar los bancos, como también de un cambio en la fórmula de reajustabilidad del SINAP que hizo a sus depósitos aún menos atractivos. El SINAP simplemente no pudo hacer frente a esos retiros de depósitos, ante lo cual el Banco Central inicialmente los limitó y usó sus recursos para hacerles frente.

En 1975, la Caja Central de Ahorro y Préstamos —que fiscalizaba el SINAP— comenzó a cambiar los V.H.R. por bonos hipotecarios reajustables (B.H.R.) de más largo plazo, y se elaboró un programa para liquidar activos del Sistema. Posteriormente, este esfuerzo se mostró

insuficiente, por lo cual el Banco Central emitió sus propios instrumentos, para canjearlos por los del SINAP. Asimismo, se procedió a fusionar las 21 asociaciones existentes en una sola, la Asociación Nacional de Ahorro y Préstamos (ANAP).

La segunda crisis de importancia, especialmente por sus implicancias posteriores, fue la del Banco Osorno y La Unión, en 1977. Esta institución se vio afectada en forma importante por la recesión de 1975-1976 y por las elevadas tasas de interés del período. Sin embargo, estas condiciones perjudicaron en forma similar al resto de las instituciones. Lo que afectó principalmente al Banco Osorno fue la alta concentración de su cartera de activos en créditos otorgados a sus propios dueños y a empresas relacionadas con ellos. Al experimentar estos últimos problemas de liquidez, la situación del banco se tornó crítica.

La autoridad se vio entonces en la disyuntiva de aplicar los principios económicos generales y dejar que la institución quebrara, o bien, apoyarla y cautelar los intereses de sus depositantes. Finalmente se optó por la última alternativa, principalmente por no limitar la confianza del exterior en un sistema financiero que recién se estaba desarrollando. De este modo, el 5 de enero de 1977, el directorio fue separado de sus funciones, procediendo la Superintendencia de Bancos a nombrar en su lugar un interventor. Al mismo tiempo, el Banco Central emitió una declaración en la cual manifestaba su decisión de apoyar irrestrictamente la situación financiera de la institución con el fin de que pudiera afrontar sus pasivos, garantizando así a los acreedores nacionales y extranjeros la devolución íntegra de sus depósitos y préstamos.

La insolvencia del banco puso en evidencia la existencia de un divorcio entre el proceso de liberalización y privatización del mercado de capitales y la inexistencia de adecuados mecanismos de control, en un contexto de apoyo irrestricto a un sector económico por parte del Estado.

Esta contradicción tuvo uno de sus efectos más importantes en las expectativas de los agentes económicos con respecto a la posible acción de la autoridad ante eventualidades futuras. En efecto, señalábamos como una consecuencia positiva de la proliferación de instrumentos de ahorro e inversión, la posibilidad que se le daba a un ahorrante común de poder establecer una cartera con un adecuado equilibrio entre riesgos y rentabilidad. Sin embargo, el apoyo brindado en este caso por el Banco Central hizo desaparecer, en buena medida, al riesgo como elemento pertinente en la toma de decisiones de ahorro.

En definitiva, la principal distorsión provocada por la crisis del Banco Osorno fue la eliminación de la relación inversa entre rentabilidad y riesgo, preocupándose ahora el depositante sólo de obtener el retorno más alto, pues en caso de siniestro el Estado asumiría el costo. Así, la asignación de los recursos dejó de poseer la teórica propiedad de optimalidad del sistema de mercado, orientándose ahora

los recursos hacia actividades más riesgosas, aunque no necesariamente más eficientes.

Una tercera crisis que se vivió en el período, y que puso una luz de alerta respecto de la legislación financiera, fue el desarrollo de las denominadas "financieras informales", intermediarios no sujetos a fiscalización alguna y dedicados a operaciones habituales de captación y colocación de fondos. Por diversos motivos, incluidos el fraude, la deficiente gestión y la recesión, estos intermediarios sufrieron un rápido colapso, con el consiguiente perjuicio para quienes les confiaron sus fondos. Ante esto, la autoridad modificó la legislación, señalando explícitamente que ninguna entidad puede efectuar operaciones de captación y colocación sin cumplir con diversas exigencias de capital, antecedentes morales y la autorización de la Superintendencia de Bancos.

### EL AUUGE

La economía en general, y el sistema financiero en particular, mostraron, entre 1977 y 1981, un fuerte crecimiento. Se generaron expectativas favorables, como consecuencia de la menor inflación y un marco incentivador para la expansión del mercado de capitales.

Las bolsas de valores toman un fuerte impulso en sus niveles de actividad, tanto por el mayor volumen de instrumentos transados como por un espectacular aumento en los precios de las acciones. Esto último provoca, a su vez, un interesante desarrollo de los fondos mutuos, los que arrojan fuertes rentabilidades. Al mismo tiempo, surge un mercado de pagarés de empresas, *brokers*, mediante los cuales las grandes sociedades captan fondos directamente del público.

El sistema bancario, en tanto, continúa siendo sujeto de diversas modificaciones normativas tendientes a igualar la operatoria, aspecto que culmina a fines del período en estudio, al reconocerse la completa igualdad entre bancos comerciales y de fomento. De este modo, en el sistema financiero desaparece el concepto más limitado de banco de fomento, pasando todas las instituciones a la categoría de banco comercial o financiera.

En forma simultánea con el crecimiento y transformación de la estructura económica del país, se produce no sólo un aumento en la demanda global por crédito, sino, también, una diversificación en ella. Así, se expanden rápidamente los créditos asociados al comercio exterior, los préstamos de consumo y los hipotecarios.

El aspecto más notorio del período lo constituye la fuerte expansión en la demanda por créditos. Al respecto se han planteado diversas explicaciones, de las cuales las que parecen más pertinentes son:

1. La elevada rentabilidad de los proyectos de inversión derivada de la creciente estabilidad, las notables oportunidades y la subinversión del pasado.

2. La fuerte descapitalización de las empresas como consecuencia de las políticas poco propicias para el sector privado implementadas antes de 1973 y agravadas por la recesión de 1975-1976.
3. El fuerte crecimiento del período, que implicó expectativas de incrementos sostenidos en el ingreso real y de los niveles de actividad en general. Esto es, la gente consideró que su ingreso permanente había aumentado significativamente por sobre su ingreso corriente. Entonces, al percibir que en el futuro sus ingresos serían mayores que los actuales, los distintos agentes utilizaron el endeudamiento para financiar un mayor gasto en el presente.
4. Como consecuencia de las políticas proteccionistas anteriores y de la recesión de 1975-76 se produjo una importante demanda insatisfecha, especialmente en bienes de consumo durables.

En cuanto al endeudamiento de las empresas, es pertinente recordar que su financiamiento puede provenir de la capitalización, emisión de acciones y de la obtención de créditos. Ya sea por problemas tributarios, de imperfección del mercado accionario o por consideraciones de riesgo y control de las empresas, es claro que el mecanismo de capitalización fue desechado, eligiéndose preferentemente el endeudamiento doméstico y con el exterior.

Esta significativa expansión en la demanda por crédito, tanto de personas como de empresas, implicó que, a pesar del espectacular crecimiento de las fuentes de financiamiento, tanto domésticas como internacionales, la tasa de interés se mantuviera a niveles elevados, aunque decrecientes. Esto no causó demasiados problemas mientras la economía seguía creciendo y se mantuvieron los flujos de créditos externos. Pero los altos niveles de endeudamiento, el cese de los flujos de créditos del exterior y la recesión generaron una situación insostenible para las empresas hacia fines de 1981, agravando significativamente la crisis que comenzaba.

Además de las elevadas tasas de interés, un fenómeno problemático que se presentó durante todo el período fue la fuerte concentración en el cortísimo plazo en las operaciones de captación y colocación de créditos en moneda nacional. En la práctica, estas operaciones fueron realmente de largo plazo a una tasa de interés flotante, en cuanto la mayor parte de esos depósitos y colocaciones se iba renovando cada 30 días. Sin embargo, contractualmente eran operaciones de tan sólo 30 días, por lo cual ante cualquier fluctuación del mercado se podían generar serias dificultades de liquidez, tanto a las empresas como a las instituciones financieras.

La explicación a este problema de plazos se puede encontrar en dos características que presentó el mercado. La inestabilidad en la tasa de interés, en gran parte por la alta y fluctuante inflación, y la prohibición a la banca de realizar operaciones de arbitraje entre fondos en moneda extranjera y en moneda nacional. La inestabilidad de las tasas explica la concentración en el corto plazo, por cuanto ni

demandantes ni oferentes de créditos estaban dispuestos a sufrir una pérdida de capital ante fluctuaciones en la tasa de interés. En cuanto a las restricciones al arbitraje, ello evitó que fondos baratos y a plazos largos del exterior pudieran colocarse en forma similar en moneda nacional.

Las restricciones al arbitraje obedecen al deseo de la autoridad de evitar que la banca asuma un riesgo cambiario, dado que no existían mecanismos que permitiesen cubrir operaciones en moneda extranjera. Sin embargo, cuando el riesgo es traspasado a los deudores, la banca participa en algún grado de ese riesgo, pues una devaluación puede afectar seriamente la capacidad de pago de sus deudores. En todo caso, dado el incipiente desarrollo del sistema financiero nacional, era explicable que la autoridad tratara de evitar acciones especulativas por parte de las instituciones.

El endeudamiento externo fue incentivado tanto por las razones anteriores como por la estabilidad cambiaria y de la economía en general, y, naturalmente, por la alta liquidez de los mercados externos. Cabe recordar que, junto con la liberalización de los mercados, se produjo una creciente apertura financiera al exterior, aunque se mantuvo la prohibición de operaciones a menos de dos años no vinculadas al comercio externo y encajes decrecientes para los créditos de una duración promedio entre dos y cinco años. En especial durante el período de cambio fijo el endeudamiento en moneda extranjera fue utilizado en forma preferente por las empresas por su costo relativamente bajo. Esto, sin embargo, provocó que al momento de devaluarse el peso a partir de mediados de 1982, las empresas sufrieran un fuerte impacto financiero.

Otro problema que empezó a vislumbrarse durante el período, aunque minimizado por la evolución favorable de las variables macroeconómicas, fue la concentración crediticia en empresas vinculadas a la propiedad de las instituciones financieras. El problema fundamental de este fenómeno fue que el crédito no necesariamente se otorgaba en forma competitiva entre los posibles demandantes, generándose así un mayor riesgo y una ineficiencia potencial en la asignación. Cabe al respecto indicar que la ley señalaba límites en cuanto a la proporción de créditos que una institución podía otorgar a una sola persona, natural o jurídica. Sin embargo, por el artificio aceptado por la ley de crear diversas sociedades de inversión, estos límites fueron obviados en forma sistemática. Así, se llegó a casos en los cuales instituciones financieras tenían prestada casi la mitad de sus colocaciones en empresas relacionadas (Cuadro V, pág. 146).

Está claro que el problema de la concentración pudo haberse evitado mediante una definición más operativa y amplia del concepto de crédito relacionado. Sin embargo, dado el auge del momento, ello no se consideró como un problema que mereciera demasiado esfuerzo de corrección. Por esto, recién a mediados de 1981 se modificó la Ley Orgánica de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras para considerar como administración deficiente, "cuando

la institución haya concentrado en personas naturales o jurídicas vinculadas directamente o a través de terceros, a la propiedad o gestión de la institución". En este caso, el Superintendente está facultado para dictar diversas prohibiciones que afecten a la institución en cuestión e incluso decretar su intervención o liquidación.

El sistema jurídico chileno fue, en parte importante, responsable de la incapacidad de las autoridades para evitar las señaladas políticas crediticias. Incluso en la actualidad, la autoridad sólo puede actuar por persuasión o presión para forzar a las instituciones a ser más consideradas. En casos extremos, la Superintendencia puede, por cierto, decretar la intervención o la liquidación de una institución. Pero no existen mecanismos menos drásticos que preserven efectivamente la sanidad del sistema.

### LA CRISIS

Como veíamos anteriormente, el auge de los años anteriores provocó un cambio drástico en las expectativas de los diferentes agentes, en el sentido de percibir que la época de bonanza continuaría indefinidamente. Algo similar ocurrió en diversos otros países. Esto acarreó una acumulación de deudas tanto de las personas como de las empresas y, en especial, de algunos grupos económicos que experimentaron una considerable expansión. Desde el punto de vista agregado, ello se tradujo en un incremento en la deuda externa, proceso que fue facilitado tanto por la apertura financiera como por la relativamente elevada liquidez en la banca internacional.

El endeudamiento con el sector financiero en 1979 y 1980 fue tan rápido, que el total de colocaciones creció en esos años a una tasa real promedio anual del 40 por ciento. Al mismo tiempo, el flujo de créditos externos vía Artículo 14 fue en 1979 un 56 por ciento mayor que el de 1975, y en 1980 un 103 por ciento mayor que el de 1979.

Otra forma de mirar el problema a nivel agregado es a través de la cuenta corriente de la balanza de pagos, concepto que mide el exceso de gastos sobre ingresos del país. Este exceso de gasto, considerado como porcentaje del PGB, subió de un 5,2 por ciento en 1978 a un 5,4 por ciento en 1979 y a un 7,1 por ciento en 1980.

Cabe señalar que, dado que el Sector Público estaba en equilibrio e incluso era superavitario, todo este exceso de gasto fue del sector privado.

Mientras duró la holgura financiera internacional y la economía continuaba expandiéndose, la acumulación de deudas no representaba más que un problema potencial. Las deudas se pagaban con nuevas deudas —la llamada "bicicleta"— con cargo a ingresos futuros supuestamente más altos. Este comportamiento no puede, de antemano, calificarse de irresponsable en la medida que las expectativas sobre las cuales estaba basado fueron razonables y obedecieron a evaluaciones

adecuadas de las perspectivas futuras. Muy probablemente no hubo tal irresponsabilidad general de los agentes económicos, puesto que la gran mayoría de los indicadores mostraba una evolución muy positiva y casi todas las proyecciones, tanto oficiales como independientes, eran francamente optimistas. Sin embargo, es también posible que parte importante de la banca haya adoptado una política crediticia excesivamente liberal, con una evaluación ineficaz del riesgo de sus potenciales deudores.

Ante situaciones como la antes descrita, cabe preguntarse por qué el público que depositaba sus ahorros y los acreedores externos no se preocuparon de qué hacía la banca con sus fondos. Esto es, cómo instituciones que no evaluaban adecuadamente sus préstamos, podían seguir obteniendo fondos en forma competitiva con otras entidades más conservadoras. Al respecto, pueden plantearse varios elementos que se complementaron mutuamente. En primer lugar, puede señalarse que el mismo clima de optimismo generalizado hacía percibir los proyectos como considerablemente más atractivos de lo que posteriormente resultaron. En todo caso, hacia fines de 1980 era bien difícil predecir satisfactoriamente lo que iba a ocurrir en los años siguientes con la economía mundial y con la chilena, en particular. Segundo, dada la experiencia de los años anteriores, el público percibía que la autoridad difícilmente iba a dejar quebrar un banco o una financiera. Entonces, para qué preocuparse por consideraciones de riesgo de las instituciones si, desde el punto de vista del depositante o acreedor externo, las empresas financieras eran prácticamente seguras. Esto es, para el ahorrante bastaba con verificar qué institución ofrecía la mejor tasa para decidir su inversión óptima. Tercero, el espíritu de liberalidad reinante en materias económicas llevaba a que el énfasis en el control de la banca no fuera el necesario. Cuarto, a pesar de que el esquema económico global estaba basado, en cuanto a su eficiencia, en la atomicidad de los mercados, el problema de la concentración del crédito no fue abordado cabalmente sino hasta bien entrado el proceso de crisis. Debe agregarse a esto que los organismos contralores no estaban capacitados para observar las carteras y que nunca existió, por tradición, una autoridad monetaria fuerte e independiente.

Los primeros síntomas de recesión se sintieron, aunque levemente, en el primer semestre de 1981, y ya en el semestre siguiente resultó evidente que el país había entrado en un proceso de depresión económica que podía ser relativamente importante y que implicaba una significativa caída en el ingreso real. Esta situación fue considerada con preocupación por los distintos sectores, aunque no se la consideró como grave sino hasta 1982. Al asignársele entonces un carácter meramente transitorio dentro de una tendencia favorable, las personas y las empresas reaccionaron por la vía de un incremento en sus deudas. Esto es, ante una caída en sus ingresos reales, percibida como transitoria, no se ajustó al gasto, sino que se aumentó aún más el endeudamiento para así cerrar la brecha. Este es, por supuesto, un comportamiento

perfectamente racional, dadas expectativas favorables. En particular, las expectativas de un "perdonazo" de las deudas pudo haber atrasado enormemente el ajuste. Pero al resultar equivocadas esas expectativas, ese mayor endeudamiento implicó posteriormente un costo significativamente más elevado que si el ajuste se hubiera producido de inmediato.

La acumulación de deudas en 1981 fue realmente impresionante. El déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos llegó a representar un 16,3 por ciento del PGB, el ingreso de créditos vía Artículo 14 superó a la suma de los tres años anteriores, y las colocaciones totales del sistema crecieron en un 41 por ciento en términos reales. La tasa de interés, sin embargo, subió considerablemente, agravando tanto el problema financiero como la recesión misma.

En efecto, la tasa real de interés por colocaciones de corto plazo, que se había mantenido a niveles "razonables" en 1979 y 1980 —entre un 12 y un 16 por ciento anual—, aumentó a un equivalente anual del 36 por ciento en el primer semestre de 1981 y a un 41 por ciento en el segundo. Así, en relación a los años anteriores, el costo del crédito se multiplicó entre 2 y 3 veces. ¿Cómo la tasa de interés no cayó ante tan importantes expansiones en el crédito? Porque la demanda por éste aumentó a un ritmo aún mayor que la oferta de fondos, principalmente de origen externo. Al mismo tiempo se produjeron dos fenómenos que ayudaron en forma importante: el alza en las tasas reales de interés internacionales y una inesperada caída en la tasa doméstica de inflación.

El alza en las tasas de interés en los mercados internacionales perjudicó la posición de la economía chilena no sólo a través de un impacto en las tasas domésticas, sino, también, por los mayores servicios financieros al exterior. Considerando que, aproximadamente, US\$ 15.000 millones de la deuda externa del país están a tasa variable, el alza de los intereses internacionales de 1981 costó alrededor de US\$ 420 millones, si se considera como normal el interés de 1980. Si se evalúa en términos de la tasa media de la deuda del 70, el costo adicional sería de US\$ 1.200 millones, reduciendo así más aún el ingreso. Para financiar esta caída en el ingreso real, se recurrió otra vez al aumento de la deuda, en la medida que ello fue posible.

La caída en la tasa doméstica de inflación fue causada principalmente por la política de cambio fijo —que ya entraba a su tercer año de vigencia— en condiciones en las cuales el dólar se estaba revaluando significativamente en los mercados internacionales. Las tasas de interés nominales se mantuvieron en 1981 a niveles similares a los de 1979 y 1980. Pero mientras en 1981 la tasa de inflación fue inferior al 10 por ciento, en los dos años anteriores había superado el 30 por ciento. De este modo, la tasa de interés real subió a un nivel que las empresas difícilmente pudieron soportar.

Este proceso de acumulación y "bicicleteo" de deudas y alza de tasas de interés provocó un deterioro de importancia en la posición financiera de las empresas y, por ende, en la banca. Al mismo tiempo,

los depositantes del sistema vieron que su riqueza se expandía día a día por la capitalización de los intereses. Así, a pesar de las condiciones recesivas y las intervenciones de ocho entidades financieras a fines de año, durante 1981 los depósitos a plazo crecieron un 66 por ciento en términos reales.

Para la banca, el problema puede visualizarse cabalmente comparando su balance en términos de valorización contable y económica. En términos contables, el valor de los activos bancarios correspondía, por definición, al de sus pasivos, capital y utilidades. Pero, en términos económicos, el valor de sus activos era considerablemente menor, al tiempo que sus pasivos exigibles correspondían a su valor contable. Para muchas instituciones esto implicaba que, en términos económico-financieros, el valor de sus deudas superaba con creces el de sus activos, menos el capital. Esto es, técnicamente, había instituciones virtualmente quebradas.

La primera gran manifestación de la crisis financiera se produjo en noviembre de 1981, cuando la autoridad decidió intervenir a cuatro bancos y cuatro financieras, que consideró insolventes<sup>25</sup>.

Ante esta situación la autoridad se vio enfrentada a la disyuntiva de tener que elegir un apoyo irrestricto a esas instituciones, en el sentido de hacerse cargo de sus pasivos, o bien optar por dejarlas quebrar. La primera opción implicaba un fuerte costo directo y casi inmediato, ya sea para el Fisco o para el Banco Central. La segunda podía significar una especie de corrida con un posible descalabro financiero del sistema, además de un importante costo político para el gobierno. Se optó por la opción de financiar la totalidad de los pasivos de las entidades intervenidas.

Las intervenciones de noviembre de 1981 tuvieron un costo considerable, tanto en términos crediticios para el Banco Central como para la estabilidad macroeconómica del país. En efecto, el impacto de las intervenciones en el crédito interno del Banco Central puede estimarse del orden de los \$ 100.000 millones, equivalentes a unos US\$ 2.500 millones al tipo de cambio vigente, lo que equivalía a un 66 por ciento del total de reservas internacionales existentes a fines de 1981. En términos de la emisión, la cifra equivalía a un 115 por ciento del stock de fines de ese mismo año.

Cabe recordar que en esa época la estrategia para enfrentar la recesión era la de permitir que la economía se ajustara a las nuevas condiciones por la vía de una menor demanda, ayudada por el alza en las tasas de interés, y un cambio en los precios relativos en favor de los bienes transables. El ajuste efectivamente se estaba produciendo hacia el último trimestre de 1981. Sin embargo, en condiciones de tipo de cambio fijo, una expansión del crédito tan importante difícil-

<sup>25</sup> Se intervino a los bancos de Talca, Español, de Linares y de Fomento de Valparaíso, y a las financieras Finansur, Cash, de Capitales y Compañía General Financiera.

mente era soportable ni podía ayudar al ajuste deseado. Lo propio debe decirse del sustancial aumento del gasto público.

Hacia junio de 1982, a pesar de la expansión fiscal y del Banco Central, el ajuste se estaba produciendo principalmente en materia de gasto y muy poco en precios relativos, en parte por la indexación de las remuneraciones. En este proceso ayudó bastante el cese de la entrada de créditos externos a partir de los primeros meses de 1982, lo que tendió a compensar el mayor crédito del Banco Central en cuanto a su efecto sobre la demanda agregada. La autoridad, finalmente, optó por la devaluación, la que se realizó el 14 de junio, al subirse el valor del dólar en un 18 por ciento. Al mismo tiempo, se eliminó la cláusula de reajuste automático para el sector que no negociaba colectivamente y se bajó el "piso" para convenios colectivos.

Sin duda alguna la devaluación ayudó a los ingresos de diversos sectores, especialmente los exportadores y sustituidores de importaciones. Pero para quienes tenían deudas en moneda extranjera el panorama se vio severamente ensombrecido. Más aún, la política cambiaria se tornó inestable, incluso experimental. La devaluación de junio fue seguida a partir de agosto de una política de cambio libre, aunque con fuertes intervenciones del Banco Central. El dólar subió sobre los \$ 60 en agosto, con fuertes variaciones día a día. Posteriormente se fijó una banda para el dólar, con restricciones al acceso al mercado oficial. Finalmente se optó por un mecanismo de tipo de cambio plenamente indexado. En términos de variación, entre mayo de 1982 y mayo de 1983, el valor del dólar había subido en más de un 100 por ciento.

La devaluación agravó la crisis financiera por diversos motivos. El principal es que afectó casi irremediamente a los deudores en moneda extranjera, que eran quienes habían podido escapar del alza de las tasas de interés en moneda nacional. Así, todos los deudores vieron que sus pasivos se multiplicaron rápidamente a más del doble. Segundo, se perdió en forma importante la confianza en la autoridad, la que había insistido durante tres años en el enorme daño que experimentarían el país si se abandonaba la política de cambio fijo. Tercero, se generó una especie de corrida contra el peso, que quitó depósitos al sistema y reservas internacionales al Banco Central, haciendo a toda la economía más inestable.

Hacia fines de 1982, la crisis financiera fue extendiéndose a los más diversos sectores, para alcanzar a la mayor parte de la banca privada del país. En particular, los dos mayores grupos económicos entraron en una situación prácticamente insostenible. De este modo, el 13 de enero de 1983 la autoridad decidió la intervención de 5 bancos, incluyendo los dos privados más grandes, la liquidación de dos bancos y una financiera y la designación de inspectores delegados en otros dos bancos. De este modo, el control del Estado pasó a representar un 65 por ciento del total de crédito del sistema financiero de diciembre de 1982.

Como hemos visto, la banca experimentó una caída generalizada en su posición financiera, reflejo directo de la situación de sus deudores. Ante esto la autoridad fue adoptando diversas medidas tendientes a mejorar este panorama. En particular, destacan el sistema de dólar preferencial, el programa de venta de cartera al Banco Central y el sistema de renegociación de deudas. El primero es una ayuda directa a los deudores en dólares, aunque reducida por un cambio en el sistema. La segunda es sólo un mecanismo para diferir contablemente las pérdidas de la banca. El tercero, tal vez el más significativo, representa un alivio para los deudores, especialmente los pequeños y medianos, quienes vieron reducida su carga financiera.

Pero, a pesar de los mecanismos de ayuda, el problema financiero aún subsiste, y difícilmente puede resolverse en forma automática. La banca intervenida tiene perdido algunas veces su capital. La banca nacional, algo más que su capital. La cartera riesgosa alcanza a un 15 por ciento del total de colocaciones, aproximadamente un 150 por ciento del capital y reservas del sistema. Una decisión definitiva es, sin duda, altamente deseable.

En síntesis, el sistema financiero chileno experimentó en la década 1973-1983 una de las transformaciones estructurales más importantes de su historia. Pasó con una extraordinaria rapidez de una modalidad altamente estatista y regulada a otra en la cual la libertad fue la tónica imperante. Se liberó la tasa de interés, se privatizaron la banca y el sistema previsional, se abrió la economía a los mercados de capitales externos, se establecieron numerosas entidades financieras nacionales y extranjeras, se crearon múltiples instrumentos de ahorro e inversión financiera y se multiplicaron los fondos mutuos. Cuantitativamente, las captaciones del público, el endeudamiento externo y el crédito al sector privado crecieron a tasas sin precedentes.

El liberalismo en la banca fue, sin embargo, muy parcial y considerablemente menor que el aplicado al resto de los sectores. Las regulaciones fueron mayores y la apertura al exterior más lenta y limitada que la apertura comercial. Pero el principal alejamiento con respecto al liberalismo fue el apoyo casi irrestricto que el Banco Central brindó a la banca cada vez que enfrentó problemas de solvencia o liquidez. Para los ahorrantes internos y la banca externa, las instituciones financieras eran prácticamente seguras, aun cuando socialmente fueron riesgosas. Esto permitió, junto con un control inadecuado de la banca, el que las políticas crediticias fueran más arriesgadas que lo socialmente conveniente.

Este fue, sin duda, el punto álgido del proyecto de liberalización financiera y el que señala la necesidad de que la comunidad elija qué sistema financiero desea tener. Por un lado, puede optar por una banca libre, en que tanto costos como beneficios recaen estrictamente en los participantes, es decir, deudores, acreedores y la banca misma. O bien, puede optar por una banca privada pero protegida, sujeta a estrictos controles, especialmente en sus carteras de activos. Lo que no es deseable ni desde un punto de vista de eficiencia ni desde uno

de justicia es que los beneficios sean privados, pero los costos los asuma toda la sociedad. Esto es, un sistema híbrido, parcialmente libre y desregulado, es esencialmente inestable y no permite el logro de los objetivos deseados de elevar el ahorro nacional y mejorar la calidad de la inversión. El diseño de un buen sistema financiero debe, necesariamente, partir definiendo este problema crucial.

En relación a lo anterior, a principios de 1984 la autoridad dio un paso realmente significativo al anunciar un programa de normalización financiera. Esto, en términos muy generales, implica que el Banco Central compra los créditos riesgosos a las instituciones financieras con recursos frescos. Estos los deben destinar a pagar los créditos de urgencia que mantengan con el instituto emisor, si es que los tienen. Los remanentes deben invertirse en pagarés a cuatro años del Banco Central, que rinden una rentabilidad real positiva similar a la de mercado. Al mismo tiempo, las instituciones deben recomprar esos créditos riesgosos, utilizando para ello todos sus excedentes. Esto es, son los accionistas los que, al no obtener dividendos, cancelarán el crédito otorgado por el Banco Central. De este modo se logra el objetivo de estructurar una banca privada sólida y competitiva, sin tener que dar un subsidio demasiado importante a sus dueños.

## ANEXO

## CUADRO I

## INDICADORES FINANCIEROS

(en millones de pesos de diciembre 1983)

Año	Dinero Sector Privado	Cuasi dinero Sector Privado	Emisión Contable	Colocaciones al Sector Privado		
	MI °	Q °	E °	M/N °	M/E US\$/1983 °°	M/E US\$ co- rrientes
1960	26.652	11.446	17.577	27.878	363	115
1961	29.381	13.590	19.360	33.481	536	169
1962	31.526	17.196	24.595	44.124	205	65
1963	30.452	15.249	24.075	42.467	165	52
1964	29.186	13.770	22.127	38.366	177	56
1965	36.263	13.906	25.576	42.725	226	73
1966	43.770	15.556	34.932	44.990	228	76
1967	47.322	19.565	36.575	48.507	242	81
1968	48.664	19.674	37.998	50.682	246	84
1969	52.573	21.166	40.307	50.793	225	80
1970	60.773	22.728	55.439	52.320	212	78

Año	Dinero Sector Privado	Cuasi dinero Sector Privado	Emisión Contable	Colocaciones al Sector Privado		
	MI °	Q °	E °	M/N °	M/E US\$/1983 °°	M/E US\$ co-rientes
1971	101.310	33.373	89.163	69.358	137	52
1972	113.056	31.022	117.667	87.548	88	35
1973	97.651	20.835	110.733	82.679	178	80
1974	64.049	21.333	81.772	42.349	283	151
1975	44.814	25.985	55.986	40.584	307	179
1976	44.227	42.788	75.896	60.584	557	340
1977	59.539	79.606	102.507	126.499	1.243	805
1978	78.061	124.097	123.281	208.757	2.087	1.458
1979	93.105	184.475	136.184	293.687	2.432	1.913
1980	109.911	215.922	141.899	407.737	3.974	3.564
1981	114.712	398.575	131.284	471.247	5.673	5.549
1982	102.987	421.330	97.251	789.314	5.289	5.289
1983 <sup>1</sup>	102.058	304.810	73.680	817.122	3.826	3.790

Fuentes: Banco Central de Chile, *Indicadores Económicos y Sociales, 1960-1982*.  
Banco Central de Chile, *Boletín Mensual*.

° Información en promedio de saldos de fines de mes.

°° Cifras deflactadas por el IPM de EE.UU.

<sup>1</sup> Cifras provisionales.

## CUADRO II

TASAS DE CRECIMIENTO REALES AGREGADOS FINANCIEROS (%)  
(tasas equivalentes anuales)

Período	MI	Q	E	Colocaciones al Sector Privado	
				M/N	M/E
1960-1970	8,6	7,1	12,2	6,5	- 5,2
1970-1973	17,1	- 2,9	25,9	16,5	- 5,7
1973-1983	0,4	30,8	- 4,0	25,7	35,9
1973-1975	- 32,3	11,7	- 28,9	- 29,9	31,3
1975-1977	15,3	75,0	35,3	76,5	101,2
1977-1981	17,8	49,6	6,4	38,9	46,2
1981-1983	- 5,7	- 12,6	- 25,1	31,7	- 17,9
1960-1973	10,5	4,7	15,2	8,7	- 5,3
1960-1983	6,0	15,3	6,4	15,8	10,8

Fuentes: Cuadro I.

**CUADRO III**  
RELACIONES AGREGADOS FINANCIEROS A  
PRODUCTO GEOGRAFICO BRUTO (%)

Periodo	M1 PGB	Q PGB	E PGB	Col. M/N PGB
1960-1970	7,86	3,39	6,00	8,86
1970-1973	11,10	3,28	11,05	8,68
1973-1983	5,62	9,68	7,05	17,85
1973-1975	6,83	2,23	8,17	5,55
1975-1977	4,30	4,10	6,65	6,29
1977-1981	5,12	10,86	7,46	21,33
1981-1983	5,87	20,63	5,50	38,70
1960-1973	8,78	3,39	7,35	8,95
1960-1983	7,25	6,32	7,01	13,03

Fuente: Banco Central de Chile, *Indicadores Económicos y Sociales*, 1960-1982.

**CUADRO IV**  
DEUDA EXTERNA<sup>1</sup> Y TASAS DE INTERES INTERNACIONALES  
(en millones de US\$ y %)

Periodo	Deuda Externa *	% Privada	Tasa Libor Promedio
1960	622	35,7	4,07
1961	795	41,5	3,92
1962	989	43,1	4,02
1963	1.148	39,0	4,08
1964	1.299	37,3	4,48
1965	1.469	34,0	5,01
1966	1.597	33,8	6,40
1967	1.772	30,2	5,71
1968	2.090	30,3	6,58
1969	2.547	30,2	9,79
1970	2.767	19,8	8,47
1971	2.746	16,1	6,80
1972	3.002	13,8	5,86
1973	3.261	12,2	9,32
1974	4.026	11,0	11,11
1975	4.267	15,7	7,64
1976	4.274	18,7	6,12
1977	4.510	22,0	6,42
1978	5.923	26,5	9,18
1979	7.507	36,4	12,14
1980	9.413	49,9	13,96
1981	12.553	64,8	16,77
1982	13.892	62,8	13,58
1983	14.832	54,9	9,91

Fuente: Banco Central de Chile, *Indicadores Económicos y Sociales*, 1960-1982.

\* De mediano y largo plazo.

**CUADRO V**  
**CONCENTRACION DE CREDITOS EN**  
**DEUDORES RELACIONADOS**

<i>Institución</i>	<i>Créditos relacionados como % del total de colocaciones</i>		
	<i>Junio 1982</i>	<i>Diciembre 1982</i>	<i>Junio 1983</i>
1. Banco Santiago <sup>1</sup>	44,1	42,3	49,5
2. Banco BHC <sup>2</sup>	28,2	27,4	—
3. Banco Nacional <sup>3</sup>	29,1	25,7	26,9
4. Financ. Ciga <sup>2</sup>	26,3	24,1	—
5. Bco. Colocadora <sup>1</sup>	23,4	23,8	25,4
6. Bco. Internacional <sup>1</sup>	20,1	22,8	4,1
7. Financ. Fusa	21,0	22,5	15,4
8. Financ. Corfinsa	19,3	20,8	19,6
9. Banco de Chile <sup>1</sup>	16,1	18,6	21,0
10. Banco BHIF <sup>3</sup>	17,1	18,5	20,2
11. Financ. Fintesa <sup>4</sup>	14,9	15,4	—
12. Banco Edwards	15,9	14,9	14,9
13. Banco Sudamericano	13,0	14,8	17,9
14. Banco Concepción <sup>1</sup>	17,0	12,2	12,2
15. Bco. Créd. e Invers.	8,6	11,9	10,1

Fuente: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, *Revista Información Financiera*, diciembre 1982, julio 1983.

<sup>1</sup> Intervenido el 13.01.83.

<sup>2</sup> Declarado en liquidación el 13.01.83.

<sup>3</sup> Con Inspector Delegado desde el 13.01.83.

<sup>4</sup> Fusiónada con la Financiera Latinoamericana de Desarrollo y el Banco Empresarial de Fomento. La nueva institución se denominó Banco del Desarrollo.

## EL SECTOR FISCAL Y EL PUBLICO <sup>26</sup>

### LA SITUACIÓN DURANTE LA UNIDAD POPULAR

El gasto fiscal total en 1973 (Cuadro I del Anexo, pág. 159) era de 4.858 millones de dólares del año 1976; su crecimiento real fue de 73 por ciento entre 1970 y 1973 y la tasa de crecimiento promedio anual de aproximadamente 21 por ciento, aunque los aumentos se concentraron en 1971 con 29 por ciento y 1973 con 36 por ciento. El pago del servicio de la deuda cayó significativamente en los años 1972 y 1973, representando un 34 y un 40 por ciento, respectivamente, de lo cancelado en 1971. Esto fue posible debido al proceso de renegociación de la deuda. Según la Exposición de Hacienda de octubre de 1973, la deuda pública en ese año era de 90.100 millones de escudos.

Los ingresos fiscales totales fueron, en 1973, de 2.187 millones de dólares del año 1976 y su nivel para el período 1971 a 1973 fue siempre

<sup>26</sup> Queremos agradecer la colaboración prestada en esta sección por el economista señor José Yáñez.

inferior al observado en 1970. Los ingresos siguieron una tendencia decreciente desde 1970 a 1972 y aumentaron ligeramente en 1973. La tasa de variación promedio anual, 1971-73, fue un decrecimiento de 4 por ciento. La recaudación tributaria creció sustancialmente en 1971, 21 por ciento con respecto a 1970, para en seguida caer fuertemente en 1972 en 14 por ciento.

La composición de la recaudación tributaria total no cambió en forma apreciable. Los impuestos directos fueron alrededor de un 31 por ciento del total y los indirectos un 69 por ciento. El rubro de ingresos que se vio más alterado en el período fue el proveniente del cobre cuya recaudación cayó en 1972 a un 14 por ciento de lo percibido en 1971, para llegar a un 6 por ciento en 1973. El resto de los ingresos fiscales sufrió una baja importante en 1971 y una recuperación apreciable en 1973.

Como resultado de las trayectorias seguidas tanto por los ingresos, como por los gastos fiscales, se fue generando un déficit creciente. La tasa de aumento del déficit fue extraordinariamente acelerada, con respecto al alcanzado en 1970; en 1971 más que se cuadruplicó, en 1972 más que se quintuplicó y en 1973 fue superior en más de nueve veces. Otra forma de apreciar estas magnitudes es tomar la proporción entre el déficit y el gasto fiscal total. En 1970 fue 10,4 por ciento, 34,3 por ciento en 1971, 41,8 por ciento en 1972 y 55,0 por ciento en 1973. Es decir, en 1973 más de la mitad del gasto no era cubierto con los ingresos propios del gobierno.

Para tener una visión alternativa de las cifras descritas, en el Cuadro II del Anexo (pág. 160) se aprecian las magnitudes de gastos, ingresos y déficit fiscal como porcentaje del gasto del producto geográfico bruto. Ampliamente sabido es el hecho de que el financiamiento del déficit fiscal se hacía fundamentalmente con emisión de dinero. Lo propio ocurría con varias instituciones públicas descentralizadas, las más importantes de las cuales eran la Empresa de Comercio Agrícola, la Corporación de Reforma Agraria, la Corporación de Fomento de la Producción y la Empresa de Ferrocarriles del Estado.

Entre 1971 y 1973 el tamaño del sector público creció enormemente, así como su intervención económica. Esto se produjo, entre otras formas, vía la creación de la llamada área de propiedad social y mixta, que consistió en el traspaso de las empresas privadas a manos del gobierno. Luego de esto se desencadenó un mal manejo administrativo de las empresas, lo que llevó a resultados reales y financieros desastrosos con pérdidas crecientes. La idea de formar el área social era, entre otras, que sus empresas generarían excedentes que en parte financiarían los planes económicos y sociales del gobierno.

Un indicador parcial del crecimiento del tamaño del sector público es la razón entre el gasto fiscal total y el gasto del producto geográfico bruto. En 1970 esta relación fue de 26,4 por ciento, para subir a 44,9 por ciento en 1973.

## POLÍTICA PÚBLICA DEL DECENIO

Las políticas fiscales seguidas en el período 1973-83 se encuentran enmarcadas dentro de los siguientes objetivos. Reducir la inflación, que se explicaba por los enormes déficit fiscales y de las empresas públicas. En segundo lugar, instaurar una economía de mercado, para lo que fue necesario restringir el tamaño del sector público a través de la reducción del gasto fiscal y el traspaso de las empresas al sector privado, de manera que el gobierno cumpliera un papel subsidiario. Este consistía en la provisión de ciertos bienes y servicios que el mercado no es capaz de entregar en condiciones apropiadas, dando mayor énfasis al gasto social y mejorando la eficiencia en el uso de los recursos por medio de la eliminación de una serie de distorsiones creadas por el sistema tributario, subsidios e ineficiencias en la administración de las diversas instituciones del sector público. Por último, se trataba de promover el crecimiento exigiendo una rentabilidad aceptable a los proyectos de inversión del sector público, especialmente en infraestructura y proyectos sociales.

Entre los años 1974 a 1976 se redujo el gasto público mediante varios mecanismos. Se disminuyó el número de funcionarios del sector público —47.198 funcionarios en el año 1974—, se incentivó el traslado voluntario de empleados públicos al sector privado mediante el plan del pequeño empresario, se facilitaron las jubilaciones a quienes estaban en condiciones de hacerlo, se vendieron empresas pertenecientes al Estado que eran administradas por CORFO, se eliminaron subsidios como el de la bencina y otros gastos considerados no esenciales.

Por el lado de los ingresos se aumentaron los provenientes de impuestos (la libertad de precios incrementó la recaudación del impuesto a las ventas), se alzaron las tasas del impuesto a la renta, se corrigió y exigió el cumplimiento de las obligaciones tributarias, se reforzó la labor de fiscalización de los impuestos para atacar su evasión y se establecieron fuertes sanciones (incluso prisión) para los infractores. Al mismo tiempo aumentaron los ingresos no tributarios y se determinó el autofinanciamiento de las empresas públicas.

Respecto de la tributación conviene destacar lo siguiente para el período 1974-76:

- a) Reducción de la recaudación por concepto del impuesto inflación por ser altamente desestabilizador de la economía, regresivo y provocador de innumerables distorsiones en la asignación de recursos y tener un alto costo en bienestar.
- b) Rebaja de los aranceles aduaneros para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos nacionales, terminar con la protección discriminatoria que había para los distintos sectores productivos, estableciéndose un arancel parejo al cabo de un tiempo. El arancel sería sólo un instrumento para garantizar un nivel dado de

protección y no para conseguir otros objetivos como restringir importaciones no necesarias, aumentar la recaudación tributaria, etc.

- c) Eliminación del impuesto patrimonial a contar del año 1975.
- d) Eliminación del impuesto a las ganancias de capital, algunas de las cuales pasan a formar parte de la base del impuesto a la renta de primera categoría y otras a constituir renta no gravable.
- e) Incorporación del concepto Unidad Tributaria, para mantener el valor real de la escala progresiva del impuesto único al trabajo y global complementario.
- f) Uniformación de la escala progresiva del impuesto único al trabajo y global complementario.
- g) Gravación por igual de las utilidades retenidas y distribuidas de las sociedades anónimas y en comandita por acciones.
- h) Corrección del impuesto a la renta para que la base en las empresas sean las utilidades reales y no las nominales, para evitar su descapitalización.
- i) Implantación del impuesto al valor agregado, sustituto del impuesto a la compraventa, el cual producía una serie de distorsiones en la asignación de recursos. El IVA eliminó el efecto piramidación del impuesto a la compraventa y la integración vertical de las empresas debida a motivos tributarios. Además permitió precisar con exactitud la devolución de impuestos a los exportadores y dificultó la evasión.
- j) Incorporación del sistema bancario como un medio para recolectar los ingresos públicos y facilitar el cumplimiento de las obligaciones de aquellos que deben al Estado.
- k) Definición del papel de los incentivos tributarios para promover el desarrollo regional y sectorial. Se eliminaron algunos y se modificaron otros, considerando que las leyes de desarrollo local deben aplicarse a todas las actividades de la región y que las por sector deben ser generales en el mismo, independientes de la región en que ellas toman lugar y por tiempo definido.

Por el lado del gasto, además de su reducción general destacan:

- a) Implantación de la Escala Unica de Remuneraciones, con el objeto de eliminar las diferencias del personal que tiene la misma posición, oficio o profesión en las varias instituciones del sector público, y definir clara y explícitamente la relación que debería existir entre remuneraciones para las diferentes posiciones y grados en los servicios.
- b) Creación del Plan de Empleo Mínimo, como paliativo al problema del desempleo que se produce a partir de 1974.

- c) En cuanto a las empresas públicas: eliminación de las tarifas especiales y exenciones tributarias, pago del costo del capital que reciben y deber de hacer depreciación. Se terminó con las discriminaciones entre empresas públicas y privadas.
- d) Definición de una política de inversión pública que aumente la eficiencia, seleccionando los proyectos más rentables, que generen más trabajos directos e indirectos, redistribuyan ingresos (proyectos en educación, salud y vivienda) y promuevan el desarrollo regional.
- e) Estudio y puesta en marcha de la reasignación del gasto fiscal hacia el denominado gasto social. Se busca disminuir el gasto en la educación superior o universitaria.
- f) Comienzo de los estudios para modificar el sistema de seguridad social.

Otras políticas fiscales que se destacan son:

- a) Emisión de bonos del Tesoro para permitir al gobierno una fuente de financiamiento alternativa, proveer al Estado de una herramienta adicional para administrar la política fiscal y ayudar al desarrollo del mercado de capitales.
- b) Ampliación del presupuesto fiscal para estructurar un presupuesto único para el sector público, facilitando la administración y el control.
- c) Financiamiento de un fondo para el desarrollo regional y otro para el financiamiento municipal cambiando el criterio de asignar fondos por sector.
- d) Creación de un sistema de evaluación y control de la inversión a nivel de proyecto, para asegurar la eficiencia en el uso de los recursos públicos.
- e) Establecimiento de un sistema contable uniforme que facilita el control y la producción de información para un mejor manejo administrativo.
- f) Eliminación de las cuentas extrapresupuestarias y los ingresos para propósitos especiales.

El haber examinado en detalle las medidas de política fiscal tomadas entre los años 1974-76, se debe a que ellas definen el marco que prevalecerá en los años siguientes. Posteriormente, estas medidas se mantienen, perfeccionan y ponen en práctica.

En los años siguientes se insiste en tratar de mantener el gasto a un nivel más bajo, y los mayores recursos se preferirá traspasarlos al sector privado a través de reducir la tributación. El logro de una distribución del ingreso más justa se consigue a través del mecanismo

tributario y, fundamentalmente, mediante la asignación del gasto público a la inversión social.

Por el lado tributario se producen modificaciones que tiendan a hacer el sistema más eficiente, simple y equitativo. Se sigue en el proceso de eliminación de las excepciones a las bases de los impuestos y así se integran los servicios a la base del IVA y lo mismo ocurre con los alcoholes y otros productos que inicialmente se mantenían exentos. Se rebajan moderadamente las tasas del impuesto a la renta y se disminuyen las cotizaciones previsionales. Por último, se acaba de dictar una nueva reforma que reduce el impuesto a la renta e incentiva la inversión y el ahorro.

La previsión sufre una reforma sustancial cambiándose el esquema de reparto por uno de capitalización.

En vivienda, el gobierno abandona su papel de productor y pasa a ser un contratante. Se busca ir sólo en ayuda de la erradicación de la extrema pobreza y nace un programa de viviendas sociales destinado a este sector. Hay una reforma en la estructura institucional del sector vivienda y desaparecen instituciones como la CORVI, CORHABIT, CORMU y COU, siendo reemplazadas por los Servicios de Vivienda y Urbanismo regionales (SERVIU).

En educación se cambia el énfasis en la asignación de los recursos y se da una mayor prioridad a la educación prebásica y básica, restringiendo la superior universitaria. También hay un cambio en la estructura institucional del sector. Las escuelas de educación profesional y técnica se traspasan a instituciones del sector privado, para guiar esta educación a la producción de egresados que necesita el mercado laboral. Las escuelas primarias y secundarias tienden a traspasarse a las municipalidades para que éstas las administren.

En salud se produce igualmente una reforma institucional, desapareciendo el Servicio Nacional de Salud y el Servicio Médico Nacional de Empleados. Se sustituyen por el Fondo Nacional de Salud, el cual lleva la parte financiera del sector, el Instituto de Salud Pública, la Central de Abastecimientos del Sistema Nacional de Salud y los Servicios de Salud que otorgan las prestaciones médicas. Por otro lado, algunas funciones de salud se traspasan al manejo municipal.

En asistencia social se otorga prioridad a los programas que actúan como paliativos al problema de la desocupación. Continúa actuando el PEM, se renueva el subsidio a la contratación adicional de mano de obra y se crea el Programa de Ocupación para Jefes de Hogar.

Se efectúan estudios y se hacen modificaciones al sistema de administración de justicia, se introducen mejoras al sistema de protección de menores, cárceles y libertad vigilada de los reclusos.

En resumen, el gobierno tiende a concentrarse en las funciones que le son propias (Cuadros III y IV, págs. 161 y 162).

## RESULTADOS DE LA POLÍTICA

El principal objetivo buscado, la reducción del déficit fiscal, se logró en forma bastante rápida. Tomando como punto de referencia el año 1973, en que se tuvo el déficit más alto, éste descendió en 57 por ciento en 1974, en 91 por ciento en 1975, en 96 por ciento en 1978, para tener superávit entre los años 1979 a 1981.

La reducción del déficit en los primeros años se consiguió a través de una drástica disminución del gasto y un cierto incremento de los ingresos. Durante el período considerado los gastos totales cayeron persistentemente hasta el año 1976, para comenzar de nuevo a crecer y llegar en 1981 y 1982 a niveles muy parecidos a los de 1971. Los ministerios que se vieron más restringidos fueron Obras Públicas, Vivienda y Agricultura, especialmente en sus gastos de capital, lo cual se tradujo en una caída de la inversión fiscal. Los ingresos totales subieron en alrededor de 9 por ciento en 1974 con respecto a 1973, para quedar estables hasta 1976. A partir de ese momento, los ingresos aumentan sostenidamente hasta el año 1981. Los ingresos tributarios, que constituyen la principal fuente de financiamiento del gasto fiscal, siguieron una trayectoria muy similar a la de los ingresos totales. Por lo tanto, la reducción del déficit fiscal se alcanzó vía disminuir el gasto fiscal, más que aumentando los ingresos.

La conclusión del párrafo anterior está de acuerdo con el segundo objetivo que se propuso alcanzar, que fue la reducción del tamaño del sector público. Además, el traspaso de empresas bajo control estatal fue muy importante, y de 464 empresas que en el año 1973 fueron consideradas no estratégicas, 394 habían sido vendidas hasta 1979. En 1983 todavía existen algunas empresas públicas para las que se está preparando su traspaso al sector privado.

Al medir el tamaño del sector público como el porcentaje que representan los gastos fiscales totales dentro del PGB<sup>27</sup>, vemos que se fue reduciendo hasta el año 1979, en que alcanzó prácticamente la mitad de 1973. Posteriormente, éste vuelve a crecer, y en 1982 se encuentra acercándose al tamaño de los años 1971 y 1972. Por cierto que este crecimiento en los años actuales tiene una característica distinta de aquellos de comienzos de la década del 70. Los déficit actuales que acompañan al mayor gasto son relativamente menos significativos que los anteriores y ello indica que las presiones inflacionarias que se generaron en períodos pasados fueron extraordinariamente más fuertes que las recientes.

<sup>27</sup> Debido a la carencia de información para conseguir armar la cobertura institucional del sector público, definida desde el punto de vista económico, es que se prefiere trabajar sólo en el sector fiscal. Este solamente abarca una parte del sector público. Para el período 1965 a 1972 el gasto fiscal representó un 52,9 por ciento, en promedio, del gasto público.

La política tributaria ha contribuido a que el sistema sea más simple, eficiente y equitativo. La reforma tributaria del año 1975 eliminó impuestos que introducían distorsiones en la asignación de recursos (compraventa), ha colocado otros que generan menos distorsiones (IVA), se han reducido otros (aranceles) y suprimió muchas de las excepciones que tenían los impuestos de períodos anteriores y los tratamientos tributarios especiales, que facilitaban la evasión. Las modificaciones posteriores han continuado en la línea de terminar con las excepciones, deducciones y tratos especiales.

El impuesto a la renta ha sido modificado de tal forma de no ser afectado por la inflación (corrección monetaria) y reducir el tratamiento discriminatorio a las diferentes fuentes de ingreso. Las disposiciones legales se han refundido en textos en los cuales se ha buscado la simplificación de éstas y así, por ejemplo, el impuesto a los actos jurídicos ha visto reducido sustancialmente el número de actos afectados. La equidad del sistema tributario se ha mejorado por medio de un más eficiente control del pago de los impuestos, aumento de los contribuyentes exentos del impuesto a la renta y modificaciones de los textos legales que terminaron con diversas discriminaciones. Los ingresos tributarios per cápita, que aumentaron en 1973 y 1974, decayeron hasta 1976, para en seguida crecer en forma continua, muestran una menor carga directa para los contribuyentes chilenos durante algunos años del período analizado. Sin embargo, esta carga vuelve a subir en 1980 a los niveles que tuvo en 1973 (Cuadro V, pág. 163).

El endeudamiento del sector público se ha reducido, principalmente a través de no conceder el aval del Estado a los préstamos solicitados por el sector privado. El endeudamiento directo menor del gobierno se ha volcado hacia el mercado nacional, colocando documentos (pagarés de Tesorería) entre los agentes económicos chilenos. Cuando han existido disponibilidades en la Caja Fiscal se ha adelantado el servicio de la deuda, tal como ocurrió en los años 1980 y 1981. Posteriormente, todo cambió al renegociarse la deuda externa en 1983 e iniciarse los convenios con la banca internacional y el Fondo Monetario.

Los ingresos previsionales disminuyeron considerablemente a partir de la vigencia de la reforma, por cuanto éstos empiezan a pasar a manos del sector privado y el Fisco se queda sólo con los gastos. Como la diferencia entre los ingresos y los gastos previsionales es negativa y varias veces superior al déficit del sector público, ella ha implicado un mayor esfuerzo en conseguir ingresos y rebajar gastos.

Los ingresos en moneda extranjera, que provienen principalmente del cobre, ya sea en la forma de impuestos o participación en los excedentes generados, han tenido una gran variabilidad, derivada de las fluctuaciones en el precio de este metal. El precio del cobre en la década del 70 y lo que va transcurrido de la del 80 se ha mantenido relativamente bajo en relación a períodos anteriores. Estos ingresos se usan de preferencia para la cancelación del servicio de la deuda,

el cual fue de 451 millones de dólares, en promedio, para el período 1974-1980, de 209 millones de dólares para el período 1971-1973 y de 234 millones de dólares en los años 1981 y 1982.

Por el lado de los gastos, ha ocurrido una reasignación muy clara desde las funciones económicas hacia el llamado gasto social.

La causa de la nueva orientación del gasto fiscal, sin lugar a dudas, ha sido el rol subsidiario que se le ha conferido al gobierno. En la medida que éste se ha ido retirando de las actividades de producción, el gasto social y defensa han ido adquiriendo una importancia creciente.

Una vez que el problema inflacionario fue reducido a niveles aceptables, el gobierno debió volcar su atención a otro, la desocupación. Al mismo tiempo, se ha dedicado a combatir la extrema pobreza que se arrastra de largos períodos anteriores.

En lo relativo a la desocupación, se creó el Plan del Empleo Mínimo, por intermedio del cual se otorga un subsidio en dinero a los desocupados que se adhieren a él. El PEM existe desde el año 1974 y no ha sido posible reducirlo hasta fines de 1983, en que se inicia su eliminación. El año 1982 se estableció el Programa de Ocupación para Jefes de Hogar (POJH), que da empleo a trabajadores que cumplen ciertos requisitos, con una remuneración superior a la del PEM y fijando diferentes categorías ocupacionales. Ambos programas mantienen un número significativo de trabajadores ocupados, y en mayo de 1983 la cifra superaba las 500.000 personas. Además se estableció a comienzos del período el subsidio de cesantía para los obreros, se han otorgado subsidios a la contratación adicional de mano de obra, se redujeron las cotizaciones previsionales de cargo del empleador, que actuaban como un impuesto a la contratación de mano de obra, se han subsidiado actividades que son intensivas en trabajo, como la forestación y otras, y se ha promovido la capacitación de los trabajadores.

El gasto social total<sup>28</sup> (Cuadro IV, pág. 162) alcanzó en 1972 a 1.592 millones de dólares del año 1976, luego decreció hasta 1975, para comenzar a aumentar el año siguiente, primero muy lentamente y después más rápido. Sólo en el año 1981 la cifra de gasto social vino a superar la de 1972. Sin embargo, como consecuencia de la caída del gasto fiscal, la importancia relativa del gasto social dentro del total, excluido el servicio de la deuda, fue creciente a partir del año 1974. Como dato curioso, cabe señalar que la importancia relativa más baja se dio en 1973, a pesar de que su nivel absoluto sólo fue superado en 1980.

<sup>28</sup> Los comentarios siguientes se refieren al gasto social fiscal, que es el aporte que hace el Fisco a las instituciones encargadas de estas funciones. El análisis habría sido más completo si se hubiese incluido una serie de gasto social público, pero desafortunadamente no se dispone de dicha información. Se recomienda leer el trabajo de J. Marshall *El gasto público en Chile: 1969-1979*, Colección Estudios CIEPLAN 5, 1981.

En el período estudiado, el gasto social más importante es en educación, el cual ocupó un poco más de un tercio de los recursos. Su nivel más bajo se dio en 1975, para luego crecer en forma continuada, a pesar de lo cual todavía no se supera el nivel del año 1972. Es necesario destacar, sin embargo, que la inversión privada en el sector ha crecido rápidamente. A partir de 1979, el gasto fiscal en educación pierde persistentemente su importancia relativa y al interior del mismo ha ocurrido una reasignación, desde la educación superior universitaria hacia la prebásica y básica.

El segundo ítem de gasto social más significativo es en previsión, el que representa aproximadamente un 20 por ciento de estos recursos. Su importancia relativa es creciente desde 1976 y en 1982 abarca más de un tercio del gasto social total. Por lo tanto, su nivel crece en forma apreciable. Esto se debe, entre otras causas, a la reforma previsional.

El tercer ítem de gasto social más importante es en salud, con alrededor de un 15 por ciento de los recursos totales. Este tenía una importancia relativa bastante grande hasta el año 1973, 22 por ciento del total, y luego decrece hasta llegar a 10 por ciento en 1982. Este gasto descendió hasta 1976 y después empieza a subir. No obstante, el nivel actual es inferior al observado en 1972. Lo anterior se debe en parte a la política de privatización de la salud y a las reformas estructurales realizadas en el sector.

El cuarto ítem de gasto social más importante es en asistencia social, donde tenemos el PEM, la asignación por contratación adicional de mano de obra y las instituciones del Ministerio del Trabajo, excluyendo las cajas de previsión y otros organismos. Este gasto tenía poca importancia antes de 1973 y luego aumenta sustancialmente, tanto en nivel como en significación relativa. Desde 1981 en adelante capta más del 20 por ciento del gasto social total. Sin lugar a dudas, la alta tasa de desocupación tiene mucho que decir en la explicación de la tendencia.

El quinto ítem de gasto social es en vivienda. Este se ha visto enormemente reducido desde 1973, en que tuvo su punto máximo (17,4 por ciento). Su importancia relativa alcanza a 1,3 por ciento en 1982 y su nivel es igual a un 12 por ciento del de 1973. Está claro que en este rubro hubo un cambio en el objetivo del gobierno. Se ha pretendido llegar solamente a los grupos en extrema pobreza, dar subsidios a los sectores de ingresos medios y facilidades crediticias a los de más altos ingresos de la población. El gobierno abandonó la producción de vivienda y pasó a cumplir un papel de proveedor de los sectores más necesitados. La inversión privada en viviendas aumentó sustancialmente y se puede decir que hasta la última recesión reemplazó con creces a la estatal.

El último gasto social es en desarrollo regional. El ha ocupado alrededor de un 3,4 por ciento de los recursos, fue poco significativo antes de 1973 y comenzó a decaer después de 1976, aunque su importancia relativa aún es mayor que la anterior a 1974. Su nivel se ha

mantenido más o menos parejo entre 1977 y 1981, creciendo apreciablemente en 1982.

En resumen, el gasto social se ha ido concentrando en actividades relacionadas con el mercado del trabajo. La participación relativa del gasto en previsión y asistencia social subió de 30,1 por ciento en 1970 a 56,1 por ciento en 1982. El menor nivel de gastos observado en las funciones salud, vivienda y educación ha tendido a ser compensado por una mayor actividad del sector privado. Por ejemplo, en salud tenemos los centros médicos, clínicas e ISAPRES; en educación, mayor número de colegios, universidades e institutos particulares, y, en vivienda, la construcción privada, cuyo crecimiento es notable y se ha reflejado en el número de permisos de edificación aprobados, que aumenta sostenidamente desde 10.986 en 1977 a 53.961 en 1981, para luego caer a 19.893 en 1982.

Los gastos del Ministerio de Defensa (Cuadro III, pág. 161) tuvieron un crecimiento bastante significativo en los años 1974 y 1978. Las cifras para el gasto real en defensa en moneda nacional muestran que el nivel del año 1973 se duplicó en 1978 y que éste ha permanecido relativamente estable en los años 1979, 1981 y 1982. Este resultado está de acuerdo con el rol subsidiario del gobierno, quien debe dedicarse a proveer los bienes y servicios públicos, siendo la defensa uno de los casos típicos y donde en el país había una evidente subinversión. Además, los problemas internos e internacionales de la década del 70 explican este crecimiento. Según el *Sipri Yearbook*, publicación especializada en la medición del gasto en defensa de diferentes países, éste habría crecido entre los años 1973 y 1980 en 93,9 por ciento en Argentina, 38,8 por ciento en Perú y 71,3 por ciento en Bolivia. En el segundo de los países nombrados el gasto antes de 1973 fue muy notable. Por último, el rápido avance tecnológico en el sector lleva a que se deba estar permanentemente reemplazando material obsoleto por instrumentos más modernos y caros.

En relación al ahorro del sector público, las Cuentas Nacionales muestran que es bastante importante. Para el período 1974-1980 representa, en promedio, más del 50 por ciento del ahorro bruto total.

Los datos de los Cuadros VI y VII (págs. 163 y 164) indican que el ahorro público sigue una trayectoria creciente desde 1976 hasta 1980 y luego comienza a disminuir fuertemente. Esta tendencia se conserva incluso hasta el año 1983, en que los antecedentes disponibles para el primer semestre presentan una cifra negativa.

La caída del ahorro público coincide con la fecha en que se produce la reducción en los ingresos previsionales<sup>29</sup>, producto de la reforma. Las imposiciones a las cajas de previsión fueron de 78.197,

<sup>29</sup> La caída de los ingresos implica que las transferencias del Tesoro Público a las cajas de previsión deben aumentar para cubrir el déficit. Otra causal de aumento del gasto público es el Fondo Único de Prestaciones Familiares, al pasar éstas a ser financiadas con fondos generales de la Nación.

58.525 y 32.545 millones de pesos del año 1982 en 1980, 1981 y 1982, respectivamente. Simultáneamente, ocurre un incremento sustancial en los pagos previsionales, generándose una brecha creciente entre ingresos y gastos (Cuadro VIII, pág. 164). Este déficit supera largamente los del sector público.

El ahorro público financia una parte apreciable de los gastos de capital y del servicio de la deuda de dicho sector. La disminución que se produce al entrar en vigencia la reforma previsional y otras de carácter social, llevó al sector público a buscar recursos en el mercado de capitales doméstico en mayor escala. Una proporción de los ingresos previsionales, que ahora son captados por las asociaciones de fondos de pensiones, vuelve a financiar al sector público. Para evitar este resultado se debería haber buscado una combinación para aumentar los ingresos y, sobre todo, reducir los gastos públicos. Por cierto que esto tiene consecuencias económicas y sociales bastante importantes que es necesario evaluar. En la práctica, el gasto público ha crecido y el problema del reducido ahorro público se ha acentuado.

La reforma previsional no es la única que explica la caída en el ahorro público y el crecimiento del déficit que ocurre en los últimos años. Han existido otras razones que han influido. Sin embargo, como en su gran mayoría están relacionadas con materias previsionales y del trabajo, se tiende a identificarlas con la reforma.

Consideraremos como el efecto de la reforma previsional sobre el presupuesto público a la caída en la recaudación por cotizaciones previsionales, más el aporte fiscal libre al fondo de financiamiento previsional. Luego colocaremos otros ítem que han aumentado el gasto en el período 1980-82 y los dividiremos entre aquellos relacionados con materias previsionales, del trabajo y el resto (Cuadro IX, pág. 165).

Tomando la diferencia entre los años 1980-82, la reforma previsional ha implicado una menor captación de recursos para el sector público de 45.562 millones de pesos y mayores gastos por aporte fiscal de 10.650 millones de pesos, lo cual da un total de 56.302 millones de pesos.

Las prestaciones previsionales de los Ministerios del Trabajo, Salud y Tesoro Público han significado un mayor gasto por 29.174 millones de pesos, el FUPF y el Fondo Común Subsidio Cesantía 25.174 millones de pesos y el PEM 2.723 millones de pesos. El crecimiento en las prestaciones previsionales obedece a aumentos en el número de beneficiados y reajustes de las pensiones que se encuentran indexadas. Lo sucedido con los otros ítem se debe a una decisión de traspasar esos gastos al Estado.

Las transferencias corrientes del Ministerio del Interior ("municipalización") han producido mayores gastos por 11.229 millones de pesos.

Es importante señalar que los incrementos antes mencionados se compensan en parte por la caída en los gastos de otros ministerios o de otros rubros al interior de un mismo ministerio.

En cuanto a las empresas públicas<sup>30</sup>, varias de ellas han conseguido reducir sus pérdidas financieras, aunque no han logrado eliminarlas del todo y en forma continuada. Los casos más conocidos son los de la Línea Aérea Nacional, Ferrocarriles del Estado, Empresa Nacional del Carbón, Empresa Nacional de Computación e Informática e Industria Azucarera Nacional. Otras están enfrentando problemas financieros. Ha habido empresas que han desaparecido, como la Empresa de Transportes Colectivos del Estado. Algunas se han subdividido, como una forma de lograr un mejor control y administración, como la Compañía de Correos y Telégrafos. El problema principal en el presente y futuro es resolver cuáles de estas empresas seguirán en manos del Estado y cuáles se traspasarán al sector privado, como también las políticas de tarificación a seguir.

Las principales empresas públicas con resultados económicos positivos son CODELCO, EMPORCHI, ENTEL, SOQUIMICH, Correos de Chile, Banco del Estado, Telex Chile, CHILECTRA, ENDESA, ENAMI, Compañía de Teléfonos, ENAP e ISE.

La situación financiera de las empresas públicas consideradas en conjunto ha evolucionado positivamente durante los últimos años. Esto se explica por el proceso de racionalización al que fueron sometidas, la exigencia de una rentabilidad mínima, la política de autofinanciamiento y la política de tarifas más acorde con las condiciones de mercado.

Para concluir esta unidad efectuaremos una comparación de Chile con otros países. En el Cuadro X (pág. 165) podemos apreciar que Chile presenta la relación más alta entre gasto del gobierno central y producto interno bruto en la Región. Los países que más se acercan al nuestro son Venezuela, Panamá y Perú. Sin embargo, el Cuadro XI (pág. 166) señala que el consumo del gobierno como porcentaje del producto interno bruto no es tan alto. Venezuela, Grecia, Panamá, Perú y Costa Rica tienen cuocientes mayores o iguales al chileno. Estos datos nos llevan a concluir que las transferencias, la inversión y amortización de la deuda realizada por nuestro gobierno son relativamente más importantes que las que ejecutan los otros considerados en el cuadro. En todo caso, es claro que el Estado en Chile todavía continúa siendo el gran agente económico, a pesar de las políticas de la última década. No es cierto, como sostienen algunos, que el Estado esté ausente o que la política seguida haya sido en extremo liberal.

<sup>30</sup> Desafortunadamente no hay disponibles series largas y homogéneas de información para ilustrar los comentarios que se entregan. Estos se basan sólo en antecedentes discontinuados que han sido dados a conocer a la opinión pública.

## ANEXO

## CUADRO I

GASTOS, INGRESOS Y DEFICIT FISCAL REAL 1970-1982  
 (Consolidados en moneda nacional y extranjera)  
 (en miles de dólares de 1976)

Años	GASTOS		INGRESOS				DEFICIT		
	Totales	Servicio Deuda	Totales	Tributarios	No tributarios	Cobre	Derechos de aduana y ajustes extrapresupuestarios	Déficit	Déficit/Gasto Total
1970	2.811	368	2.519	1.688	116	506	259	292	10,4
1971	3.614	361	2.375	2.042	164	71	98	1.239	34,3
1972	3.576	122	2.082	1.766	144	45	127	1.494	41,8
1973	4.858	145	2.187	1.739	158	30	260	2.671	55,0
1974	3.536	482	2.390	1.865	277	248	—	1.146	32,4
1975	2.607	447	2.360	2.062	105	193	—	247	9,5
1976	2.540	566	2.313	1.899	62	352	—	227	8,9
1977	2.699	435	2.499	2.117	68	314	—	200	7,4
1978	2.787	418	2.688	2.285	150	253	—	99	3,6
1979	2.896	446	3.104	2.469	126	509	—	-208	-7,2
1980	3.161	364 <sup>2</sup>	3.582	2.808	255	519	—	-421	-13,3
1981 <sup>1</sup>	3.600	228 <sup>3</sup>	3.840	3.204	417	219	—	-240	-6,7
1982 <sup>1</sup>	3.603	239	3.310	2.799	319	192	—	293	8,1

Fuente: Banco Central de Chile, *Indicadores Económicos y Sociales*, 1960-1982.

1 Cifras provisionales.

2 Excluye US\$ 345,9 millones por Servicio de Deuda Anticipado.

3 Excluye US\$ 422,9 millones por Servicio de Deuda Anticipado.

**CUADRO II**  
**GASTOS, INGRESOS Y DEFICIT FISCAL**  
 (% del Gasto del Producto Geográfico Bruto, 1970-1982)

Años	GASTOS		INGRESOS				DEFICIT	
	Totales	Servicio Deuda	Totales	Tributarios	No tributarios	Cobre		Derecho de aduana y ajustes extra-presupuestarios
1970	26,4	3,5	23,7	15,4	1,1	4,8	2,4	2,7
1971	31,1	3,1	20,4	17,6	1,4	0,6	0,8	10,7
1972	31,2	1,1	18,2	15,4	1,3	0,4	1,1	13,0
1973	44,9	1,3	20,2	16,0	1,5	0,3	2,4	24,7
1974	32,4	4,4	21,9	17,1	2,5	2,3	—	10,5
1975	27,4	4,7	24,8	21,7	1,1	2,0	—	2,6
1976	25,8	5,7	23,5	19,3	0,6	3,6	—	2,3
1977	24,9	4,0	23,1	19,6	0,6	2,9	—	1,8
1978	23,8	3,6	23,0	19,5	1,3	2,2	—	0,8
1979	22,8	3,5	24,5	19,5	1,0	4,0	—	-1,7
1980	23,2	2,7	26,3	20,6	1,9	3,8	—	-3,1
1981 <sup>1</sup>	25,1	1,6	26,7	22,3	2,9	1,5	—	-1,6
1982 <sup>1</sup>	29,0	1,9	26,7	22,5	2,6	1,6	—	2,4

Fuente: Banco Central de Chile, *Indicadores Económicos y Sociales, 1960-1982*.

<sup>1</sup> Cifras provisionales.

## CUADRO III

GASTOS MINISTERIO DEFENSA NACIONAL <sup>1</sup>  
(miles de pesos y miles de dólares)

AÑOS	MONEDA DE CADA AÑO		MONEDA NACIONAL
	Moneda Nacional	Moneda Extranjera	En pesos de 1982 <sup>2</sup>
1970	2.702,9	49.660	22.918.027
1971	3.967,9	26.900	26.556.016
1972	8.585	35.050	27.589.279
1973	49.577	49.800	28.774.119
1974	451.678	108.840	42.756.156
1975	1.676.182	82.400	33.211.032
1976	5.534.405	53.281	35.295.668
1977	13.770.336	58.129	45.808.400
1978	22.329.285	68.931	52.965.064
1979	32.173.612	98.785	57.211.117
1980	41.385.306	101.779	54.454.786
1981	52.247.942	107.417	57.441.387
1982	57.545.077	111.556	57.545.077

Fuentes: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, *Balance Consolidado del Sector Público de Chile, años 1970 a 1975*. Contraloría General de la República, *Estados de la Gestión Financiera del Sector Público, años 1976 a 1982*.

<sup>1</sup> La cobertura institucional incluye: Subsecretaría de Guerra, Subsecretaría de Marina, Subsecretaría de Aviación, Subsecretaría de Carabineros y Subsecretaría de Investigaciones, tales como se definen actualmente.

<sup>2</sup> La conversión de las cifras nominales a reales se hizo utilizando el Índice de Precios al Consumidor corregido por el Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

CUADRO IV  
GASTO FISCAL SOCIAL  
(millones de dólares 1976)

Años	Salud	Asistencia Social	Vivienda	Desarrollo		Gasto Social total	Gasto Social Gasto Fiscal (excluido servicio de la deuda)	
				Previsión	Educación Regional			
1970	175,45	31,38	94,24	262,63	405,89	7,30	976,89	40,0
1971	249,71	58,65	196,37	474,49	562,35	24,56	1.566,13	48,1
1972	295,85	30,31	174,62	452,52	617,14	21,82	1.592,26	46,1
1973	283,61	53,45	224,96	263,39	447,75	19,16	1.292,32	27,4
1974	220,02	51,80	206,01	246,83	454,14	32,16	1.210,96	39,7
1975	159,68	105,63	84,15	254,72	341,92	35,58	981,68	45,5
1976	134,28	149,97	74,15	223,84	345,30	52,91	984,45	49,9
1977	154,59	136,53	81,23	299,40	422,23	48,75	1.142,73	50,5
1978	161,30	173,59	62,59	318,45	426,14	47,97	1.190,04	50,2
1979	152,89	113,18	68,55	347,50	444,94	45,46	1.172,52	47,9
1980	196,97	201,65	76,77	404,50	472,30	45,34	1.397,53	50,0
1981	208,11	388,74	73,85	558,16	567,09	49,19	1.845,14	54,7
1982 *	201,44	457,63	26,90	663,20	593,26	55,35	1.997,78	59,4

Fuente: Banco Central de Chile, *Indicadores Económicos y Sociales, 1960-1982*.

\* Cifras provisionales.

## CUADRO V

INGRESOS TRIBUTARIOS PER CAPITA  
(miles de pesos del año 1977)

Años	Pesos	Variación Porcentual
1970	6.166,5	—
1971	6.922,2	12,3
1972	6.015,8	- 13,1
1973	6.956,6	15,6
1974	7.083,7	1,8
1975	5.543,6	- 21,7
1976	5.434,0	- 2,0
1977	5.505,6	1,3
1978	5.605,3	1,8
1979	6.313,9	12,6
1980	6.905,4	9,4

Fuente: Banco Central de Chile, *Cuentas Nacionales de Chile, 1960-1980*, año 1982.

## CUADRO VI

AHORRO DEL SECTOR PUBLICO, 1970-1975  
(miles de pesos de cada año y de 1982)

Años	Moneda de cada año	Moneda de 1982 *
1970	8.814,6	74.739.443
1971	3.108,2	20.802.290
1972	- 6.485,2	- 20.841.234
1973	94.638	54.927.185
1974	1.586.855	150.212.805
1975	5.549.840	109.961.755

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, *Balance Consolidado del Sector Público de Chile, años 1970-1975*.

\* Se usó el IPC corregido por el Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

## CUADRO VII

ESTIMACION DEL AHORRO DEL SECTOR PUBLICO, 1976-1982 \*  
(miles de pesos de cada año y de 1982)

Años	Moneda de cada año	Moneda de 1982 **
1976	7.463.065	47.595.697
1977	14.747.702	49.059.705
1978	30.167.289	71.556.810
1979	71.867.114	127.794.102
1980	103.273.877	135.885.767
1981	85.830.653	94.362.220
1982	7.698.365	7.698.365

Fuente: Estimación en base a las cifras de la Contraloría General de la República, *Estados de la gestión financiera del sector público, 1976-1982*.

- \* La cobertura institucional de este cuadro es diferente a la del anterior, por cuanto no se incluyen algunas empresas públicas de las cuales se carece de información.
- \*\* IPC corregido, Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Nota: El F.M.I. calculó el ahorro del sector público en 10,6; 5,3; 0,2; y 1,0 por ciento del Producto Doméstico Bruto, para los años 1980, 1981, 1982 y 1983, respectivamente. La cobertura institucional de este cálculo es distinta a la de este Cuadro.

## CUADRO VIII

DEFICIT PREVISIONAL Y CAMBIOS EN EL AHORRO PUBLICO  
(miles de pesos de 1982)

	1979	1980	1981	1982
Ingresos previsionales	72.404.637	78.197.356	58.525.236	32.545.430
Gastos previsionales	96.021.658	98.346.055	111.334.660	127.850.868
Déficit previsional	23.617.021	20.148.699	52.809.424	95.305.438
Variación del ahorro público	56.237.292	8.091.665	- 41.523.547	- 86.663.855

Fuentes: Contraloría General de la República, *Estados de la Gestión Financiera del Sector Público, años 1979-1982*, y Cuadro VII.

ALGUNOS INDICADORES DE BIENESTAR

**CUADRO IX**

**GASTOS E INGRESOS DE GRAN CRECIMIENTO, 1980-82**  
(millones de pesos de 1982)

	1980	1981	1982
1. Reforma previsional			
Fondo Financiamiento Previsional	0	5.582	10.650
Ingresos previsionales	78.197	58.525	32.545
2. Gastos materias previsionales y del trabajo			
Prestaciones previsionales (M. del Trabajo)	87.968	89.920	102.432
Prestaciones previsionales (M. de Salud)	6.503	12.116	13.075
Prestaciones previsionales (Tesoro público)	3.618	8.560	11.756
Fondo Común Subsidio de Cesantía	0	2.759	6.088
Fondo Unico de Prestaciones Familiares	0	16.546	19.090
Programa Absorción Cesantía	4.449	3.432	7.172
3. Resto gastos			
Transferencias Corrientes (M. Interior)	6.241	10.461	17.470

Fuente: Contraloría General de la República, *Estados de la Gestión Financiera del Sector Público*.

**CUADRO X**

**GASTOS GOBIERNO CENTRAL DIVERSOS PAISES**  
(% del P.I.B.)

Años	Chile	Argentina	Brasil	Colombia	México	Panamá	Perú	Venezuela
1970	19,6	8,0	9,6	—	11,6	19,9	17,6	21,5
1971	25,6	8,7	10,0	12,6	11,4	18,5	18,7	21,2
1972	41,0	8,4	10,5	13,0	13,1	23,4	19,2	21,3
1973	32,9	10,6	10,5	12,3	14,2	25,2	18,8	20,2
1974	31,9	12,3	10,1	11,5	15,2	25,4	18,5	23,9
1975	28,9	19,4	9,1	12,3	14,7	23,0	21,3	23,3
1976	26,4	17,8	9,9	10,7	15,4	22,2	20,8	24,1
1977	28,7	15,7	9,6	11,3	15,4	20,0	22,2	27,1
1978	31,8	18,0	9,3	11,7	15,7	21,7	20,9	27,1
1979	29,1	17,9	8,1	12,1	16,5	28,7	18,6	21,0
1980	27,3	19,2	9,3	13,5	17,5	26,1	23,4	21,4
1981	—	—	8,1	—	—	—	22,8	—

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Estadísticas Financieras Internacionales*, años 1970 a 1974 del Anuario 1981 y 1975 a 1981, del informe del mes de enero de 1983.

CUADRO XI  
 CONSUMO DEL GOBIERNO CENTRAL, DIVERSOS PAISES  
 (% del P.I.B.)

Años	Chile	Argentina	Brasil	Costa Rica	México	Panamá	Perú	Venezuela	Corea	Grecia	Japón	Singapur
1970	13,4	9,5	10,2	12,6	7,8	14,3	12,0	13,4	10,5	12,6	7,4	11,9
1971	14,7	9,8	9,9	13,9	8,1	14,2	12,5	13,6	10,7	12,5	8,0	12,6
1972	15,9	9,1	9,8	14,4	8,5	14,8	13,0	13,5	10,8	12,2	8,2	12,1
1973	12,4	10,1	9,6	13,9	9,1	14,5	12,6	12,6	9,1	11,4	8,3	10,8
1974	13,1	10,2	9,1	14,3	9,5	14,5	12,2	11,4	10,1	13,8	9,1	10,3
1975	13,1	9,1	9,8	15,2	11,1	15,1	13,6	13,5	10,3	15,2	10,1	10,6
1976	12,9	9,5	10,1	16,0	12,2	15,6	13,1	14,9	11,2	15,1	9,9	10,6
1977	12,2	9,9	9,5	16,0	11,7	15,5	14,9	14,7	11,6	16,0	9,9	10,8
1978	13,7	12,7	9,3	16,9	11,3	15,1	12,5	14,8	11,4	16,0	9,7	11,3
1979	12,5	11,8	9,6	17,7	11,5	15,5	10,4	13,8	11,0	16,3	9,8	10,7
1980	12,4	14,5	8,8	18,3	10,8	15,3	13,6	13,2	12,2	16,0	10,0	10,6

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Estadísticas Financieras Internacionales*, Anuario 1981 y enero 1983.

## ALGUNOS INDICADORES DE BIENESTAR Y DESARROLLO SOCIAL

Cada vez se hace más difícil caracterizar el desarrollo económico y social de los países mediante el uso de los indicadores macroeconómicos tradicionales, tales como ingreso, empleo, inversión, consumo y otros de igual grado de agregación. Esto es así, entre otras razones, por la velocidad que han adquirido en la segunda mitad del siglo los cambios tecnológicos, ya sea en la calidad de los productos, en las preferencias de los consumidores, en la productividad y en los precios relativos. Esta serie de cambios cualitativos que ocurren cada vez con mayor rapidez distorsiona, a veces, en forma sustancial, el significado de lo que teóricamente pretenden medir los índices económicos más usuales.

Por este motivo, al intentar hacer una evaluación completa de los resultados económico-sociales de los diez años pasados, conviene también mencionar algunos indicadores parciales y sectoriales que ayudan a visualizar el grado de desarrollo en el bienestar de la población. Esta información se entrega sólo con carácter de complementaria y cubre sólo algunas áreas donde ha sido posible obtener estadísticas relativamente confiables.

### SALUD

Los indicadores de la salud de la población, utilizados comúnmente para hacer comparaciones internacionales, muestran un sostenido y notable progreso durante el período de la actual Administración. Este mejoramiento ha colocado a Chile entre los países más avanzados de América Latina en materia de salud y nutrición, lo cual demuestra la prioridad otorgada por el Gobierno a este importante factor de desarrollo social. Algunas de las principales estadísticas que comprueban este progreso se comentan brevemente a continuación.

#### *Tasa de mortalidad*

La tasa de mortalidad general disminuye desde 8,9 por mil en 1970 a 6,1 por mil en 1982. La mortalidad infantil decrece de 79,3 por mil nacidos vivos en 1970 a 27,2 en 1981. Entre las mismas fechas la mortalidad materna disminuye de 1,68 a 0,66 por mil y la prenatal se reduce de 31,7 por mil a 13,1 por mil. La mortalidad infantil, según las estimaciones más recientes del Ministerio de Salud, había llegado a 21,0 por mil en 1983 y la mortalidad materna a 0,45 por mil. Según esta misma fuente, el porcentaje de defunciones por aborto ha experimentado un progresivo descenso desde 0,50 en 1972 a 0,15 en 1983.

## TASA DE MORTALIDAD

Año	General (por mil habitantes)	Infantil (por mil niños nac. vivos)	Materna (por mil mujeres fallecidas)	Neonatal (por mil nac. vivos)
1970	8,9	79,3	1,68	31,7
1971	8,7	70,5	1,42	28,9
1972	9,1	71,1	1,63	29,4
1973	8,4	65,2	1,32	27,4
1974	7,8	63,3	1,22	26,1
1975	7,2	55,4	1,31	25,4
1976	7,6	54,0	1,15	24,1
1977	6,9	47,5	1,01	21,4
1978	6,7	38,7	0,92	18,7
1979	6,8	36,6	0,73	18,7
1980	6,6	31,8	0,73	16,7
1981	6,2	27,2	0,66	13,1
1982	6,1	—	0,54	
1983		21,0	0,45	

Fuentes: Instituto Nacional de Estadísticas y Ministerio de Salud.

*Desnutrición infantil*

La proporción de menores de seis años que presenta algún grado de desnutrición se ha reducido sistemáticamente, habiendo prácticamente desaparecido la desnutrición avanzada. Esto se nota claramente al considerar cualquiera de los indicadores sobre la materia.

## DESNUTRICION INFANTIL

Año	Menores bajo control	Desnutrición total %	Desnutri- ción leve	Desnutri- ción mo- derada	Desnutrición avanzada
1975	1.014.959	15,5	12,1	2,7	0,7
1976	1.047.796	15,9	12,1	3,0	0,8
1977	1.070.767	14,9	11,9	2,5	0,5
1978	1.047.623	13,0	10,8	1,8	0,3
1979	1.022.757	12,2	10,4	1,6	0,2
1980	1.047.534	11,5	10,0	1,4	0,2
1981	1.062.866	9,8	8,6	1,1	0,1
1982	1.160.813	8,8	7,8	0,9	0,1
1983	1.194.351	9,8			

Fuente: Ministerio de Salud.

*Programa de alimentación complementaria*

Las cifras de distribución de leche y mezclas proteicas a menores y madres embarazadas también corroboran la preocupación de la autoridad por evitar los riesgos de desnutrición o subalimentación en los estratos de más bajos ingresos. Esta distribución ha aumentado prácticamente en 50 por ciento durante los últimos diez años, como se observa a continuación.

LECHE Y MEZCLAS PROTEICAS DISTRIBUIDAS  
POR EL SERVICIO NACIONAL DE SALUD  
(toneladas)

1972	19.286
1973	20.921
1974	20.806
1975	23.584
1976	24.483
1977	28.657
1978	29.830
1979	28.719
1980	29.215
1981	29.689
1982	30.505 (e)

Fuente: Ministerio de Salud.

(e) Estimativa.

*Atención profesional en partos*

El número de partos de nacidos vivos sin atención profesional se ha reducido notablemente en los últimos años, como se aprecia en las cifras siguientes:

## COBERTURA DE LA ATENCION EN PARTOS DE NACIDOS VIVOS

Año	Total	Sin atención profesional %
1970	261.609	19,4
1971	273.518	16,7
1972	277.891	15,3
1973	276.650	15,3
1974	267.977	13,9
1975	256.543	12,9

Año	Total	Sin atención profesional %
1976	247.722	13,2
1977	240.463	11,2
1978	236.780	10,6
1979	241.077	9,8
1980	253.581	8,7
1981	262.000	8,0

Fuente: Ministerio de Salud.

### *Defunciones de niños por diarrea y bronconeumonía*

Estas dos enfermedades han sido históricamente muy importantes como causa de muerte en niños en extrema pobreza. En las cifras siguientes se refleja el gran progreso alcanzado en reducir la mortalidad infantil por estas causas, notando que en 1982 la cifra de defunciones se acerca al 10 por ciento de lo que era en 1972.

#### DEFUNCIONES DE NIÑOS POR DIARREA Y BRONCONEUMONIA (Nº total del país de niños menores de un año)

Año	Diarrea	Bronconeumonía
1972	2.997	5.079
1973	2.679	4.223
1974	2.368	3.950
1975	1.821	2.880
1976	1.564	2.550
1977	1.326	1.980
1978	874	1.405
1979	662	1.312
1980	483	962
1981	330	870
1982	330 (e)	685 (e)

Fuente: Ministerio de Salud.

(e) Estimativa.

## EDUCACIÓN

### *Tasa de escolaridad*

La tasa bruta de escolaridad mide la relación porcentual entre el número total de matriculados en cada período y la población en edad escolar

correspondiente a dicho período. En el cuadro siguiente se muestran las cifras registradas de esta tasa para los niveles de educación prebásica, básica y media, vale decir, para la población entre cuatro y diecisiete años.

Es notable el aumento de la tasa de escolaridad en el nivel prebásico, demostrando el éxito en la política gubernamental de aumentar la cobertura en los niveles más bajos del sistema. La educación básica, por su parte, mantiene la amplia cobertura que ha sido tradicional en Chile, mientras la educación media también muestra una sustancial mejoría en la tasa de escolaridad, comparada con la existente en la década del setenta.

#### TASA BRUTA DE ESCOLARIDAD

(en % sobre la población en edad escolar para cada nivel)

Año	Educación Prebásica	Educación Básica <sup>1</sup>	Educación Media
1969	11,2	105,9	35,9
1970	11,8	107,4	39,6
1971	13,9	114,2	46,3
1972	16,0	116,7	49,4
1973	16,6	119,5	50,9
1974	19,9	120,6	50,1
1975	20,0	119,1	48,0
1976	21,7	116,9	48,9
1977	23,8	118,2	50,5
1978	25,3	118,7	52,5
1979	25,2	119,9	54,9
1980	26,8	118,0	55,3
1981	26,5	115,4	56,9
1982	26,7	111,1	54,8

Fuente: *Indicadores Económicos y Sociales 1960-1982*.

<sup>1</sup> El número de matriculados resulta superior al de la población en edad escolar debido a que se han considerado los alumnos repitentes y los rezagados, con lo cual la tasa bruta de escolaridad es superior al 100 por ciento.

#### *Gasto fiscal y gasto del Sector Público en Educación*

Aunque no existen series estadísticas homogéneas que permitan comparar el aporte del Fisco y del Sector Público a la educación durante los últimos veinte años, los indicadores disponibles permiten asegurar que el gobierno ha acrecentado significativamente los recursos destinados a educación, al menos en relación a los últimos años de la década del 70. El Cuadro siguiente confirma esta apreciación.

## GASTO PUBLICO EN EDUCACION

(cifras en %)

Año	Gasto Fiscal en Educación Gasto Fiscal Total <sup>1</sup>	Gasto Público en Educación Gasto Público Total <sup>2</sup>
1969	n.d.	12,52
1970	16,61	11,60
1974	14,87	12,34
1975	15,83	13,21
1976	17,49	14,16
1977	18,65	14,56
1978	17,98	14,35
1979	18,16	14,41
1980	16,89	n.d.
1981	16,82	n.d.
1982	17,64	n.d.

Fuentes:

1 *Indicadores Económicos y Sociales, 1960-82*, Banco Central de Chile.2 Cifras tomadas del trabajo *Gasto Público en Chile, 1969-1979, Metodología y Resultados*, Jorge Marshall, julio de 1981.

## VIVIENDA

## Superficie edificada

El indicador más directo para comparar en el tiempo la construcción habitacional en Chile es la superficie edificada en viviendas expresada en metros cuadrados, que se basa en la iniciada por el sector público y los permisos de edificación aprobados por el sector privado. Aunque este método de medición no está exento de problemas, es probable que en períodos largos constituya la mejor aproximación a lo que sucedió en la realidad. El cuadro siguiente muestra algunas cifras promedio para los últimos 23 años.

VIVIENDAS EDIFICADAS \*  
(promedios anuales)

Período	Sector Público		Sector Privado		Total	
	Nº Vi- vendas	Miles de M <sup>2</sup>	Nº Vi- vendas	Miles de M <sup>2</sup>	Nº Vi- vendas	Miles de M <sup>2</sup>
1960-64	16.736	879	14.389	1.233	31.125	2.112
1965-70	21.885	1.112	18.793	1.412	40.678	2.511
1971-73	39.089	1.884	15.342	1.184	54.431	3.068
1974-78	9.850	549	15.929	1.234	25.779	1.783
1979-82	800	57	38.895	2.692	39.695	2.749

Fuente: *Indicadores Económicos y Sociales, 1960-82*.

\* En el Sector Público se refiere a edificación iniciada y en el Sector Privado a edificación aprobada.

La superficie edificada en viviendas alcanzó un alto promedio anual en el cuatrienio 1979-82, después de haber experimentado una disminución en el período 1974-78. Cabe consignar, sin embargo, que las cifras de metros cuadrados para este último período parecen subestimar la construcción efectiva, pues es muy probable que una parte significativa de los metros cuadrados que las estadísticas asignan a la Administración Allende se haya realizado después de 1973. Esto se confirma con las cifras de despachos de cemento al mercado interno, que constituyen un indicador indirecto de la actividad de la construcción:

<i>Período</i>	<i>Miles de sacos de cemento</i>
1960-64	24.917
1965-70	30.021
1971-73	32.670
1974-78	25.602
1979-82	34.125

#### OTROS INDICADORES DE CALIDAD DE VIDA

El acceso de la población a bienes de consumo durables y, en general, a productos y servicios modernos que implican un mejoramiento en la calidad de vida, no siempre queda plenamente reflejado en los indicadores macroeconómicos, aunque constituye evidentemente un índice de mayor bienestar. En el cuadro siguiente se pueden observar algunas cifras que son clara demostración de los avances logrados en esta materia.

#### INDICADORES PARCIALES DE CALIDAD DE VIDA

	1970	1981
Automóviles (unid. por cada 10.000 habitantes) <sup>1</sup>	189	494
Teléfonos (unid. por cada 10.000 habitantes) <sup>1</sup>	415	555
Televisores (unid. por cada 10.000 habitantes) <sup>2</sup>	138	454
Refrigeradores (unid. por cada 10.000 habitantes) <sup>2</sup>	72	171
Cocinas (unid. por cada 10.000 habitantes) <sup>2</sup>	215	187
Lavadoras (unid. por cada 10.000 habitantes) <sup>2</sup>	52	150
Consumo residencial energía eléctrica (miles KWH p.c. 10.000 habitantes)	988	1.709
Consumo gas licuado (tons. p.c. 10.000 habitantes)	302	413

Fuente: *Indicadores Económicos y Sociales 1960-1982*.

<sup>1</sup> Se refiere al stock existente cada año.

<sup>2</sup> Se refiere a la disponibilidad anual, calculada como la producción nacional, más las importaciones y menos las exportaciones.

En síntesis, se puede afirmar que al considerar cualquier indicador social o de calidad de vida, se observa un notable progreso persistente en la década pasada, que debe tomarse en cuenta para evaluar la política seguida en el período.

## CHILE Y LA ECONOMIA MUNDIAL

DEPENDENCIA DE LA ECONOMÍA CHILENA <sup>31</sup>

La economía chilena ha sido siempre dependiente por su pequeñez, la estructura concentrada de sus exportaciones, el permanente endeudamiento externo y lo que podríamos denominar la falta de austeridad de la población y las autoridades que siempre han preferido gastar más de lo conveniente y no acumular reservas en los períodos de bonanza.

Esta es una constante histórica que va más allá del grado de apertura de la economía y, de hecho, cuando ésta ha tratado de cerrarse, lo único que se ha conseguido es postergar y hacer menos rápidos los ajustes internos frente a los problemas externos. La economía chilena siempre ha sufrido los impactos del exterior y, cuando se ha tratado de cerrar, en definitiva, sólo se han generado distorsiones de proporciones que han significado una menor tasa de crecimiento de largo plazo.

La poca evidencia disponible sugiere que las grandes recesiones chilenas del siglo pasado son todas de origen externo. Al parecer la ocurrida en la primera década del siglo actual no lo sería. Lo que está claro, como se verá en seguida, es que la ligazón de nuestra economía con la de los países industrializados, y en particular Estados Unidos, es determinante al menos desde los años veinte.

La incomprensión de esta obvia realidad por los grupos dirigentes le ha costado al país enormes problemas, no sólo económicos, sino sociales y políticos. Por esto hemos considerado adecuado incluir a continuación un breve análisis teórico de las relaciones económicas con el exterior y un pequeño estudio de las recesiones chilenas desde 1925 a 1982.

*Aspectos conceptuales*

En esta sección analizamos la influencia de la economía internacional sobre la economía chilena. Nuestro país está relacionado con el exterior a través de la disponibilidad de recursos, crédito externo e inversión extranjera, y del intercambio de bienes, exportaciones e importaciones. Luego, los fenómenos económicos internacionales que alteran los precios y cantidades de los bienes y factores que nuestro país transa con el exterior repercuten internamente, tanto en el nivel de ingreso como en su tasa de crecimiento.

<sup>31</sup> Esta sección está basada en el trabajo por publicarse de Hernán Cortés y Sergio de la Cuadra titulado *Recesiones, crisis cambiarias e inflación, Chile 1925-1982*, Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile.

Una baja en el crecimiento de las principales economías mundiales reduce la demanda de nuestras exportaciones y, por consiguiente, sus precios y las cantidades vendidas. De tal manera, el ingreso nacional se ve afectado doblemente por una menor producción y precios más bajos. Una parte del menor ingreso por caída en el precio de las exportaciones puede verse compensada por rebajas en el precio de nuestras importaciones. Luego, es necesario considerar el comportamiento del precio relativo o términos de intercambio.

El comportamiento de las importaciones tiene también repercusiones importantes en la actividad económica nacional. Gran parte de nuestras importaciones ha correspondido tradicionalmente a insumos para la producción, es decir, materias primas, bienes intermedios, repuestos y bienes de capital. Como recién comentamos, las fluctuaciones internacionales afectan el ingreso de divisas provenientes de las exportaciones, pero, además, pueden influir en la disponibilidad de recursos externos en la forma de créditos. Cuando las bajas en la actividad económica internacional van acompañadas de menor liquidez, como normalmente es el caso, la disponibilidad de recursos para importar resulta fuertemente restringida; a la disminución en el ingreso por exportaciones se le añade un menor flujo de capitales hacia el país. Por este motivo las importaciones deben ajustarse en mayor proporción que lo explicable por menor demanda. Luego, la restricción de importaciones puede significar una caída en nuestro nivel de producción muy superior a aquella parte explicable por la menor demanda internacional por nuestras exportaciones.

Las consideraciones anteriores implican que otra variable de transmisión de las fluctuaciones internacionales son los flujos de capital.

Los impactos sobre nuestra economía que puedan tener las caídas de los términos de intercambio y la menor liquidez internacional pueden amortiguarse hasta cierto punto mediante la utilización de reservas internacionales. Simplificando, se puede decir que una cierta caída en el precio de las exportaciones o un menor ingreso de crédito externo tendrá un menor efecto sobre el nivel del producto, en la medida que sea mayor la disponibilidad de reservas internacionales.

Por otra parte, cabe preguntarse en qué medida las fluctuaciones internacionales pueden afectar el comportamiento del nivel de precios doméstico. Podemos distinguir dos tipos de cambios, ajustes en el nivel y variaciones continuas. Estas últimas son las que constituyen el fenómeno inflacionario. Sin necesidad de refinamientos teóricos, se puede intuir que los problemas inflacionarios son bastante independientes de las fluctuaciones internacionales y que éstas sí pueden tener mayor influencia en los ajustes en el nivel de precios. Así, por ejemplo, una gran afluencia de capitales en presencia de un tipo de cambio fijo hará subir el precio de los bienes no transables y con esto el nivel de precios, o bien, una menor disponibilidad de recursos externos, por menores exportaciones e ingresos de capitales, puede requerir un alza del precio de los bienes transables vía una devaluación, elevando el nivel general de precios. Pero alzas continuadas en el nivel de precios que

se extienden por varios años e incluso décadas, como es el caso de nuestro país, no se pueden explicar en base a factores externos. Las causas de estos procesos están normalmente en las políticas fiscal y crediticia.

### *Las políticas*

Establecida la interrelación entre la economía doméstica y la internacional, surge otro campo de la economía hacia el cual dirigir la atención, que es el de la política económica. Cómo reacciona la autoridad responsable frente a los impactos que sufre el país derivados de las fluctuaciones internacionales. Son múltiples los instrumentos a los cuales puede recurrir. Los más usuales son los fiscales, crediticios, cambiarios y comerciales.

### *La política fiscal*

Se entiende por tal, en un concepto amplio, los ingresos y gastos del sector público, y la diferencia entre ambos que constituye el déficit o superávit del sector. Cuando la actividad económica se encuentra deprimida, es decir, en la fase recesiva de un ciclo económico, la política fiscal puede ser anticíclica o procíclica. Se dice que es anticíclica cuando el déficit fiscal se expande en dicha fase del ciclo, y procíclica cuando se contrae.

El análisis macroeconómico ha considerado tradicionalmente que la política fiscal debe utilizarse como un instrumento reactivador en los períodos en que el gasto agregado de la economía tiende a decrecer. Este análisis se ha derivado principalmente de los ciclos económicos en las grandes economías, las cuales por su importancia en el contexto internacional pueden considerarse como economías cerradas. Cuando se trata de una economía cerrada las fluctuaciones económicas tienen su origen en factores internos, por ejemplo, una caída en la demanda del sector privado. Lógicamente, frente a una situación de este tipo se recomienda una expansión de la demanda del sector público para compensar la menor demanda privada.

La misma descripción de política fiscal puede no ser igualmente válida para una economía abierta. La definición de una economía de este tipo es aquella que por su mercado reducido no puede afectar los precios ni de los bienes ni de los factores de producción. Un ejemplo de economía abierta de este tipo es un estado, provincia o región dentro de un país. En una economía de este tipo prácticamente todas las fluctuaciones en precios están determinadas desde afuera, de tal manera que los esfuerzos por contrarrestarlos resultan bastante estériles. Las fluctuaciones en la producción estarán determinadas básicamente por precios relativos que no pueden afectar y por fenómenos reales (tecnología, cantidad y calidad de los factores y recursos productivos) difíciles de alterar, al menos en el corto plazo, con políticas fiscales.

Sin embargo, no se da el caso de economías abiertas como la descrita, ya que la movilidad de factores y de bienes no es completa (en muchos casos por la misma política económica), de tal manera que siempre queda un campo de acción para que la autoridad aplique políticas activas frente a caídas en la actividad productiva que se originan en el exterior, pero siempre enfrentando la limitación de variables externas que no puede afectar como precios y tasas de interés internacionales y flujos de capital hacia el país.

### La política crediticia

Por ésta, entenderemos el manejo del crédito que otorga el Banco Central. Este es otro instrumento que la autoridad tiende a utilizar en forma anticíclica. Normalmente constituye una fuente de financiamiento directo o indirecto de los déficit fiscales. Es directo cuando el Banco Central opera con el Fisco sin intermediarios, como solía ser hasta la Constitución de 1980. En ésta se prohíbe que el sector público se financie en el Banco Central. En consecuencia, cualquier déficit del sector público en la actualidad debe ser financiado en el exterior o internamente en el sector privado. Cuando el Instituto Emisor provee de liquidez al sector privado para contrarrestar la absorción que realiza el sector público al colocar su deuda doméstica, tenemos lo que hemos llamado financiamiento indirecto.

La política crediticia también se encuentra limitada por las restricciones que establece una economía abierta, incluso en mayor grado que la política fiscal. Además de la poca posibilidad de fijar tasas de interés por bajo la internacional, está restringida por la demanda de activos financieros domésticos. Por esta razón, una política crediticia expansiva puede redundar en una caída en las reservas internacionales o en una mayor tasa de inflación, sin tener impacto significativo en la tasa de interés y, por tanto, en el nivel del producto.

### La política cambiaria

Podemos distinguir básicamente tres tipos de política. Un cambio totalmente libre, donde no hay intervención alguna de la autoridad para afectar el precio de la moneda extranjera; un cambio totalmente fijo, el cual jamás sufre alteración, y un cambio controlado, en que la autoridad fija el precio directamente o mediante compraventa de divisas. Los primeros dos sólo se pueden dar sin la existencia de un Banco Central o de alguna persona pública o privada con monopolio para emitir papel moneda. La norma es la de los sistemas de tipo de cambio controlado y, en el caso chileno, ésta ha sido la fijación del precio de la divisa por la autoridad monetaria.

En el manejo del precio de la divisa que ha realizado nuestra autoridad monetaria se puede observar un comportamiento bastante

parecido a través de los distintos gobiernos o políticas económicas. En general, se ha tratado de fijar el precio hasta que las presiones inflacionarias o las necesidades de ajuste en los precios relativos hacen necesaria una devaluación de la moneda nominal. Obviamente, tales devaluaciones se suceden más a menudo mientras más expansiva ha sido la política crediticia. La diferencia en el manejo de este instrumento en distintos períodos ha sido que en algunos se ha optado por devaluar discriminando entre varios tipos de cambio.

Las devaluaciones para ajustar precios relativos se originan normalmente en la caída de los términos de intercambio y en discontinuidades en el flujo neto de capitales que ingresa al país. La necesidad de ajustar el precio de la divisa por tales factores externos se ha visto en la mayoría de los casos aumentada por el manejo de las políticas fiscales y crediticias a que inducen los mismos factores externos.

### Las políticas comerciales

En este rubro se incluyen las medidas que adopta la autoridad con el fin de promover o restringir las importaciones y exportaciones. En Chile, desde la recesión de 1930 y hasta la primera mitad de la década del 70, tales medidas han estado dirigidas principalmente a establecer barreras a las importaciones. Los fundamentos de esta política son la promoción de la sustitución de importaciones con la idea de fomentar la producción y el empleo en el país y el hacer frente a las crisis de pagos externos.

En el período señalado han tenido lugar numerosas crisis de pagos externos, las que en la mayoría de los casos han sido provocadas por una combinación de factores externos y de políticas internas que han drenado rápidamente las reservas internacionales. Para hacer frente a tal situación la autoridad ha reaccionado imponiendo trabas a las importaciones y devaluando fuertemente la moneda nacional. Las trabas más utilizadas han sido los derechos de importación, licencias previas, cuotas, prohibiciones de importar un grupo de mercaderías (o lista de importación permitida cuando dicho grupo es muy amplio), depósitos previos y restricciones de carácter administrativo.

### *Resumen*

Una secuencia típica que muestra las interrelaciones entre las fluctuaciones de la economía internacional, la economía doméstica y las políticas que se ponen en acción, es la siguiente.

La economía internacional entra en una fase recesiva de su ciclo económico y, como consecuencia, se deterioran nuestros términos de intercambio, cayendo el ingreso por exportaciones. La menor demanda por éstas se refleja en un más bajo crecimiento del producto, el cual recibe un impacto adicional a través de la menor disponibilidad de

recursos para importar insumos requeridos en la producción nacional. Para amortiguar la menor disponibilidad de recursos externos se recurre al uso de las reservas internacionales y se incrementa la deuda externa. Por otro lado, la autoridad trata de alentar la actividad interna con una política fiscal y crediticia expansiva. El resultado de dichas políticas es una mayor caída en las reservas internacionales, la que, junto a un menor ingreso de crédito externo, desemboca en una crisis de pagos. Para hacer frente a tal situación se recurre en primer término a imponer nuevas restricciones a las importaciones, tratando de postergar la devaluación, la que no tarda en producirse en forma violenta.

La exposición de la secuencia anterior arroja nuevas luces que permiten un mejor entendimiento de por qué las fluctuaciones de la economía internacional se reflejan en forma amplificadas sobre la economía chilena. El impacto directo es la caída en el valor de nuestras exportaciones, pero a esto se añaden otros dos efectos derivados, a saber, un ajuste en las importaciones que limita la capacidad de producción interna y una crisis de pagos que indudablemente tiene consecuencias depresivas sobre la actividad económica nacional.

#### LA EVIDENCIA

##### *El producto en Chile y en Estados Unidos*

En el período 1925-1982, al cual referiremos nuestro análisis, la actividad productiva ha estado sujeta a importantes cambios como lo muestra la tasa de variación del Producto Geográfico Bruto. Para el estudio de dichas fluctuaciones nos centraremos en las disminuciones de la tasa y, más concretamente, en aquellos casos en que es negativa o en que bajando en cinco puntos o más alcanza niveles inferiores al cuatro por ciento. Cuando la tasa es negativa durante más de un año consecutivo nos referiremos solamente al primer año.

A base del criterio anterior se puede establecer que durante el período analizado la economía entró en fases recesivas en doce oportunidades, que corresponden a los años 1930, 1936, 1938, 1941, 1947, 1949, 1954, 1958, 1967, 1972, 1975 y 1982.

Por otra parte, consideraremos la tasa de variación en el Producto Geográfico de Estados Unidos como una variable que nos indica en forma bastante aproximada las fluctuaciones de la economía internacional. Si a esta variable le aplicamos el mismo criterio anterior para determinar los casos en que se inicia una fase recesiva en el ciclo económico de los Estados Unidos, encontramos que éstos corresponden a los años 1930, 1938, 1945, 1954, 1958, 1970, 1974, 1980 y 1982. Si a estos años les agregamos los que les suceden con tasas de variación del producto negativas, tenemos, además, 1931, 1932, 1946, 1947 y 1975. A los subperíodos que se pueden configurar con los años así seleccionados, les llamaremos fases recesivas en Estados Unidos.

En los dos cuadros siguientes se comparan los años de inicio de una fase recesiva en Chile con los de fase recesiva en Estados Unidos.

### FASES RECESIVAS

<i>Años en Estados Unidos</i>	<i>Años de inicio en Chile</i>
1930, 1931, 1932, 1933	1930
—	1936
1938	1938
—	1941
1945, 1946, 1947	1947
—	1949
1954	1954
1958	1958
—	1967
1970	—
—	1972
1974, 1975	1975
1980	—
1982	1982

<i>Años</i>	<i>Variación PGB Chile %</i>	<i>Variación PGB EE.UU. %</i>
1930	-10,6	-9,9
1931	-17,1	-7,7
1932	-26,8	-14,8
1933	16,3	-1,9
1936	1,3	13,9
1938	-3,6	-5,1
1941	-0,7	16,4
1945	8,7	-1,5
1946	6,2	-14,7
1947	-6,3	-1,7
1949	-0,4	0,5
1954	-0,5	-1,2
1958	2,8	-0,4
1967	3,4	2,7
1970	2,0	-0,2
1972	-1,0	5,7
1974	1,0	-0,6
1975	-12,9	-1,2
1980	7,4	-0,4
1982	-14,0	-1,8

La información anterior nos muestra una estrecha relación entre la tasa de variación del PGB en Chile y en EE.UU. En casi todos los años en que la economía americana se encuentra en una fase recesiva se inicia igual fenómeno en Chile, siendo las excepciones los años 1970 y 1980. Si se considera que la trasmisión de las fluctuaciones en la economía internacional sobre la economía chilena puede demorar hasta dos años, se puede afirmar que todos los años recesivos norteamericanos se han transmitido a la economía chilena.

Por otro lado, en los doce años en que se inicia una fase recesiva en Chile, sólo tres de ellos (1936, 1941 y 1967) no tienen relación con años de recesión en Estados Unidos, considerando un rezago de dos años. Además, si se toma en cuenta que en 1967 la tasa de variación del PGB de Estados Unidos se redujo en más de tres puntos, se puede concluir que en solamente dos casos de doce las fases recesivas en Chile no han estado ligadas a las americanas.

Sin embargo, no se puede concluir que las dos excepciones anteriores (1936 y 1941) no estén influidas por factores externos. En efecto, al revisar ciertos indicadores del sector externo para esos años encontramos que éstos no fueron totalmente ajenos a la baja en la tasa de crecimiento en Chile. Así, por ejemplo, en la baja de 1936 se aprecia que coincide con un esfuerzo que debe realizar el país para amortizar la deuda externa. A partir de 1932 se frena totalmente el ingreso de crédito externo, como consecuencia de la cesación de pagos decretada en 1931, y a partir de 1935, el flujo de capitales se hace negativo debido a las amortizaciones. Para generar excedentes que permitieran pagar al exterior se debió seguir políticas financieras restrictivas que explican la menor tasa de crecimiento en 1936. Respecto a la caída del producto en 1941, puede anotarse que ésta coincide con una caída significativa en los términos de intercambio.

### *Las exportaciones chilenas y el producto de Estados Unidos y Chile*

En primer término debe destacarse la relación entre el producto americano y los términos de intercambio de nuestro país. El cuadro siguiente nos muestra cómo las caídas en la actividad de Estados Unidos afectan los precios de los bienes que transamos con el exterior. En todos los años en que se inicia una fase recesiva en dicho país se deteriora nuestra relación de intercambio.

## EXPORTACIONES CHILENAS Y TERMINOS DE INTERCAMBIO

Años	Tasa de variación exportaciones	Tasa de variación términos de intercambio
1929	18	15
1930 °	-42	-2
1931	-37	-15
1937	71	21
1938 °	-28	-14
1939	-2	10
1944	9	2
1945 °	7	-1
1946	12	2
1953	-21	3
1954 °	4	-11
1955	28	14
1957	-20	-24
1958 °	11	-13
1959	29	11
1969	29	25
1970 °	-5	-11
1971	-10	-21
1973	54	38
1974 °	64	-7
1975	-26	-37
1979	56	42
1980 °	23	-9
1981	-16	-24

° Significa año de inicio de fase recesiva en Estados Unidos.

El valor de nuestras exportaciones también se ve afectado por el producto americano. En los casos en que se inicia una fase recesiva en Estados Unidos tenemos que en dos las exportaciones chilenas caen anticipadamente (1953 y 1957), en tres coinciden en el año (1930, 1938 y 1970) y en dos se reducen al año siguiente (1975 y 1981). Solamente la fase recesiva que se inicia en 1945 no afectó negativamente a nuestras exportaciones. Ello se explica porque correspondió a una transformación de la economía americana de una estructura productiva de guerra a una de paz.

En el cuadro de la pág. 184 se puede apreciar la relación entre las exportaciones y el producto en Chile. De los doce casos en que se inicia una fase recesiva en el país, solamente tres no están vinculados con una caída en las exportaciones. Estos corresponden a los años 1936, 1941 y 1947. En el primero de ellos vimos que el gasto de la economía debió restringirse para permitir amortizar la deuda externa.

La recesión de 1941 se destaca como un caso muy particular, ya que no obedece ni a factores externos ni a manejo de las políticas macroeconómicas. Por el lado de los factores externos tenemos que el producto de Estados Unidos creció un 16 por ciento y las exportaciones aumentan en 13 por ciento, aunque los términos de intercambio caen en 9 por ciento. Las importaciones crecen en 22 por ciento, después de reducirse en 17 por ciento en 1940, y la deuda externa debe amortizarse en sólo 2 millones de dólares en 1940 y en 1941 mantiene su valor constante. Respecto a las políticas macroeconómicas se destaca que las políticas fiscal y crediticia fueron expansivas y la cambiaria fue de tipo de cambio fijo, lo cual en términos reales significó revaluaciones relativas. Al examinar el comportamiento de los distintos sectores productivos puede observarse que el agropecuario experimenta una caída del 30 por ciento en 1941, lo que, ponderado por su importancia en el PGB, de 16 por ciento, habría acarreado una caída del orden del 5 por ciento, si no hubiese sido contrarrestada por incrementos de otros sectores, en particular el industrial, que creció en 18 por ciento.

Las menores cosechas no fueron causadas por bajas en la productividad, ya que el rendimiento por hectárea fue similar al de años anteriores. La explicación se encuentra en una sustancial reducción del área sembrada, como resultado, según un análisis del Banco Central, de la fijación de precios máximos que redujo la rentabilidad del sector.

En cuanto a la caída de 6,3 por ciento del PGB en 1947, ésta no fue acompañada, como se señaló, de una disminución en las exportaciones, aunque sí está relacionada con los acontecimientos económicos en Estados Unidos. La producción en este país registraba una caída por tercer año consecutivo como consecuencia de la reestructuración de la economía que exigió el término de la Segunda Guerra Mundial. Tal reestructuración significó una fuerte demanda de capitales que se refleja en Chile a través de una gran salida de capitales hacia el exterior que impacta negativamente a nuestras reservas internacionales. Esto último hace que el Banco Central aplique una política crediticia que se refleja en una contracción financiera que significó una caída de 10 por ciento en la cantidad real de dinero ( $M_2$ ).

En resumen, las disminuciones de la tasa de crecimiento en Chile han estado estrechamente relacionadas con caídas en la tasa de crecimiento de Estados Unidos. En el período 1925-1982 encontramos doce casos en que la tasa de crecimiento en Chile es negativa o disminuye en cinco puntos o más. De éstos, solamente dos no corresponden a fases recesivas en el país del norte. En todos los años en que se inician estas últimas, se deterioran nuestros términos de intercambio. También el valor de nuestras exportaciones se relaciona con el producto norteamericano coincidiendo con el año que se inicia la fase recesiva o con un año de diferencia. Por último, cuando caen nuestras exportaciones también lo hace nuestra tasa de crecimiento, como se aprecia en nueve casos de los doce.

## EXPORTACIONES Y RECESIONES EN CHILE

Años	Variación de Exportaciones %
1929	18
1930 *	-42
1935	1
1936 *	17
1937	71
1938 *	-28
1940	3
1941 *	13
1946	12
1947 *	18
1948	22
1949 *	-19
1953	-21
1954 *	4
1957	-20
1958 *	11
1966	27
1967 *	1
1971	-10
1972 *	-15
1974	64
1975 *	-26
1981	-16
1982 *	-4

\* Año de inicio de fase recesiva en Chile.

### *Las reservas internacionales y el crédito externo*

En esta sección analizamos el comportamiento de las reservas internacionales y de los flujos de capitales del exterior en aquellos años en que nuestra tasa de crecimiento disminuye dentro de los parámetros establecidos anteriormente.

Una de las funciones de las reservas y del mercado internacional de capitales es permitir suavizar los impactos en la economía doméstica de las fluctuaciones internacionales y de los cambios internos.

Al analizar el comportamiento de las reservas internacionales se observa que el país recurrió a ellas en el año de inicio de la fase recesiva y/o en el año previo en once de los doce casos, siendo 1937-1938 la única excepción. Estos años corresponden, a su vez, a los de mayor amortización de deuda externa. Luego, este episodio se puede explicar en los siguientes términos: dado que el país no contaba con acceso alguno al mercado internacional de capitales y, más aún, debía amor-

tizar deuda, y que las reservas se mantenían deprimidas desde la Gran Depresión, la autoridad no consideraba prudente permitir que sufrieran reducciones adicionales. En diez casos el país utilizó sus reservas en el año previo al de inicio de la recesión, es decir, actuaron como un amortiguador que, además, permitió diferir los shocks sobre la economía y, en nueve casos, utilizó sus reservas en el mismo año de inicio de la fase recesiva, todo lo cual se puede ver en el cuadro siguiente.

Respecto a la utilización de crédito externo destacan tres períodos, a saber 1929-1930, 1935-1947 y 1949-1982. En el período intermedio, en que el país no tenía acceso al crédito internacional, éste no actuó como amortiguador en las fluctuaciones económicas, pero sí lo fue en los otros períodos. En efecto, en ambos la deuda externa crece en el año de inicio de la fase recesiva y en el año previo. Sin embargo, a partir de la década del 50 se observa que la tasa de variación de la deuda externa disminuye en el año de inicio de la fase recesiva en relación al anterior. Dada la estrecha relación entre nuestras recesiones y las norteamericanas, el fenómeno anotado puede deberse a una menor liquidez interna en las fases recesivas del ciclo de Estados Unidos. Además, debe considerarse que cuando la tasa de crecimiento cae fuertemente o se hace negativa, aumenta el riesgo del país frente a los mercados de capitales internacionales. Este hecho también debe explicar parte del menor crecimiento de la deuda externa en el año de inicio de la fase recesiva en Chile.

#### VARIACION EN LAS RESERVAS Y LA DEUDA

Años	Reservas internacionales (%)	Deuda externa (%) 1
1929	-11,4	11,2
1930 *	-23,8	15,6
1935	-6,6	-1,8
1936 *	-0,3	-3,9
1937	1,9	-4,6
1938 *	4,4	-10,8
1940	-0,3	-6,5
1941 *	9,9	0,0
1946	-37,2	-3,4
1947 *	-19,1	-1,0
1948	-4,8	-1,5
1949 *	-19,6	15,4
1953	-9,9	7,0
1954 *	-43,0	4,6

Años	Reservas internacionales (%)	Deuda externa (%) <sup>1</sup>
1957	-65,0	6,4
1958 °	11,3	5,1
1966	119,9	7,9
1967 °	-29,8	3,0
1971	-58,7	13,5
1972 °	-53,4	12,7
1974	-43,9	14,3
1975 °	°°	10,2
1981	-7,3	28,8
1982 °	-31,7	16,9

<sup>1</sup> La tasa correspondiente al año anterior al inicio de la fase recesiva es la tasa promedio del trienio que finaliza en el respectivo año.

° Año de inicio de fase recesiva en Chile.

°° En este año las reservas son negativas.

Hasta 1947 se consideró la deuda externa pública, y en los años siguientes la deuda pública y privada. Esto, porque no se dispone del valor total para el período completo.

### Políticas fiscal y crediticia

Interesa conocer cuál ha sido la respuesta de la autoridad económica a través de sus políticas financieras frente a las caídas en las tasas de crecimiento del producto. Para estos efectos hemos elaborado un indicador de política crediticia y uno de política fiscal. El primero se define como la tasa de variación del crédito real otorgado por el Banco Central, y el segundo como la tasa de variación en el cociente que resulta de dividir los gastos por los ingresos fiscales. Cuando estos indicadores aumentan, durante la fase recesiva, diremos que las políticas en cuestión son anticíclicas y procíclicas cuando disminuyen. Si el indicador no cambia, la política es neutra.

Las columnas 1 y 3 del cuadro de la página siguiente muestran el comportamiento de dichos indicadores. Este se puede resumir como sigue.

En el año de inicio de la fase recesiva el crédito real del Banco Central aumentó en ocho casos y disminuyó en cuatro, y en el año siguiente aumentó en siete casos y disminuyó en cinco. Por lo tanto, se puede decir que la política crediticia ha sido mayoritariamente anticíclica y más definida en esta dirección durante el primer año de caída en la tasa de crecimiento.

La política fiscal también ha sido anticíclica en la mayoría de los casos durante el primer año, aunque levemente menos definida en

esta dirección que la política crediticia. En efecto, el indicador de política fiscal aumentó en siete casos de once (no se dispone de información para el año 1930). Pero al año siguiente no se evidencia un comportamiento claro en un determinado sentido, ya que en seis casos fue anticíclica, en cinco procíclica y en una neutra.

## INDICADORES DE POLITICA CREDITICIA Y FISCAL

Años	Variación crédito real Banco Central (%)	Indicador de política fiscal <sup>1</sup>	Variación indicador de política fiscal (%)
1930 °	21,4	1,0	(... ) <sup>2</sup>
1931	135,0	1,29	29,0
1936 °	-1,9	0,95	2,2
1937	-4,4	0,98	3,2
1938 °	8,9	1,00	2,0
1939	6,7	0,99	-1,0
1941 °	2,0	1,07	2,9
1942	-9,6	1,02	-4,5
1947 °	-1,0	1,08	1,9
1948	7,0	0,92	-14,8
1949 °	6,8	0,94	2,2
1950	9,0	1,10	17,0
1954 °	-13,7	1,24	-4,6
1955	-22,4	1,25	-0,8
1958 °	-10,2	1,01	-10,6
1959	40,5	1,16	14,9
1967 °	13,4	1,09	-5,2
1968	-3,1	1,09	0,0
1972 °	12,3	1,70	15,7
1973	33,8	2,19	28,8
1975 °	12,0	1,13	-21,5
1976	-16,3	1,10	-2,7
1982 °	11,6	1,04	10,6
1983	57,5 <sup>3</sup>	1,14 <sup>4</sup>	9,6

° Año de inicio fase recesiva en Chile.

<sup>1</sup> Cuociente entre gastos e ingresos fiscales. Aumentos (disminuciones) en este cuociente pueden considerarse como políticas fiscales expansivas (restrictivas).

<sup>2</sup> Información no disponible.

<sup>3</sup> Crecimiento del crédito a septiembre de 1983.

<sup>4</sup> Estimación que supone un déficit de 3,5 por ciento del PGB.

*Políticas cambiaria y comercial*

Deseamos conocer si existe relación entre el ciclo económico y el precio de la divisa (política cambiaria) en Chile. En primer lugar, necesitamos un indicador de la política en cuestión. Para este efecto hemos elegido la definición de tipo de cambio real más comúnmente aceptada. Esta lo define como el precio del dólar en pesos corrientes, dividido por el Índice de Precios al Consumidor de Chile y multiplicado por el Índice de Precios al Por Mayor de Estados Unidos. Cuando el precio real así definido aumenta, diremos que hay una política de devaluación y cuando disminuye, una de revaluación.

En el cuadro de la página siguiente mostramos el comportamiento de la política cambiaria en relación a los años de inicio de la fase recesiva. De esta información se puede concluir que todas las recesiones, con excepción de la de 1941, han dado origen a una devaluación. Que ésta puede demorar hasta dos años, como aconteció con las recesiones que se iniciaron en 1930 y 1972, en que las devaluaciones tuvieron lugar en 1932 y 1974, respectivamente. En seguida, en dos recesiones (1938 y 1954) la devaluación demoró un año, y en tres casos el ajuste cambiario se realiza en el mismo año que cae la tasa de crecimiento, como sucedió en 1936, 1958 y 1982.

En tres casos se devaluó durante dos años consecutivos —éstos corresponden a las recesiones de 1947 y 1949— y en un solo caso se devaluó durante tres años consecutivos, correspondiendo a la recesión de 1967.

Luego, se puede afirmar con poco margen de error que las recesiones en Chile han dado origen a políticas cambiarias de devaluación. Este resultado no es de extrañar, puesto que las recesiones tienen origen externo, que se manifiesta en un deterioro en los términos de intercambio y en una caída en el valor de las exportaciones, efectos que se amortiguan con una pérdida de reservas internacionales y con un endeudamiento externo que tiende a disminuir relativamente cuando baja la tasa de crecimiento. Si a todos estos fenómenos le agregamos una política crediticia expansiva, en la mayoría de los casos, y una política fiscal anticíclica, a lo menos en un cincuenta por ciento de las recesiones, no debe extrañar que el resultado sea necesariamente una depreciación de la moneda nacional.

La única excepción es la recesión de 1941. El hecho que ésta no haya requerido de una devaluación tiene una explicación clara, y es que se trata de la única recesión que obedece a factores fundamentales internos.

## POLITICA CAMBIARIA EN EL CICLO ECONOMICO

Años	Tasas de devaluación (+) o revaluación (-) (%)	Año de inicio fase recesiva
1930	0,0	
1931	-3,5	
1932	154,3	1930
1933-1935	-5,3	
1936	3,1	1936
1937	-8,8	
1938	-7,4	
1939	7,7	1938
1940	-4,4	
1941	-13,1	1941
1942	-9,8	
1943	-1,3	
1944-1946	-8,0	
1947	36,7	1947
1948	17,6	1947
1949	2,4	1949
1950	3,1	1949
1951	-14,2	
1952-1953	7,3	
1954	-2,4	
1955	1,5	1954
1956	-25,8	
1957	14,0	
1958	10,3	1958
1959	-20,7	
1960	-5,5	
1961-1966	-0,2	
1967	4,6	1967
1968	8,1	1967
1969	6,2	1967
1970-1971	-5,2	
1972	-37,3	
1973	-1,2	
1974	99,1	1972
1975	46,4	1975
1976	1,4	1975
1977	-8,8	
1978-1981	-2,0	
1982	21,3	1982

En cuanto a política comercial, los análisis sobre la evolución de las restricciones al comercio exterior en Chile han puesto normalmente el énfasis en los objetivos proteccionistas. Si bien una buena parte de los aranceles y controles a la importación se han originado en el propósito de proteger ciertas actividades productivas, principalmente manufacturas, otra parte importante ha sido el resultado de una reacción de la autoridad frente a las crisis de pagos externos.

Dada la estrecha relación entre las recesiones en Chile y las restricciones de recursos externos, se han sucedido numerosos episodios en que ha sido necesario arbitrar medidas para reactivar una economía deprimida y "ahorrar" divisas. No llama la atención que en este tipo de situaciones las presiones proteccionistas, siempre latentes, hayan logrado imponerse con fuerza.

Estas consideraciones llevan a plantear que un indicador del grado de protección para Chile se podría representar como función de dos variables, una que represente la política de sustitución de importaciones como estrategia de crecimiento y otra que refleje la disponibilidad relativa de recursos externos, explicada principalmente por los términos de intercambio y el flujo de capitales con el exterior. Luego, la correlación entre las recesiones y la disminución en los recursos externos debe reflejarse en mayores controles a la importación en los períodos recesivos.

La columna 2 del cuadro siguiente muestra los años en que las restricciones a las importaciones han experimentado un cambio importante, y la columna 3 la dirección de dicho cambio. Se puede apreciar que las recesiones de 1930, 1936, 1947, 1958, 1972 y 1982 dieron origen a un aumento en las restricciones a la importación. En las recesiones de 1938, 1941, 1949, 1954 y 1967, los controles a las importaciones no cambiaron en forma significativa, lo que se explica, porque en tales casos dichos controles ya eran fuertemente restrictivos. Solamente en una recesión (1975) la política comercial fue de liberalización del comercio exterior. En otras palabras, cuando las recesiones se inician en períodos en que el régimen de importación es relativamente más libre, éste se hace más restrictivo como resultado de ellas.

#### RECESIONES Y GRADO DE PROTECCION

<i>Años de inicio de la recesión</i>	<i>Años en que cambia la protección</i>	<i>Dirección del cambio en protección</i>
1930	1931	↑
1936	1936	↑
1938	..	..
1941	..	..
	1946	↓
1947	1947	↑

<i>Años de inicio de la recesión</i>	<i>Años en que cambia la protección</i>	<i>Dirección del cambio en protección</i>
1949	.. 1951	.. ↓
	1952	↑
1954	.. 1956	.. ↓
1958	1958	↑
	1959	↓
	1962	↑
1967	..	..
1972	1972	↑
1975	1974 - 1979	↓
1982	.. 1983	.. ↑

*Nota:* ↑ y ↓: Aumento y disminución en las restricciones a las importaciones, respectivamente.  
 .. No hay cambio significativo.

### CONCLUSIONES

Las fluctuaciones de la economía internacional y, en particular, el ciclo económico de Estados Unidos tienen un impacto determinante en la economía chilena. Las recesiones en Estados Unidos ocurren en el mismo año que las chilenas en nueve ocasiones de un total de doce.

Los mecanismos de transmisión son el valor de nuestras exportaciones, los términos de intercambio, los servicios financieros y los movimientos de capitales con el exterior. Las recesiones en Estados Unidos se reflejan en una caída en nuestras exportaciones en diez casos de doce y en una caída de nuestros términos de intercambio también en diez casos de doce.

Las políticas fiscal y monetaria han sido mayoritariamente anticíclicas en el año de inicio de la recesión. Además la autoridad ha recurrido, cuando ha sido posible, al endeudamiento externo.

Los efectos negativos sobre las variables externas, más las políticas fiscal y crediticia anticíclicas provocan fuertes caídas en las reservas internacionales. Las dificultades de pagos externos junto con niveles deprimidos de la actividad económica explican la reacción de la autoridad a través de las políticas cambiaria y comercial. Los aumentos en las restricciones a las importaciones como las fuertes devaluaciones del peso son el resultado, la mayoría de las veces, de los factores externos y de las políticas internas que ellos inducen.

## CHILE EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

Como ya se ha señalado, es imposible evaluar la política económica de un determinado período sin hacer referencia al contexto internacional en que se desarrolló. En el caso de Chile resulta obvio que el mejor patrón de comparación es el resto de los países latinoamericanos y especialmente los sudamericanos.

En lo que sigue se efectuará un análisis comparativo del comportamiento de algunas variables económicas claves en once países de América Latina (los diez sudamericanos más México), cuyas economías representan fácilmente más del 90 por ciento del PGB regional. Con el objeto de dar una visión de más largo plazo se considerarán, en general, los decenios 1964/73 y 1974/83. Se hará, además, una breve referencia a una situación de corto plazo, cual es la coyuntura de la recesión mundial 1980/83 y su repercusión en América Latina.

*Evolución del producto por habitante*

La década del 60 y comienzos de la del 70 fue un período de alto crecimiento para América Latina. El PGB per cápita de la región (19 países) aumentó en más de 41 por ciento entre 1964 y 1973, superando claramente el 25 por ciento de crecimiento en los diez años precedentes (1954/63). Brasil tuvo un extraordinario dinamismo, pero muchos otros países también crecieron en forma importante. Chile, sin embargo, tuvo un pobre comportamiento al ubicarse en el penúltimo lugar entre los once países considerados, superando solamente a Uruguay. Nuestro país mostró un aumento de 13 por ciento del producto por habitante en diez años, quedando bajo el promedio regional en más de 28 puntos porcentuales (Cuadro I del Anexo, pág. 198).

El período 74/83 mostró un cambio radical en la tasa de crecimiento del producto latinoamericano, el cual se vio afectado por las profundas recesiones mundiales que se iniciaron con la crisis petrolera de 1973. El PGB regional per cápita creció apenas 11 por ciento en estos diez años, vale decir, casi la cuarta parte del decenio precedente. Este crecimiento es el más bajo que se ha registrado en cualquier período de diez años a partir de 1939.

Cinco de los once países analizados en el Cuadro I mostraron tasas negativas de crecimiento durante este período. Chile fue uno de ellos, a pesar de lo cual mejoró su posición relativa en América Latina al ubicarse en el séptimo lugar, superando a Argentina, Bolivia, Perú y Venezuela. La discrepancia del crecimiento del PGB por habitante de nuestro país con el promedio latinoamericano fue esta vez 15 puntos porcentuales, lo que se compara favorablemente con los 28 puntos de la década anterior.

### *Los términos de intercambio*

La crisis petrolera que se inició a fines de 1973 produjo drásticos cambios en los precios internacionales relativos de muchos productos. Estos cambios afectaron de distinta manera a los diferentes países latinoamericanos según los productos que cada país importa o exporta. El mejor indicador para analizar este efecto es el índice de los términos de intercambio (Cuadro II del Anexo, pág. 198).

La región, como un todo, experimentó un pequeño mejoramiento en la relación de precios de intercambio entre el período 1974/83, comparado con la década del 60. Sin embargo, este mejoramiento se debe exclusivamente a la influencia que sobre este índice general ejerce el espectacular aumento de los índices correspondientes a los países exportadores de petróleo (Bolivia, Ecuador, México, Perú y Venezuela).

Chile es el país que, por lejos, experimenta el deterioro más pronunciado en la relación de intercambio al comparar el promedio del período 1974/83 con el promedio del decenio 1961/70. Esta sola circunstancia podría haber justificado que el país mantuviera, a partir de 1974, la incómoda posición relativa que en términos de crecimiento tuvo en la década del 60. Sin embargo, como se ha analizado, nuestro país fue capaz de mejorar esa posición a pesar de ser la nación más duramente golpeada por el deterioro en la relación de intercambio.

Es interesante señalar que de los seis países que superan a Chile en crecimiento per cápita en el período 1974/1983, dos corresponden a exportadores de petróleo, como son los casos de Ecuador y México. Estos mejoran notablemente sus términos de intercambio, como puede observarse en el Cuadro II. Paraguay, por su parte, debe su alta tasa de crecimiento en buena medida a las extraordinarias inversiones del Proyecto Hidroeléctrico de Itaipú y Colombia al fuerte desarrollo del comercio de drogas, cuyo nivel y dimensión se sabe que son sustanciales, aunque su magnitud no se conoce con certeza. Ambos países, sin embargo, se han caracterizado por una notable moderación en materia de política económica. La mejor marca relativa a la década anterior es, sin duda, la de Uruguay, que en aquel período no creció y en la década pasada lo hizo un 14,7 por ciento, que se explica en buena medida porque su población se redujo.

Por último, es necesario señalar el buen crecimiento de Brasil (muy inferior al de la década anterior) a pesar del deterioro de sus términos de intercambio.

### *Endeudamiento externo*

Ya en 1960 Chile ocupaba el cuarto lugar entre los países más endeudados en América Latina. Al considerar los once países del Cuadro III

(pág. 199), la deuda externa chilena representaba un 8,2 por ciento del total, tasa muy superior a la participación del PGB chileno en el producto de este grupo de países (5,5 por ciento). Cabe agregar que hace ya más de dos decenios nuestro país tenía la deuda por habitante más alta de la región latinoamericana.

Esta situación mostró un claro deterioro en la década del 60, tal como se puede apreciar al comparar la posición relativa de nuestro país en 1972. Ese año la deuda externa chilena representaba el 11,8 por ciento del total de los once países, lo cual, lógicamente, indica que durante el período 61-72 el endeudamiento externo de Chile aumentó a una tasa superior al promedio latinoamericano. La deuda chilena global pasó a constituirse en la tercera en importancia en América Latina, siendo superada solamente por las de Brasil y México.

Durante la actual administración la evolución relativa del endeudamiento externo chileno mejora significativamente. Las cifras de 1983 indican que la deuda de nuestro país ha pasado a representar solamente el 6 por ciento del total del grupo, lo cual implica que el incremento se ha producido a una tasa bastante menor que el promedio latinoamericano. Esto ha significado, entre otras cosas, que la deuda chilena en términos absolutos ha pasado al quinto lugar entre las mayores del Continente. Debe mencionarse, además, que Chile perdió el "privilegio" de tener la deuda per cápita más alta de la región, al ser superado, por lo menos, por Panamá y Venezuela.

### *Evaluación global*

Las consideraciones y cifras anteriores son ilustrativas en varios aspectos. En primer lugar, confirman inequívocamente que no es intelectualmente serio juzgar el comportamiento económico del país durante el último decenio en forma independiente de las circunstancias internacionales. No es pura coincidencia que en el período 74-83 cinco de once países hayan mostrado crecimiento negativo y varios del resto hayan disminuido sustancialmente sus tasas de crecimiento en relación a los períodos precedentes. No es posible tampoco, por ejemplo, referirse al "excesivo" endeudamiento de nuestro país sin compararlo con lo realizado por otras naciones en el mismo período histórico.

Por otra parte, resulta claro que en el lapso 1964-73, con un contexto internacional favorable, Chile mostró resultados muy pobres. Con la mejor relación de intercambio de los últimos veinte años, especialmente en el quinquenio 1966-70, y con una tasa de endeudamiento externo superior al promedio latinoamericano, nuestro país se situó en los últimos lugares del ranking de crecimiento económico. La posición relativa del país difícilmente pudo ser peor y las causas, en ese contexto, no podrían buscarse en factores ajenos a la política económica interna. Cabe señalar que esta conclusión es igualmente válida si se excluye el período de la Unidad Popular, pues si se analiza solamente

el lapso 1964-70, la posición relativa de Chile es la misma que en el decenio 64-73.

El decenio del actual gobierno muestra un comportamiento relativo de la economía chilena sustancialmente mejor que lo logrado en la década precedente. En un contexto generalizado de fuerte reducción en la tasa de crecimiento de la región, nuestro país pudo ganar varios lugares en el ranking latinoamericano. El mérito de este comportamiento se acrecienta al considerar que se mejoró en relación a países que durante el período tuvieron términos de intercambio mucho más favorables y se endeudaron a tasas superiores que Chile. Es evidente, en consecuencia, la diferencia fundamental con lo acontecido en la década precedente y en este caso necesariamente debe concluirse que la política económica interna del país logró minimizar las consecuencias adversas de la profunda crisis internacional.

### *Chile y América Latina en la última recesión*

Complementando la comparación de largo plazo efectuada en las secciones anteriores, conviene también analizar el comportamiento relativo de la economía chilena en el contexto latinoamericano a partir del año 1981, en que se inicia la más profunda recesión del último medio siglo. El Cuadro IV (pág. 199), muestra algunas de las cifras claves que sirven para este análisis.

En primer lugar, debe enfatizarse el hecho evidente de que aún no existe la información suficiente para analizar en su integridad los efectos de la crisis mundial sobre los diferentes países. Además de que algunas estadísticas más recientes tienen carácter de estimación o son provisionales, lo más importante es que a fines de 1983 varios países de la región estaban en pleno proceso de ajuste recesivo, con los consiguientes efectos que se prolongarán a 1984 y probablemente a algunos años posteriores. Otros países, en cambio, habían completado el ajuste macroeconómico y el año 1984 claramente se iniciaría la recuperación. En este sentido, solamente en algunos años más será posible hacer un análisis comparativo integral de los efectos de la recesión.

A pesar de lo anterior, las estadísticas disponibles indican que en el trienio 81-83 el PGB de América Latina cae en 2,8 por ciento y la mayor caída se produce el año 83 con un 3,3 por ciento. Chile muestra una disminución del PGB de 9,9 por ciento para el trienio y sólo 0,5 por ciento el último año, reflejando este comportamiento la fuerte contracción de 1982. En este sentido, parece evidente que en nuestro país finalizó el ajuste recesivo y no hay discusión que en 1984 habrá un aumento del producto. La situación es muy diferente en varios otros países, de tal manera que lo probable es que Chile gane varias posiciones relativas una vez que se puedan evaluar en su totalidad los efectos de la actual crisis internacional. Al tomar el período 1981-

1983, Chile no aparece en buena posición. Sin embargo si se considera que la recesión mundial se inicia en 1980 y se toma el período 1980-83, nuestro país se ubica en un sexto lugar. Si a lo anterior se agrega la mayor caída de los términos de intercambio y la necesidad de ajuste de las economías con inflación se debe llegar a la conclusión que el resultado final es relativamente razonable y ello podría quedar de manifiesto en los años venideros.

Es interesante notar que de los once países del Cuadro IV, hay siete que en 1983 tuvieron tasas de inflación superiores al 60 por ciento, y entre éstos hay cuatro con más de 100 por ciento anual. La situación de estos países es indudablemente desventajosa frente a las economías con menor inflación, pues necesariamente deberán adoptar políticas contractivas que retrasarán la eventual recuperación. Nuevamente en este caso Chile muestra un comportamiento muy satisfactorio dentro de América Latina bajo dos aspectos muy importantes. Se ha evitado sumar a los costos sociales de la recesión las desventajas de una inflación exagerada y se ha aumentado la probabilidad de una reactivación más rápida y sostenida, pues será innecesario un nuevo ajuste antiinflacionario.

Probablemente la única variable en que la posición relativa de Chile en la región resulta insatisfactoria es la tasa de desocupación. Es claro que en este aspecto pudieron mejorarse algunas políticas sin sacrificar significativamente los éxitos logrados en otras áreas. Sin embargo, al comparar las estadísticas de desempleo entre los países latinoamericanos hay que ser extremadamente cuidadoso. La escasez y falta de confiabilidad de estas cifras en varios países de la región, reconocidas por los propios organismos internacionales, impiden llegar a conclusiones definitivas en esta materia.

La forma en que el gobierno ha logrado superar las dificultades derivadas de la recesión mundial tiene mayor mérito si se considera nuevamente la evolución de los términos de intercambio para Chile en comparación a lo sucedido a otros países. En el Cuadro IV se puede apreciar que la relación de intercambio para Chile durante el período 1980-83 fue, por lejos, la más desfavorable de todos los países, pues el índice respectivo alcanza apenas un valor equivalente al 40 por ciento del que tenía en 1970. Para la región en conjunto este mismo índice toma un valor del 109 por ciento.

En síntesis, puede afirmarse que el comportamiento de la economía chilena durante la recesión confirma que la posición relativa de nuestro país en América Latina ha sido probablemente mejor que con otras políticas económicas. Es muy posible, además, que a medida que los efectos completos de la recesión se manifiesten en otros países, Chile se sitúe entre los que mejor supieron sortear este período crítico de la economía mundial.

*Participación de Chile en América Latina*

Chile ha perdido participación en el producto geográfico bruto de América Latina de manera más o menos sistemática desde la Segunda Guerra Mundial hasta el presente. Según se ve en el Cuadro V (pág. 200), esta pérdida ha sido persistente y sólo se observan recuperaciones en los primeros años de los diversos gobiernos (1953 con Ibáñez, 1959 con Alessandri, 1966 con Frei y 1971 con Allende), con excepción del actual, donde el legado de la Unidad Popular y la crisis petrolera impiden recuperación alguna hasta 1977. Desde este año la mejoría relativa continúa hasta 1981, para caer en 1982 al nivel de 1976 y luego subir una décima en 1983. En 1984 Chile debiera mejorar nuevamente, porque su economía ya está ajustada y la mayoría del resto no.

Una parte importante de la pérdida relativa se explica por los fuertes crecimientos de Brasil y México en los pasados 23 años, pero aun si se eliminan estos países, como se observa en el Cuadro V, la situación de deterioro no cambia mucho.

Las pérdidas relativas a lo largo del tiempo son similares y así en los años 50 y 60 se pierden 0,6 y 0,7 puntos de participación. Entre 1970 y 1973 la participación baja en 0,8 puntos, un verdadero récord, y en la década 1973-1983 la pérdida llega a 0,7 puntos. Este último resultado es similar a las décadas antes citadas y bastante mejor que el de la Unidad Popular. En esta última década, sin embargo, se observa la mejor y más prolongada recuperación que significó un aumento de 0,4 puntos entre 1976 y 1981, considerando toda América Latina, y un incremento de 1,6 puntos en el período si se excluyen Brasil y México.

No debe olvidarse que el período 1973-1983 fue para Chile extraordinariamente adverso, pues resultó el país más afectado de América Latina por la caída en los términos de intercambio, además de partir desde un caos económico y heredar una fuerte deuda externa y una evidente subinversión en defensa.

Nadie medianamente objetivo podría afirmar, a la luz de estas cifras y de los hechos conocidos, que la experiencia de política económica de la pasada década ha sido un fracaso o peor que lo observado en el resto de América Latina o en gobiernos pasados, habida cuenta de los numerosos factores adversos que no son responsabilidad de los actuales gobernantes.

Esta impresión se refuerza al considerar que Chile en la actualidad se encuentra entre los países con mejores indicadores sociales de Sudamérica, de lo cual el símbolo más evidente es el primer lugar en cuanto a índices de salud y el cuarto que ocupa en el continente detrás de Estados Unidos, Canadá y Costa Rica.

## ANEXO

## CUADRO I

PRODUCTO GEOGRAFICO BRUTO \*  
(tasas de crecimiento en diez años)

	PGB POR HABITANTE			PGB TOTAL				
	73/64	(Ranking)		83/74	73/64	(Ranking)		83/74
Argentina	48,4	( 2)	(11)	-15,1	62,0	( 8)	(11)	6,0
Bolivia	37,6	( 4)	(10)	-14,9	78,3	( 4)	(10)	10,8
Brasil	65,6	( 1)	( 4)	19,9	117,2	( 2)	( 4)	52,0
Colombia	28,3	( 6)	( 5)	19,6	77,3	( 5)	( 5)	45,8
Chile	13,0	(10)	( 7)	-4,4	31,8	(10)	( 8)	13,9
Ecuador	36,6	( 5)	( 2)	38,3	119,2	( 1)	( 3)	57,3
México	43,8	( 3)	( 3)	30,4	103,5	( 3)	( 2)	59,2
Paraguay	23,0	( 7)	( 1)	43,7	62,8	( 7)	( 1)	98,8
Perú	22,1	( 9)	( 9)	-11,8	51,0	( 9)	( 9)	13,0
Uruguay	0,0	(11)	( 6)	14,7	14,2	(11)	( 7)	14,1
Venezuela	22,6	( 8)	( 8)	-7,1	66,7	( 6)	( 6)	31,4
América Latina	41,3			11,0	86,2			41,4

## Fuentes:

- PGB a costo de factores. *Series Históricas del Crecimiento de América Latina*, CEPAL, 1978.

- PGB a precios de mercado. *Anuario Estadístico de América Latina*, CEPAL, 1980. *Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana en 1983*, CEPAL, 1983.

\* Las cifras originales están expresadas en dólares de 1970. Las tasas de crecimiento para 1964/73 del PGB por habitante están referidas al PGB a costo de factores. Todas las otras columnas se refieren al PGB a precios de mercado.

## CUADRO II

INDICE DE TERMINOS DE INTERCAMBIO  
(1970 = 100)  
(Promedio para cada período)

	1966-70	71-73	74-78	79-83	Variac. Porcentual		
					(1) 61-70	(2) 74-83 (2) : (1)	
Argentina	106,4	126,1	96,7	85,1	108,2	90,9	-16,0
Bolivia	91,8	83,3	121,0	131,1	85,0	126,1	+48,3
Brasil	95,3	97,3	91,5	61,7	95,8	76,6	-20,0
Colombia	92,1	96,7	127,6	114,3	93,3	121,0	+29,7
Chile	90,5	77,8	59,9	42,5	78,9	51,2	-35,1
Ecuador	97,0	90,1	179,3	212,4	97,4	195,9	+101,1
México	93,0	99,8	114,7	158,2	90,9	136,5	+50,2
Paraguay	100,3	114,2	119,9	95,6	103,5	107,8	+4,2
Perú	86,9	88,6	107,2	108,8	79,4	108,0	+36,0
Uruguay	93,0	123,1	84,1	79,6	92,8	81,8	-11,9
Venezuela	105,4	129,6	333,6	478,2	116,8	405,9	+247,5
América Latina	97,1	103,6	120,5	110,8	97,5	115,7	+18,7

## Fuentes:

1961-1970 *Indicadores del Desarrollo Económico y Social en América Latina*, CEPAL, 1976.

1971-1982 *Estudio Económico de América Latina*, CEPAL, 1982.

1983 *Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana en 1983*, CEPAL, 1983.

## CUADRO III

## DEUDA EXTERNA \*

	(millones de dólares)			(participación porcentual)		
	1960	1972	1983	1960	1972	1983
Argentina	987	2.375	42.000	17,7	9,5	14,3
Bolivia	168	618	2.700	3,0	2,5	0,9
Brasil	2.202	9.979	83.000	39,5	39,7	28,3
Colombia	312	2.032	10.300	5,6	8,1	3,5
Chile	456	2.963	17.600	8,2	11,8	6,0
Ecuador	71	309	6.200	1,3	1,2	2,1
México	827	3.917	85.000	14,8	15,6	29,0
Paraguay	20	132	1.300	0,4	0,5	0,5
Perú	162	1.055	10.600	2,9	4,2	3,6
Uruguay	115	327	4.250	2,1	1,3	1,5
Venezuela	252	1.419	30.000	4,5	5,6	10,3
TOTAL	5.572	25.126	292.950	100,0	100,0	100,0

## Fuentes:

1960 *El Endeudamiento Externo de América Latina: Situación Actual y Perspectivas*, BID, 1977.

1972 *Evolución Reciente, Situación Actual y Perspectivas del Financiamiento Externo*, OEA, CIES, agosto 1983.

1983 *Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana en 1983*, CEPAL, 1983.

## \* Notas:

- En 1960 se refiere a la Deuda Pública Externa. Se debe tener presente, en todo caso, que en esa fecha la Deuda Privada era, en general, de escasa significación.
- En 1972 y 1983 se considera la Deuda Externa Total. Excepcionalmente para los casos de Bolivia, Ecuador y Perú, en 1972 no considera la Deuda Privada sin garantía estatal.

## CUADRO IV

## AMERICA LATINA: LA RECESION DE 1981-83

	Variación PGB	Inflación	Desempleo	Términos de	
	1981/83			Intercambio	
	(%)	(%)	(%)	1980/83	
				Indice	
				1970 = 100	
Argentina	-9,0	2,0	401,6	4,9	86
Bolivia	-15,7	-6,0	249,0	12,6	134
Brasil	-5,8	-5,0	175,2	6,8	57
Colombia	3,8	0,5	17,0	11,0	110
Chile	-9,9	-0,5	23,7	19,7	40
Ecuador	2,5	-3,5	65,9	...	213
México	3,1	-4,0	91,2	12,5	165
Paraguay	4,4	-1,5	14,0	9,4	92
Perú	-8,3	-12,0	124,9	8,8	107
Uruguay	-13,9	-5,5	62,7	15,7	77
Venezuela	-1,1	-2,0	6,4	...	497
América Latina	-2,8	-3,3	130,4		109

Fuente: *Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana durante 1983*, CEPAL, diciembre 1983.

## CUADRO V

PARTICIPACION DE CHILE EN LA ECONOMIA DE AMERICA LATINA  
(% PGB de Chile sobre PGB de América Latina)

Años	América Latina (19 países)	América Latina (excepto Brasil y México)
1950	5,8	10,2
1953	5,9	10,6
1955	5,4	9,9
1958	5,1	9,5
1959	5,3	10,0
1960	5,2	10,0
1963	5,2	10,3
1965	4,8	9,4
1966	5,1	10,0
1970	4,5	9,4
1971	4,6	9,8
1973	3,7	8,4
1976	2,9	7,0
1977	3,0	7,2
1979	3,2	8,0
1980	3,2	8,2
1981	3,3	8,6
1982	2,9	7,7
1983	3,0	7,8

Fuentes: *Series Históricas del Crecimiento de América Latina*, CEPAL.  
*Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana en 1983*, CEPAL.

## LA CRITICA A LA POLITICA ECONOMICA

En los pasados diez años, el país observó un intenso debate como consecuencia del fuerte cambio económico desde una organización de corte socialista a otra de características más bien descentralizadas. La ciudadanía no conocía el funcionamiento de los mercados libres y miraba con recelo la apertura a la competencia externa. Todos estábamos acostumbrados a confiar en el Estado como agente promotor del desarrollo y se suponía, sin mucha discusión, que aquél debía controlarlo casi todo y que era capaz de resolver los problemas económicos con facilidad, muchas veces con la mera dictación de una ley, decreto o norma.

El país estaba habituado a la inestabilidad, la inflación y los problemas de balanza de pagos y desconfiaba de los programas de estabilización, no sin razón por los costos que los acompañan en el corto plazo, llegándose, incluso, a preferir la presencia de una cierta inflación.

Se podría decir que la intelectualidad chilena tenía una cultura económica socializante e inflacionaria y por ello tendía a mirar con sospecha la puesta en marcha de una experiencia libertaria. Esta forma de pensar era bastante generalizada y es evidente que sólo el deterioro económico extremo a que se llegó con el gobierno de la Unidad Popular posibilitó intentar una fórmula descentralizada y en pro de la estabilidad. También fue posible llevar a cabo la experiencia por los efectos adversos de la recesión mundial petrolera. Esta golpeó al país con fuerza y lo obligó a mirar de otra forma los problemas económicos.

La crítica económica ha sido de una intensidad notable y ha provenido de las más variadas vertientes. La imaginación para desarrollar argumentos ha sido inagotable y se puede decir que no ha habido medida de política económica o área del acontecer nacional que no haya sufrido el embate de los críticos.

En realidad, el cambio de la pasada década ha sido muy profundo y ello explica las reacciones negativas de muchas personas acostumbradas a ver los asuntos económicos de otra forma. Por lo anterior es difícil sistematizar el debate y el intercambio de ideas ocurrido en los últimos años. Las críticas han surgido de prácticamente todos los sectores, incluidos muchos proclives al gobierno, y han ido cambiando según ha sido la evolución de la economía. Como ésta, además, se vio afectada por dos recesiones externas de inusitada violencia, la sistematización se hace todavía más compleja. Intentaremos, sin embargo, presentar las críticas más significativas, con sus respectivos comentarios, pidiendo por anticipado disculpas por la falta de orden lógico que pudieran tener.

No parece conveniente presentar las discusiones de manera cronológica o según los grupos que han llevado a cabo críticas a la nueva estrategia económica. Esto, porque se repiten muchas veces a lo largo de la década y, también, entre los diversos grupos opinantes. Simplemente se mostrarán los argumentos y sólo cuando sea pertinente se aludirá a la coyuntura concreta o a los grupos que han opinado sobre la estrategia económica seguida.

Las posiciones críticas y la discusión se presentarán en cinco subcapítulos definidos necesariamente con un cierto grado de arbitrariedad.

Se abordará, en primer lugar, el debate sobre la nueva estrategia de desarrollo, para en seguida referirnos a las críticas a las políticas de estabilización. En un tercer apartado se tratarán la distribución del ingreso, la política social y el mercado del trabajo y se continuará en un cuarto con lo referente al mercado de capitales. Por último se discutirán los aspectos relacionados con la deuda externa, la política de reservas y el bueno o mal uso que se ha hecho de los recursos foráneos.

## DISCUSION SOBRE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

La nueva estrategia de desarrollo fue discutida desde el primer momento y las principales objeciones se derivaban de la convicción respecto de lo inadecuado que resulta para un país en desarrollo la utilización de un esquema de apertura a la competencia externa basado en el respeto de la propiedad y los mercados libres como asignadores de recursos. Los chilenos, acostumbrados a la intervención discriminatoria del Estado, no concebían el desarrollo basado en la libertad de los agentes económicos y menos en un plano de apertura a la competencia externa.

Las objeciones más importantes a la estrategia privada, libre y aperturista de desarrollo, con un rol subsidiario del Estado, se pueden resumir en proposiciones como las siguientes:

— La empresa privada no es capaz de generar un crecimiento sostenido, en especial en los países subdesarrollados. El Estado, por

lo tanto, debe asumir un papel central que incluye su participación como agente productivo en las áreas importantes de la economía. Así se asegura crecimiento armónico e igualitario centrado en la producción de bienes de mayor valor y de carácter esencial antes que en servicios de corte especulativo y de discutible utilidad.

- El desarrollo privado y aperturista, basado en las ventajas comparativas del país, conduce a la liquidación de la industria nacional y también de la agricultura, las que, sin una protección especial, están condenadas irremediablemente a la desaparición.
- La libertad en materias económicas conduce al libertinaje y al abuso de los pobres por parte de los más poderosos, con lo que la supuesta mayor libertad y ejercicios de los derechos personales es sólo un mito.  
No es cierto que la libertad económica sea una condición necesaria para una mayor libertad política y la primera sólo puede imponerse por la fuerza. Lo importante para el ejercicio de los derechos personales es la existencia de una amplia democracia política y ésta, junto a un Estado que vele por los desposeídos, es suficiente garantía para el respeto de los derechos humanos.
- El traspaso de activos y empresas desde el Estado al sector privado es regresivo y un error, porque no lleva a un mejor uso de los recursos que el país posee y constituye un regalo a pequeños grupos de capitalistas que conduce necesariamente a la concentración de la riqueza y el poder. Las empresas se han vendido a precios de liquidación y ello, además de injusto, no generará desarrollo alguno.
- La nueva estrategia de desarrollo no traerá mayores inversiones ni nuevas exportaciones. En realidad ella sólo tenderá a exacerbar el consumo y la importación, poniendo en peligro el crecimiento futuro. Fomenta lo superfluo para una minoría pudiente y crea un modo de vida materialista donde el lucro y el dinero son todo lo que interesa. La economía deja de estar al servicio del hombre y éste pierde su dignidad y se aliena en un mundo consumista y materialista, dejando de lado los aspectos culturales y espirituales. El extremo liberalismo que se ha puesto en marcha deja desvalido al grueso de los ciudadanos, los que cada vez viven en peores condiciones frente a una minoría crecientemente más rica y poderosa.

Afirmaciones como las anteriores se han escuchado con frecuencia en los últimos diez años y han provenido de los sectores más diversos incluyendo los movimientos políticos tradicionales, grupos eclesiásticos, gremios empresariales y de trabajadores, intelectuales connotados e, incluso, distinguidos economistas. El énfasis de las críticas fue mayor, como es obvio, durante las dos recesiones mundiales y fue compar-

tido por numerosos adherentes al gobierno, confirmando lo ya sostenido en el sentido de que el grueso de los chilenos estaba fuertemente penetrado por las ideas socialistas y proteccionistas en boga en las décadas pasadas en América Latina.

En lo que sigue se tomarán las principales afirmaciones anteriores y se evaluarán en un plano más bien cualitativo y de las ideas, considerando, por cierto, lo ocurrido tanto en el país como en otras partes del mundo.

### LA EMPRESA PRIVADA PRODUCE DESARROLLO

Este título puede sorprender, por lo obvio, a cualquier observador de la realidad mundial. En nuestro medio, sin embargo, ha sido necesario fundamentarlo por la constante prédica en el sentido de que las fórmulas socialistas serían más adecuadas para países en desarrollo.

La evidencia muestra con claridad que los mejores niveles de vida se encuentran en aquellos países que han basado su desarrollo en la iniciativa personal y la propiedad privada de los medios de producción. La experiencia también indica que el mayor respeto por los derechos de la persona humana se observa en las economías privadas y libres, y para reafirmar lo anterior sólo basta con citar los casos de Europa Occidental, Estados Unidos, Canadá y Japón. No puede decirse lo mismo de las experiencias socialistas, y es evidente que en Europa Oriental los niveles de vida y respeto por los seres humanos están muy lejos de lo que se observa en los países basados en la propiedad privada y la libertad económica.

Otro tanto se puede decir respecto del mundo en desarrollo donde se ha predicado que su única salida estaría en el socialismo. En verdad los países que han logrado crecimientos más rápidos en los últimos tiempos se ubican en el Lejano Oriente y se trata, precisamente, de economías basadas en la propiedad e iniciativa privadas, como son los casos de Hong-Kong, Taiwán, Singapur y Corea del Sur, por citar sólo algunos. Frente a éstos se alzan las languidecientes economías de China Continental, India y los numerosos países socialistas de Asia y Africa que se debaten en el subdesarrollo y la miseria, con la excepción de un par de ellos que han logrado cierto progreso por la coyuntura favorable del petróleo.

Incluso en América Latina, donde la propiedad privada ha sido tan mal tratada, se puede hacer una afirmación similar. Las experiencias socialistas de Cuba, Nicaragua y la de Allende en Chile han sido un desastre frente al resto de las economías de la Región, que a pesar de todo ha logrado progresos evidentes en las décadas últimas. Países como Brasil y Colombia, entre otros, han crecido con fuerza y es un hecho que Cuba, después de más de veinte años de socialismo, ha perdido posiciones relativas en la Región, en circunstancias que en

los años cincuenta era uno de los países de mayor desarrollo y nivel de vida.

La propiedad privada y la iniciativa libre de las personas generan mayor crecimiento y, lo que es más importante, mejores niveles de vida y para esto sólo basta con observar la evidencia de las últimas décadas. Los tiempos en que se comparaba la utopía socialista con la realidad de las sociedades basadas en la empresa privada han quedado atrás y ahora se pueden observar casos concretos que sugieren una neta superioridad de las modalidades descentralizadas de organización económica.

La explicación de esta evidente realidad hay que buscarla en el poder de la creación de las personas cuando se les deja actuar con libertad y se les permite acumular propiedad en un ambiente de competencia. Los recursos se utilizan mejor y se dirigen crecientemente a satisfacer las necesidades verdaderas de los individuos que se manifiestan en los mercados y en los precios. Esto no sucede con igual intensidad en las economías centralizadas, donde las personas no poseen mayores incentivos, la competencia es limitada y las decisiones burocratizadas. La complejidad de las economías modernas impide una planificación precisa, y los precios fijados siempre con arbitrariedad limitan la posibilidad de servir las verdaderas necesidades de la población. Las economías socialistas son lentas y de difícil capacidad de adaptación a los cambios. Los individuos y empresas no tienen incentivos para la innovación y por esto no es raro que la vanguardia en materias tecnológicas, científicas y culturales se ubique en las economías libres desarrolladas, desde donde los países socialistas copian, compran o sustraen progreso.

Al Estado le cabe, sin duda, un papel conductor y, en algunos casos, productor. Alguien debe velar por el cumplimiento de las reglas del juego y formularlas de acuerdo con las decisiones políticas de la comunidad. También es obvio que ciertas actividades de la producción no son interesantes para el sector privado, aunque sí lo son para la comunidad. Parece lógico, también, que el Estado proteja a los más débiles y participe en la distribución del ingreso. Muy pocos discuten que al Estado le corresponde un papel fundamental. Hay, sin embargo, buenos argumentos para sostener que la acción del mismo debe limitarse, en especial, como agente productor, y que debe ser llevada a cabo de manera de no discriminar entre los diversos grupos de personas.

En primer lugar, debe señalarse que las experiencias de planificación central no han tenido el éxito que de ellas se esperaba y menos en los países en desarrollo. Los planes quinquenales y decenales han caído en el desprestigio y, en especial en los países en desarrollo, la planificación central no ha servido sino para obtener en ciertas oportunidades financiamientos externos, como ocurrió en los tiempos de la Alianza para el Progreso. Es natural que el Estado diseñe las políticas económicas, recolecte buenas estadísticas e, incluso, elabore planes indicativos y desarrolle tendencias. Sin embargo, su función en

esta área se ha ido alejando de la elaboración de planes detallados de utilidad muy dudosa, según lo indican las experiencias de planificación del pasado.

Parece, también, haber un consenso creciente en torno a la ineficiente administración que el Estado hace de sus unidades productivas. La falta de incentivos para innovar de sus ejecutivos, sus insuficientes remuneraciones, las consideraciones políticas en aspectos técnico-financieros, la falta de auditorías y controles adecuados, los privilegios tributarios y crediticios de que suelen gozar y, en fin, la reiterada experiencia de déficit que se repite en casi todos los países del mundo, han conducido a una mayor convicción respecto de la necesidad de descentralizar el aparato productor de bienes y servicios, tópico que, por lo demás, es de amplia discusión en las economías socialistas. La exagerada intervención estatal conduce, además, a problemas de financiamiento fiscal que muchas veces se hacen crónicos, desestabilizando las economías al generarse inflación y dificultades de balanza de pagos. Esta situación es cada vez más generalizada en el mundo y ya se observa una reacción en contrario. El gasto del Estado y sus empresas suele ser de una gran inflexibilidad, lo que complica aún más las cosas en períodos críticos de corte recesivo.

Los gobiernos modernos viven con problemas de financiamiento y sus empresas muchas veces no pueden crecer como se requiere por las enormes necesidades de recursos para la inversión. La presencia del Estado en ciertas áreas productivas impide la gestión privada ante la eventualidad de una competencia desleal, produciéndose desarrollos monopólicos, escasez de recursos para la inversión y, en definitiva, un crecimiento más bajo de la economía. Si el Estado moderno vive abrumado por la necesidad de financiar gastos de defensa, orden, justicia, obras de infraestructura, programas sociales, etc., no parece lógico que asuma funciones productivas que pueden ser llevadas a cabo por empresas privadas. No debe olvidarse, además, que los recursos de un país son limitados y que cuando los utiliza el Estado dejan de estar disponibles para el sector privado. Este se va, en consecuencia, debilitando y las personas van haciéndose en forma creciente dependientes de la burocracia oficial, con lo que sus derechos se restringen cada vez más.

Por último, debe señalarse que para la efectiva vigencia de los derechos personales y una auténtica libertad e igualdad ante la ley, la intervención estatal en la producción constituye una barrera casi infranqueable. Los derechos personales que aparecen en las leyes se convierten en una pura formalidad cuando la obtención de empleos o de ciertos bienes se convierte en un asunto político antes que económico. Si el Estado distribuye los empleos, los bienes, fija cuotas de divisas y precios, etc., la arbitrariedad en favor de los amigos, parientes o personas vinculadas al poder político se convierte en la norma, y los derechos personales tienden, de hecho, a desaparecer, como ocurrió en Chile durante el gobierno de Salvador Allende.

Todo lo anterior es válido independientemente del nivel de las economías y no se ven razones para pensar en un papel más determinante del Estado en los países en desarrollo. Por el contrario, la acción productiva más ineficiente de la burocracia estatal en ellos retarda el crecimiento, al usarse en peor forma los escasos recursos de capital, mantenerse dotaciones de personal exageradas, generarse modalidades de monopolio ineficientes y, muchas veces, utilizarse políticas tarifarias que sólo distorsionan la asignación de los recursos.

Si una economía en desarrollo es competitiva, lo que se consigue a través de la apertura al exterior, las actividades que se desarrollan son las óptimas y los recursos se asignan mejor, maximizándose el crecimiento. La producción de bienes y servicios será la que al país más le convenga, porque se aprovecharán correctamente los recursos de que se dispone y el bienestar será mayor al conseguirse, a través del intercambio, productos más baratos. La industrialización forzosa, vía protección arancelaria, no ha dado los resultados esperados y el desarrollo no ha sido más rápido en los países que la han practicado.

No hay nada perverso en el desarrollo del sector servicios y, por el contrario, éstos son indispensables para un incremento persistente de la productividad. La asesoría técnica, la mejor comercialización, la presencia de una buena y ágil intermediación financiera y los seguros son sólo algunos ejemplos de servicios que el Estado como productor suele descuidar, en favor, por ejemplo, de la industria pesada, cometiéndose con esto un error de proporciones que se paga con una menor tasa de crecimiento.

La utilidad de los servicios es evidente y por algo crecen con fuerza en las economías que se desarrollan. Por otra parte, los esfuerzos estatales por industrializar artificialmente o desarrollar las actividades pesadas constituyen un intento inútil de crecimiento que generalmente ha concluido con pérdidas sociales crecientes y economías sin dinamismo alguno. La clave para el crecimiento de las economías pequeñas y en desarrollo está en las exportaciones, y el fomento de éstas depende de la apertura al exterior, el respeto por las ventajas comparativas y un mínimo de protección arancelaria, porque ésta, como enseña la ciencia económica es, en realidad, un impuesto sobre las exportaciones.

La producción de bienes no es preferible a la de servicios como tampoco es cierto que haya sectores claves para el desarrollo. Lo importante es que los recursos se utilicen bien y para esto es mejor un funcionamiento de las economías más libre y abierto. El Estado debe limitarse al desarrollo de las funciones que le son propias y tratar de ser eficiente en ellas puesto que una mala gestión en estas áreas retarda el crecimiento. Sólo cuando el sector privado no es capaz de llevar a cabo un proyecto socialmente rentable el Estado debe intervenir y en este caso, si entra en la producción directa, debe hacerlo comportándose como cualquier empresa que trata de hacer máxima la utilidad sobre el capital invertido.

La intervención del Estado, además, debe ser impersonal y no discriminatoria para velar por el principio de la igualdad ante la ley.

Esto no es fácil de hacer cuando los gobiernos tienen una injerencia muy grande en el aparato productivo y por esto es conveniente que mantengan un papel subsidiario, es decir, que sólo intervengan cuando se prueba que algo útil no puede ser llevado a cabo por la pura iniciativa privada.

#### LA APERTURA EXTERNA Y EL DESARROLLO

En el pasado reciente latinoamericano se puso de moda la idea, copiada probablemente del proteccionismo europeo de comienzos de siglo, de que para lograr un desarrollo persistente y autónomo es indispensable la industrialización y que para conseguir ésta no hay más remedio que limitar la competencia externa y, en cierta forma, cerrar las economías, hasta donde esto es posible, en un cuadro de evidentes ventajas comparativas en la producción de materias primas.

Si estos países tenían otras alternativas después de la Gran Depresión, es un tema que no vale la pena discutir. Lo que es, sin embargo, claro es que a continuación de la Segunda Guerra Mundial se produjo una gran apertura comercial en todo el Occidente y cabía evidentemente la opción de integrarse al crecimiento espectacular observado en el mundo después de la guerra y hasta la recesión del petróleo.

Las ventajas del intercambio son tan evidentes en términos de lograr un crecimiento más rápido y un nivel de vida mejor de la población, que casi no vale la pena argumentar en este sentido. La experiencia de siempre, que muestra un permanente interés en comerciar de las personas y países, debiera bastar para despejar el punto. Sin embargo, vale la pena decir algo para discutir ciertos mitos que se han hecho muy populares en nuestro medio y que influyeron en las políticas pasadas, impidiendo que el país aprovechara el fuerte crecimiento mundial de las décadas anteriores a la crisis petrolera.

El intercambio permite la especialización y la mejoría en la productividad. Los países consiguen desarrollar con eficiencia sus diversos sectores y esto significa que, dada una dotación de capital, trabajo y recursos naturales, se puede conseguir un producto más alto o, si se prefiere, una posibilidad de crecimiento mayor. En países como el nuestro los sectores que tienden a desarrollarse más en un sistema abierto y sin discriminaciones son, precisamente, aquellos más intensivos en mano de obra, como la agricultura, la minería, la forestación, la pesca y ciertos servicios, por lo que es posible sostener que el empleo en el largo plazo debe ser mayor y las remuneraciones de los más desposeídos mejores. La población, por su parte, se beneficia también por la superior calidad y precios más convenientes que la apertura y la competencia externa crean.

Todo esto es conocido por los especialistas y los tratados de economía internacional son exhaustivos en demostrarlo. Sin embargo, a

pesar de esto el planteamiento de proteger ciertas producciones, en especial la industria y en lo posible la más pesada, es atractivo, porque la opinión pública sólo observa el impacto directo de producción y empleo en las áreas protegidas y no es capaz de reparar en los efectos negativos indirectos en la producción y empleo de los sectores afectados por la protección, como es todo el resto de la economía, los efectos negativos en la exportación y el castigo que se infringe a los consumidores. Todos estos efectos aparecen muy diluidos y por ello no son observables con facilidad. Los resultados de la protección directa, en cambio, están a la vista y los pequeños grupos favorecidos pueden, con mucha facilidad, organizarse y llevar a cabo campañas para convencer a los afectados.

Esto, junto a la ilusión de hacer independiente de los vaivenes mundiales a una economía pequeña como la chilena, condujo a un proteccionismo exagerado que debilitó el crecimiento y explica, en parte, los bajos niveles de vida de grandes grupos de la población. Influyeron, sin duda, los vientos nacionalistas de comienzos de siglo en Europa, las ideas de origen socialista sobre el desarrollo de la industria pesada y también, justo es reconocerlo, las grandes guerras y el proteccionismo del pasado que dificultaba el comercio internacional. No pueden dejar de mencionarse, además, una cierta tradición proteccionista del país que viene desde antes de la Independencia, y que se hace fuerte a fines del siglo pasado, y el planteamiento de algunos economistas que desarrollaron ambiguas proposiciones en torno a una necesaria persistente caída de los precios de los productos primarios en relación con los elaborados y respecto a la posibilidad de un desarrollo autárquico y armónico que sólo podía tener algún sentido en economías de gran tamaño, pero nunca en países pequeños como el nuestro.

Lo concreto es que Chile optó por una estrategia proteccionista desordenada que premió el desarrollo industrial en desmedro del resto. La industria en este cuadro no podía alcanzar niveles de eficiencia razonables, por cierto con excepciones, y adquirió características monopólicas por el reducido tamaño del mercado. Esto lleva a pensar en que, francamente, la llamada industria nacional sólo parcialmente era tal y que, en alguna medida, se trataba más bien de armadurías muy ineficientes que funcionaban con un fuerte rezago tecnológico. Ciertas áreas industriales, sin embargo, tuvieron un desarrollo sano y ello se probó cuando la economía comenzó a abrirse y muchas empresas se adaptaron y compitieron en buena forma. Incluso en la medida que los aranceles bajaban, la industria como un todo se expandió con fuerza, mostrando que no necesitaba protección y sólo tuvo problemas, como el resto de los sectores productivos, cuando se produjeron la pérdida de competitividad por la fuerte revaluación del dólar y el peso y la fatal combinación de una paridad fija, indexación automática de remuneraciones y un gasto público en aumento en una economía con exceso de gasto. La industria en los últimos tres años tuvo serios problemas, pero ellos no se debieron a la apertura en sí o

los aranceles bajos y parejos, sino, más bien, a la falta de capitalización, los elevados intereses y deudas y una inercia oficial para corregir la situación.

La apertura económica y la protección baja y pareja no tienen por qué impedir el desarrollo de la industria y no debieran, a priori, castigar a sector alguno. Naturalmente se ven más incentivadas las áreas con ventajas comparativas, pero esto es positivo por el mayor crecimiento económico y mejor nivel de vida que generan. Es obvio que en un país como Chile se desarrollarán la pesca, la forestación y la minería, por las evidentes ventajas naturales respecto de otros países que no poseen estos recursos. También es claro que la industria y la agricultura pueden desarrollarse, pero es evidente que no en todas las áreas a que estábamos acostumbrados, sino que principalmente en aquellas que tienen hoy ventajas comparativas. Estas cambian con el tiempo y lo lógico es que la economía posibilite estas variaciones antes que persistir en líneas de producción cuya mantención sólo significa menor crecimiento y niveles de vida más bajos.

La apertura económica no debiera significar la imposibilidad de una industria o una agricultura fuertes. Por el contrario, lo que debiera esperarse es un crecimiento de todos los sectores, aunque no necesariamente de la gama completa de productos industriales o agropecuarios. Esto último sólo es posible y razonable de pensar para economías de gran tamaño e, incluso, en estas últimas se observa una creciente especialización que cambia en el tiempo. Basta pensar en los problemas que tiene Estados Unidos con su industria textil, automotriz, del acero y electrónica para competir con el Oriente para darse cuenta de ello. Hoy día Estados Unidos es un gran productor agrícola y de computadores, así como hace muy pocos años era un exportador significativo de automóviles, aparatos electrónicos y otros durables, bienes en donde ahora parece haber perdido ventajas comparativas.

No se requiere, desde el punto de vista estrictamente económico, de una protección especial para la industria, la agricultura u otro sector para que se desarrollen en buena forma en una economía abierta. El crecimiento de cada área dependerá de sus ventajas comparativas y éstas, por definición, siempre existen, aunque cambien en el tiempo y, muy en particular, en el mundo moderno, dinámico, con precios muy variables y costos fluctuantes de transporte. No parece lógico congelar la estructura productiva de un país, y lo razonable para un desarrollo rápido y un mejor nivel de vida es dejar que jueguen las ventajas comparativas. Estas cambian y sus variaciones son casi imposibles de predecir, por lo que una acción oficial planificadora en este sentido puede traer costos enormes para la comunidad. Es posible justificar subsidios específicos a ciertas producciones por la presencia de economías externas o razones de orden político, de seguridad, desarrollo regional, etc. Aquí, sin embargo, lo aconsejable es recurrir a subsidios directos fiscales y no a aranceles especiales u otras limitaciones al comercio externo.

La agricultura y la industria se desarrollaron con fuerza en Chile mientras los aranceles se reducían, pero, como es natural, ciertas actividades tradicionales poco eficientes fueron desplazadas por otras más modernas, lo que siempre es bueno para el crecimiento. En el caso de la industria, Chile tenía una estructura más diversificada que la de Gran Bretaña en la década de los sesenta y este absurdo tenía necesariamente que cambiar.

La industria y agricultura que hoy tenemos en el país son muy eficientes y su productividad ha crecido como nunca, precisamente por la presencia de la competencia externa. Esta es fundamental para un desarrollo acelerado y sólo se puede dar con una amplia apertura. Esta permite que el país aproveche el crecimiento del resto del mundo y por ello no puede cometerse el error, de después de la Segunda Guerra, que nos impidió desarrollarnos al notable ritmo que lo hicieron prácticamente todos los países que hoy son industrializados, y también buena parte de América Latina.

Alguien podría sostener, con alguna razón, que la apertura nos hace más vulnerables a los vaivenes exteriores. Esto puede ser cierto, pero no es un argumento contra la apertura por muchas razones.

Chile siempre ha sido una economía dependiente por su condición clásica monoexportadora y la mantención de una elevada deuda externa. Esto hace que los vaivenes externos nos perjudiquen, pero no significa que debemos cerrarnos, producir menos cobre o no usar el crédito externo. A nadie se le ocurriría sostener que los países petroleros no debieran producir más combustible y mantenerse con exportaciones e importaciones reducidas. En Chile tampoco nadie ha planteado no producir cobre —antes salitre o plata—, o en el siglo pasado trigo y harina. Por el contrario, lo lógico es desarrollar los sectores con ventajas y esto implica exportar e importar, o sea, ser más interdependientes, sencillamente, porque así se crece más rápido y mejora el nivel de vida de la población que es el objetivo último de cualquier política.

Las economías modernas son dependientes y están ligadas entre sí y esto es bueno por lo recién anotado. La vinculación con el exterior permite, además, la utilización de capitales que no se poseen para el desarrollo, acelerándolo.

Los países para crecer requieren de un fuerte intercambio y de recursos de capital foráneo, y Chile no es una excepción. Esto significa una cierta dependencia que, en momentos de recesión mundial, se hace evidente al caer los precios de las exportaciones, cerrarse los mercados y créditos y subir la tasa de interés. Esto debe tenerse presente y hay que tratar de reducir su negativo efecto, pero en ningún caso implica que habría que hacerse autárquico o cerrarse, porque el costo de esta opción es muchas veces superior. Los países con las características de Chile deben tomar precauciones para los momentos adversos por la vía de acumular reservas significativas, mantener un buen sistema financiero conectado al exterior, una presencia fuerte en los organismos y foros internacionales pertinentes y una política

de endeudamiento externo que vigile, en particular, los plazos. En los momentos de abundancia, antes de gastar, habría que ahorrar, acumular reservas e invertir en el exterior.

### LIBERTAD ECONÓMICA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Una proposición muy común en la década pasada, que forma parte de nuestra mala tradición en materias económicas, es aquella que sostiene que la libertad conduce a una especie de selva en que los poderosos abusan de los débiles y éstos se empobrecen crecientemente, mientras los primeros acumulan cada vez más riqueza. Esta proposición, muy vinculada a la denuncia de Marx sobre el capitalismo, ha probado ser históricamente falsa y para ello sólo basta observar la extensión de la propiedad, las oportunidades y el acceso creciente de las mayorías a los más variados bienes de consumo, en los países de superior desarrollo, como los europeos occidentales, Estados Unidos o Japón.

La distribución del ingreso ha mejorado en estos países y la propiedad se ha difundido, al revés de lo sostenido por la prédica marxista. Pero lo que es, quizás, más importante, es que las grandes masas han pasado a tener acceso a servicios tales como la educación y la salud, además de la enorme variedad de bienes de consumo, incluidos los durables, que caracterizan a las sociedades modernas. Las diferencias de nivel de vida tienden a desaparecer y las oportunidades se amplían con el desarrollo y por esto los diversos grupos familiares se hacen cada vez más iguales, independientemente de su actividad como asalariados, trabajadores por cuenta propia o dueños de capital.

Definitivamente el desarrollo va correlacionado con una mayor igualdad en los niveles de vida y en las oportunidades, siendo por completo falso que la libertad económica conduce a la concentración, la desigualdad u otra perversión de las que se escuchan con tanta frecuencia en nuestro medio.

La proposición marxista es errónea, conceptual e históricamente, y su popularidad sólo puede explicarse por las adversas condiciones del proletariado en los inicios del proceso de industrialización que produjeron un gran impacto emocional, a pesar del evidente progreso que, en definitiva, significó para los más pobres que antes del capitalismo seguramente vivían peor en los campos, cuando lograban subsistir, porque sabemos que en aquellos tiempos el crecimiento poblacional era muy inferior. El capitalismo y el desarrollo que trajo permitió que mucha gente dejara de morir, pero sus condiciones iniciales de vida eran lamentables y de aquí, probablemente, viene la popularidad de los erróneos pronósticos de Marx sobre empobrecimiento creciente de las masas.

Las proposiciones sobre tendencias concentradoras son históricamente falsas por muchas razones.

El desarrollo hace cada vez más abundante al capital, con lo que su precio o retorno tiende a reducirse en el tiempo. Lo contrario ocurre con el trabajo, el que se hace crecientemente escaso y su precio, en consecuencia, mayor. El trabajo, además, va aumentando con el tiempo su habilidad, destreza y productividad y se va, en consecuencia, capitalizando, principalmente a través del desarrollo de la educación. El trabajador educado pasa a convertirse en una especie de bien de capital que es capaz de obtener ingresos más altos. Esto se ve claramente en la medida que un país se desarrolla y ocurre, en consecuencia, exactamente lo opuesto de lo pronosticado por Marx.

En el mundo moderno que crece, el trabajo es el factor cada vez más escaso y no el capital; ambos tienden a confundirse por la especialización y educación que adquiere la mano de obra. Los modelos que separan tajantemente al capital del trabajo como factores productivos pueden conducir a conclusiones erróneas y por esto debe tenerse extremo cuidado con la obtención de conclusiones simplistas, al estilo de Marx.

El desarrollo, al aumentar los ingresos, da acceso a las grandes mayorías a buena parte de los bienes y servicios característicos de las sociedades modernas y con ello la desigualdad "visual" tiende a desaparecer. En la actualidad en los países desarrollados es difícil distinguir a un capitalista de un simple trabajador, porque se visten de manera similar, usan parecidos bienes durables, tienen costumbres no muy diferentes y gozan de oportunidades de educarse y progresar que no son muy disímiles. Esto debe tenerse muy en cuenta al evaluar y analizar la experiencia económica chilena en la década pasada.

En concreto, el desarrollo va igualando las oportunidades a una velocidad impresionante, de tal manera que hoy no es una exageración sostener que el hijo de un trabajador puede alcanzar las mismas posiciones que el de un capitalista en los países desarrollados; ocurre otro tanto, aunque en menor escala, en países de desarrollo medio como puede ser buena parte de los latinoamericanos, incluido Chile.

La acumulación de capital está íntimamente ligada a la habilidad empresarial y creativa de ciertas personas muy bien dotadas. Esta habilidad, sin embargo, tiene una vida útil más bien reducida y no es necesariamente transmisible a los herederos. Un empresario creativo y hábil podrá acumular capital durante algunas décadas, pero llegará un momento en que no será capaz de continuar haciéndolo, ya sea por simple pérdida de su habilidad con los años o porque existen, evidentemente, diseconomías de escala más allá de un cierto tamaño del conglomerado empresarial. Si a esto se agrega que los descendientes son generalmente más de uno y que ellos casi nunca heredan la escasísima habilidad empresarial, se comprenderá por qué la mayor parte de los grandes grupos económicos no suelen persistir por muchas décadas, como a veces se sostiene por algunos. Esto sin considerar los efectos que sobre los grupos empresariales tienen los cambios de orden político, los ciclos, las guerras y otros hechos de la vida real.

Parece ser cierta la afirmación de que hacer dinero es mucho más fácil que conservarlo posteriormente.

Una evidencia de lo anterior es la constatación de que las grandes empresas y conglomerados del mundo occidental son, a estas alturas, de millones de propietarios y muy poco tienen que ver con los dueños originales. Algo similar ocurre en nuestro país, donde casi nadie recuerda quiénes eran los magnates salitreros, del trigo, el cobre o la plata, qué pasó con sus fortunas y qué queda ahora. Los llamados grupos económicos se desarrollan y desaparecen con rapidez y, en fin, es difícil descubrir una acumulación de capital que haya persistido por muchas décadas.

El Estado ha jugado un rol redistributivo que si bien no ha sido lo eficiente que quisiéramos, ha influido en la ampliación de las oportunidades para los más necesitados. La tributación progresiva, a pesar de todos sus defectos, parece haber limitado la expansión del ingreso y la acumulación de capital de los más dinámicos. Por otra parte, la distribución de ciertos servicios gratuitos a los más pobres, en especial salud y educación, ha ampliado las oportunidades para mucha gente, a pesar de las notorias ineficiencias, injusticias y problemas de estabilidad que ha traído el llamado Estado Benefactor.

Algunos dirían, por último, que el desarrollo de los sindicatos ha sido importante en la explicación de la desconcentración de la propiedad y el ingreso. La poca evidencia sería sobre la materia no permite sostener esto con claridad y apunta más bien en el sentido de que las organizaciones de trabajadores han mejorado la condición de sus afiliados, pero no a costa del ingreso del capital, sino más bien de los otros trabajadores, incluidos los desocupados. Es posible, sin embargo, que nuevos estudios pudieran probar algo diferente.

La libertad económica no genera una especie de ley de la selva, sino un desarrollo que, poco a poco y a veces muy rápidamente, conduce a una mayor igualdad. Es posible que pueda citarse algún caso localizado en que esto no ocurrió, pero lo claro, lógico y respaldado por la realidad es que las economías libres, al facilitar el desarrollo en su sentido más amplio, han generado las sociedades de un mayor nivel de vida con creciente igualdad de oportunidades.

A veces se suele decir que todo lo anterior podría ser cierto para las naciones desarrolladas, pero no para aquellas en desarrollo. Concretamente, muchos analistas serios, que creen en la propiedad privada y laboran en centros intelectuales de prestigio, sostienen, a veces, la especie de que en el mundo en desarrollo habría que imponer mayores restricciones a la libertad por la vía de una acción más intensa del Estado.

Esta afirmación es antojadiza y no está respaldada por evidencia alguna. Como ya se indicó, la distribución del ingreso depende fuertemente del ritmo de desarrollo y éste aparece muy ligado con el respeto a la propiedad, la libertad de las personas para trabajar, crear e innovar y la apertura al exterior que permite la llegada de capital, capacidad empresarial y técnicas modernas de administración. El

Estado debe cumplir un rol subsidiario, como ya se indicó, pero la evidencia del fracaso socialista en el mundo en desarrollo y el progreso de algunas economías privadas basadas en la libertad sugieren que éste es el camino indicado para conseguir, con el tiempo, una mayor igualdad de oportunidades.

Es cierto que en algunas sociedades socialistas subdesarrolladas se observa una gran igualdad. Incluso en países como Cuba y China se usa hasta el uniforme. Este, sin embargo, no es un modelo de progreso para nadie, sino más bien de persistente estancamiento. El modelo de las sociedades rebaño, de pobreza y mediocridad generalizadas, con ciertos privilegios notorios para los pastores, no se aviene con el respeto de los derechos personales ni el natural deseo de progreso y libertad de los seres humanos.

Las sociedades rebaño no han mostrado desarrollo significativo alguno y mantienen una relativa igualdad a niveles de vida bajísimos. Sus habitantes tratan de escapar cuando pueden para trasladarse a comunidades que sí progresan, precisamente por la libertad, y los ejemplos de Singapur, Hong-Kong, Taiwán, Miami y Alemania Occidental son sólo algunos que confirman lo anterior.

La libertad económica y una acción moderna y eficiente del Estado pueden conseguir resultados notables de desarrollo y ampliación de las oportunidades; la experiencia de Chile en la década pasada es un ejemplo de ello, a pesar de haber partido con una economía en ruinas, endeudada y sin capital y ser uno de los países más afectados por la recesión petrolera y por la actual. El país se desarrolló con fuerza entre 1976 y 1981 y las personas tuvieron acceso sustancial a bienes durables, vestuario y otras modalidades modernas de consumo, antes reservadas a unos pocos. Los índices sociales mejoraron notablemente, mucho más en los períodos socializantes, y la propiedad se difundió como nunca antes. Lamentablemente, la actual recesión ha confundido los resultados distributivos, pero ahí están muchos indicadores pertinentes que señalan un progreso que no se vio en el pasado, de fuerte crecimiento mundial.

#### LIBERTAD ECONÓMICA Y LIBERTAD POLÍTICA

El avance de las ideas socialistas y la confianza creciente en el control de la economía por parte del Estado condujeron, en el pasado, al desprestigio de los mercados como asignadores de recursos y de la libre iniciativa personal como motor del desarrollo. La opinión pública se acostumbró a los controles de precios, los aranceles discriminatorios, el crecimiento de la actividad productiva del Estado, las regulaciones discrecionales en las relaciones con el exterior, las dádivas y subsidios otorgados de manera más o menos arbitraria por la autoridad política, los controles al consumo, al ahorro y al crédito, los impuestos altos y crecientes y, en fin, toda la serie de arbitrariedades

del Estado que limitaban cada vez más el ejercicio de los derechos personales.

Muy pocas voces se alzaron para denunciar esta situación y todavía menos se dieron cuenta cabal de cómo en la medida en que el Estado crecía en tamaño y discrecionalidad, los derechos humanos más elementales garantizados en la Constitución se convertían en letra muerta. Sólo en el último tiempo y, en particular, durante el gobierno de Salvador Allende, la ciudadanía tomó conciencia de ello y comenzó a pensar en las inconveniencias del control arbitrario del Estado. La libertad económica, hasta entonces incomprendida, empezó a cobrar alguna importancia y, a pesar de los recelos con que se la miraba, algunos la incorporaron a su pensamiento como un valor que, al parecer, trascendía el plano puramente económico.

En el Chile de las pasadas décadas y durante el gobierno de Allende, en particular, se violaban algunos derechos humanos elementales:

a) La libertad de consumo, por la vía de las restricciones oficiales respecto de calidades de artículos esenciales como el pan, aceite, carnes y papas, entre otros. El acceso al consumo se veía restringido también por las prohibiciones de importación, cuotas y aranceles, además de la arbitrariedad propia de los controles de precios.

b) La libertad de ahorro a través de las prohibiciones, restricciones en el mercado de capitales y un fuerte ahorro previsional obligatorio y, a veces, expropiatorio.

c) La libertad de iniciar actividades por los controles directos del crédito, las líneas especiales de financiamiento, los programas de fomento oficiales y el manejo político de los organismos crediticios. Los controles de precios y de comercio exterior, absolutamente arbitrarios, dejaban en manos de la autoridad política las decisiones de invertir, crecer o quebrar y los subsidios crediticios determinaban administrativamente las empresas viables y aquellas que deberían discontinuar su producción.

d) La libertad para comerciar estaba restringida por periódicos controles sobre el transporte de mercaderías en el interior del país y hacia el exterior y otro tanto ocurría con la posibilidad de obtener empleos, ingresar a los colegios y universidades y el acceso a viviendas subsidiadas y otras dádivas oficiales.

e) En Chile el Estado a través de sus funcionarios controlaba el acontecer y las decisiones económicas y éstas se regían más por consideraciones de orden político que económico.

En un cuadro como éste, al que debían sumarse las restricciones crecientes a la propiedad privada y el incremento de los monopolios, exclusividades y empresas estatales, la libertad económica dejó de existir y con ello la libertad política se resintió enormemente, lo que sólo llegó a verse claro durante el gobierno de la Unidad Popular.

La libertad económica es condición necesaria para la libertad política, pero esto que para muchos parece algo elemental, en Chile se olvidó paulatinamente por la influencia de las ideas socialistas y el mito de que el Estado representa los intereses de la comunidad toda.

La exagerada y discrecional intervención del Estado hizo que, paulatinamente, la ciudadanía dependiera de instancias políticas para la obtención de ciertos bienes, empleos, divisas para viajar o importar, viviendas subsidiadas, créditos, precios, beneficios previsionales, educación en ciertos casos, autorizaciones para iniciar actividades productivas, etc. En este cuadro la ciudadanía se veía forzada a vincularse a los partidos políticos, los que, poco a poco, se convirtieron en enormes organizaciones de socorros mutuos y servicios a los grupos mejor organizados, incluidos los gremios empresariales y de trabajadores. Estos debían preocuparse de la actividad política para servir a sus asociados, pues como ya se señaló, buena parte del progreso sólo era posible de obtener pasando por instancias oficiales.

El estatismo condujo, pues, a una distorsión de los papeles representados por los partidos políticos y los gremios. Los primeros fueron abandonando su función de canalizadores de opiniones y representación de los intereses de la comunidad toda, y los segundos se convirtieron en agencias menores de los partidos políticos, pues a través de la vinculación con ellos, podían servir mejor a sus representados.

Esta descripción un tanto exagerada de la realidad explica en buena medida la crisis política e institucional del país, el deterioro de la modalidad democrática, la politiquería extrema y la pérdida de los derechos más elementales de la persona humana.

El estatismo creciente y discrecional llega a ser incompatible con la libertad personal y con una efectiva democracia; por esto, la descentralización, el respeto por la propiedad privada y la libertad económica son condiciones necesarias para una efectiva libertad política y una democracia moderna. Más aún, se puede pensar en que la libertad económica debiera contagiar e influir en el sentido de una mayor libertad política, porque a la larga, debe haber coherencia en toda la organización social de un país. No es estable un sistema que pretenda un totalitarismo en política, coexistiendo con una amplia libertad económica. Esta última, si se sostiene, puede terminar por influir en el resto del sistema y conducir a modalidades sociales y políticas de corte libertario. Esto ha sucedido en Chile con las experiencias laboral y previsional, algo en la descentralización de la educación y salud e, incluso, en la lógica democrática que tiene el texto permanente de la Constitución aprobada en 1980 y el programa de modernizaciones que el gobierno está llevando a cabo.

Esto ha sido comprendido por ciertos ideólogos de mentalidad totalitaria y por tanto no es extraño que hayan atacado con desusada fuerza las ideas económicas de corte libertario y la nueva estrategia de desarrollo que el país se ha dado.

A la larga, la probabilidad de que la libertad económica influya en la libertad política es muy alta, pero, como es obvio, nadie puede decir con certeza que sea una condición suficiente para ello.

Algunos críticos han sostenido que la libertad económica sólo puede imponerse por la fuerza y que el hecho de que en Chile la experiencia más o menos liberal se hizo bajo un régimen autoritario, tendería a confirmar lo primero.

Esto, por supuesto, es muy discutible.

Por de pronto, es una realidad que la mayor parte de los países que respetan la propiedad privada y la libertad no han llegado a ello mediante gobiernos de fuerza. Más bien al revés, se ha tratado de una evolución armónica en que las libertades política y económica se han desarrollado en forma paralela. Más aún, las embestidas socializantes en lo político parecen haber sido resistidas mejor en los países donde el respeto por la libre iniciativa personal es mayor.

En el caso concreto de Chile, el experimento económico libertario se hizo bajo condiciones políticas de excepción y, probablemente, es cierto que no podía haber sido de otra manera, dada la tradición estatista discrecional del país. Sin embargo, hay que tener presente que a fines del gobierno de la Unidad Popular había un gran consenso entre las fuerzas democráticas respecto de la necesidad de liberalizar el sistema económico e, incluso, como ya se explicó, el programa aplicado contó, en su elaboración, con la participación de economistas de amplios sectores de opinión, los que dieron sus ideas sin saber que serían aplicadas por un gobierno autoritario. Además, ya antes del gobierno de la Unidad Popular, al menos entre la mayoría de los economistas democráticos, se había impuesto la idea de que el país no podía continuar en la estrategia de crecimiento hacia dentro con creciente proteccionismo y una intervención cada vez mayor del Estado.

La idea de asociar los sistemas económicos de libertad con la fuerza en lo político no tiene ninguna base, y lo que probablemente ha confundido estos asuntos es que la estrategia aperturista y libertaria se aplicó en Chile junto con un programa de estabilización muy duro y costoso, para superar el caos y la inestabilidad del gobierno de Allende y los efectos adversos de la recesión petrolera, que obligaron al país a tomar medidas dramáticas. Suponer, sin embargo, que las políticas económicas correctivas sólo pueden llevarse a cabo bajo regímenes de fuerza es afirmar que el sistema democrático es inadecuado y socialmente ineficiente, lo que, al menos para los autores de este trabajo, es inaceptable y, además, empíricamente incorrecto. Todos los países se ven obligados, a veces, a llevar a cabo programas económicos duros y lo hacen con independencia de la modalidad de organización política. Basta con observar las correcciones profundas en democracia efectuadas por Estados Unidos y Gran Bretaña en estos años, y las de Polonia que se han hecho bajo una fuerte dictadura.

La libertad económica es valiosa, porque es una manifestación más de la libertad y además es indispensable para una efectiva

libertad política y para el respeto de los derechos más esenciales de la persona humana. Es muy posible que contribuya también al logro de la libertad política y a una efectiva democracia; por ello, la modalidad a través de la cual se consiga es de menor importancia. En Chile las Fuerzas Armadas y de Orden, felizmente, así lo han comprendido; más allá de la opinión que sobre el régimen y lo ocurrido en el país se tenga, lo concreto es que se ha producido un cambio muy notable y hoy las personas tienen más libertad en áreas como el consumo, la inversión, el ahorro, la educación, la salud, la obtención de créditos y divisas, la previsión, la iniciación de actividades, el transporte, etc.

La democracia política sin libertad económica, con un Estado muy comprometido en la propiedad de los medios de producción, incluyendo medios de comunicación, bancos, universidades, colegios, centros de salud, etc., y con una conducta discrecional y discriminatoria, se convierte en una democracia puramente formal. La ciudadanía no tiene posibilidad de ejercer derechos fundamentales y, si bien puede elegir gobernantes, este proceso tiende a desvirtuarse por la propiedad estatal de ciertos medios de comunicación y el gigantesco cohecho que la burocracia oficial puede hacer, otorgando empleos, viviendas, créditos y otros bienes y servicios.

La eliminación de la compra de votos por el Estado requiere que éste se achique en lo económico y sea forzado, por ley, a actuar de manera impersonal sin la posibilidad, salvo excepciones, de discriminar entre sectores o personas.

Es curiosa la posición de ciertos socialistas democráticos o demócratas socializantes que rasgan vestiduras por la democracia y el derecho y capacidad de los ciudadanos de elegir sus gobernantes, sin reparar que les niegan derechos y capacidades todavía más elementales, como la libertad de consumo, de ahorro y de emprender, por la vía del gigantismo del Estado y su conducta discrecional. Es una contradicción que requiere de un estudio más profundo que trasciende la comprensión de los autores de este trabajo.

El Estado tiene sus funciones para los que creen en la libertad y la democracia, y una de ellas es trabajar por los más desvalidos y una efectiva igualdad de oportunidades. El Estado grande y discrecional, sin embargo, no garantiza en absoluto lo anterior y, por el contrario, suele trabajar más por los grupos organizados en lugar de los más pobres, además de limitar la igualdad de oportunidades en asuntos elementales como los que hemos señalado con anterioridad.

Sólo una efectiva libertad económica, con una amplia difusión de la propiedad y un rol subsidiario bien definido, no discriminatorio y moderno del Estado, posibilita una auténtica democracia donde el ejercicio de los derechos personales tenga un real contenido y no sea un mero texto constitucional.

## LA IMPORTANCIA DE LA DIFUSIÓN DE LA PROPIEDAD

El gobierno actual ha sido criticado, porque traspasó buena parte de los activos en poder del Estado al sector privado. Se dijo que en esto había una regresión, una vuelta al capitalismo, un regalo a los más pudientes, una destrucción de formas solidarias o comunitarias de producción y, en fin, un proceso inútil, injusto e ineficiente desde el punto de vista social y económico.

Para entender la política de difusión de la propiedad hay que situarse necesariamente en la realidad a fines de la experiencia de la Unidad Popular. En ese entonces el Estado se había apoderado, legal o ilegalmente, de casi todas las empresas medianas y grandes, los bancos, la tierra y otros activos productivos, además de ejercer un control completo, al menos teórico, sobre el comercio exterior, los créditos, precios, etc. Las empresas estatales tenían un déficit equivalente al del Fisco, los bancos eran meras cajas del Banco Central, la producción agropecuaria caía con fuerza, las distorsiones de precios eran enormes, había colas y racionamiento, hiperinflación y un comercio exterior estatizado y muy reducido. La administración de las empresas en poder del Estado era un desastre y la gestión de los interventores una vergüenza por los persistentes hurtos, pérdidas, favores de carácter político y violaciones evidentes de la ley.

En estas circunstancias había que descentralizar la economía, traspasar activos al sector privado y liberalizar hasta donde fuera posible los mercados.

¿Había otra alternativa después de la desastrosa experiencia económica, política y moral del gobierno de la Unidad Popular en estas materias?

¿Era posible poner en funcionamiento una economía desarticulada por completo, utilizando solamente una burocracia estatal ineficiente, mal pagada y con una falta de decisión congénita?

La descentralización era inevitable e imperiosa y, en definitiva, a pesar de algunos errores, se llevó a cabo en buena forma. Por lo demás se realizó de manera gradual y el Estado mantuvo en su poder las empresas de mayor tamaño y significación, por lo que no puede hablarse, como lo han hecho algunos, de una vuelta al capitalismo, un liberalismo desenfrenado, un dogmatismo privatista y otros calificativos similares.

La verdad es que el Chile de fines de 1983 es una economía mixta donde el Estado es el principal agente productivo y el sector privado o descentralizado es todavía muy débil, como ha quedado en claro a raíz de los efectos de la recesión mundial.

La autoridad, por la convicción de que el control exagerado y discrecional del Estado atenta contra la libertad personal y otros derechos ciudadanos, como quedó demostrado en el gobierno de la Unidad Popular, procedió a liberalizar paulatinamente los diversos mercados, el comercio y otras actividades que se encontraban some-

tidas a restricciones variadas. Esta fue una correcta decisión, además —desde un punto de vista económico— porque ninguna autoridad es capaz de controlar 2.000 precios y todo el aparato productivo de un país. El desarrollo y la recuperación de la economía necesitaban de una modalidad más descentralizada y ello parece haber quedado demostrado con el tiempo, hasta el punto de que en la actualidad, a pesar de los problemas de la recesión, a muy pocos se les ha ocurrido volver al mundo de los controles, las cuotas y las restricciones estatales. Esto se ha sugerido por algunos grupos de intereses minoritarios, pero siempre como algo transitorio y de emergencia.

La liberación de los mercados y de la actividad económica es lo que ha permitido darle dinamismo al sistema, aumentar la productividad y, en fin, crecer. Lo mismo debe decirse del traspaso de activos que ha permitido un mejor uso de ellos. Las empresas en manos del Estado se encontraban con pérdidas, exceso de personal y baja productividad, lo que cambió dramáticamente posibilitando un desarrollo que, sencillamente, no habría existido si la tierra, las industrias, las empresas pesqueras y otras hubieran continuado siendo administradas por el Estado.

El traspaso de activos al sector privado ha traído un mayor valor agregado por unidad de capital y esta afirmación difícilmente puede ser rebatida.

Algunos han pretendido objetar los precios de los activos insinuando que eran demasiado bajos. Esta afirmación puede ser cierta en algunos casos particulares, pero, en general, no es correcta, porque casi siempre se ha utilizado el sistema de licitación, con libre concurrencia de los interesados, de tal manera que todos tenían oportunidad de adquirir los activos y éstos se traspasaron a los valores que indicaba el mercado en cada momento, criterio que es el único lógico de considerar.

Es evidente que los valores de mercado cambian según las circunstancias y así entre 1976 y 1981 subieron con fuerza y en 1982 y 1983 cayeron aún con mayor vigor. Unos tuvieron ganancias de importancia y otros pérdidas enormes, pero todos sufrieron elevadísimas tasas de interés por la parte diferida de los precios de compra y los endeudamientos, de tal manera que es aventurado sostener que se produjo alguna forma ilegítima de enriquecimiento de ciertos sectores. No hay base para sostener lo anterior y, por el contrario, después de observar la difícilísima situación de las empresas privadas en los últimos años, es claro que la conclusión puede ser más bien la opuesta. La mayoría de los adquirentes de bienes en poder del Estado parecen haber pagado sumas exageradas, a la luz de los acontecimientos recesivos recientes, y esto, en todo caso, es indudable para aquellos que usaron el crédito bancario profusamente, como ha ocurrido con buena parte de los grupos económicos.

El precio de un activo o de una empresa no es su costo de construcción, sino el valor de los flujos futuros descontados según la apreciación de la comunidad, que se refleja en el mercado. A este

valor se han licitado los bienes en manos del Estado y ello es lo correcto. Cualquier otro criterio habría sido arbitrario e injusto y lo más probable es que se hubiera traducido en una escasa venta de activos oficiales o una crítica corrosiva sobre la conducta gubernamental que la habría perjudicado notoriamente.

La propiedad privada es la base de la libertad personal y del progreso, y la autoridad ha hecho muy bien en difundirla en el agro, la vivienda, las empresas y otros activos que estaban en poder del Estado. Las formas socialistas de producción son ineficientes y restringen los derechos humanos y por esto es deseable que se continúe por el camino de la descentralización en municipios, regiones o personas naturales y jurídicas. El Estado en Chile es todavía de un enorme tamaño y posee atribuciones y exclusividades monopólicas indeseables, que sería bueno continuar reduciendo. Lo hecho es bastante, pero a pesar de ello es claro que el país todavía es uno de los más estatizados del mundo occidental. Por esto son sorprendentes las críticas de algunos respecto del proceso de descentralización y, en particular, cuando provienen de sectores que dicen desear una plena democracia. Sólo una profunda convicción socialista podría explicar la posición de aquellos que piensan que en Chile se ha ido lejos en materia de descentralización.

### CONSUMO, IMPORTACIONES Y BIENESTAR

Entre los argumentos dados en contra de la nueva estrategia descentralizada de desarrollo hay varios de dudoso mérito que se relacionan con una especie de crecimiento perverso de la economía que incentivaría el consumo y la importación antes que el ahorro, la inversión y la exportación.

Se habla de una supuesta exacerbación del consumo o "consumismo". La denuncia es confusa, pero va dirigida en contra del deseo de las personas de tener más bienes de consumo, lo que, al parecer, sería condenable.

Es evidente que cualquier política económica tiene por fin mejorar los niveles de vida y ello sólo se puede hacer aumentando el consumo de bienes y servicios materiales o no, según las preferencias libres de los seres humanos. Estos trabajan, ahorran y se sacrifican precisamente para consumir y satisfacer sus necesidades y las de su grupo, incluyendo en éste las familias y, a veces, según las convicciones de cada cual, otras personas más desvalidas. Cada uno tiene gustos diversos, pero todos, para satisfacerlos, deben trabajar y consumir. Esto mueve las economías y las hace crecer, progresar y dar empleo, con lo que todos se ven, en definitiva, favorecidos.

El consumo en sí no es malo y, por el contrario, es deseable. Unos preferirán más bienes materiales y otros gustarán más de la lectura, la música, las artes, el ocio, la contemplación, la investiga-

ción, el servicio de los demás o las prácticas religiosas. Cada uno decidirá qué hacer con sus ingresos, el producto de su trabajo o su tiempo, según sus preferencias, y mientras exista libertad para esto la economía crecerá más rápido y con ello el nivel de vida de la población.

La libertad económica y de consumo, en especial, es un motor del desarrollo e implica, además, un respeto por la capacidad de decisión de las personas y sus derechos más elementales. Denunciar el consumo, en consecuencia, es oponerse al progreso y la libre decisión de las personas. Más aún, en un país como el nuestro donde sólo una minoría tenía acceso a los bienes de consumo modernos, incluyendo los durables, hablar de consumismo equivale a querer mantener en la extrema pobreza al grueso de la población. El progreso de ésta pasa, como es obvio, por un mayor nivel de consumo y, en especial, de bienes como vestuario, aparatos electrodomésticos y bienes durables, en general, que sólo pueden conseguirse a valores convenientes por la vía de la apertura a la importación y la baja de precios que ésta produce a través de la mayor competencia.

Las restricciones al consumo sólo afectan a los más pobres, porque los sectores pudientes siempre han tenido acceso a los bienes menos elementales. Las restricciones a la importación, por su parte, desarrollan una industria de bienes "suntuarios" a precios altos en desmedro de la producción de bienes de consumo esencial, afectando, como es obvio, el nivel de vida de los más pobres. Estos se visten mal y caro, con lo que las diferencias sociales se acentúan. El rico tiene acceso a prendas importadas o nacionales de alto valor y el pobre sólo debe conformarse con calidades inferiores que lo marean socialmente. El rico puede acceder a los bienes durables modernos y la gran masa no, con lo que las diferencias sociales visuales, que son, quizás, las más importantes, se hacen enormes, al revés de lo que ocurre en economías abiertas y libres donde se observa una notoria mayor igualdad visual.

Hablar de consumismo o consumo exagerado en un país donde las grandes mayorías sencillamente estaban ausentes del uso de bienes comunes en otras sociedades modernas es un absurdo. Es una denuncia que podría tener sentido para el caso de minorías pudientes ostentosas, pero que no tiene vigor lógico para un país como Chile donde el grueso de la población carecía, a comienzos de los setenta, de bienes tan elementales como un vestuario adecuado, un televisor, una bicicleta, un refrigerador, una cocina, un reloj o, incluso, un pequeño vehículo motorizado. Estos bienes, por lo demás, tienen un alto componente de inversión para las familias modestas, que no siempre se considera en las discusiones sobre el tema, generalmente copiadas de la situación de países de mayor desarrollo.

Para un individuo modesto, el vestirse bien, abrigarse adecuadamente o contar con ciertos bienes durables es una verdadera inversión antes que el clásico consumo. En un país desarrollado, probablemente el reemplazo de un televisor o un aparato de radio por otro no tiene

mayor significación. En un país como Chile, sin embargo, donde el grueso de la población no contaba con estos bienes, el televisor o un radioreceptor son inversión que constantemente está rindiendo un flujo de cultura y educación, conocimiento del mundo, un buen lenguaje y, en fin, un conjunto de novedades que "capitalizan", por decirlo así, al poseedor de estos aparatos. Ello, además de la entretención a bajísimo costo que significa para muchísima gente. Un refrigerador, en un país en desarrollo, permite un mejor y más barato uso de los alimentos, una conservación adecuada de los mismos, menos enfermedades, en especial en los infantes, etc. Una lavadora, por su parte, permite un ahorro sustancial de tiempo y, en los medios populares, la prestación comercial de un servicio, lo que no ocurre necesariamente en un país desarrollado. Otro tanto ocurre con el transporte en bicicletas, motos o automóviles, en particular en lugares apartados y en actividades fabriles, agropecuarias, comerciales y de servicios, entre otras. La vestimenta y el calzado, por su parte, al masificarse por los menores precios, conducen a una mayor igualdad y abren mejores oportunidades de todo orden, que no se valorizan convenientemente en las proposiciones clásicas de las cuentas nacionales.

El consumo masivo de bienes y servicios, en especial por los sectores de ingresos medios y bajos, es social y económicamente de gran significación y constituye, en realidad, una verdadera inversión de muy alto retorno. Por una convención derivada de la experiencia de los países ya desarrollados, y copiada por el resto, no se ve de este modo en nuestro medio, pero ello no significa que no sea así.

El consumo es deseable, en general, y haberlo aumentado en Chile en la pasada década, lejos de ser un problema, es una verdadera inversión para los sectores más desposeídos y para el país. Hablar de consumismo en un ambiente de absoluta insatisfacción en la materia, como era la realidad chilena del pasado es, por decir lo menos, una mera repetición de una consigna que sólo puede tener algún sentido para hogares de ingresos altos o países de gran desarrollo.

Es conveniente señalar, por último, que el consumo exagerado de ciertos grupos, a pesar de ser un factor dinámico de crecimiento, puede conducir a una cierta perversión moral, falta de austeridad e insuficiencia de ahorros. Si ésta fuera la realidad, lo que no es claro, es evidente que corresponde alguna acción oficial, en especial a través del sistema educacional, para prevenir los excesos. Sin embargo, para los que creen que la libertad es un valor básico del ser humano, lo propio es que la acción correctiva en esta materia sea llevada a cabo por instancias privadas e intermedias como pudieran ser las iglesias, otras instituciones humanistas, municipios, colegios u otras agrupaciones ciudadanas. Antes que la coerción de las personas por el Estado es preferible la convicción de ellas, llevada a cabo por aquellas agrupaciones con ventajas en aspectos morales, educacionales y de perfeccionamiento de las personas.

En relación con la inversión, es evidente que ésta es importante para el desarrollo, pero quizás, más que ello, lo que importa es la

calidad de la misma, es decir, que se lleve a cabo donde rinda socialmente más. Poco se saca con invertir un 30 por ciento del producto si esto se realiza en hospitales que no se usan, empresas que dan enormes pérdidas, túneles innecesarios, equipos de transporte que andan vacíos, etc. La gran ventaja de las economías libres respecto de las socialistas es que han sido capaces de generar un cierto ingreso con un nivel menor de inversión y ahorro y, por consiguiente, un mayor consumo y nivel de vida de la población.

La inversión se hace para generar producto y no para mostrar puentes, acerías u otras enormes construcciones. Interesa la inversión para crecer y la calidad de ésta, que se asegura mejor cuando el sistema de precios es correcto. Esto ocurre más o menos automáticamente si los mercados son libres y las economías abiertas a la competencia externa.

Los países deben invertir para crecer, pero la inversión es sólo un medio para obtener más producto y más consumo. Lo importante es que la inversión se haga en buena forma y si ella se considera social y voluntariamente insuficiente, hay lugar para una acción oficial que, por lo demás, es preferible que sea indirecta, para preservar la iniciativa personal, la propiedad privada y un uso eficiente de los recursos escasos.

En Chile en los años pasados la inversión creció con fuerza de manera voluntaria y si bien en los años siguientes a la crisis petrolera las cifras eran bajas, éstas se elevaron hasta tasas notables en 1980 y 1981, lo que habría continuado de no mediar la recesión mundial que parte en 1980 y que obligó a un quiebre de la favorable tendencia que se venía observando.

La inversión no es un fin en sí misma y menos la inversión en industria pesada. Esta es una deformación de teorías simplistas del desarrollo que fueron muy populares en décadas pasadas. Hoy interesa más la inversión productiva que genera más valor agregado por unidad de capital, la inversión en recursos humanos, los aumentos de productividad y, por qué no decirlo, ciertas formas de consumo durable que "capitalizan" a un costo insignificante a sectores de ingresos muy bajos y de escasa educación.

De la misma forma en que algunos consideran la inversión "buena" y el consumo "malo" existe también la impresión de que la exportación es "buena" y la importación "mala". Al igual que la inversión y el ahorro se hacen para vivir mejor, es decir, consumir más bienes y servicios, incluyendo las artes, la cultura y la contemplación, las exportaciones se hacen, en definitiva, para importar, es decir, para disponer de más bienes y servicios, con la misma dotación de factores productivos, mediante el intercambio.

Las importaciones son "buenas" en el sentido que significan bienes más baratos y de calidad que permiten mejorar el nivel de vida de la población, ya sea directamente o indirectamente, al proporcionar bienes intermedios y de capital que posibilitan la producción más barata y de mejor calidad.

Las exportaciones son bienes en cuya producción se emplean capital y trabajo nacionales a los que se les ha pagado una remuneración. El país, al exportar, incurre en un sacrificio que sólo tiene sentido si a cambio del mismo se obtienen bienes del exterior (importaciones) que para nosotros valen más que lo exportado. Las ventas al extranjero no son buenas en sí y, al revés, significan un sacrificio. Las compras al exterior no son malas en sí y, por el contrario, son deseables porque representan bienes mejores y más baratos que los nacionales.

El comercio se lleva a cabo porque favorece a los consumidores de ambas partes y al permitir la especialización, posibilita una mayor eficiencia y desarrollo, en especial en economías pequeñas como la chilena. Tratar de producir en el país todo o casi todo significa una enorme pérdida de bienestar y un nivel de vida más bajo, en especial para el factor de producción abundante que en Chile es, concretamente, el trabajo. Una política proteccionista, en consecuencia, castiga a los trabajadores y favorece al factor escaso que es el capital. Esto, porque el comercio permite desarrollar más los sectores en que el país tiene ventajas, que son aquellos que emplean más mano de obra por unidad de capital. El país mejora su nivel de vida con el comercio, y el mayor ingreso así generado posibilita un desarrollo de todos los sectores de la producción. En otras palabras, el comercio incentiva el crecimiento y el empleo en todas las áreas, aunque, por supuesto, no en aquellas en que la producción sólo se puede hacer a costos mayores que en el resto del mundo.

Las importaciones, al crecer, tienden a hacer subir el tipo de cambio real al producir una escasez de la moneda extranjera. Esta, al aumentar de valor, incentiva la exportación hasta que la balanza de pagos logra su equilibrio.

En el mediano y largo plazo siempre tenderá a haber equilibrio en la balanza de pagos, y si bien en el corto, por las razones que sea, pudiera generarse un déficit por un exceso de importaciones, en definitiva la situación se normalizará a través de alzas en la paridad real derivadas de cambios nominales en el valor de la moneda extranjera o variaciones en los precios internos y la estructura de los mismos.

Las importaciones son deseables, porque mejoran el nivel de vida y facilitan la producción. Ellas siempre se pueden financiar exportando e, incluso, con créditos o inversiones externas, que se devuelven con posterioridad cuando al país le conviene hacerlo. Las situaciones coyunturales adversas no deben conducir a juicios erróneos sobre la materia ni menos a renegar del comercio que tiene evidentes ventajas. Chile cometió un error al mantenerse algo cerrado después de la Segunda Guerra. Esta situación no debe repetirse y por ello es conveniente mantener la economía abierta. Esto ha posibilitado expandir las exportaciones como nunca antes y mejorar el nivel de vida de los chilenos mediante una amplia importación y una disponibilidad de recursos foráneos que, además, permitió elevar la inversión.

El comercio abierto y amplio, en consecuencia, alienta el desarrollo y el empleo, y la creencia de que las importaciones afectan la industria o actividad nacional es una falacia. Puede perjudicar a la actividad interna ineficiente, lo que siempre es positivo, porque permite usar mejor los recursos del país y crecer más o también puede afectar transitoriamente ciertas producciones, sobre todo en coyunturas recesivas mundiales o cuando la paridad se desajusta. En estos casos corresponde corregir las políticas de gasto y salarial, cambiarias o monetarias, pero no se justifica restringir el comercio, proteger artificial y permanentemente ciertas actividades o limitar las importaciones. Por último, si se desea incentivar ciertas industrias o producciones por razones no económicas, lo que procede es que por ley, claramente, se otorgue un subsidio de cargo fiscal aceptado por la comunidad, la que, en todo caso, debe tener la información suficiente respecto de los montos envueltos y los sectores o personas favorecidos y perjudicados.

Siempre hay que tener presente que cuando se protege un sector se está desprotegiendo al resto y que el mayor costo o precio derivado de un arancel aduanero o una restricción a la importación lo paga el consumidor, que somos todos. Tampoco debe olvidarse lo que enseña la teoría del comercio internacional en el sentido que un arancel a la importación es un impuesto a las exportaciones y un gravamen para el resto de los sectores productivos.

### UNA ECONOMÍA PARA EL HOMBRE

Una crítica que se ha escuchado con frecuencia es la que parte afirmando correctamente que la economía debe estar al servicio del hombre y no al revés como ocurriría con las experiencias de libre mercado e iniciativa personal. En éstas, se promoverían el materialismo y el lucro, la degradación del ser humano ante el dinero y el capital, el desprecio por los valores del espíritu y la cultura y, por último, una despreocupación por los más pobres junto a un trato preferente a los más poderosos.

Todo lo anterior es un juicio antojadizo y de mero efectismo publicitario, ya que precisamente donde se ha logrado un mayor respeto por los derechos personales y un progreso notorio en los niveles de vida de la población, material y espiritual, es en aquellos países que han optado por un sistema de economía libre y privada como la que se ha intentado poner en operación en Chile en la pasada década. Por el contrario, los países socialistas no han podido conseguir los objetivos o metas de su utopía y, a estas alturas del siglo veinte, no son un ejemplo para nadie.

Esto bastaría para rebatir los argumentos antes citados, pero vale la pena referirse con algún detalle a ciertos lemas muy populares que se repiten mecánicamente.

Las economías de mercado no promueven el materialismo, el egoísmo o el lucro, sino que se limitan a permitir la producción de lo que las personas desean y valoran reconociendo que éstas, como consumidores o productores, se comportan prefiriendo tener más que menos. En este supuesto, difícil de discutir, se basa, por lo demás, toda la ciencia económica moderna.

Los consumidores prefieren más a menos, pero no necesariamente bienes materiales, sino también toda clase de servicios, incluyendo los religiosos, culturales, etc. Preferir más a menos es un supuesto razonable de análisis y de diseño para cualquier política económica. Si éstas se elaboran suponiendo que las personas prefieren menos a más, que la solidaridad es la regla, o que se comportan al azar se llegará, seguramente, a resultados desastrosos simplemente por falta de realismo.

Los mercados libres no promueven nada sino que, sencillamente, permiten que las personas se expresen con sus virtudes y defectos, sus egoísmos y altruismos. El ser humano debe tender a la perfección, pero estamos lejos de ello y esto no es el producto de la empresa privada, la competencia, el capitalismo o la economía de mercado, sino que una característica lamentable adquirida cuando Adán comió del fruto prohibido.

No hay evidencias de que bajo el socialismo u otra forma centralizada de organización las personas sean más solidarias o altruistas. Por el contrario, en las economías privadas se observan desarrollos voluntarios, además de los oficiales, de apoyo a los más débiles y muy pocos objetan el cobro de impuestos con fines sociales.

Al parecer la mayor solidaridad y desprendimiento de las personas tiene que ver con el nivel de desarrollo y la influencia de la educación. La modalidad de organización económica parece no tener gran significado, pero lo que sí es evidente es que el desarrollo posibilita la financiación de obras sociales y permite una inversión en educación que comprende el perfeccionamiento del ser humano en lo cultural y espiritual.

Es obvio que cualquier modalidad de organización económica pretende, en último término, servir al ser humano y conseguir su perfeccionamiento. Los sistemas basados en la empresa privada y la libertad económica han logrado relativamente más desarrollo, mejores niveles de vida, una creciente igualdad y un notable respeto por los derechos humanos que, simplemente, no se dan con la misma intensidad en aquellos países que han optado por formas centralizadas de producción supuestamente basadas en la solidaridad, la igualdad y el servicio del hombre.

En los países desarrollados de Occidente se observa una proliferación voluntaria de organismos intermedios de perfeccionamiento del ser humano, instituciones de solidaridad diversas, religiosas, educacionales, culturales, humanistas, de caridad, etc., que contrastan con la visión caricaturesca que se ha hecho del capitalismo en el siglo pasado y que aún se escucha entre muchos pensadores sociali-

zantes de nuestro medio. No es verdad que los valores materiales y el lucro dominen estas comunidades y, por el contrario, en la medida que los países se desarrollan parece observarse una preocupación creciente por los valores del espíritu y la situación de los demás.

No hay ninguna razón para suponer que esto no debiera suceder también en estos países en la medida que crezcan y, en todo caso, siempre hay que tener presente que cualquier deformación que pudiera ocurrir puede contrarrestarse con la acción de organizaciones intermedias, las de carácter educacional e, incluso, por la vía oficial al cumplir el Estado su rol subsidiario.

El libre mercado es un mero instrumento para asignar recursos y son las personas las que determinan qué, cómo y para quién producen. En este sentido las economías descentralizadas están efectivamente al servicio del hombre, lo que no ocurre necesariamente cuando una minoría impone un patrón de producción y consumo a una mayoría. La mano invisible que, supuestamente, vería a las personas como meros peones de ajedrez no es tal. En realidad las economías descentralizadas las mueven las personas que libremente toman decisiones de producción, de consumo, de ahorro, de inversión y de distribución.

El Estado, subsidiariamente, debe corregir las distorsiones que pudieran producirse en estas materias como en otras, pero éstas son menores a la luz de las experiencias observadas en economías descentralizadas de mayor desarrollo. Al parecer éste conduce a un perfeccionamiento del ser humano o, más bien, lo facilita.

## DISCUSION SOBRE LAS POLITICAS DE ESTABILIZACION

La política de estabilización que se aplicó con éxito consistió, básicamente, en una eliminación paulatina del déficit fiscal y de las empresas del Estado; la reducción, también gradual, de los numerosos créditos que otorgaba el Banco Central, y una apertura comercial (parcial de capitales) acompañada de una política cambiaria donde el valor del dólar se determinó administrativamente, generalmente según la inflación interna y externa y la disponibilidad de reservas internacionales.

La línea central de la política se basaba en que la inflación y las crisis cambiarias eran, principalmente, de origen monetario (habida consideración de los factores externos) y que, por consiguiente, el control del dinero era importante, al menos mientras la economía se encontraba semicerrada.

Esta política, que en cualquier medio especializado no debiera llamar mayormente la atención, salvo por cuestiones marginales, generó interminables controversias en Chile, probablemente por nuestra mala tradición inflacionario-proteccionista-estatista, las numerosas teorías incorrectas en boga, el legítimo deseo de tener un elevado empleo

y la negativa persistente a reconocer que nuestra economía es dependiente y que cualquier programa de estabilización tiene costos en el corto plazo. Las críticas a la política fueron cambiando con el tiempo y desaparecieron al conseguirse la estabilidad de precios y balanza de pagos, para resurgir en 1981 a raíz de la recesión mundial. Ellas podrían resumirse en proposiciones como las siguientes:

- La inflación, cuando es moderada, tiene efectos positivos en la producción y el empleo. No conviene, en consecuencia, erradicarla, sobre todo si se piensa que la primera prioridad es lograr el empleo pleno.
- La inflación en el mundo en desarrollo tiene una explicación de carácter estructural y social y por ello no se puede erradicar por la vía monetaria. El experimento está, por consiguiente, destinado al fracaso.
- La contracción monetaria ocasiona desempleo y costos sociales insoportables y por ello es preferible incentivar la producción y por esta vía derrotar la inflación. Más aún si se considera la existencia de capacidad ociosa en los bienes de capital y la mano de obra.
- La política aplicada es una copia dogmática del monetarismo de Milton Friedman y, por consiguiente, no responde a los verdaderos problemas del país.
- La libertad de precios conduce a un alza desmedida de los mismos y por ello es preferible mantener ciertos controles de los valores de los bienes.

#### LA INFLACIÓN ES SIEMPRE INDESEABLE

La inflación no es buena, como piensan algunos, y no va asociada con mayor empleo. Es cierto que por un tiempo puede lograrse más actividad a través de una expansión monetaria y, por lo tanto, un empleo más alto. Esto, sin embargo, es flor de un día y la expansión mencionada del dinero, al superar lo que las personas desean mantener como tal para sus necesidades de liquidez habituales, se traduce en inflación y pérdida de reservas internacionales. Al persistir este proceso, la inestabilidad e incertidumbre crecen y, poco a poco, las personas reducen su demanda de liquidez y aumenta la de divisas dejando, por supuesto, de concentrarse en las actividades productivas.

La inflación tiende a acelerarse y lo propio ocurre con la pérdida de reservas, y los conductores de la política económica se ven presionados por la autoridad política y el empresariado que piden más gastos y más dinero para "activar" la demanda. Esto parece natural, porque si resultó una vez, quizás debiera poder repetirse la operación

con éxito una segunda y una tercera. La realidad no es así y lo que siempre ocurre es que muy pronto hay que poner en práctica políticas correctivas que terminan con desempleos mayores que los iniciales.

La experiencia internacional y chilena indican que una vez que se trata de aumentar el empleo por la vía monetaria y de la inflación el resultado final es siempre el mismo: mayores presiones para emitir, más especulación cambiaria, mayor incertidumbre, inflación creciente, problemas sociales, estancamiento de la producción y del empleo y, habitualmente, crisis políticas.

Esto ocurrió en nuestro país de manera reiterada y se pueden citar los ejemplos de la política expansionista del General Ibáñez, el exceso de crédito de Jorge Alessandri, el gasto público y la emisión exagerados de Eduardo Frei, la espectacular expansión de Salvador Allende y la experiencia del Banco Central de 1982-1983. Todos estos casos, con diversos matices, son ejemplos de la ilusión que significa pensar que una cierta inflación es buena, porque puede aumentar el empleo. La inflación, finalmente, conduce a un desempleo creciente, después de un período de mejoría, y por esto muchos la asimilan con las drogas o el alcohol.

En el mundo hemos observado experiencias similares en los países industrializados y, por supuesto, en América Latina. En los primeros, el desempleo ha ido en aumento a pesar de reiteradas políticas de empleo que han ido asociadas a más gasto oficial y creciente inflación. En América Latina ha ocurrido otro tanto y muchos países hoy adolecen de profundas crisis políticas y sociales derivadas de una inflación de tres dígitos y situaciones de balanza de pagos adversas resultantes de políticas exageradamente expansionistas.

La reacción contra el gasto estatal y la reivindicación del llamado "monetarismo" no es una casualidad y en el fondo obedece a la convicción creciente de que las políticas expansionistas con mayores inflaciones y problemas cambiarios conducen en el mediano plazo a un deterioro productivo y a un desempleo en aumento, al contrario de lo que se observa en el corto plazo.

La inflación conduce a un desequilibrio creciente, al igual que las drogas, y cuando una economía entra por este camino cuesta mucho volver atrás y sólo es posible hacerlo con mayores costos de desempleo y menor actividad. El mundo está plagado de ejemplos en este sentido y por esto resulta notable que todavía se escuchen prédicas de economistas y políticos en favor de reactivaciones artificiales por la vía de una mayor expansión monetaria y del gasto y una "moderada" alza de precios.

La inflación conduce a la distorsión de los precios relativos y a redistribuciones del ingreso que tienden a afectar más a los desposeídos.

Es sabido que los pobres tienen menos posibilidades de adaptarse a los cambios de precios y que su estructura de consumo e inversiones es más rígida que la de personas de mejor posición. Esto, junto a su deficiente información y capacidad de proyectar el futuro los lleva a soportar costos mayores derivados de la inestabilidad de la economía.

Son, además, demandantes más intensos de dinero respecto del resto de los agentes económicos, por lo que el impuesto inflación los afecta relativamente más. Por esto la inflación es francamente regresiva y, por consiguiente, indeseable. Afecta, por otra parte, a los que viven de ingresos fijos en términos nominales, como pensionados y asalariados, por lo que, al menos por un tiempo, significa una pérdida importante para amplios sectores de la población de menores ingresos.

La inflación, además, genera distorsiones de precios que, casi siempre, provienen de la intervención estatal frente a las alzas. Estas suelen llevar a fijaciones de precios, tasas de interés, tipos de cambio o salarios que hacen imposible la correcta evaluación empresarial y conducen a una conducta especulativa para defenderse de la inflación o adaptarse a los cambios de precios relativos. Se invierten recursos reales para enfrentar estas situaciones y el país tiene una pérdida neta de bienestar y crecimiento que, por supuesto, afecta más a los que no pueden adaptarse con facilidad.

La inflación, por último, conduce a conflictos sociales y políticos difíciles de proyectar, pero que parecen ser más explosivos que lo que, se supone, es el desempleo. En Chile, buena parte de la crisis política vivida en el pasado y el desprestigio de los partidos y gobernantes se derivó de la imposibilidad de dar estabilidad económica a la población. Esta, rápidamente perdía la confianza en las autoridades, las que eran acusadas, incluso, de deshonestidad como consecuencia del manejo arbitrario a que conduce la inflación.

En síntesis, la inflación es un gigantesco engaño a la población y, en particular, a la más pobre, que se vuelve en contra de la autoridad que la generó. No produce nuevos empleos, sino al revés, ni mayor actividad. Esta, por el contrario, se deteriora por las distorsiones que se generan y los continuos programas correctivos que son necesariamente contractivos.

Las políticas inflacionarias son el peor negocio económico, social y político imaginable y la experiencia en estos campos en Chile y el resto del mundo así parece confirmarlo.

#### LA INFLACIÓN ES UN FENÓMENO MONETARIO

En América Latina y en el mundo en desarrollo se puso en boga una aproximación teórica respecto de la inflación que enfatiza los conflictos sociales y los desequilibrios en la estructura económica como causantes de la misma. Esta aproximación suele ir acompañada de un desprecio por la moderna teoría macroeconómica y, muy en particular, por los desarrollos recientes en la teoría monetaria y del comercio internacional.

A estas alturas del siglo XX la popularidad de esas proposiciones ha caído, pero vale la pena referirse a ellas, porque todavía se repiten por buena parte de la intelectualidad sin formación económica, los

políticos y economistas de tendencia o influencia marxista y algunos otros elementos que no gustan de los programas de estabilización.

Muy pocos discuten la afirmación de que la inflación entendida como un alza persistente del nivel de precios es imposible sin un aumento, también persistente, de los medios de pago por sobre lo que la comunidad está dispuesta a demandar de liquidez. Sin dinero "sobrante", la demanda agregada no aumentará más allá de la disponibilidad de bienes y servicios y no hay, por lo tanto, razón alguna para que los precios crezcan de manera permanente en el tiempo. Los aumentos en la oferta de dinero, por sobre la demanda del mismo, tienen como contrapartida algún incremento de la producción, una pérdida de reservas internacionales y un aumento de los precios, dependiendo la distribución de muchos factores de entre los cuales los más pertinentes son las expectativas en un sentido amplio de la palabra, el grado y modalidad de apertura de la economía y la existencia de capacidad ociosa. Lo que ahora interesa, sin embargo, es que no puede haber inflación sin un aumento persistente de los medios de pago y que éste suele originarse en un déficit del sector público generalmente vinculado a aumentos del gasto fiscal por subsidios, nuevos programas públicos, políticas de ingreso o empleo, programas sociales, etc.

Los valores de mercado pueden subir por muchas razones, pero el mayor nivel de precios sólo puede concretarse si existe una expansión monetaria neta. La inflación, por su parte, sólo puede presentarse si dicha expansión se hace persistente en el tiempo. Esta es casi una proposición tautológica, a pesar de lo cual suele denunciarse despectivamente como "monetarismo". Esto último, como es obvio, no le quita validez y a partir de ella analizaremos las "explicaciones" de la inflación.

Los llamados estructuralistas solían situar el origen de la inflación en el bajo crecimiento de la producción agropecuaria o de otros sectores, en el deterioro persistente de los términos de intercambio y en una supuesta tendencia al déficit fiscal derivada de la inflexibilidad a la baja del gasto público.

El primer error de esta proposición es la pretensión de generalizar el fenómeno inflacionario a la condición de país subdesarrollado. Es obvio que la mayor parte de estos países no ha sufrido inflación y, por el contrario, muchos de ellos presentan una admirable estabilidad de precios. La inflación persistente y alta se ha dado en pocos países y, en especial, en la América del Sur y por esto no es extraño que el llamado enfoque estructuralista haya surgido de economistas de la región y, muy en particular, de aquellos ligados a la CEPAL.

El segundo error es atribuir la inflación a cambios autónomos en la producción. Si un sector no crece, ello puede generar, a lo sumo, cambios en la estructura de precios y siempre que nos encontremos en economías semicerradas. El estancamiento de la agricultura, de existir, puede conducir a aumentos de los precios agropecuarios, pero no a una inflación, a menos que esa situación llevare a una expansión

persistente de los medios de pago, lo que sólo tendría sentido si el deterioro productivo fuera también persistente, lo que, sencillamente, no ocurre. El producto casi siempre crece algo y el agropecuario también y si en un momento cae pueden ocurrir un alza y cambio de precios relativos, pero la aparición de una inflación sólo tendría lugar si llegara a generarse una expansión persistente de los medios de pagos, lo que sería así sólo por coincidencia.

Otro tanto debe decirse respecto de las repercusiones externas, autónomas o de un deterioro persistente de los términos de intercambio. Si éste existiera, lo que empíricamente habría que demostrar, forzaría un cambio de la paridad real que vendría acompañado de una variación de los precios relativos. Si ella no se produjera por supuestas inflexibilidades habría una tendencia recesiva antes que inflacionaria. Si la autoridad reaccionara poniendo trabas al comercio y expandiendo los medios de pago persistentemente podría generarse una inflación, pero esto no tiene por qué ser necesariamente así y es difícil pensar que ésta sea una experiencia común. Es cierto que en coyunturas externas adversas algunos gobiernos recurren a una expansión monetaria exagerada, pero esto no es necesariamente así y por ello no puede afirmarse que el origen de la inflación en los países subdesarrollados (en los que la tienen) esté en factores externos. Una vez más hay que decir que la inflación sólo puede derivarse de aumentos persistentes en el dinero y el origen de ellos puede ser cualquiera, pero no necesariamente la "falta" de producción, el deterioro de los términos de intercambio, las recesiones internacionales, etc.

En relación con el déficit fiscal crónico y la inflexibilidad a la baja del gasto público la situación es diferente. Un déficit crónico, por la razón que sea, puede explicar una inflación persistente si se financia con emisión (impuesto inflación) en lugar de hacerlo con la tributación convencional o la colocación de papeles fiscales. En estos casos no se produce inflación y, por consiguiente, el mero déficit fiscal no la explica. Ahora bien, para ser justos debe reconocerse que es muy difícil financiar permanentemente un déficit fiscal con tributación o emisión de papeles y, por consiguiente, aquél puede explicar una inflación y, de hecho, es la principal causal de un alza persistente de precios. También es necesario reconocer que el gasto público cuesta reducirlo y, en este sentido, el argumento tiene bastante validez. Sin embargo no hay nada fatal en esto, como parecen insinuarlo los estructuralistas. El gasto público no es inflexible a la baja y siempre se puede reducir, como Chile, por lo demás, lo ha hecho en varias oportunidades y, recientemente, en 1974 y 1975. El déficit fiscal, por su parte, tampoco es algo fatal propio de los países en desarrollo y cuando hay voluntad política se puede eliminar.

Los estructuralistas tienen razón cuando apuntan hacia la inflexibilidad relativa del gasto público y el déficit fiscal para buscar la explicación de la inflación. Sin embargo, se equivocan cuando le dan un carácter fatal y propio de las economías subdesarrolladas o latinoamericanas. El gasto público se puede reducir, los impuestos formales

se pueden subir y el déficit fiscal se puede eliminar, como Chile lo hizo a partir de 1979. Más aún, la experiencia indica que los déficit fiscales surgen más bien por decisiones políticas de aumentarlo, basadas en proposiciones desarrollistas de corte *keynesiano* que postulan que el Estado debe mover la economía y que no importa emitir para ello.

Los marxistas de nuestro medio y sus seguidores intelectuales explican, por supuesto, la inflación como la consecuencia de la lucha de clases. Esta desfinanciaría los presupuestos públicos y generaría emisión. Es cierto que los conflictos sociales pueden crear déficit fiscal, pero no necesariamente, y si llegaran a producirlo tendría que traducirse en emisión para que los precios suban. Más aún, para generar inflación la lucha de clases tendría que ser permanente para crear un déficit persistente y las condiciones políticas ser tales que aquél sólo podría financiarse con emisión también persistente.

El argumento de la lucha de clases no es correcto, porque al existir ésta, según los marxistas, en las sociedades capitalistas debería haber inflación en todas ellas, lo que no es cierto. Incluso en los países en desarrollo con conflictos sociales y políticos, miseria e injusticias, se observan economías muy estables que conviven con otras de fuerte inflación.

La inflación definitivamente tiene un origen monetario y aparece empíricamente asociada al déficit del sector público y a gobiernos que no se sienten en condiciones de eliminarlo o financiarlo por la vía tributaria formal, la emisión de bonos o la reducción de gastos. La inflación es un impuesto sobre el dinero existente y es atractivo porque no requiere de leyes especiales y la opinión pública no se da cuenta cabal de su aplicación y costo. El porqué los gobiernos llegan a generar déficit y emisión está vinculado a factores institucionales, culturales, históricos y políticos que, posiblemente, son diferentes de país en país. Sin embargo es evidente que la proliferación de la inflación en este siglo tiene que ver con la creencia de que el Estado todo lo puede: los programas de empleo pleno, la influencia del socialismo estatista, el Estado benefactor, las enseñanzas de Keynes mal asimiladas, etc. Está claro, por otra parte, que no se relaciona con el nivel de desarrollo de las economías.

Debiéramos señalar, por último, que si algo funcionó con éxito en la última década en Chile fueron las medidas contra la inflación y que éstas, en el fondo, se redujeron a la eliminación del déficit del sector público.

#### LAS POLÍTICAS ANTIINFLACIONARIAS IMPLICAN COSTOS INEVITABLES

Las políticas de estabilización exitosas, es decir, aquellas que logran reducir la inflación y mejorar la situación de balanza de pagos, vienen acompañadas de un costo en términos de caída del producto y del

empleo. Esta parece ser la experiencia reiterada, y en realidad no se conocen casos significativos de estabilizaciones sin costo. En nuestro país esto siempre ha sido así y otro tanto se ha observado recientemente en América Latina, Estados Unidos y Gran Bretaña, para citar sólo algunos ejemplos.

Esto es así, simplemente, porque para reducir la inflación debe contraerse la demanda agregada, y los vendedores —que forman sus expectativas de acuerdo con las alzas pasadas— no consiguen colocar sus productos a los precios subidos de acuerdo con las inflaciones anteriores. Las ventas se reducen y con ello aumentan los inventarios y caen la producción y el empleo. Naturalmente, si la demanda agregada no se reduce, los vendedores pueden colocar sus productos, pero la tasa de inflación tenderá a ser similar a la de períodos pasados, o mayor, según las expectativas privadas.

Hay algunos que sostienen que esto no es necesariamente así y que la autoridad puede influir en las expectativas, con lo que la reducción de la demanda agregada puede hacerse coincidir con alzas de precios menores y la actividad, en consecuencia, no se resentiría. Más aún, hay quienes piensan que esto se puede lograr con algunos controles de precios que guíen la conducta de los agentes privados. Los ejemplos preferidos son ciertos productos de consumo esencial, el tipo de cambio, los salarios y la tasa de interés.

Esta proposición en teoría es correcta pero los porfiados hechos sugieren lo contrario y, otra vez, no se conocen experiencias exitosas al respecto, en especial en Chile, donde se ha intentado de manera reiterada en el pasado. Los agentes privados, en general, no se dejan llevar por declaraciones oficiales sobre cuál será la inflación y tampoco tienden necesariamente a ajustar sus precios según los aumentos de costos si observan una buena demanda que les permite colocar sus bienes en mejores condiciones.

Es cierto que un gobernante con gran autoridad, en un momento muy especial, podría proponer un programa que contemple una expansión monetaria menor junto con reajustes salariales más bajos, alzas cambiarias más moderadas, etc., y podría reducir la inflación sin afectar significativamente la producción y el empleo. Más aún, sería posible obtener recursos foráneos y con éstos financiar, por ejemplo, un cierto déficit fiscal o un mayor desarrollo de la actividad productiva. Casi siempre es posible diseñar programas de estabilización aparentemente sin costos, pero la evidencia sugiere que ello es muy improbable que se dé por la dificultad de controlar las expectativas del sector privado, la manera en que éstas se forman y la permanente tentación de los políticos de turno por gastar más para dar mayor bienestar a la población. No puede olvidarse, por otra parte, que los procesos agudos de inflación suelen ir acompañados de insuficiencia de reservas internacionales y desconfianza externa, precisamente, porque los excesos de demanda no sólo se reflejan en alzas de precios sino también en déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Cuando los países necesitan reducir la inflación es porque han tenido un exceso de demanda por mucho tiempo, problemas cambiarios ya producidos o en proceso, conflictos sociales y laborales derivados de las alzas de precios, peticiones salariales y un empresariado desconfiado dispuesto a cubrirse de los riesgos ajustando sus precios según el pasado y especulando, si es necesario, con inventarios de bienes o monedas extranjeras. Esto todavía es más serio en un país como Chile, de larga tradición inflacionaria y de especulación cambiaria y donde los que creyeron en los programas oficiales sufrieron enormes pérdidas de capital.

Los empresarios y trabajadores que en el pasado confiaron en los planes de estabilización de los gobiernos chilenos tuvieron pérdidas enormes, con la sola excepción del único programa exitoso que fue el puesto en práctica en 1975. Aun después de éste, en 1982 se rompe la regla del tipo de cambio fijo y se vuelve a repetir la historia.

El problema de fondo es que las expectativas no son manejables cuando hay una tradición de inestabilidad y su control no tiene sentido cuando ésta no existe. Muy por el contrario, en un país con tradición de inestabilidad los agentes económicos saben que lo más probable es que ella permanezca, y la ven como algo inevitable y hasta conveniente, porque han aprendido a hacer ganancias en este ambiente.

Como se dijo con anterioridad, es posible teóricamente erradicar la inflación sin costos. Empíricamente, sin embargo, ello no se observa y al parecer la única forma de proceder es convencer a los agentes económicos por la vía de una restricción monetaria o del gasto, que les muestre que no sacan nada con subir sus precios, porque no venden, o aumentar los salarios, porque tiende a generarse desempleo.

Hay políticos y economistas que piensan que se pueden estabilizar los precios y la balanza de pagos sin costos. Esta creencia tiene base teórica, pero ningún asidero en la realidad. Es posible que se pueda citar alguna evidencia que los apoye en la ya larga historia de la humanidad. Sin embargo, las pruebas en contrario son aplastantes y se podría hacer una larga lista de programas estabilizadores sin costo fracasados, en especial en Chile, como también otra con experiencias exitosas aunque evidentemente con costos, como la chilena de 1975, y la inglesa y norteamericana de los años pasados.

#### EL MITO DE LA CAPACIDAD OCIOSA

Los que piensan en la estabilización sin costos, además de confiar en el control de las expectativas, enfatizan los aumentos potenciales en la producción que son posibles ocupando la capacidad ociosa existente. El argumento es atractivo y de venta fácil. En la economía hay equipos ociosos, mano de obra desocupada y capacidad empresarial. Hay, pues, recursos reales concretos que sólo es cuestión de organizarlos y si no lo hace el sector privado, debe llevarlo a cabo el Estado.

La producción, pues, se puede aumentar y, bajando los costos medios por esta vía, los incrementos de precios se reducirían, generándose más empleo y actividad.

Esta proposición se usa mucho también para argumentar en favor de la política monetaria y fiscal como instrumento de reactivación. En este caso, se suele agregar que las alzas de precios que podrían producirse carecen de significación.

Lo primero que debe establecerse es que los estudios de capacidad ociosa muestran que siempre existe y, concretamente, éste ha sido el caso de nuestro país. Es muy fácil demostrar que hay equipos ociosos, industrias a menos de tres turnos, desempleo de mano de obra, etc. Lo concreto, sin embargo, es que a pesar de esto, cuando los diversos gobiernos han tratado de aumentar la producción "facilitando" la ocupación de los factores supuestamente ociosos por la vía de una cierta emisión, siempre hemos terminado en una mezcla de mayor inflación, pérdida de reservas internacionales y, finalmente, una política correctiva que lleva a una caída del empleo y el producto.

Es evidente que si todo fuera tan simple, no existirían el desempleo y las caídas del producto. Lo que se observa en el mundo es, precisamente, lo contrario, y no podemos suponer que todos los gobernantes son ineptos, dogmáticos o crueles.

La capacidad ociosa no siempre es generalizada, aunque pudiera parecerlo así desde un punto de vista físico. A veces no conviene económicamente pasar de un turno a dos o emplear algunos trabajadores más. Lo más importante, sin embargo, es que una reactivación requiere del uso de recursos internacionales, por ejemplo para importar, y de ahorros que sean la contraparte de la inversión o el crédito que se necesita. El crédito externo, las reservas y el ahorro interno son limitados y por ello, cuando se recurre a la emisión para reactivar, lo que se genera es inflación y pérdida de reservas, antes que aumentos en la actividad productiva. Esta puede crecer algo en el corto plazo, pero es sólo flor de un día, porque la mayor inflación y pérdida de reservas conducen a un deterioro de la situación y a una crisis que, por supuesto, termina afectando la producción y el empleo. Más aún, los agentes económicos de países acostumbrados a la inflación y las crisis cambiarías reaccionan cada vez con más rapidez frente a políticas expansivas y reducen su demanda por dinero cambiándose a la moneda extranjera, además de subir los precios ante el previsto aumento del gasto.

Pretender detener una inflación incentivando la producción, aprovechando la capacidad ociosa, es ilusorio, porque aquélla se mueve con lentitud y, mientras tanto, la expansión del circulante hace subir más los precios y perder reservas internacionales. Si fuera tan sencillo derrotar una inflación o reactivar una economía ya todos lo habrían hecho y los problemas económicos no existirían.

## MONETARISMO, DOGMATISMO Y PRAGMATISMO

La política de estabilización y la estrategia económica aplicadas en el pasado decenio han sido acusadas de ser una mera copia de proposiciones extranjerizantes, inspiradas en el monetarismo de Milton Friedman y puestas en práctica de manera dogmática y rígida, sin ninguna consideración por la realidad nacional.

Esta es, sencillamente, una caricatura y forma parte del arsenal de malos argumentos usados por los adversarios de la política, al igual que otros que hacen referencia a los llamados "Chicago boys".

Como ya se señaló, el programa económico llevado a cabo fue el resultado de un trabajo de alrededor de un año, previo al cambio de gobierno, que se diseñó a partir de la realidad que el país vivía en el período de la Unidad Popular y considerando las experiencias políticas anteriores. En él participaron profesionales de diversas posiciones políticas y de muy distintas formaciones en universidades chilenas, norteamericanas y de otros países. No se trataba exclusivamente de académicos, sino de profesionales con variada experiencia tanto en reparticiones públicas como en el mundo de los negocios. Lo que sí es correcto es que muchos participantes pasaron por universidades norteamericanas, en especial por la Universidad de Chicago, y que, también, la mayor parte había realizado estudios de economía en la Universidad Católica de Chile. Otro hecho de interés es que los responsables de la puesta en marcha del programa entre 1973 y 1975 eran en su mayoría ingenieros civiles con formación económica y amplia experiencia en estos asuntos, además de la obvia participación de las autoridades militares.

El programa ponía énfasis en la libertad económica, la estabilidad, el mercado, la desestatización y la apertura al exterior, no por influencias extranjerizantes ni por dogmatismo *friedmaniano*, sino por la natural reacción mayoritaria a una experiencia socialista extrema caracterizada por la centralización, los controles arbitrarios, un abuso de la emisión que llevó a la hiperinflación y la completa destrucción del aparato productivo.

Era obvio que el país no iba a continuar por el camino de fracaso del socialismo y en casi todos los medios intelectuales, políticos, laborales y empresariales se creó la necesidad de cambiar por completo de estrategia en lo económico. Esto quedó aún más claro cuando se produjo la violenta caída del gobierno, después de una cuasi guerra civil y el advenimiento de las Fuerzas Armadas y de Orden. Habría sido absurdo lógicamente que éstas hubieran hecho la revolución para volver a repetir la experiencia socialista.

El mito de la influencia directa y la asesoría de Milton Friedman es otro que ha recorrido el mundo, pero que a pesar de esto es básicamente falso, aunque vendedor. Friedman tuvo influencia intelectual por su condición de gran economista y profesor, pero ésta no ha sido mayor que la ejercida por él en Israel, Japón, China Continental, Fran-

cia, Gran Bretaña, Estados Unidos u otros países latinoamericanos. El distinguido economista estuvo en Chile dos veces, con el programa ya en ejecución, y era evidente que tenía muy poco conocimiento de lo que en el país acontecía, su historia y características.

El programa económico no se inspiró en doctrina extranjera alguna y fue diseñado para la situación que el país vivía en 1973, usando, claro está, las enseñanzas de la moderna teoría económica y los conocimientos de muchos profesionales chilenos adquiridos en parte en el extranjero y, en casos muy precisos, del propio Friedman, el que, por sus notables aportes a la ciencia, fue agraciado con el Premio Nobel y quien, por supuesto, ha influido en todo el mundo, en especial por sus desarrollos en la teoría monetaria y de precios.

No es cierto, como algunos han sostenido, que la experiencia fue de un extremo liberalismo, monetarismo o dogmatismo doctrinario.

La economía chilena es un economía mixta y a pesar de los traspasos de activos al sector privado las principales actividades productoras de bienes y servicios continúan en poder del Estado. Las grandes minas de cobre, la refinación del mismo, el petróleo, el acero, el salitre, el carbón, la energía eléctrica, las telecomunicaciones, la televisión, la salud, la educación superior y la mayor parte de la básica y media, la mitad de la banca, buena parte de los seguros y la previsión, los ferrocarriles y el grueso del transporte aéreo y marítimo continúan bajo control y gestión del Estado. A esto debieran agregarse las enormes atribuciones de las contralorías económicas sobre los bancos, compañías de seguros, fondos mutuos, sociedades de inversión y sociedades anónimas, para tener una idea del "extremo capitalismo" en que nos encontraríamos. Y, por último, habría que considerar los monopolios que por ley permanecen en el Estado y que impiden la entrada de los agentes privados.

Chile es una economía mixta donde el gasto público es enorme, lo que se refleja en una tributación elevada, con un IVA de 20 por ciento y tasas marginales de impuesto a la renta que alcanzan al 58 por ciento a niveles de ingresos francamente bajos en comparación con cualquier país del mundo capitalista. Lo que sí es correcto es que la economía chilena se ha abierto al exterior en lo comercial, aunque con controles cambiarios y aranceles del orden de 10 y 20 por ciento, y que los precios se han soltado, por lo que los mercados funcionan de manera bastante libre. Esto, sin embargo, no tiene nada de extremo ni dogmático y obedece a un propósito de lograr mayor eficiencia económica, lo que sólo puede sorprender a los educados en la tradición socializante chilena de las décadas pasadas.

En cuanto a la conducción fiscal, monetaria y cambiaria es difícil encontrar un pragmatismo mayor, aunque dentro de una línea central de conseguir eficiencia y estabilidad.

En lo fiscal se trató sencillamente de aumentar los impuestos y racionalizarlos para hacerlos más neutros desde el punto de vista productivo, más justos y de mayor rendimiento para lograr el equilibrio presupuestario. Por supuesto, los liberales extremos jamás habrían

consentido en subir los impuestos. El gasto público, por su parte, se redujo al comienzo de manera pareja, sin mayor elegancia teórica, por puro pragmatismo. Posteriormente, su nivel aumentó y la estructura cambió, concentrándose a lo social, la defensa y las obras públicas como es, por lo demás, lo normal en una economía que pretende respetar la iniciativa privada.

Por último, las empresas del Estado se racionalizaron mejorando la estructura de tarifas y bajando sus costos. Con todo esto se consiguieron el equilibrio de las finanzas públicas y la estabilidad de la economía, además de un sistema tributario mejor estructurado y una nueva modalidad previsional, que podría llegar a ser también un ejemplo.

En lo monetario, se trabajó también con un gran pragmatismo y, paulatinamente, se fueron eliminando los focos de expansión crediticia del Banco Central, al mismo tiempo que se iba reduciendo, poco a poco, el déficit fiscal. Hacia el año 1979 la estabilidad técnicamente estaba lograda, no sin antes recurrir a expedientes algo heterodoxos como la congelación de los bonos hipotecarios del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamos, el control del endeudamiento externo, la intervención de bancos y numerosas reformas, muy discutibles, en torno al control financiero y del incipiente mercado de capitales. En general, no se fijaron objetivos de expansión del dinero, como les habría gustado a ciertos monetaristas, sino, más bien, el crecimiento de la liquidez fue el resultado de las otras reformas en marcha. Posteriormente, cuando la economía se fue abriendo al exterior, el control monetario precario que existía se perdió.

En materias cambiarias es donde realmente la falta de dogmatismo se hace evidente. Se comenzó con una elevadísima devaluación con tres tipos de cambio que, poco a poco, se convirtieron en uno. Luego éste se administró efectuando pequeñas devaluaciones sorpresivas y más o menos de acuerdo con la inflación interna, la externa y la situación de reservas. El tipo de cambio real sube bastante cuando se produce la recesión petrolera y luego se deja caer paulatinamente en la medida que mejoraron las reservas, siempre usando las mini-devaluaciones. En dos oportunidades se procedió a revaluar el peso en términos reales y a mediados de 1979 se hizo una devaluación. Durante un tiempo se prefijó el tipo de cambio por períodos que fueron en aumento y, por último, se determinó el valor nominal del dólar en 39 pesos, situación que persistió por tres años. Luego se devaluó fuertemente, se flotó limpia y suciamente y, en seguida, se fijó una banda ajustable según la inflación interna. Recientemente se ha vuelto a un tipo de cambio fijo ajustable según la inflación relativa, menos la externa y luego según la primera. Como se ve, en general, el tipo de cambio se administró, bien o mal, pero la flotación limpia se usó sólo por unos días en diez años y no como sistema permanente como, seguramente, recomendaría alguien como Milton Friedman.

Estas políticas pueden discutirse, con mayor o menor fundamento, pero quizás lo único que no puede decirse de ellas es que hayan sido

rígidas, de estricto corte monetarista o dogmáticas, ni menos que se trataba de experiencias copiadas del extranjero y que nada tenían que ver con la realidad nacional. Fue una aplicación pragmática de la teoría económica moderna, manteniendo una línea central como guía, pero considerando, en cada caso, las peculiaridades del momento y de la coyuntura por la que el país atravesaba. La única situación que podría prestarse para una acusación de rigidez es la reacción que la autoridad tuvo frente a la última recesión mundial, pero este caso, como se discute en otras partes de este trabajo, tiene más que ver con la profundidad y persistencia imprevistas de la recesión y la mantención de ciertas inconsistencias, antes que con proposiciones, prejuicios o ideas de carácter dogmático. En todo caso, si hubo algo de esto en esa ocasión, se trataría de la excepción que confirma la regla, de diez años de un manejo económico realista y pragmático, aunque manteniendo cierta línea central que es siempre básica para guiar la conducta de los agentes económicos, sostener la estabilidad y sentar las bases para el desarrollo.

#### INOOPERANCIA DE LOS CONTROLES DE PRECIOS

Cuando se liberalizaron los precios, después de la represión de los mismos llevada a cabo por la Unidad Popular y otros gobiernos anteriores, se hicieron los más oscuros vaticinios sobre los resultados. Se dijo que los precios se irían a las nubes, que habría abusos de los productores; que, en fin, en un país como el nuestro los mercados libres traerían sólo desastres. La verdad es que cuando se procedió a liberalizar los precios parecía que éstos tendían a subir más de la cuenta, pero, muy pronto, la competencia los colocó en un nivel razonable y se produjeron rápidos aumentos en la calidad. Este proceso se reforzó notablemente con la apertura comercial al exterior y el país, en definitiva, llegó a contar con una estructura de precios racional, similar a la internacional, y una diversidad de productos de la mayor calidad a que los chilenos, sencillamente, no estaban acostumbrados.

Los que criticaron la liberalización de los mercados y precios sugirieron algunos controles para defender al consumidor y guiar las expectativas del sector privado. Ya vimos que esto último es de muy discutible o nula eficacia en un país en que los agentes económicos están acostumbrados a la inflación y los controles de precios. En cuanto a usar éstos para la defensa de los consumidores, sabemos que se trata sólo de paliativos transitorios que tienen el gran inconveniente de educar mal a la opinión pública y los gobernantes, además de las pérdidas de bienestar social conocidas.

Los controles de precios, finalmente, no funcionan y cuando esto llega a ocurrir se inhibe la producción del bien, se exagera el consumo, se subsidia a los ricos, se generan escasez, esperas, colas, mer-

cados negros, racionamientos, conflictos sociales, insatisfacción, corruptelas administrativas y morales y, en fin, una situación que se vuelca contra los gobernantes, los que, finalmente, terminan desprestigiados. La estructura de producción se distorsiona en favor de los bienes suntuarios, que no tienen controles de precios y se castiga, en particular, a las actividades agropecuarias y a la pesca. El comercio se desprestigia y los que se dedican a él, junto a los empresarios, en general, pasan a convertirse en elementos indeseables para una opinión pública que los ve "acaparando", "especulando" y "explorando" al no cumplir con los precios oficiales de carácter irreal.

Otro efecto indeseable de los controles de precios es que dan la impresión de que pueden reprimir la inflación y, por consiguiente, incitan el manejo fiscal irresponsable y el desprecio por las variables monetarias. Esto lo hemos visto sistemáticamente en el país hasta 1974 y también se ha presenciado en otras naciones que han recurrido a los controles de precios. Estos, junto a las restricciones al comercio exterior, explican buena parte del escaso crecimiento económico del país y el bajo nivel de vida de la población, además de la permanente confusión de gobernantes y movimientos políticos respecto de las ventajas de la estabilidad, el origen de las crisis cambiarias y la lógica de las políticas antiinflacionarias.

Si las alzas se pueden evitar con controles, ¿para qué restringir el gasto público o dejar de financiar los déficit con emisión?

Si las importaciones y el gasto en dólares se pueden limitar por la vía administrativa, ¿para qué preocuparse del dinero, el gasto o la demanda?

Los controles de precios, además de sus muy perniciosos efectos en el crecimiento y el bienestar, contribuyen al desprestigio de la autoridad y a una pésima educación de gobernantes y gobernados que impiden la estabilidad, el orden y el desarrollo.

Es posible que la libertad de precios de comienzos de la pasada década condujera a una exageración de la inflación en los primeros tiempos. Puede y no puede. Sin embargo, lo que está claro es que ningún gobierno es capaz de determinar unos 2.000 precios y que casi no había otra opción que liberalizarlos. Esto condujo con rapidez a una buena estructura de precios, además de eliminar las colas, la escasez, los mercados negros y la corrupción gubernamental inevitable. A muy poco andar se observó una mejoría notable y la opinión pública se fue olvidando de los controles tradicionales hasta el punto que hoy sólo es un tema que preocupa a algunos teóricos de la economía y ciertos dirigentes políticos y gremiales de viejo cuño.

El proceso de liberalización de los mercados llevado a cabo en Chile tuvo un éxito notable y produjo un aumento de bienestar evidente, por los precios y calidades más convenientes y la tendencia a una estructura productiva más acorde con la dotación de factores del país. Algunos discuten lo anterior aprovechando el revés derivado de la última recesión mundial, pero, incluso, los más críticos no se atreven a sugerir la vuelta a los controles masivos de precios, insinuando

sólo algunas intervenciones oficiales de menor envergadura y de carácter transitorio.

Los problemas más serios de los últimos años vinculados con los precios han provenido de los que debieron fijarse, como las tarifas públicas y otros que se mantuvieron algo rígidos, ya sea por tradición, como los salarios, o por la necesidad de elegir un numerario del sistema, lo que se hizo con el tipo de cambio, por creerse que era el más adecuado en una economía pequeña y abierta.

Las tarifas de servicios monopólicos y empresas públicas no siempre se han determinado a sus niveles correctos, parecidos a los valores que provendrían de un mercado competitivo, y en numerosas oportunidades se han mantenido prácticas inadecuadas de subsidio que, por lo demás, han sido cambiantes. Debe reconocerse, sin embargo, que, poco a poco, se ha ido creando una política más racional e impersonal con lo que se han sentado las bases para una mejor asignación de los recursos y un futuro crecimiento mayor. El país está a punto de tener una política tarifaria racional e impersonal y, con un pequeño esfuerzo, podría llegar a superar un problema que produce dolores de cabeza a todos los gobiernos del mundo.

En cuanto a los salarios, es evidente que el intento de ligarlos por ley a las alzas de precios pasadas, además de las prácticas de remuneraciones mínimas, impuestos previsionales, etc., ha generado problemas de desempleo y mala asignación de los recursos. En otra parte de este trabajo hay una extensa discusión del tema y aquí sólo dejaremos sentado que ha sido uno de los lastres importantes en el desarrollo reciente, en particular a raíz de la última recesión mundial, aunque debe reconocerse que se ha avanzado y ya están sentadas las bases para un crecimiento futuro con un nivel de ocupación mayor que el histórico. La tradición inflacionaria y de control, sin embargo, todavía está presente y sólo el futuro nos dirá si el país será capaz de superar este problema, que también es un dolor de cabeza para muchas naciones del mundo.

La discusión sobre la fijación del tipo de cambio también se hace en otra parte de este trabajo. Parece claro, sin embargo, que las economías deben tener un numerario y que el tipo de cambio puede ser el adecuado en un país pequeño que se relaciona con el extranjero. No obstante, debe reconocerse que no es consistente tener dos numerarios, como ocurrió en la economía chilena y que, probablemente, tampoco es razonable mantener una extrema rigidez ante cambios externos de envergadura, sin perjuicio de que cualquier política que pretenda ser exitosa debe contar con reglas del juego precisas.

Podríamos concluir estos comentarios diciendo que la política de liberalización de precios fue un verdadero éxito que muy pocos discuten en la actualidad, no ocurriendo lo mismo con aquellos valores que la autoridad ha tenido que determinar, aunque debe reconocerse que en esto ha habido notables avances, muy superiores, en todo caso, a los históricos.

## LA CRITICA SOCIAL

En la pasada década, junto con la política económica, se llevó a cabo una política social que también constituyó una novedad para el país y suscitó, como siempre ocurre en estos casos, ácidas críticas, la mayoría de las cuales persiste hasta el presente. La política social es consistente con la económica porque facilita el desarrollo, el empleo toma los avances de la moderna ciencia social, valora la estabilidad económica, tiende a la descentralización de las decisiones y defiende la libertad personal, tanto frente al Estado como a las prácticas monopolísticas de los grupos intermedios de carácter gremial. Introduce el concepto de extrema pobreza y desmitifica la discusión sobre la distribución del ingreso y la riqueza, poniendo el énfasis en ampliar las oportunidades y apoyar a los verdaderamente desvalidos de manera directa antes que por la vía de subsidios que se filtran hacia los grupos de poder.

En seguida, enunciaremos las principales críticas que se han hecho a la política social, tratando de dejar de lado las de carácter estrictamente económico que se han examinado con anterioridad.

- La política educacional y de salud es regresiva porque introduce la gestión privada convirtiendo estas actividades en un negocio. El traspaso de responsabilidades del Estado a los municipios tiene un efecto similar y lo propio ocurre al introducirse el cobro por estos servicios. La descentralización, además, implica desorden y hace perder el control indispensable que debe ejercer el Estado. Este, por último, gasta hoy menos que antes en lo social.
- La reforma previsional era innecesaria y sólo bastaban pequeñas correcciones para que funcionara bien. El nuevo sistema no será aceptado por los trabajadores y el manejo de los fondos de éstos será usado por los grupos económicos en su beneficio.
- La reforma laboral dificulta la organización de los trabajadores y limita el derecho de huelga y las peticiones salariales. Los trabajadores han perdido sus derechos adquiridos y están más indefensos frente a los empresarios.
- Los trabajadores que pierden su empleo se encuentran hoy en peores condiciones que antes, cuando gozaban de una amplia protección estatal.
- La nueva política económica tiende a empeorar la distribución del ingreso por la mayor libertad salarial, la formación de grupos económicos que concentran la riqueza, la tributación más regresiva y la eliminación de los subsidios que antes favorecían a los pobres.

Es necesario destacar que las críticas respecto de los programas para erradicar la extrema pobreza no han sido de significación y que el principal argumento usado en esta línea es que el gasto social del

gobierno bajó. La crítica en este sentido, sin embargo, se ha debilitado bastante porque, en definitiva, el gasto social ha crecido como porcentaje del gasto fiscal y, además, todos los indicadores sociales y de situación de los más pobres han mejorado notoriamente en la década pasada.

### UNA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

El mérito quizás mayor de la experiencia de la pasada década reside en que, por primera vez, se hizo un esfuerzo serio, integral y coherente con el acontecer económico para diseñar lo que podría denominarse una política de desarrollo social.

Ya a fines de los años sesenta comenzaba a generalizarse la convicción de que las políticas sociales no eran eficaces y que una parte sustancial de los recursos oficiales no iba, precisamente, a servir a los más desposeídos. La extrema pobreza crecía, a pesar del desarrollo del país, y muy poco se obtenía en la igualación de las oportunidades por la vía de incrementar el gasto social, controlar los precios, otorgar servicios gratuitos, dar reajustes de remuneraciones, distribuir alimentos de manera inorgánica, expropiar, subir los impuestos, facilitar los conflictos laborales o entregar nuevos beneficios previsionales a determinados grupos.

Las candidaturas presidenciales democráticas de 1970 enfatizaron este punto, con matices diversos, y todos los aspirantes a gobernar mostraron su insatisfacción con ese estado de cosas.

A fines de los sesenta e inicios de los setenta surgen una conciencia creciente y estudios concretos sobre la extrema pobreza, pero es sólo en la segunda mitad de los setenta cuando se comienza a enfrentar, de una manera coherente, la frondosa mitología que existía en torno a la cuestión social. Fueron evidentemente los economistas los que iniciaron este proceso y, como en otro orden de cosas, contaron con la oposición del conservantismo socialista que en todo el mundo occidental ha logrado hacer un dogma de la gratuidad, la administración centralizada de los servicios sociales y la identificación de los pobres con los trabajadores organizados.

A pesar de la oposición, que persiste en menor grado hasta el presente, el gobierno actual ha logrado iniciar una política general de desarrollo social que tiene una alta probabilidad de permanecer y perfeccionarse hacia el futuro porque ha rendido buenos frutos y ha resuelto problemas como el de la previsión social, que parecían imposibles de abordar.

La mayor parte de las críticas escuchadas en la pasada década se puede responder exponiendo los principios de la política social vigente, contrastándolos con la orientación pasada sobre la materia y ello es lo que haremos a continuación.

El principio básico de una correcta política general de desarrollo social es que los diversos programas en salud, educación, trabajo, vivienda, etc., deben mirarse como un todo para que adquieran una real significación y un máximo de eficiencia. La política social en el pasado tendía a considerar a los diversos servicios de manera aislada y muchas de las decisiones sobre la materia se llevaban a cabo de acuerdo con patrones históricos. En buena medida consistían en soluciones de parche, muchas veces producto de la presión de los grupos organizados y los movimientos políticos. En el fondo no existía una política general de desarrollo social y el haberla elaborado es, quizás, el gran mérito de la actual experiencia.

Un principio que se considera fundamental es la subsidiariedad del Estado y la descentralización de los programas sociales. Esto permite un uso mejor de los recursos y una mayor libertad de escoger, que resultan impracticables en un sistema centralizado como el que hemos tenido en el país.

Lo básico de la nueva política está en darle prioridad a la erradicación de la extrema pobreza. Se trata de igualar oportunidades de abajo hacia arriba, subsidiando preferentemente a los efectivamente pobres. La acción del Estado debe concentrarse en éstos, los que, por supuesto, configuran un grupo bastante heterogéneo que no puede asimilarse a categorías simplistas como se hizo en el pasado al tratar de identificarlos con los trabajadores y, en particular, con los organizados.

Se trata, en consecuencia, de aumentar las posibilidades de vida desde abajo hacia arriba de manera tal de conseguir una relativa igualdad de oportunidades, donde las diferencias sólo provengan de los méritos, el esfuerzo, la iniciativa y la inteligencia de las personas. La idea es construir una red social que levante las oportunidades de los más pobres, cargando el costo de ello a los sectores de ingresos medios y altos de manera progresiva. Esto, naturalmente, implica una dificultad importante porque la igualación de oportunidades significa la eliminación de ciertas franquicias o derechos adquiridos por los grupos mejor organizados. En consecuencia, si se quiere hacer una efectiva política de beneficio popular se debe estar consciente de que la estabilidad sociopolítica es difícil de conseguir en el corto plazo.

La fórmula óptima consistiría en leyes impersonales y generales que se acompañarían con una acción del Estado de carácter descentralizado para ayudar a los más pobres mediante una red social, que no es otra cosa que un conjunto de subsidios directos, progresivos, descentralizados e integrales.

Los subsidios directos, es decir, aquellos de montos y destinos conocidos, como las asignaciones familiares, son preferibles a los de carácter indirecto, donde no se sabe a quién se beneficia y en qué cantidad. Es el caso de los servicios gratuitos o los controles de precios y tasas de interés donde los beneficiados no son generalmente los más pobres y muchas veces lo son más personas de los estratos medios y altos. Los subsidios directos permiten dirigir los recursos de manera

concentrada hacia los más pobres y posibilitan una evaluación del impacto de los diversos programas, abriendo la posibilidad de cambios en los mismos. Permiten conocer el costo de ellos y a quién van dirigidos, lo que en el sistema tradicional es prácticamente imposible.

Para darse cuenta de esto basta con tener presente que el aporte fiscal para programas sociales alcanza a unos 200.000 millones de pesos de 1983 que, si se concentraran sólo en los extremadamente pobres, permitirían una ayuda mensual por familia del orden de \$ 35.000. Esto, lamentablemente, no ocurre precisamente porque la mayor parte de los subsidios han tenido la característica de ser indirectos.

El subsidio debe ser, además, progresivo, es decir beneficiar más a las personas cuanto más pobres son. Tradicionalmente muchos subsidios en el país han sido regresivos y significaban una ayuda mayor para los sectores de ingresos medios y altos. Es el caso de la educación superior gratuita, las pensiones de vejez, las cargas familiares, los subsidios de cesantía, los créditos a tasas de interés negativas, etc. Hasta el momento la progresividad no se ha conseguido, pero al menos se ha logrado —en la última década— que la mayor parte de los subsidios sea de carácter proporcional. Ha aumentado, sin embargo, la conciencia sobre este punto y ello podría permitir avances más importantes en el futuro.

Los subsidios deben ser descentralizados para permitir que los recursos y decisiones se tomen cerca de donde están las verdaderas necesidades. Un problema serio de los programas sociales del pasado es que una parte del gasto oficial iba a alimentar enormes burocracias o intermediarios que tienden a decidir por los beneficiarios. Los ministerios sociales eran enormes y las decisiones se tomaban de manera centralizada en la capital. Las ventajas de la descentralización son muchas, pero, quizás, la más importante es que se llega a los pobres con una cantidad mayor de recursos. Nada se saca con aumentar el gasto social si éste, en definitiva, no llega a los más pobres. Esto explica, además de la falta de progresividad de los subsidios, por qué los hogares en extrema pobreza no perciben los \$ 35.000 mensuales a que antes se aludió. Debe hacerse notar que en esta materia en la década pasada se han hecho avances notables en salud, educación y atención de menores en situación irregular.

La descentralización, además, aumenta la eficacia del subsidio al tomarse las decisiones más cerca de las necesidades de los más pobres. Posibilita la desconcentración de los servicios y el traslado de las decisiones a las regiones, municipios y unidades menores. Esto da un margen mayor de libertad que contrasta con lo que ocurre en un sistema centralizado, donde las decisiones son tomadas por personas distintas del beneficiario y que se encuentran notablemente lejos de las realidades concretas de pobreza.

Debe señalarse, por último, que los subsidios deben ser integrales, es decir, abarcar todas las áreas simultáneamente. La pobreza y marginalidad no tienen una causa única o primera, sino que se trata de un conjunto de factores educacionales, de salud, de condiciones de

trabajo, vivienda, cultura y nutrición que deben enfrentarse como un todo si efectivamente se desea erradicar la extrema pobreza. Poco se saca con programas aislados de distribución de bienes, salud o educacionales si en el resto de las variables pertinentes se mantienen focos de pobreza. Con subsidios integrales se suman las fuerzas de cada uno, se obtiene la máxima coordinación, se evitan duplicidades y se pueden detectar los vacíos que conviene llenar.

Otro principio básico de una política general de desarrollo social es que la asignación de los recursos debe hacerse de acuerdo con la eficiencia de los distintos programas. Tradicionalmente el mayor gasto se hacía por razones de tipo histórico, lo que además de no tener justificación presenta enormes defectos. En la actualidad, desde 1980, se evalúa con estudios serios en todas las comunas del país la situación de los más pobres y mediante este sistema se reasignan los recursos de manera tal de obtener el máximo de beneficio.

Debe destacarse, por último, que el monto de recursos para el desarrollo social debe estar en concordancia con el crecimiento de la economía y una correcta evaluación del gasto social. Como es obvio, no se puede redistribuir lo que no existe y la ignorancia de este punto evidente condujo en el pasado a programas que aisladamente parecían de interés, pero que al considerar las repercusiones de un gasto exagerado sobre la estabilidad y crecimiento de la economía resultaban, en definitiva, perjudiciales precisamente para los más pobres.

Entre 1973 y 1983 el gasto fiscal social relativo presentó un aumento que se explica fundamentalmente por una reasignación del gasto público desde aquel de carácter económico al social. En efecto, el porcentaje que representa el gasto fiscal de carácter social sobre el total ha variado desde un 27,4 por ciento en 1973 a más de un 60 por ciento en 1983, lo que indica una preocupación por lo social de la autoridad, en contraste con la preferencia por el gasto económico mayor observado en el pasado. Esto ha permitido que Chile se ubique entre los países latinoamericanos que llevan a cabo un más alto gasto social, y así en 1978 nuestro país ocupaba el tercer lugar entre 16 naciones de la región con un coeficiente de gasto social sobre producto de 16,3 por ciento.

#### LAS CRÍTICAS A LA POLÍTICA SOCIAL

A la luz de la política planteada y los resultados obtenidos es evidente que las críticas que se han hecho sobre la materia tienen muy poca significación.

El cobro por los servicios públicos a los sectores medios y altos tiene un carácter progresivo y la gratuidad generalizada precisamente el contrario.

La desestatización de los servicios de carácter social tiene enormes ventajas y la gestión privada en esta área también, porque posi-

bilita la concentración de los recursos públicos en el servicio de los extremadamente pobres. La descentralización, el cobro por los servicios y la introducción de la gestión privada generan un sistema más eficiente, donde el Estado es capaz de servir en mejor forma a los más necesitados con una cantidad menor de recursos. Este, sin embargo, no ha sido el caso, y si bien en ciertos años y en algunos programas se ha gastado menos que lo tradicional, lo concreto es que en el agregado se han invertido más recursos y, lo que es más importante, en programas integrales que producen resultados mejores como lo demuestra la evolución de prácticamente todos los indicadores sociales, como mortalidad general e infantil, enfermedades diversas, desnutrición, atención de menores y mujeres embarazadas, etc.

No es efectivo que la protección al trabajador desocupado se ha reducido sino que, por el contrario, ha mejorado notoriamente en la pasada década. Las ayudas a los desocupados son ahora por lapsos mayores y no discriminan en contra de los obreros, como ocurría en el pasado.

Lo sucedido con la distribución del ingreso no es claro por la evidente falta de calidad de las cifras disponibles. Los pocos antecedentes que hay, sin embargo, sugieren que la situación no ha cambiado significativamente en la década anterior. Lo que sí es evidente es que la ayuda a los extremadamente pobres ha mejorado sustancialmente en cantidad y calidad y que las familias en condiciones de miseria son hoy menos que las existentes en décadas pasadas. Esto, incluso, a pesar de la última recesión que, indudablemente, ha afectado con fuerza a todos los sectores de la población incluyendo los más desposeídos.

No pueden dejar de mencionarse algunos aspectos macroeconómicos que, al menos en teoría, tienden a mejorar la distribución del ingreso.

Es el caso del impuesto progresivo a la renta que hoy día se controla con mucha más eficiencia que en el pasado. La nueva política de libertad de precios y apertura al exterior, por su parte, ha implicado un mejoramiento de los precios relativos de bienes como los agrícolas que corresponden a un sector de la producción que ocupa bastante mano de obra no calificada y donde los extremadamente pobres son de real significación. La eliminación de los subsidios a la tasa de interés, a la educación superior, a las viviendas de tamaño medio y superiores, junto con una política de tarifas públicas que en buena medida favorecía a los sectores de ingresos medios y altos, han tendido a traducirse, por definición, en beneficios relativos mayores para los más desposeídos. No puede dejarse de lado, por otra parte, el acceso masivo a bienes de consumo, como durables y vestuario, que antes correspondía, por sus altos precios, a un uso casi exclusivo de aquellos de ingresos medios y altos.

El nuevo cuadro macroeconómico implica, evidentemente, una mejoría de la calidad de vida para los sectores más pobres que, sin embargo, es difícil evaluar por la insuficiencia de cifras adecuadas y estudios acabados y por los efectos de la última recesión mundial que

han distorsionado, en parte, estos resultados, pero que, al parecer, no han significado un perjuicio mayor para los sectores de ingresos más bajos.

En realidad, en los períodos de auge se beneficiaron todos los sectores de la comunidad y lo contrario ocurrió, y ocurre, en los períodos de depresión. El control de la inflación, por otra parte, también ha significado una mejoría relativa de los más pobres, y no debe olvidarse, por último, que el deterioro salarial más importante se produjo precisamente con la hiperinflación generada por el gobierno de la Unidad Popular. Es cierto que el desempleo se ha mantenido alto, en particular en la última recesión, y los salarios no presentan aumentos reales de significación. Es un hecho, sin embargo, que en la última década los sectores populares han tenido un acceso masivo a bienes de consumo moderno, lo que no podría haber ocurrido si, de una forma u otra, no hubieran tenido un aumento importante de su ingreso real.

El mejoramiento de los indicadores sociales de todo orden y los aumentos espectaculares en bienes de consumo, que antes estaban reservados para pequeños grupos de la sociedad, son los indicadores más claros de que la política llevada a cabo en la última década ha conseguido buenos resultados, que ahora aparecen disimulados por los efectos de la reciente recesión.

### LA ORGANIZACIÓN LABORAL

Las críticas a la legislación laboral provienen de una sobrevalorización de las supuestas virtudes de la legislación del trabajo pasada y un olvido del papel que ella cumplió en el desorden social del país, la creación de minorías privilegiadas, la restricción de la libertad personal y el persistente perjuicio sobre el resto de la población mayoritaria no organizada.

Examinando los principios o creencias que inspiraban nuestro antiguo sindicalismo, podemos comprender la lógica de las críticas que se han llevado a cabo a la nueva legislación laboral y su muy discutible validez.

El viejo sindicalismo chileno, inspirado en buena medida en la tradición marxista anarquista, asimilaba a los poderosos con los poseedores de capital físico y a los explotados o pobres con los trabajadores. La sociedad se veía como algo estático donde la distribución del ingreso no depende tanto del crecimiento como de la distribución de una cantidad de bienes y servicios que se disputan los capitalistas y los trabajadores, de manera tal que el progreso de estos últimos pasa necesariamente por quitar de los primeros una parte de su ingreso o su riqueza. Los pobres se asimilaban a los trabajadores y, dentro de éstos, los que interesan para un efectivo progreso social son aquellos con "conciencia de clase", es decir, los que se encuentran organizados.

La lucha de los trabajadores, en este cuadro, debe concentrarse

en la mejoría de las remuneraciones y para ello la huelga es fundamental. Los sueldos o salarios no obedecen a normas objetivas de productividad o de mercado y dependen de la fuerza de las organizaciones de los trabajadores en las empresas, federaciones o centrales nacionales, para sostener conflictos y huelgas y, en el extremo, la promoción de un cambio en la organización de la producción de carácter expropiatorio.

Esta concepción de la lucha sindical, junto con la creencia de que el Estado debe crecer persistentemente y proteger la actividad nacional, produce un dirigente laboral necesariamente vinculado a los asuntos políticos que es, por lo demás, lo que se observó durante varias décadas en nuestro país. La persona individual carece de importancia en este cuadro, y lo que interesa son las grandes organizaciones de trabajadores que interpretan el sentir de las bases con escasa conciencia de clase, y cuyos dirigentes se conectan con la burocracia oficial y la de los movimientos políticos para conseguir los mejoramientos de remuneraciones y los cambios de estructura mediante las huelgas u otras modalidades de acción social reivindicativa.

Esta concepción es profundamente errónea y para mostrarlo basta con citar algunos antecedentes objetivos. Los trabajadores organizados del país nunca pasaron de un 25 por ciento de la fuerza de trabajo y, por supuesto, no coinciden necesariamente con los más pobres de la comunidad. Los más desposeídos están entre los trabajadores no organizados, los independientes, los desocupados e inactivos y, en gran medida, en amplios sectores de la población ligados a actividades primarias que no residen en los grandes centros urbanos. Por otra parte, los capitalistas no siempre corresponden con los más poderosos y para ello sólo basta con mencionar los enormes ahorros acumulados en depósitos a plazo y cuentas de ahorro y las cuotas o derechos previsionales que en la nueva legislación se explicitan como propias de los trabajadores. Deberíamos agregar, además, como una ilustración de lo anterior, la situación de la enorme cantidad de minifundistas, pequeños comerciantes, mineros y empresarios independientes. En seguida debe mencionarse que los estudios más serios indican que las ganancias de los trabajadores organizados, al mejorar sus remuneraciones, no son a costa del capital sino, básicamente, del resto de los trabajadores no organizados, aquellos desocupados y los consumidores que somos todos y que incluye, por supuesto a los más desposeídos.

No está de más mencionar que en las sociedades modernas es cada vez más importante el capital humano frente al físico y el trabajo calificado frente al capital, por lo cual el enfoque simplista de la lucha de clases conduce a errores serios de diagnóstico y de política.

Ya hemos dicho que la distribución del ingreso tiende a mejorar con el crecimiento económico y para que éste ocurra son fundamentales la estabilidad, la armonía entre capital y trabajo y el aumento de la productividad. Esto, como es obvio, requiere de una concepción moderna de las relaciones laborales que desincentive los conflictos.

No está de más señalar que la lucha por un aumento de remuneraciones y las huelgas prolongadas no han conseguido en el país una mejoría en la distribución de los ingresos. Por otra parte, las grandes federaciones u organizaciones nacionales de trabajadores que deberían servir para el perfeccionamiento de los afiliados, en la práctica sólo se limitaron en el pasado a una acción política bastante estéril que sólo generó algunos privilegios para ciertas minorías de trabajadores, a costa, naturalmente, de crear una tendencia a la desocupación cada vez mayor.

Una política de efectivo progreso de los más pobres implica una nueva concepción donde el Estado usa sus recursos para ir en ayuda directa de los más necesitados y donde, en materias salariales, se reconoce que el valor del trabajo tiene que ver con las productividades y las condiciones de mercado, sin perjuicio de que el Estado, cumpliendo con su función redistributiva, suplemente las remuneraciones de los más pobres con el fin de alcanzar un ingreso mínimo socialmente aceptable. Cuando las remuneraciones se alejan de las productividades o los equilibrios de los mercados laborales, lo que se produce es una creciente tendencia al desempleo y un evidente perjuicio para el potencial de crecimiento de la comunidad y, por lo tanto, para el bienestar de la población toda. Se pueden llegar a producir presiones inflacionarias, las que, de concretarse, significan un perjuicio adicional particularmente para los más pobres, que son los que tienen menos posibilidades de esquivar el impuesto oculto que representan las alzas persistentes de precios.

La huelga, sin duda, es un instrumento legítimo de presión de los asalariados para captar una parte de los aumentos de productividad o la mayor eficiencia y especialización que suelen darse en los diversos trabajos y empresas. Las huelgas, sin embargo, tienen costos directos en los niveles de producción e indirectos en la organización social de cualquier comunidad y por ello deben estar sometidas a ciertas reglas que los minimice, al mismo tiempo que permitan el progreso legítimo de los trabajadores. Esto se consigue limitándolas en el tiempo, centrando las negociaciones en torno a los cambios en la productividad y tecnificándolas al máximo en el sentido de que los trabajadores cuenten con la mayor información que sea posible para la toma de sus decisiones. Los conflictos deben situarse a nivel de cada unidad porque la situación de las empresas es distinta y, en consecuencia, si se decide por parejo, lo más probable es que tienda a generarse desempleo a nivel del país o alzas de precios injustificadas, si se logran traspasar los mayores costos a los valores de los bienes y servicios producidos.

Las prácticas monopólicas del trabajo, que se derivan de las negociaciones, más allá del nivel de la unidad productiva, facilitan las prácticas monopólicas de los dueños del capital y esto, en una economía poco competitiva, como era la chilena tradicional, significa, por definición, un perjuicio para el resto de la comunidad no organizada que es la mayoría del país. Ahora bien, en una economía más competitiva, más descentralizada y abierta, estas consideraciones pasan a

tener menos importancia y las restricciones al derecho de huelga podrían ser menores o innecesarias. Es preciso que transcurra algún tiempo para llegar a condiciones más claras.

Es conveniente señalar, además, que los trabajadores, como cualquier otro ciudadano, tienen derecho a libre asociación y que no se puede bajo pretexto alguno coartar algo tan elemental, que por lo demás se garantiza en la Carta Fundamental de las Naciones Unidas. Esta aberración se corrigió en la nueva legislación laboral y es una de las que más añoran los antiguos dirigentes sindicales chilenos.

La hipertrofia del Estado en asuntos económicos, su capacidad de intervenir discrecionalmente en los conflictos privados y el papel que se le ha asignado de protector de la actividad productiva nacional, condujeron a la distorsión del papel de los dirigentes gremiales y la politización laboral. Los dirigentes de los trabajadores, para obtener beneficios, debían vincularse a los movimientos políticos y por esta vía obtener los favores del Estado en arbitrajes sobre remuneraciones y otros pagos al trabajo, en sistemas previsionales de preferencia, la obtención de precios monopólicos, autorizaciones para el funcionamiento gremial, etc. Los fondos sindicales eran supervisados por el Estado y, en fin, podría decirse, sin exageración, que, al revés de lo que indica el principio de subsidiariedad, el menos importante en este sistema era el trabajador, cuyas libertades y derechos estaban de manera significativa limitados por los cuerpos intermedios de sindicatos, federaciones, centrales y, en último término, el Estado.

En cierta forma esta concepción de la organización laboral desprecia la libertad personal y la capacidad de decisión de los trabajadores. Estos no podían formar libremente sindicatos y estaban forzados a inscribirse en el oficial. Las directivas sindicales, a su vez, tomaban muchas decisiones a nombre de sus dirigidos y se afiliaban por su cuenta a las federaciones por ellos determinadas. Estas muchas veces manejaban las negociaciones colectivas y usaban su poder monopólico, junto con el de los empleadores del área respectiva, para la obtención de ciertos beneficios especiales, como precios que el Estado controlaba, cargando de esta forma la cuenta a la comunidad, por la vía de una tasa más alta de desempleo y la venta a valores de carácter monopólico. Las directivas de las federaciones, a su vez, podían, sin consulta a las bases, afiliarse a organizaciones mayores donde muchas veces se decidían paros de protesta, huelgas u otras conductas que muy poco tenían que ver con la defensa de los trabajadores, relacionándose más bien con los intereses de los movimientos políticos de turno y también de los gobernantes.

El cuadro se completaba con una serie de organizaciones de fachada que, sencillamente, no tenían ninguna representación y a pesar de ello concurrían a acuerdos y petitorios de carácter nacional que muy poco tenían que ver con lo laboral.

La nueva legislación, junto con la mayor competencia y apertura de la economía y la concepción de un Estado subsidiario que vela por los más desposeídos, ha eliminado en buena parte los vicios del

pasado, algunos de los cuales ahora se quieren reivindicar. El trabajador recuperó su libertad para afiliarse a un sindicato u otro, existiendo una amplia libertad para la creación de organizaciones laborales sin necesidad de la anuencia del Estado, centrales nacionales, federaciones o confederaciones. Los dirigentes sindicales no pueden en la actualidad afiliarse por su cuenta a todos sus representados a un organismo de carácter superior, y si bien se pueden formar federaciones y confederaciones o centrales, incluso de carácter nacional, esto requiere de la anuencia de las bases en votaciones formales. Los trabajadores pueden ir a la huelga manteniendo la propiedad de su empleo por 60 días, período en el cual deben decidir la vuelta al trabajo y, en el peor de los casos, transcurrido este lapso, pueden optar por la misma fórmula anterior debidamente reajustada por la inflación pasada. Esta norma, que probablemente existe en muy pocos países del mundo, ha introducido una restricción bastante seria a los correctos ajustes de la economía en períodos de recesión. Indica, sin embargo, el espíritu de la nueva legislación laboral que no ha sido, como a veces se ha sostenido, el desconocimiento de beneficios o el dejar indefensos a los trabajadores.

La nueva legislación, al situar las negociaciones a nivel de cada empresa, ha terminado con las modalidades monopólicas que producen desempleo y efectos indeseables de carácter inflacionario. Los costos inútiles de las huelgas se han reducido y si bien el trabajador puede negar su contribución durante 60 días, los dueños de las empresas han recuperado el derecho a tenerlas en producción, sin perjuicio de que el trabajador queda con la propiedad de su empleo. En los últimos años se observa una mucho mayor creación de sindicatos que en el pasado y las negociaciones colectivas han sido favorables a los trabajadores y se han llevado a cabo en un plano más técnico y serio. La politización ha disminuido, pero es necesario dejar establecido que si el Estado mantiene su tamaño económico, vuelve al control y a una actuación discrecional y se alzan las tarifas aduaneras, habremos creado nuevamente las condiciones para un sindicalismo de corte político.

La nueva legislación reconoce correctamente que los salarios se relacionan con la productividad y que la corrección, para el caso de aquellos trabajadores cuyos ingresos son insuficientes, es de responsabilidad del Estado a través del desarrollo de una red social de ayuda a los más pobres. Es muy posible que haya detalles técnicos en la nueva legislación que convenga corregir, en especial en relación con la huelga y la negociación misma. No se puede desconocer, sin embargo, que se han eliminado prácticas y costumbres propias de un sindicalismo anticuado y simplista que no favorecía los intereses nacionales y que se prestaba para el abuso de las minorías organizadas sobre la masa de afiliados y, con mayor razón, del resto de los trabajadores no organizados y la población consumidora toda.

El viejo sindicalismo, sobre todo en su desviación más politizada, condujo a un verdadero terror de los empresarios hacia la contratación

de nueva mano de obra y una desviación de los recursos e inversiones hacia aquellos proyectos más intensivos en capital. En este sentido éste es, quizás, el daño más grande que produjo el antiguo arreglo institucional sindical y no hay duda que pesa hasta el presente, contribuyendo a explicar una parte importante de la elevada tasa de desempleo que ha caracterizado a la economía chilena ahora y antes.

Esto se encuentra superado en la nueva legislación, pero todavía deberán pasar muchos años de vigencia de la misma antes que el empresario vuelva a contratar trabajadores considerando solamente el costo directo de carácter pecuniario.

### LA REFORMA PREVISIONAL

El sistema previsional chileno se encontraba virtualmente en quiebra y esto ya fue detectado en la década de los 50, cuando se habló por primera vez de la urgencia de una reforma.

Esta, sin embargo, nunca se pudo llevar a cabo por los numerosos y poderosos intereses creados que se generaron en favor de los grupos mejor organizados y en perjuicio de la gran mayoría que nunca llegó a recuperar sino una fracción muy pequeña de los ahorros de toda su vida.

El sistema anterior era desordenado y burocratizado y de no haber sido por la inflación que deterioró las pensiones de la gran mayoría, habría hecho crisis hace ya mucho tiempo. La quiebra del sistema se evitó, también, por una disposición dictada por el actual gobierno que limitó notablemente las jubilaciones prematuras.

Era, sin embargo, indispensable cambiar el sistema de reparto por el de capitalización, porque el primero invita inevitablemente a las presiones de los grupos organizados y, por lo tanto, las discriminaciones, las injusticias y la quiebra del sistema. El resultado anterior es que 7 de cada 10 jubilados percibían no más de \$ 3.000, de 1980, al mes. Las asignaciones familiares eran mayores para los empleados que para los obreros y las edades de jubilación variaban según el rango social y la organización de los trabajadores. Así, los obreros sólo podían jubilar a los 65 años de edad, mientras que los empleados particulares lo hacían a los 35 de trabajo y los empleados públicos a los 30. Los empleados bancarios a los 25 años y los parlamentarios a los 15 años. Cuando se observan estas discriminaciones es forzoso reconocer que la solidaridad teórica del sistema de reparto era, sencillamente, una burla y que lo que correspondía era un sistema de capitalización que disminuyera las presiones de los grupos y permitiera una pensión que correspondiera a los verdaderos ahorros de los diversos trabajadores, sin perjuicio de reconocer una jubilación mínima para aquellos en peor situación, beneficio que debe pagarse con fondos generales de la nación.

Los sistemas de reparto están quebrados en casi todo el mundo y su reforma es indispensable. En este sentido, nuestro país ha dado un paso cuyos efectos positivos sólo se verán en las próximas décadas, fenómeno que, por supuesto, no aparece contabilizado en las cuentas económicas y sociales habituales.

La reforma era necesaria y así lo comprendieron los trabajadores que, mayoritariamente, se cambiaron de manera voluntaria al nuevo sistema. Aquí hubo un verdadero plebiscito que ha ido eliminando todas las críticas que en un comienzo se escucharon. El nuevo sistema previsional tiende a aumentar la ocupación, porque ha rebajado notablemente el costo de la mano de obra para el empleador, reducido notoriamente las injusticias antes citadas y permitido la incorporación de toda la masa laboral dependiente e independiente a los beneficios de una seguridad social razonable. Antes no todos tenían derecho a un sistema previsional y no está de más recordar que alrededor de unas 800.000 personas que trabajaban de manera independiente estaban fuera, junto a sus familias, de cualquier modalidad de seguridad social.

El nuevo sistema de fondos de pensiones opera de manera similar a los fondos mutuos, donde existen una sociedad administradora y un fondo de los trabajadores que no debiera ser afectado por los propietarios de aquélla. Las inversiones se encuentran reguladas por una superintendencia especializada que vela por una diversificación razonable y la calidad de ellas. Hay, de derecho y de hecho, una garantía estatal que imposibilita las pérdidas grandes y, además, un control oficial sobre el desarrollo de los grandes conglomerados económicos que, en la práctica, ha permitido un funcionamiento sano del sistema.

La reforma ha funcionado bien y está permitiendo resolver un problema que parecía imposible de abordar. Sin embargo, debe reconocerse que todavía se encuentra en una fase experimental, y que hay problemas por solucionar.

Existía una posibilidad de manipulación de grandes recursos por pequeños grupos económicos que, sin embargo, ha sido bien enfrentada por la autoridad. Se requiere, sin embargo, de estudios adicionales y soluciones más estables, impersonales y definidas.

Las Administradoras de Fondos de Pensiones son pocas en número por las evidentes economías de escala que en un momento inicial fueron, en cierta forma, ignoradas. Hay, sin duda, un problema con la solvencia y capacidad económica de los propietarios de las Administradoras, al igual que lo ocurrido con los bancos, y que es la consecuencia del poco capital privado con que contaba y cuenta el país después de años de altas tributaciones, expropiaciones, etc. Es evidente que el sistema habría sufrido notoriamente si el Estado no hubiera apoyado a los depósitos en los bancos y, entre ellos, a los fondos previsionales. Este riesgo, sin embargo, no es inherente al nuevo sistema previsional y existía en el antiguo puesto que las cajas diversas mantenían también depósitos en los bancos.

Los riesgos del sistema se han reducido por un control extremadamente meticuloso de la autoridad pertinente que de no haber existido podría haber significado una catástrofe. El error, quizás, más grande que se cometió es el de haber creado un sistema nuevo y no partir del aparato financiero existente. Los bancos, compañías de seguros y otras instituciones similares podrían haber actuado como administradoras con todos los resguardos del caso, para preservar la independencia de los fondos laborales respecto de la gestión habitual de estos intermediarios financieros. Esto habría posibilitado más competencia, un número mayor de agentes y, en fin, un trabajo a costo marginal con menos pérdidas para las Administradoras que se crearon y los costos y comisiones serían menores y ello habría posibilitado mejores pensiones para los trabajadores de bajos ingresos, cuyo destino final hoy no es claro.

Muy pocos discuten que el nuevo sistema es un éxito, que está pagando, en general, mejores pensiones, que ha eliminado las injusticias y que pasó razonablemente una fuerte recesión. Además, los fondos de los trabajadores no se han visto afectados por la quiebra o problemas de los dueños de las Administradoras. Sin embargo, existen puntos pendientes que tienen que ver con el número de éstos, la competencia entre ellas, la solvencia de los propietarios, y el diseño de un sistema más impersonal y eficiente que garantice un control adecuado que, sin llegar a la administración del negocio, reduzca al mínimo los riesgos propios del acontecer económico. Puesto que el grueso de las inversiones de las Administradoras están en papeles bancarios, del Estado y el día de mañana en títulos de grandes empresas públicas y privadas, es indispensable mirar este problema en conjunto con el futuro desarrollo del mercado de capitales.

Sólo así se evitarán riesgos innecesarios y se preservará una nueva modalidad previsional que está entregando buenos resultados, ha sido aceptada por la comunidad nacional y es mirada desde el extranjero con envidia por otros países que tienen un problema de envergadura que no se atreven a enfrentar.

#### EL DEBATE SOBRE LA INTERMEDIACIÓN FINANCIERA

Un sistema basado en la libertad y la propiedad privada requiere de una intermediación financiera de las mismas características o, de lo contrario, se desnaturaliza en buena medida. Si la intermediación financiera es hecha por el Estado directamente o éste controla las tasas de interés y la asignación del crédito, es evidente que se desarrollarán de preferencia las actividades o empresas que los gobernantes quieran y se corre el riesgo de que el crédito se distribuya de manera determinante con criterios no económicos, es decir, a los grupos de presión, las amistades de los gobernantes de turno, sus partidarios y,

en general, las personas con influencia que nunca son los más desposeídos. Es posible que las burocracias estatales no actúen en esta forma, pero es evidente que la tentación estará siempre presente y aunque los funcionarios sean honestos la asignación del crédito tenderá a ser arbitraria cuando las tasas de interés son negativas o inferiores a las de equilibrio como ocurre cuando ellas se controlan.

Antes de la experiencia de los pasados años la intermediación financiera era en su mayoría gestionada por funcionarios estatales, y la banca, de escaso desarrollo, estaba controlada por el Estado en sus operaciones de significación. Esta situación se prestaba para arbitrariedades en la asignación de los créditos y un control obvio sobre la actividad productiva privada que, aunque no se ejerciera, daba pie para toda clase de interpretaciones y acusaciones de deshonestidad de los funcionarios estatales y arbitrariedad de los banqueros.

La tasa de interés fue en las décadas anteriores siempre negativa en términos reales por el control oficial y esto producía una mala asignación de los recursos y, concretamente, la presencia en el mercado de empresas ineficientes. Sólo entre 1966 y 1970 se trató de fijar una tasa de interés positiva con escaso éxito. El grado de control del Estado sobre la intermediación financiera era tan evidente que el régimen de la Unidad Popular no necesitó de ley alguna para quedarse con los bancos. Estos pasaron a ser meros instrumentos políticos de los gobernantes, los que los usaron para presionar sobre la actividad privada tratando de convertirla en estatal.

El monopolio oficial en la intermediación financiera abre la posibilidad de persecución de los opositores, con lo que ello implica para la existencia de una efectiva libertad y una verdadera democracia. La tasa de interés controlada negativa desalienta, además, el ahorro y convierte en rentables actividades que no necesariamente lo serían a un costo del crédito positivo o de equilibrio.

Lo anterior es evidente, no sólo para los especialistas, y por ello no es extraño que al comenzar la década pasada uno de los puntos del programa económico fuera la descentralización de la intermediación financiera, la privatización de la banca, la libertad de tasas de interés y numerosas reformas encaminadas a crear un mercado de capitales que en el país se había socializado como consecuencia de la inflación y el control en aumento del Estado.

Por supuesto, esta política recibió toda clase de críticas y resistencias, algunas justificadas, destacando entre las más importantes las siguientes:

- La libertad de tasas de interés inhibe el desarrollo al conducir a un costo del crédito exagerado. Las elevadas tasas de interés llevan a la quiebra de las actividades productivas y a una preferencia por la especulación financiera de manera tal que las personas tienden a ganar dinero sin trabajar, por lo que no emprenden actividades productivas. Fomenta, además, la usura que es una práctica evidentemente indeseable e inmoral.

- Un mercado de capitales libre conduce a un descontrol de la inversión y ésta se dirige más a actividades socialmente indeseables y no productivas, lo que no ocurre cuando el Estado intermedia los ahorros y planifica su destino.
- Es necesario y conveniente tener un mercado de capitales libre y privado, pero la modalidad usada para ello no dio los resultados esperados y el período recién pasado se caracterizó por quiebras e intervenciones bancarias, altas tasas de interés, concentración del crédito en algunos grupos económicos, mala administración de los intermediarios financieros y un control inadecuado de la autoridad.

### IMPORTANCIA DE UN MERCADO PRIVADO DE CAPITALES

Todas las economías basadas en la propiedad privada y que respetan la libertad personal requieren de una intermediación financiera descentralizada. Esta es la situación en la mayoría de las economías desarrolladas y el sistema funciona razonablemente bien, aunque debe reconocerse que en el camino se han producido siempre problemas de importancia y que son casi nulos los casos donde el Estado no interviene. Definitivamente la intermediación financiera tiene algunas diferencias con el resto de la actividad productiva y es una realidad que las crisis bancarias generan efectos laterales negativos de importancia que obligan al desarrollo de mecanismos especiales que minimicen las quiebras, con su secuela de corridas bancarias, especulación en bienes y monedas extranjeras, crisis de divisas, violentos cambios en las tasas de interés y, en general, desconfianza e incertidumbre.

El desafío, para una sociedad libre, es desarrollar un mercado de capitales privado que reduzca al mínimo los problemas propios de esta actividad, mediante una inteligente intervención oficial informada, oportuna e impersonal. Este desafío en nuestro país se ha enfrentado a medias y con enormes problemas, pero ello no es argumento para volver atrás, sino más bien para continuar avanzando, aprendiendo las lecciones del pasado, que es, por lo demás, lo que ha ocurrido en todas las economías privadas más maduras.

La importancia de tener un buen mercado de capitales libre es conocida, pero bien vale la pena enfatizar sus ventajas una vez más.

La tasa de interés libre remunera adecuadamente los ahorros, por lo que éstos tienden a aumentar, posibilitando un crecimiento del crédito mayor con el desarrollo de la producción consiguiente. Una tasa de interés adecuada incentiva, también, el ahorro externo que es fundamental para un crecimiento más rápido.

Una tasa de interés adecuada, acorde con la escasez de recursos de capital del país, mejora la calidad de la inversión, deja en evidencia los proyectos no rentables e incentiva la realización de aquellos que

entregan un mayor valor agregado por unidad de recurso invertido. En suma, un buen mercado de capitales permite un crecimiento más rápido al mejorar la productividad y aumentar la oferta de ahorro.

Un mercado de capitales privado tiende a eliminar la discrecionalidad propia del control estatal, reduciendo la asignación del crédito en términos no comerciales y en favor de los grupos organizados, las personas con influencia o aquellas adictas al régimen de turno. En este sentido contribuye a una mayor igualdad de oportunidades y posibilita una organización más democrática de la sociedad, libre de las presiones económicas de los gobernantes y las organizaciones políticas, práctica que en el pasado era habitual y que contribuyó poderosamente al desprestigio de las autoridades, la política y la institucionalidad democrática.

El mercado de capitales libre termina con los mercados paralelos de crédito y los prestamistas informales que suelen trabajar a tasas de interés desproporcionadas que algunos califican como usura. Reduce, además, los elevados intereses implícitos en las ventas a plazo. Todas éstas eran prácticas comunes en el pasado que afectaban con gran fuerza, en especial, a los más pobres, víctimas preferidas de los prestamistas.

Deberíamos señalar, por último, que un mercado de capitales libre abre la posibilidad de nuevas formas de propiedad privada, que han probado ser muy importantes para la estabilidad y progreso de las sociedades que han descartado el socialismo como solución.

Por todas estas razones, en Chile se intentó desarrollar un mercado de capitales libre, pero hay que reconocer que ello sólo se consiguió parcialmente por el peso de la tradición socializante, la falta de capitales de los chilenos después de muchos años de prácticas más o menos expropiatorias y elevados impuestos, y la inadecuada y tardía adaptación de los organismos estatales a las nuevas condiciones. No puede dejar de mencionarse, también, la falta de experiencia en estos asuntos y la consideración de la intermediación financiera por algunos sólo como una actividad más de la economía. Esto último, por lo demás, no ha sido exclusivo de Chile y todos sabemos que en materias bancarias existe en el mundo, y en nuestro país, una larga historia de crisis, altibajos y búsqueda de fórmulas adecuadas que nunca llegan a ser tales, aunque con ellas se ha ido progresando.

En esta materia, por consiguiente, hay que distinguir entre las críticas en contra de la libertad y en favor de modalidades socializantes de intermediación, de las proposiciones que, aceptando la importancia de un mercado de capitales libre y privado, apuntan correctamente a ciertos errores cometidos.

Las personas de ideas socializantes siempre criticarán cualquier desarrollo privado y, por supuesto, el de la banca. Este debate es, más bien, de orden doctrinario que técnico, y para discutir estas ideas habría simplemente que reproducir todos los argumentos en favor de los derechos personales y de la propiedad privada, además de repetir las inagotables fallas de la planificación centralizada en materias de

asignación de las inversiones, ineficiencia productiva, falta de dinamismo y creatividad, represión de los derechos personales, etc.

Estos argumentos se han dado en otras partes de este trabajo y no tiene sentido repetirlos. Lo que sí conviene recordar es que por el pobre comportamiento de la gestión estatal en materias económicas en el pasado se produjo un amplio consenso para llevar a cabo cambios de fondo en la línea de privatizar y liberalizar los mercados financieros y la economía en general.

Parece, sin embargo, necesario referirse a las elevadas tasas de interés que hemos tenido, la usura, la supuesta exacerbación de la especulación financiera en perjuicio de la producción y la inversión y su destino, todos temas íntimamente ligados entre sí.

### LAS ELEVADAS TASAS DE INTERÉS

Es cierto que la tasa de interés ha sido muy elevada desde que se liberalizó, cayendo posteriormente a niveles más aceptables, subiendo en seguida cuando comienza la actual recesión mundial y bajando nuevamente en 1983.

La explicación de esto es compleja, pero se relaciona con lo acontecido concretamente en Chile, antes que con el hecho de tener un mercado de capitales libre y privado que en otras partes ha funcionado a tasas de interés razonables.

Lo primero que debe destacarse es que la liberalización del mercado de capitales fue paulatina, por lo que éste comenzó a funcionar de manera segmentada, induciendo altas tasas de interés en las operaciones que se desarrollaban a plazos muy cortos, probablemente por las elevadísimas tasas de inflación de aquellos años. Al comienzo el grueso del crédito se hacía a tasas de interés reales altas, aunque no exageradas. Sin embargo pronto los recursos se concentraron en el mercado de 30 días donde el costo del crédito era realmente elevado. La segmentación del mercado de capitales derivada de los créditos especiales del pasado para la agricultura, la vivienda y muchos financiamientos originados en el Banco Central, del Estado y Corfo contribuyeron a la elevada tasa de interés de corto plazo, la que a su vez en cierta forma respondió también a la legalización de modalidades de crédito que antes se hacían en los mercados negros a costos también muy altos. Es posible que una buena investigación pudiera mostrar que la elevadísima tasa de interés de 30 días de los primeros años de la actual experiencia no fuera muy diferente de la que antes se observaba en los mercados negros, en el crédito al consumo y, en general, en la intermediación financiera que se llevaba a cabo fuera del sistema oficial. En todo caso, es ocioso negar que el costo del crédito fue alto todos los años pasados, y la explicación de este fenómeno obedeció a factores reales, algunos de los cuales analizaremos en seguida.

La economía chilena siempre tuvo un ahorro interno muy bajo y, concretamente, el correspondiente al sector privado se vio fuertemente afectado por una tributación inadecuada, la persistente y elevada inflación y una captación creciente del sector público de los recursos disponibles para intermediar. Este, por su parte, fue siempre el principal ahorrante interno, pero su desafortunada gestión financiera de fines del gobierno de la Unidad Popular agudizó la falta de ahorro interno. Esta insuficiencia junto con el escaso acceso al crédito externo, por el mal comportamiento tradicional de la economía nacional, explican, sin duda, la persistencia de una elevada tasa de interés. El país, en sí, era de alto riesgo, por sus reiteradas crisis cambiarias y problemas de balanza de pagos y lo propio debe decirse de los clientes chilenos individuales que a fines del gobierno de la Unidad Popular se encontraban altamente descapitalizados. Sólo a partir de 1975 y 1976 el ahorro interno, en especial del sector público, comienza a normalizarse y el país empieza a recibir un flujo de créditos externos de importancia que explican la moderación lenta, pero persistente en la tasa de interés que se observa hasta 1981.

Por el lado de la demanda de crédito también hay muy buenas razones que explican la presencia de una alta tasa de interés. La demanda por crédito ha sido muy intensa por la descapitalización de las empresas y del sector público, después de la experiencia de la Unidad Popular, y las notables oportunidades de inversión que se veían con el advenimiento del nuevo gobierno que prometió respetar la actividad privada y la estabilidad de las reglas del juego en materias económicas. Por otra parte, la sola presencia de un gobierno fuerte amplió el horizonte empresarial y las seguridades que invitaban a emprender nuevas actividades. El valor de los activos creció con fuerza y esto también explica que se pudieran pagar elevadas tasas de interés. Por muchos años la sola compra de activos diversos constituyó un excelente negocio que permitía soportar tasas de interés que en condiciones normales conducirían a una profunda crisis. La inversión sube con fuerza después del ajuste de 1975 y 1976, y esto mantuvo la tasa de interés a niveles muy altos. Es necesario agregar, por otra parte, que la situación económica dejada por la Unidad Popular y la crisis petrolera obligaron a un programa contractivo que evidentemente afectó las tasas de interés, al menos en el período de ajuste de la economía.

Hasta 1981 la tasa de interés siguió siendo alta por las razones ya señaladas, pero francamente decreciente, y esto se explica por el ahorro externo en aumento y el mejoramiento de la situación del sector público que lo llevó a aumentar notoriamente su ahorro. La situación, sin embargo, comienza a hacerse crítica a mediados de 1981 como consecuencia de la nueva política monetaria restrictiva y el creciente déficit fiscal en las economías industrializadas y, sobre todo, en Estados Unidos. Las tasas de interés internacionales suben con mucha fuerza desde 1980 y lo propio ocurre con las internas, en parte por lo anterior, y ciertamente por una violenta caída del ahorro interno

tanto privado como público. La economía chilena debió contraer su nivel de gastos, que se elevó demasiado en 1981, para ajustarse a las nuevas condiciones externas, pero ello no ocurrió en el Fisco y en las empresas estatales, los que reducen su ahorro trasladando el peso del ajuste al sector empresarial privado. El aumento violento de los salarios reales, por su parte, contribuyó a la reducción del ahorro privado y público y de pronto el país se encontró con una fuerte caída del ahorro interno acompañada de una persistencia en la demanda por créditos de parte de las empresas privadas. Estas, al igual que el resto de los agentes económicos, privados y públicos, nacionales y extranjeros, pensaron en una recesión mundial corta y poco profunda, de acuerdo con lo que indicaban los especialistas, y optaron por una estrategia de aumentar el endeudamiento en la espera de mejores tiempos o cambios en la política oficial que produjeran una caída en el costo real del crédito y el valor de las deudas. La política de ganar tiempo, que siguió la mayoría del sector privado y que el gobierno, en cierta forma, incentivó con las insinuaciones cada vez más claras de apoyo a los sectores con deudas, llevó a una demanda por crédito exagerada, la que junto a un ahorro menor generó las increíbles tasas de interés que hemos observado en la actual recesión. Las instituciones bancarias tampoco optaron por reconocer las pérdidas y prefirieron ganar tiempo prorrogando los créditos, con lo que el doloroso ajuste sólo se agudizó.

La situación seguramente no habría sido tan grave si las condiciones externas no hubieran cambiado dramáticamente. En el mercado de capitales internacional desaparecieron los excedentes crediticios petroleros y la política monetaria restrictiva de Estados Unidos y su déficit fiscal en aumento afectaron con fuerza la oferta de ahorros y su costo, lo que perjudicó, en particular, a América Latina, que venía haciendo uso de estos recursos de manera muy intensa. En esta parte del mundo, países como Argentina y México dejaron, súbitamente, de servir su deuda, y esto más el deterioro de Brasil afectó notoriamente a Chile, que hasta ese momento venía superando la recesión mundial, precisamente, haciendo uso de los recursos foráneos, además de sus reservas. La caída del ahorro externo, derivada también, en parte, de una situación interna, crecientemente incierta, terminó por generar una tasa de interés insoportable para las empresas y, en consecuencia, para los bancos. El riesgo del país, objetivamente, subió y la convicción creciente de que en este cuadro era insostenible la combinación de tipo de cambio fijo con salarios indexados elevó las tasas de interés e inició con timidez la especulación cambiaria. Así, pues, el enorme aumento del costo del crédito en 1981 y 1982 puede explicarse en cierta medida por el cambio en la tasa internacional de interés. A la reducción del flujo crediticio en todo el mundo debe agregarse la fuerte caída del ahorro gubernamental y la inconsistencia resuelta tardíamente entre un tipo de cambio fijo y una reajustabilidad salarial automática.

La conducta de las empresas privadas y los bancos chilenos agudizó la situación, pero ello es explicable porque nadie pensó seriamente en una recesión mundial tan profunda y prolongada. Esto también posiblemente explica la falta de reacción de la autoridad que, quizás, en la segunda parte de 1981 debió haber tomado medidas. Es sabido que se intentaron algunas soluciones, pero lo concreto es que sólo a mediados de 1982 se procedió a eliminar la reajustabilidad automática de salarios y se corrigió la paridad cambiaria en una sobre-reacción de medidas económicas que también es explicable, aunque no, posiblemente, afortunada. No puede olvidarse que la devaluación afectó profundamente a los deudores y a la actividad productiva no transable, que es el grueso, acentuando de paso la crisis financiera.

La tasa de interés cae nuevamente en 1983 y ello se explica por la baja en la demanda de créditos derivada del control de crecimiento de los principales grupos económicos privados, un verdadero temor a la deuda y las mayores exigencias de garantías de la banca que han dejado fuera del mercado a muchos potenciales demandantes de crédito. Se produce, también, algún aumento del ahorro interno privado. El control del Banco Central sobre las tasas de interés ha, sin duda, influido en el corto plazo, pero es evidente que esto solo no había bastado para la moderación que se ha observado en el costo del crédito. La tasa de interés es un precio objetivo que, en el mediano y largo plazo, está determinado por fenómenos reales como la oferta y demanda de fondos, la relación ahorro e inversión o, si se prefiere, es el resultado del juego entre el gasto agregado y el ingreso de la economía. Los cambios monetarios influyen en el corto plazo y también son importantes para explicar las frecuentes variaciones observadas en la tasa de interés. Sin embargo, los grandes cambios monetarios, que han tenido enorme influencia en períodos de ajuste como el de 1975 y 1976, y 1981 y 1982, han sido simples repercusiones de fenómenos externos vinculados a las recesiones mundiales correspondientes. La primera, ligada al alza del precio del petróleo y la segunda, a la nueva política monetaria y fiscal del gobierno de Estados Unidos. El influjo de crédito externo ha sido muy importante y explica la caída de la tasa de interés a contar de 1976 y el elevado nivel de 1982.

Muchos han sugerido que el país habría tenido una tasa de interés más normal si la cuenta de capitales se hubiera abierto con mayor decisión. Este argumento, sin embargo, pierde fuerza al observar el ingreso efectivo de crédito externo que el país ha tenido. Es difícil pensar que éste podría haber absorbido, sin mayores problemas, cantidades superiores de endeudamiento de las observadas entre 1977 y 1981. En el corto plazo es posible que la tasa de interés de 30 días hubiera sido menor con una mayor apertura de la cuenta de capitales. Sin embargo, este efecto habría sido marginal y hubiera dejado al país más vulnerable por su deuda a plazos cortos, para enfrentar recesiones foráneas como la de 1981 y 1982. Es una realidad, además, que un

endeudamiento mayor habría generado una paridad real más baja que la implícita en el dólar fijo a 39 pesos que tanto se ha criticado. El tema es, en verdad, complejo y es posible que la presencia de una elevada tasa de interés haya influido en un desarrollo inadecuado del mercado de capitales. Quizás la relación entre los propietarios de bancos y sus otros negocios haya influido en una expansión exagerada de la demanda por crédito. Este tipo de relaciones, sin embargo, no ha tenido importancia en otros países como Japón o Alemania Occidental. La importancia de esta supuesta anomalía en la explicación de una alta tasa de interés es bastante discutible. La experiencia vivida, sin embargo, exige hacia adelante una preocupación mayor por este problema. Es, también, posible que haya existido alguna falta de experiencia de los ejecutivos bancarios, pero cuando se observa el resto del mundo con comportamientos similares de bancos y banqueros de gran tradición este argumento pierde buena parte de su fuerza. Se pueden, también, entregar argumentos de tipo tributario, de mal funcionamiento de la intermediación financiera no bancaria u otros similares vinculados con una supuesta defectuosa conducción de la política económica. Todos estos planteamientos, sin embargo, son marginales respecto de la situación objetiva que se observó en los mercados del crédito y del dinero en los años pasados y las repercusiones de hechos indiscutibles como el desastre en que se encontraban la economía y sus agentes a fines del gobierno de la Unidad Popular y los efectos de dos fuertes recesiones mundiales, que se ubican entre las mayores de este siglo. Todo esto, por supuesto, nada tiene que ver con la presencia de un mercado de capitales privado y libre, por lo que el argumento de corte socialista que a veces hemos escuchado en contra de la intermediación financiera privada no tiene mayor lógica. No está de más repetir que en las décadas pasadas, en los países del mundo de economías privadas y libres se observaron tasas de interés perfectamente normales.

#### USURA, ESPECULACIÓN FINANCIERA, INVERSIÓN Y PRODUCCIÓN

Las altas tasas de interés dieron lugar a críticas que es necesario discutir: el supuesto surgimiento de la usura y el eventual desarrollo de la actividad especulativa y financiera en desmedro de la productiva y de la inversión. Económicamente hablando, es muy difícil definir lo que es usura, y la única referencia que podríamos usar para definir un precio "justo" del dinero o del crédito tendría que ser la consideración objetiva de los respectivos mercados. Ya hemos visto que hay buenas razones para explicar las elevadas tasas de interés de la última década. Existen, por lo demás, muchas tasas de interés y diferencias muy justificables que tienen que ver con los diversos riesgos y plazos de los créditos. Cuando éstos se otorgan por períodos muy cortos o en operaciones que implican un alto riesgo es explicable

que los precios cobrados superen a las tasas habituales de un mercado normal en operaciones de plazos largos y clientes solventes. Una empresa puede estar dispuesta a pagar elevadísimas tasas de interés expresadas en términos anuales para cubrir insuficiencias de caja para pagar, por ejemplo, impuestos o salarios, y ello, en sí mismo, no tendría nada de pernicioso o inmoral. Sabemos, además, que el control de la tasa de interés para impedir una supuesta usura tiene efectos perniciosos para un aumento adecuado y rápido de la producción y el empleo.

El control sobre los intereses reduce los ahorros, incentiva el consumo y hace que los recursos de inversión no se dirijan a los mejores proyectos. El control sobre los intereses aumenta la demanda por crédito y fuerza un racionamiento administrativo del mismo, que termina en que una minoría más influyente de personas vinculadas a los administradores se queda con los ahorros de la comunidad a un costo que es injustamente bajo. Se produce un riesgo de corrupción evidente entre los administradores gubernamentales y los funcionarios bancarios, que desprestigia a la autoridad y pone en discusión la institucionalidad misma. La gran mayoría, en este cuadro, sólo tiene acceso al crédito a un costo alto que se cobra de manera disfrazada en los mercados informales de capitales, uno de los cuales es el de la venta a plazo de bienes. El control sobre las tasas de interés es injusto y corruptor y además afecta el crecimiento de largo plazo y por ello es indeseable.

La usura entendida como el abuso hacia las personas en estado de necesidad es repudiable y moralmente condenable. Es el caso de ciertos prestamistas que operan informalmente con sectores de ingresos medios y bajos, sobre todo en centros laborales, en el agro y en las poblaciones marginales, y que en el pasado eran muy abundantes cuando el control sobre las tasas de interés impedía el acceso de las grandes mayorías al crédito. El desarrollo del mercado de capitales y en particular del crédito al consumo ha limitado las posibilidades de estos prestamistas, aunque todavía subsisten en mucho menor grado, y podrían volver a tener importancia si se introducen restricciones al desarrollo financiero libre y privado. La conducta indeseable de estas personas no parece tener que ver con el desarrollo de un mercado de capitales, sino más bien con deficiencias de carácter educacional y una acción insuficiente de los grupos intermedios especializados en el perfeccionamiento de los seres humanos. La eliminación de la prisión por cheques sin fondos, probablemente, contribuiría a erradicar de manera más definitiva esta institución del prestamista o usurero. La operación de éstos es posible por las características que tiene el cheque en Chile, que lo constituyen en una garantía tan drástica que puede llevar a prisión a las personas por una deuda impaga. En nuestro país, lamentablemente, por las características del cheque, existe la prisión por deudas y si esto fuera eliminado, posiblemente la usura, es decir, el préstamo abusivo a personas en estado de necesidad, terminaría o se restringiría todavía mucho más.

Una crítica errónea que se ha repetido de manera reiterada es la que sostiene que el desarrollo del mercado de capitales ha servido para que más recursos se destinen a la especulación financiera antes que a la producción. Esta proposición sencillamente desconoce que los recursos que llegan a los bancos son inmediatamente colocados y que las personas que toman el crédito lo destinan a producir, invertir o consumir de acuerdo con sus preferencias y considerando que tendrán ingresos suficientes en su actividad empresarial o su trabajo que les permitirán responder por sus obligaciones en los términos pactados. El crédito es fundamental para el desarrollo, y lo que llevan a cabo los bancos es, simplemente, intermediar los recursos hacia los que los necesitan. El destino final del crédito es difícil de conocer porque siempre se puede traspasar y por esto lo importante es que las personas que lo toman tengan un proyecto de inversión o de consumo, y a través de este mecanismo los ahorros, erróneamente considerados como especulativos, permitan el desarrollo y un mayor bienestar de la población. Si los mercados funcionan de manera razonable, la asignación libre de los créditos es mejor que la dirigida de manera discrecional por la autoridad y si bien hay proyectos que es necesario que el Estado promueva, éste no es argumento para centralizar la intermediación financiera. Si el Estado controla el crédito, seguramente la asignación que hará de los recursos será arbitraria e inadecuada, y de esto hay bastante evidencia en las economías socialistas y en nuestro pasado de fuerte intervención estatal. En todo caso, lo que interesa destacar ahora es que la intermediación financiera no es inútil ni especulativa y que, por el contrario, es fundamental para el desarrollo, porque detrás de cada peso que se deposita en los bancos hay un crédito que promueve el desarrollo y un mayor bienestar. La verdadera especulación peligrosa es la que se hace en bienes, cuando la tasa de interés es controlada y negativa. En este caso se puede ganar mucho dinero con el crédito escaso y barato que se invierte en inventarios improductivos, como ocurría frecuentemente en el Chile del pasado.

Por último, en relación con la inversión y la tasa de interés, lo primero que debe afirmarse rotundamente es que ella creció con fuerza entre 1976 y 1981, una vez que se superó el ajuste interno, consecuencia del desastre de la Unidad Popular y la recesión del petróleo de 1975. La inversión llegó, incluso, en 1980 y 1981, a alcanzar tasas que superan las mayores del pasado y esto sin considerar las revisiones que vendrán en el futuro y el componente evidente de inversión que significa una parte importante del gasto en los denominados bienes de consumo durables. La inversión, por otra parte, ha sido de mayor calidad en el sector privado, por el mejor funcionamiento de los mercados y la apertura de la economía, y, en el público, por la aplicación de criterios más modernos de administración, un mejor manejo de las empresas y una más adecuada evaluación de los proyectos públicos. La inversión creció, a pesar de la elevada tasa de interés, porque ella depende en lo fundamental de las expectativas de ingresos futuros, la estabilidad económica y política, las oportunidades de inversión y

otros conceptos similares. Sin duda la inversión habría crecido más aún de no haber existido la Unidad Popular y las dos fuertes recesiones tantas veces mencionadas. Sin embargo, a pesar de éstas y de las elevadas tasas de interés que han caracterizado el período, lo concreto es que la inversión se desarrolló con una fuerza desconocida en el pasado entre 1976 y 1981.

#### PROBLEMAS DEL DESARROLLO DEL MERCADO DE CAPITALES

El mercado de capitales chileno se encontraba en un estado de desarrollo muy primitivo hasta fines del gobierno de la Unidad Popular y es evidente que en la década pasada ha tenido una expansión significativa. A pesar de los problemas sufridos por los bancos, lo concreto es que hoy hay muchos más intermediarios financieros que en el pasado y una presencia de la banca extranjera importante. Los depósitos bancarios han crecido con fuerza inusitada y han aparecido sistemas de financiamiento privado en general, y para las viviendas, que tienen un gran futuro. Los seguros se han desarrollado rápidamente después de la liberalización de esta actividad y lo mismo hay que decir de la emisión de títulos, fondos mutuos y similares. El mercado accionario ha tenido un escaso desarrollo y las bolsas de valores no son importantes. Este es un aspecto que vale la pena estudiar con mayor detenimiento para perfeccionar el mercado de capitales.

El aparato contralor del Estado en asuntos económicos, a pesar de las deficiencias que ha mostrado, ha tenido una modernización que también es notable. Por último, y no por esto menos importante, es la reforma de la previsión. Esta ha creado instituciones privadas nuevas que están reemplazando con éxito el viejo sistema estatal en extremo injusto y en quiebra.

Todo lo anterior constituye un avance que tendrá gran importancia para el desarrollo económico y social futuro del país. Sin embargo, es un hecho que la formación de un mercado de capitales libre y privado ha mostrado deficiencias que tendrán que corregirse en el futuro. Ha habido dudas, improvisación, indecisiones, definiciones básicas que se eludieron y, podría decirse, la falta de un programa que contemplara pasos y plazos precisos. Lo anterior puede explicarse en una parte menor por falta de experiencia, pero, fundamentalmente, por la resistencia, bastante generalizada de amplios sectores, a una intermediación financiera moderna y descentralizada. Esto obligó a improvisar, generó inconsistencias y soluciones a medio camino. Probablemente esto no se habría notado de no haber mediado dos fuertes recesiones externas que se tradujeron en crisis financieras internas que han confundido las cosas.

Por último, es necesario reconocer una importante falta de claridad respecto del grado y modalidad de control que debe ejercerse

sobre la intermediación financiera privada y las seguridades relativas que deben tener los ahorros de las personas. En esta área subsisten problemas evidentes que no son de solución fácil y, en este sentido, la experiencia chilena no ha sido feliz a pesar de los evidentes avances en el correcto sentido. Hay que reconocer, sin embargo, que en todos los países estos problemas han resultado de difícil solución y hasta el presente todavía se discute en las economías maduras respecto de la mejor forma de tratar estos temas. Los opositores a la experiencia de descentralización han aprovechado los problemas para hacer valer sus críticas. Sin embargo, ellos no han planteado soluciones positivas, lo que, en cierta forma, corrobora que se trata de un problema complejo cuya solución no es obvia.

Podemos concluir este capítulo haciendo referencia a los problemas más serios que ha tenido la evolución del mercado de capitales, muchos de los cuales todavía subsisten:

a) No ha habido ni hay una verdadera autoridad monetaria fuerte e independiente. El Banco Central no tiene el peso que lo caracteriza en otras economías descentralizadas y se encuentra separado institucionalmente de las superintendencias contraloras de bancos y otros intermediarios financieros. Las superintendencias se han modernizado sólo muy recientemente y no han contado hasta muy poco con buena información y métodos modernos de control.

b) El tratamiento de las quiebras de empresas privadas e intermediarios financieros no ha sido afortunado y la legislación pertinente es inadecuada en muchos aspectos, aunque la referente a sociedades anónimas, recién modernizada hace un año, ha mejorado bastante. A pesar de reiteradas declaraciones respecto de la posibilidad de que los bancos quiebren, la verdad es que en la práctica esto no se ha permitido, como, por lo demás, es lo habitual en las principales economías descentralizadas del mundo. Las quiebras bancarias producen enormes deseconomías externas y esto sólo ha venido a reconocerse recientemente en nuestro país, a pesar de lo cual aún no existen mecanismos adecuados para prevenirlas o tratarlas sin que se generen pánicos financieros. Faltan un sistema eficiente para minimizar el costo de las quiebras y un mecanismo expedito para los cambios de propiedad cuando los bancos han perdido un porcentaje sustancial de su capital.

c) Nuestra legislación bancaria limita el libre acceso a este mercado y contempla una especie de coadministración de los bancos que compromete a la autoridad, la que, además, se ve impedida de utilizar fórmulas razonables para enfrentar los problemas de mal manejo e insolvencia de los bancos. Probablemente las labores contraloras tienen que estar más vinculadas o situarse en el Banco Central, y esto, más algunas modificaciones de la ley en caso de insolvencias bancarias, podría resolver este problema.

d) En Chile los ahorrantes no han corrido riesgos y ello explica, en parte, la modalidad incorrecta de intervención oficial y las elevadas

tasas de interés. Los ahorrantes deben correr algún riesgo y aquí, nuevamente, se requiere de un sistema intermedio similar al que existe en otras economías descentralizadas.

e) Ha habido, sin duda, alguna falta de experiencia entre los banqueros nacionales y una evidente insuficiencia de capital de los dueños. Esto ha sido una realidad inescapable, propia de un sistema que se inicia, y no implica culpas para nadie, salvo casos excepcionales de manejos ineficientes, riesgosos o francamente fraudulentos, sino sólo la constatación de un hecho que debe corregirse.

f) La concentración exagerada de los créditos bancarios en los dueños de los intermediarios financieros —fenómeno que se derivó de la falta de capitales—, un entusiasmo excesivo, la tradición de crédito barato del pasado, un control defectuoso y que se agravó en la última recesión mundial por los elevados intereses y la posterior devaluación, resultó finalmente desafortunada. Los conglomerados o grupos económicos son una forma interesante y deseable del desarrollo de los negocios, y la relación de créditos con propiedad en la banca no siempre ha creado problemas en otras partes, como se destacó anteriormente. Aquí, sin embargo, por diversas razones, ajenas a la presencia de grupos o la existencia de un mercado de capitales privado, se generaron situaciones desafortunadas, que la prudencia aconseja reducir a un mínimo en el futuro, como, por lo demás, se ha venido haciendo en los últimos dos años.

## EL DEBATE SOBRE LA DEUDA EXTERNA

La constante obtención de nuevos créditos externos fue celebrada casi sin reservas durante los años pasados, como corresponde a un país con una tradición de problemas de balanza de pagos. Muy pocos criticaron el mayor endeudamiento, pero en 1981, cuando hubo una afluencia notable de crédito y comenzaron las repercusiones internas de la recesión mundial, los comentarios adversos se acentuaron y se enfatizó que el país estaría endeudado en demasía, en términos relativamente inconvenientes y que se había dado un mal uso a los recursos foráneos.

Para evaluar esta crítica es indispensable reconocer que hubo un fuerte cambio en el mercado internacional de capitales en la década pasada y también hacer unas consideraciones sobre la importancia del ahorro externo y la evolución de la inversión y las reservas internacionales que el país acumuló. Antes de la crisis del petróleo las "ayudas" de los gobiernos y las agencias internacionales de crédito eran significativas y la mayor parte de nuestros países utilizó estos recursos intensamente. Al producirse el alza del petróleo y la consiguiente recesión mundial, el cuadro cambió por completo, y los créditos gubernamentales y de agencias internacionales pasaron a un segundo plano

respecto del financiamiento que podía entregar la banca privada internacional, que se alimentaba con los excedentes de los países productores de energía. Estos tenían enormes superávits en cuenta corriente, cuya contraparte eran los déficits de los países importadores o dependientes del petróleo.

Por definición, la suma algebraica de los déficits de las cuentas corrientes de los países del mundo es cero, de manera tal que los superávits de los países petroleros forzaban déficit en el resto del mundo y eran cubiertos con los excedentes petroleros que intermediaba la banca internacional. El llamado reciclaje de los petrodólares llevado a cabo por la banca mundial fue celebrado en todos los círculos y promovido por los expertos como el mecanismo más inteligente para evitar un ajuste recesivo violento en los países dependientes del petróleo y una recesión mundial más intensa. El endeudamiento, pues, era inevitable para países como Chile y de no haberse producido habría que haber llevado a cabo ajustes aún más profundos y la tasa de crecimiento del producto elevada que tuvimos a partir de 1976 no habría sido posible. La deuda tomada en aquellos años tenía un costo real cercano a cero y los plazos de los créditos se fueron haciendo crecientemente convenientes hasta superar en promedio los 60 meses. La depreciación del dólar, por otra parte, hizo que nuestra deuda real no creciera por varios años, a pesar de lo cual el país contó con un importante ahorro externo que permitió recuperarnos de la crisis económica heredada de la Unidad Popular y hacer frente a las enormes pérdidas sufridas por el alza del precio del petróleo y la consiguiente recesión mundial. Chile no se endeudó más que otros países en condiciones similares de América Latina y lo que muchos olvidan es que nuestro país ya se encontraba con un elevado nivel de obligaciones externas a fines del gobierno de la Unidad Popular, deuda que se adquirió durante los cuatro gobiernos anteriores al actual. Más aún, la deuda chilena entre 1973 y 1982 crece menos que el promedio del mundo en desarrollo no petrolero y menos que América Latina como conjunto.

El país, en consecuencia, aprovechó muy bien la adversa coyuntura internacional y pudo aumentar su producto, el consumo y la inversión, usando un financiamiento externo sin condicionamiento de orden político. La tasa de inversión creció desde 1976 y alcanzó niveles muy buenos en 1980 y 1981, y lo propio debe decirse de las reservas internacionales que, como se sabe, llegaron a superar los cuatro mil millones de dólares. Es cierto que una parte del ahorro externo se empleó en aumentar el consumo, pero también es verdad que ello en sí mismo no tiene nada de malo, ya que el objetivo final de cualquier economía es mejorar el nivel de vida de los habitantes, lo que se consigue, precisamente, a través de un mayor consumo.

Por otra parte, no debe olvidarse que la distinción entre inversión y consumo es algo arbitraria, y así, por ejemplo, buena parte de los bienes durables son en realidad inversión que genera un flujo de ingresos que no suele valorizarse, aunque para muchos sectores de la

población es francamente significativo. Como ya se indicó, la compra de un televisor o una bicicleta en un país desarrollado puede considerarse como simple consumo, pero no ocurre evidentemente lo mismo en los medios rurales o populares de países en desarrollo como Chile, donde por el proteccionismo que lo caracterizaba existía una evidente subinversión en estos rubros.

El país hizo un buen uso de los recursos externos, y los problemas que tuvo en 1982 y 1983 no son el resultado de un exagerado endeudamiento, sino, más bien, de un desacierto en el uso del instrumental económico y una mala adaptación frente a la última violenta recesión mundial. El endeudamiento externo era la reacción más lógica del país en estos años de bajísimo precio del cobre, y en general de sus exportaciones, elevados precios del petróleo y dos recesiones mundiales que se encuentran entre las más intensas de este siglo. En estas circunstancias, lo correcto es usar los créditos externos y las reservas, de la misma manera que en los períodos de bonanza lo que procede es el pago de las deudas caras y la acumulación de reservas internacionales. Lamentablemente nuestro país no se ha caracterizado por la austeridad y, concretamente, al iniciarse el gobierno actual, las reservas internacionales eran nulas o negativas y la deuda externa de significación. Chile en este período no se endeudó más que otros países de América Latina e incluso en 1981, donde hubo un flujo de real significación, la situación tampoco es muy diferente. Por lo demás, no debe olvidarse que casi todos los sectores de opinión presionaban por un mayor endeudamiento externo y que las autoridades económicas de aquel tiempo fueron duramente criticadas por las restricciones de plazos que mantenían en la cuenta de capitales.

Los créditos externos son fundamentales para un desarrollo más rápido y así lo entienden todos los países del mundo. Lo que en realidad interesa es usar bien los recursos de ahorro interno y externo, y en el caso chileno ello parece haber sido así por la presencia de una economía abierta, una estructura de precios sin distorsiones y un manejo de las inversiones del sector público muy superior al tradicional y al de otros países de características similares al nuestro. En Chile se evitó el endeudamiento de plazos muy cortos y se acumularon reservas internacionales, todo lo cual permitió enfrentar en buena forma la última recesión mundial. Sin embargo, como ya se señaló, no fue el nivel de endeudamiento lo que provocó problemas, sino, más bien, la profundidad de la recesión mundial y ciertas indecisiones de política. Naturalmente, este tema no preocuparía si se hubiera podido predecir la intensidad y duración de la última recesión mundial. Lamentablemente, en esto todos se equivocaron y nuestro país no estuvo exento de ello. Es muy fácil ser general después de la batalla, pero lo concreto es que antes de la recesión última la mayor parte de los entendidos criticó a la autoridad económica nacional por mantener reservas internacionales elevadas y no endeudarse más en el exterior por la vía de abrir completamente la cuenta de capitales. El país no tiene una tradición de austeridad y, desafortunadamente, no se acu-

mularon suficientes reservas en los años de elevados precios del cobre. Sin embargo, a pesar de ello, cuando comenzó la última recesión el país era capaz de resistir un ajuste de bajo costo porque tenía un superávit fiscal y una cifra significativa de reservas internacionales. Lamentablemente el sector público no ajustó su gasto como correspondía y la exagerada expansión del crédito del Banco Central desde mediados de 1982 condujo a una inútil pérdida de reservas que obligó a una renegociación quizás inevitable de la deuda con el exterior y debilitó notoriamente el acceso al país a un flujo razonable de crédito internacional que, tal vez, era imposible por la objetiva crisis financiera mundial y la generalizada situación de problemas de pago en América Latina.

## LA DECADA PASADA: AVANCES Y ERRORES

Los últimos años han sido de profundos cambios en lo económico y social, y el país ha pasado desde una situación de franco corte socialista centralizado a otra que podríamos llamar de carácter mixto. En un corto tiempo se ha llevado a cabo una verdadera revolución que, a pesar de los intentos por volver atrás derivados de la última recesión, está destinada a tener enorme influencia en el futuro.

Los chilenos sabemos que no hay cambios irreversibles y que a veces los pueblos repiten los mismos errores. Tenemos, sin embargo, la impresión que, más allá de los actuales problemas y un cierto resurgimiento de las malas prácticas del pasado, la mayor parte de las reformas perdurarán aunque con variantes difíciles de predecir.

Los cambios de mayor significación son, sin duda, aquellos relacionados con el fortalecimiento de la propiedad e iniciativa privadas, la libertad económica y un papel diferente del Estado. La estrategia de desarrollo varió significativamente y la política económica y social se caracterizó por una mayor racionalidad y coherencia que valoriza la estabilidad, en un sentido amplio de la palabra, como fundamental para el desarrollo.

Hoy se da mayor importancia que antes a la propiedad privada como elemento clave para el desarrollo y la libertad política. Se entiende que los recursos escasos deben ser bien usados y que para esto es mejor dejar los mercados más libres y la economía más abierta. Hay más comprensión respecto al buen uso que el Estado debe hacer de sus recursos y a la importancia de que las empresas estatales sean eficientes y experimenten un trato similar a las privadas respecto de la tributación, intereses por los créditos, tarifas que cobrar por sus servicios, etc. Se entiende más que el Estado debe concentrarse en las funciones clásicas y muy en especial en la seguridad interna y externa,

la inversión social y la erradicación de la extrema pobreza antes que en lo que podríamos llamar las funciones económicas y productivas; en cualquier caso, casi todos hoy son partidarios de una descentralización del aparato estatal. Se valoriza la estabilidad de precios y de balanza de pagos y la importancia que para esto tienen las políticas fiscal y monetaria, que deben tender hacia el equilibrio, al menos en el mediano plazo. La discriminación del Estado en la actualidad al menos se discute y muchos sectores no especializados la objetan, al mismo tiempo que preguntan cómo se financiarán los proyectos oficiales. Se comprende mejor el funcionamiento de la economía y se ha llegado a entender que el país no es una isla, que requiere de créditos e inversiones foráneas y que su suerte está ligada al acontecer internacional y, en especial, a lo que ocurre en Estados Unidos. Los chilenos han llegado, al menos, a poner en duda que todo lo que hace el Estado es deseable y que no siempre los subsidios, exenciones y programas sectoriales son positivos. Se ha vendido parcialmente la idea de que lo prioritario es apoyar a los extremadamente pobres y que éstos requieren de una política especial por no pertenecer, en general, a las organizaciones conocidas que antes se asimilaban a ellos.

Se podría decir que ha habido un proceso de culturización económica y social, y aunque recientemente han resurgido algunos de los mitos socializantes del pasado lo más probable es que persista lo fundamental de lo que podríamos denominar sanos principios económicos.

Es largo enumerar los logros del pasado decenio. Haremos, sin embargo, un breve resumen. El producto creció rápida y persistentemente con la excepción de los años correspondientes a las dos fuertes recesiones de la década. El país ganó posiciones en América Latina, aunque fue el más afectado por el deterioro de los términos del intercambio de la Región.

El nivel y calidad de vida de la población mejoraron notoriamente, lo que se corrobora por los mejores indicadores de salud, educación, nutrición, etc., el mayor número de propietarios, el aumento sin precedentes de la tenencia de bienes durables, los precios y calidades más convenientes de los bienes de consumo popular, la erradicación de buena parte de la extrema pobreza y el desarrollo de una amplia red social, los mejores servicios de comercio, locomoción, televisión, esparcimiento, paseos, plazas y parques y otros como los notariales, bancarios, de justicia, los provistos por los registros civiles, etc. La ciudadanía está mucho menos sometida que antes a la burocracia pública y hace sus cobros y pagos con comodidad en bancos modernos y más difundidos.

La estructura de la economía cambió de acuerdo con las ventajas comparativas y la productividad y eficiencia han aumentado en todos los sectores de la producción, en el aparato estatal, incluyendo las empresas, y en la provisión de servicios sociales. La hiperinflación se erradicó, las finanzas públicas se ordenaron y se racionalizó el sistema tributario y de gasto fiscal. La economía chilena se modernizó y todos

sus sectores productivos son hoy capaces de competir y compararse con los del resto del mundo. Los monopolios han, prácticamente, desaparecido con la competencia externa.

Se han iniciado inversiones de largo aliento, por primera vez desde los convenios del cobre, y si bien la tasa de inversión es similar a la histórica, llegó a porcentajes récords en 1980 y 1981 y ha sido evidentemente de mejor productividad que en el pasado. El trabajo empresarial es más tranquilo, superándose grandes males del pasado como el desabastecimiento de insumos, las reglas cambiantes, el sindicalismo monopólico y la larguísima lista de trabas burocráticas estatales y municipales.

La dependencia del cobre se superó en buena medida por el desarrollo de otras exportaciones y, por primera vez en décadas, la ciudadanía pudo aprovechar las ventajas del comercio libre en el consumo y la producción.

Ha habido un desarrollo espectacular de la intermediación financiera, indispensable para el desarrollo, incluyendo una reforma previsional moderna después de vanos y viejos intentos en este sentido.

En síntesis, la economía chilena se modernizó y superó la mayoría de los problemas estructurales que limitaban sus posibilidades de crecer. El nuevo estilo moderno y eficiente de manejo económico ha tendido a trasladarse al ámbito de la política social del gobierno, consiguiéndose resultados notables con recursos similares a los históricos.

Independientemente del retroceso que signifiquen la presencia de la recesión mundial y los errores de política internos, es deseable preservar los principios y estilos de política puestos en práctica en los años pasados.

En relación con los errores, el de mayor significación es, probablemente, la reacción o falta de ella, frente a la última recesión mundial y, en seguida, la dificultosa marcha del mercado de capitales y las tasas de interés. La rápida apertura al comercio exterior no parece haber provocado problemas de importancia y la evidencia de esto es que mientras se redujeron los aranceles, prácticamente todos los sectores de la economía crecieron, incluyendo el industrial. En realidad, hasta 1981 no se vieron problemas de significación y casi todos los observados en ese año fueron, más bien, reflejo de la situación internacional antes que errores de política interna.

La recesión mundial, iniciada en 1980, creó problemas serios al país que coincidieron con una mala reacción política después de la aprobación de la Constitución de 1980. Lo concreto es que nadie predijo la intensidad y duración de la crisis mundial y no hubo una reacción frente a ella o, más bien, se respondió de manera un tanto inconsistente, quizás en la esperanza de que el fenómeno recesivo tendría una dimensión menor. Este error de diagnóstico, común, por lo demás, a todas las economías del mundo, se tradujo en indecisión y, sobre todo, en conductas que agravaron la crisis, como una expansión del gasto público, en 1981, que contrasta con la correcta decisión ante la crisis externa de 1974 y 1975 que redujo dicho gasto. En 1981,

las reformas sociales y los mayores beneficios previsionales llevaron a un aumento del gasto fiscal, y la indexación salarial y de las pensiones condujo a una caída del ahorro interno que se tradujo en alzas de las tasas de interés, insostenibles para el sector privado. El tipo de cambio nominal, que estuvo bien determinado en 1979, probablemente debió ser variado en la segunda parte de 1981, pero, claramente, cuando se subió a mediados de 1982, creó más problemas que ventajas, porque el ajuste del nivel del gasto al ingreso del país prácticamente se había completado. Hubo, sin duda, una indecisión de orden político en 1981 respecto de la inconsistencia de un tipo de cambio fijo con la indexación automática de los salarios. Esta última, por lo demás, ha penado en buena parte de las economías, incluyendo las más desarrolladas, y en todas ellas se ha ido eliminando por la tendencia clara hacia el desempleo que implica en períodos de contracción económica.

En relación con los problemas observados en el desarrollo del mercado de capitales, cabría señalar que ellos no han sido muy distintos de los vividos en otras experiencias similares y que, en el caso concreto de Chile, la situación se agravó por la insuficiencia de capitales privados, expectativas demasiado optimistas, un sistema de control que fue detrás de los acontecimientos y una cierta permisibilidad respecto de los créditos vinculados a los conglomerados empresariales. A lo anterior debe agregarse la inexistencia de una autoridad monetaria fuerte e independiente capaz de actuar en los momentos críticos. Si bien el papel del Banco Central debe ser más bien pasivo en tiempos normales, es obvio que la situación cambia cuando hay crisis recesivas o problemas en la banca. Si Chile hubiera contado con una autoridad monetaria como en otros países, los problemas se habrían tratado mejor, aunque es obvio que habrían existido por la objetiva recesión mundial. Probablemente la inconsistencia tipo de cambio fijo-indexación salarial se habría superado a tiempo y lo propio podría decirse respecto de la política crediticia expansiva de fines de 1982 y comienzos de 1983, que se tradujo en enormes pérdidas de reservas.

En relación con la tasa de interés es poco lo que se podía hacer en una situación objetiva de escasez de ahorro, excepto el haberlo incentivado mucho más. Sin embargo, donde claramente se cometió un desacierto fue en la exagerada expansión del sector público en 1981 y el desusado crecimiento de las remuneraciones y pensiones reales, probablemente a partir de 1979. Esto afectó fuertemente el ahorro interno y la tasa de interés e incentivó el desempleo.

Se pueden señalar varios otros errores que a lo largo de este trabajo se insinúan con claridad. Sin embargo parece claro, por los resultados, que los aciertos fueron muchos más.

## LO QUE FALTA Y EL PELIGRO DE VOLVER ATRAS

Las presiones de los sectores afectados por la recesión y la confusión, interesada o no, de los efectos negativos de ella con la política económica seguida, han conducido a un cierto retroceso que podría acentuarse a pesar de las declaraciones reiteradas de la autoridad en el sentido de mantener lo fundamental de la estrategia de desarrollo seguida en la última década.

Se ha hablado del fracaso del llamado modelo económico y se ha convencido a buena parte de la opinión pública de que la mala situación vivida en los últimos años se explica secundariamente por la recesión mundial y, principalmente, por desaciertos de origen interno; incluso las propias autoridades de gobierno han sido influidas por estas propuestas y sólo recientemente, al contemplar el desastroso panorama de América Latina, se ha iniciado una mayor comprensión respecto de la virulencia de la recesión mundial y su efecto negativo multiplicado sobre la economía chilena, fenómeno que, por lo demás, es característico del país a lo largo de su historia.

Se ha vuelto a algunas malas prácticas del pasado y se insinúan ciertas políticas de franco retroceso, básicamente en la línea de acentuar los controles estatales sobre la economía.

Sin embargo, podría afirmarse que más allá de los cambios de caras y la toma de ciertas medidas en el sentido incorrecto, parece estar llegándose a un equilibrio que está situando al país a medio camino entre lo que eran las políticas en los años 50 y 60 y lo llevado a cabo en la década pasada.

Existe, sin duda, una contradicción entre las aspiraciones de la mayoría de los dirigentes por acelerar el crecimiento y reducir el desempleo y las condiciones objetivas de restricción del ahorro en general y del externo en particular.

El país no podrá incrementar su deuda externa en términos reales por muchos años, sencillamente porque el arreglo internacional vigente no lo permite. El país no puede arriesgarse a una crisis de balanza de pagos o volver a una inflación exagerada. Estos hechos objetivos deberían significar una moderación en las aspiraciones de ciertos sectores y un mayor convencimiento en torno a la necesidad de mantener buenas relaciones con los organismos financieros internacionales, incluyendo la banca comercial.

Si el realismo se mantiene, el país no sufrirá un retroceso muy grande respecto de lo avanzado en la década pasada. Por el contrario, si las tendencias populistas y el desprecio por las restricciones económicas se imponen, el país puede tener una crisis económica como las que vivió muchas veces en el pasado y ello podría conducir a un desorden social y político, como el que se observa en otros países latinoamericanos, o bien a un reconocimiento de la importancia de mantener reglas del juego racionales y claras y no correr riesgos

inútiles, con lo cual entraría a consolidarse lo avanzado en la década pasada.

Sólo el tiempo nos dirá lo que en definitiva ocurra y lo que podemos hacer por ahora es insinuar lo que al país le conviene para lograr una estabilidad institucional de carácter democrático, que permita un desarrollo interesante, además de un adecuado ejercicio de los derechos personales.

Chile, a pesar de las reformas llevadas a cabo en el pasado, es todavía una de las economías más estatizadas de América Latina.

El aparato gubernamental como productor y agente financiero tiene hoy un mayor tamaño que el de los años anteriores a la experiencia de la Unidad Popular. Esto a pesar de los esfuerzos descentralizadores, la privatización de los medios de producción y la liberalización llevada a cabo a partir de 1974. El país tiene que hacer todavía esfuerzos descentralizadores adicionales y reducir el tamaño del Estado para llegar a tener un sector privado fuerte y una economía más libre, con más participación de las personas, en general, y de los grupos intermedios, incluyendo las diversas regiones del país.

El apoyo a los extremadamente pobres debe intensificarse, pero éste, para poder financiarse correctamente, no puede implicar un aumento del tamaño del sector público, sino más bien una reasignación del gasto del mismo. La tributación a la renta debe reducirse y la apertura de la economía debe tender a estabilizarse con cualquier fórmula que implique aranceles más bien bajos y no discriminatorios.

Hay programas de carácter sectorial o regional que deben ponerse en práctica de manera abierta, clara y definida y con pleno reconocimiento de la opinión pública respecto a sus beneficios y costos. Es también necesario incentivar el ahorro interno y esto requiere, entre otras cosas, de una situación fiscal más equilibrada, ya que el Estado ha sido tradicionalmente el gran ahorrador, situación que en la actualidad se ha comprometido por el aumento del gasto público y la situación de déficit. Es muy importante la presentación de un programa de desarrollo económico a mediano plazo que aclare ciertos aspectos institucionales que hasta el momento han tenido un carácter muy ambiguo. Es indispensable la presencia de un Banco Central fuerte e independiente, como también la consolidación de los organismos contralores, que les permita jugar un papel de supervisión eficiente que resulte compatible con una conducta no discriminatoria y que preserve la libertad de los agentes económicos en la administración de sus respectivas unidades productivas.

Lo más importante, sin embargo, es que se acentúe la comprensión respecto de la necesidad de que las políticas económicas sean coherentes, evitando los riesgos de crisis cambiarias y de inflaciones muy diferentes de las del resto del mundo.

La economía chilena ha sido y es dependiente de los vaivenes internacionales y esto implica que no es posible crecer ordenadamente sin una política coherente que sea austera en el sentido de mantener las finanzas públicas en orden, un nivel alto de reservas internacio-

nales, una política que correctamente incentive la exportación y el ahorro y, en fin, una conducta nacional en contra de los excesos que en materias económicas observamos en el país en las décadas anteriores a la última.

El programa económico elaborado durante 1973 y que ha sido la base de la política seguida en la década pasada constituye una buena base de discusión sobre los objetivos de mediano plazo. Sin embargo, es evidente que la condición internacional ha cambiado en la última década y que las perspectivas futuras en el mundo son muy inciertas. Esto obliga a una revisión de los objetivos que se desea lograr, pero, fundamentalmente, en el sentido de un mayor realismo y comprensión de la compleja evolución económica que ha tomado el mundo en los años pasados.

El país está buscando una fórmula democrática que pueda trabajar en buena forma en las próximas décadas. Esto requiere de un consenso mínimo mayoritario en torno a ciertos aspectos económicos claves, entre los cuales los más importantes son, sin duda, el respeto por la propiedad privada de los medios de producción, la necesidad de un papel del Estado de carácter subsidiario y no discrecional, el respeto por las libertades económicas y los derechos personales más elementales y la exigencia de un comportamiento coherente y racional de la autoridad en el diseño de sus políticas económicas.

La estabilidad, en general, es básica para la confianza de los agentes productivos y la posibilidad de que éstos apliquen su capacidad creadora y de innovación. Sin duda existen alternativas técnicas para conseguir lo anterior, que son de segunda importancia con respecto a los objetivos básicos. Lo que es claro, sin embargo, es que si éstos no son respetados y comprendidos por la gran mayoría del país, éste podría llegar a tener un destino gris e incierto.

Afortunadamente en los últimos años se observa una mayor comprensión sobre estos aspectos, tanto de parte de los sectores que han estado vinculados con el Gobierno, como también de aquellos que han sostenido una posición opositora.

Esto nos lleva a ser optimistas y tener confianza respecto de la posibilidad que el país tiene de continuar recuperando posiciones en el concierto de las naciones latinoamericanas y no seguir perdiendo significación como ha sido lamentablemente la situación desde hace varias décadas.

43 - La primera revisión mundial  
 45 - El segundo programa de emergencia  
 48 - El clima y las actividades transitorias y no transitorias  
 49 - El equilibrio global  
 51 - La realidad y el programa  
 52 - Los últimos años  
 53 - La nueva revisión mundial  
 54 - El plan de emergencia  
 55 - Los sectores transitorios  
 56 - El tipo de cambio real  
 57 - El gran interés  
 58 - El año 1982: un programa de emergencia  
 59 - El proceso de ajuste  
 60 - Ajuste: causas de interés y empleo  
 61 - Situaciones alternativas de ajuste  
 62 - El ajuste en América Latina  
 63 - El ajuste en América Latina

INTRODUCCION . . . . . VII

PRIMERA PARTE

EL NUEVO PROGRAMA DE DESARROLLO 1

- Algunos precedentes . . . . . 1  
 - Comienzo de los acuerdos . . . . . 4  
 - El diagnóstico . . . . . 9  
   - *Desarrollo insuficiente, estatismo y desempleo* . . . . . 9  
   - *Inflación persistente* . . . . . 13  
   - *La extrema pobreza* . . . . . 14  
   - *Mala asignación de los recursos* . . . . . 15  
   - *El sector externo* . . . . . 17  
   - *Los factores productivos* . . . . . 18  
   - *Otros aspectos del diagnóstico* . . . . . 20  
 - Las políticas propuestas . . . . . 22  
   - *Relaciones económicas con el exterior* . . . . . 23  
   - *Políticas monetaria, fiscal, crediticia y de precios* . . . . . 24  
   - *Previsión y seguridad social* . . . . . 26  
   - *La redistribución del ingreso* . . . . . 27  
   - *El área social* . . . . . 28  
   - *Políticas sectoriales* . . . . . 29

SEGUNDA PARTE

LA POLITICA ECONOMICA DE LA ULTIMA DECADA 33

- El legado de la Unidad Popular . . . . . 35  
 - La primera política de emergencia . . . . . 38

- La primera recesión mundial . . . . .	43
- El segundo programa de emergencia . . . . .	45
- <i>El ajuste y las actividades transables y no transables</i> . . . . .	48
- <i>El equilibrio global</i> . . . . .	49
- La realidad y el programa . . . . .	54
- Los últimos años . . . . .	60
- <i>La nueva recesión mundial</i> . . . . .	60
- <i>El país se empobrece</i> . . . . .	63
- <i>Los sectores transables</i> . . . . .	64
- <i>El tipo de cambio real</i> . . . . .	64
- <i>El gasto interno</i> . . . . .	66
- <i>El año 1982</i> . . . . .	67
- <i>El proceso de ajuste</i> . . . . .	68
- <i>Ajuste, tasas de interés y empleo</i> . . . . .	69
- <i>Mecanismos alternativos de ajuste</i> . . . . .	71

### TERCERA PARTE

## EVOLUCION DE LAS PRINCIPALES VARIABLES ECONOMICAS

77

-- El Producto, el Ingreso y el Gasto . . . . .	77
- <i>Principales condicionantes externas</i> . . . . .	79
- <i>PGB potencial en el período 1974-1983</i> . . . . .	80
- <i>El cobre, el petróleo y el endeudamiento externo</i> . . . . .	83
- <i>Conclusión</i> . . . . .	84
- <i>Anexo</i> . . . . .	85
- La inversión . . . . .	88
- <i>Alcance sobre las estadísticas</i> . . . . .	88
- <i>La inversión y sus componentes</i> . . . . .	91
- El ahorro y su composición . . . . .	94
-- El sector externo . . . . .	97
- <i>Exportaciones</i> . . . . .	98
- <i>Importaciones</i> . . . . .	100
- <i>El endeudamiento externo</i> . . . . .	102
- <i>Nivel de endeudamiento externo</i> . . . . .	104
- <i>Anexo</i> . . . . .	106
- El empleo . . . . .	106
- <i>Situación durante el período de la Unidad Popular</i> . . . . .	106
- <i>El mercado laboral en los últimos diez años</i> . . . . .	107
- <i>La fuerza de trabajo</i> . . . . .	108
- <i>La ocupación</i> . . . . .	108
- <i>Variabilidad y permanencia del desempleo</i> . . . . .	109
- <i>Otros indicadores</i> . . . . .	112
- <i>Política de empleo</i> . . . . .	114
- <i>En el largo plazo</i> . . . . .	114
- <i>En el corto plazo</i> . . . . .	116
- <i>¿Quiénes son los desempleados?</i> . . . . .	117
- <i>Ingreso de los desempleados</i> . . . . .	118
- <i>Anexo</i> . . . . .	119

- Política financiera . . . . .	124
- <i>Situación inicial</i> . . . . .	128
- <i>Las primeras reformas</i> . . . . .	131
- <i>El auge</i> . . . . .	134
- <i>La crisis</i> . . . . .	137
- <i>Anexo</i> . . . . .	143
-- El Sector Fiscal y el Público . . . . .	146
- <i>La situación durante la Unidad Popular</i> . . . . .	146
- <i>Política pública del decenio</i> . . . . .	148
- <i>Resultados de la política</i> . . . . .	152
- <i>Anexo</i> . . . . .	159
-- Algunos indicadores de bienestar y desarrollo social . . . . .	167
- <i>Salud</i> . . . . .	167
- Tasa de mortalidad . . . . .	167
- Desnutrición infantil . . . . .	168
- Programa de alimentación complementaria . . . . .	169
- Atención profesional en partos . . . . .	169
- Defunciones de niños por diarrea y bronconeumonía . . . . .	170
- <i>Educación</i> . . . . .	170
- Tasa de escolaridad . . . . .	170
- Gasto fiscal y gasto del sector público en educación . . . . .	171
- <i>Vivienda</i> . . . . .	172
- Superficie edificada . . . . .	172
- <i>Otros indicadores de calidad de vida</i> . . . . .	173
- Chile y la economía mundial . . . . .	174
- <i>Dependencia de la economía chilena</i> . . . . .	174
- Aspectos conceptuales . . . . .	174
- <i>Las políticas</i> . . . . .	176
- La política fiscal . . . . .	176
- La política crediticia . . . . .	177
- La política cambiaria . . . . .	177
- Las políticas comerciales . . . . .	178
- <i>Resumen</i> . . . . .	178
- La evidencia . . . . .	179
- <i>El producto en Chile y en Estados Unidos</i> . . . . .	179
- <i>Las exportaciones chilenas y el producto de Estados Unidos y Chile</i> . . . . .	181
- <i>Las reservas internacionales y el crédito externo</i> . . . . .	184
- <i>Políticas fiscal y crediticia</i> . . . . .	186
- <i>Políticas cambiaria y comercial</i> . . . . .	188
- Conclusiones . . . . .	191
- <i>Chile en el contexto latinoamericano</i> . . . . .	192
- Evolución del producto por habitante . . . . .	192
- Los términos de intercambio . . . . .	193
- Endeudamiento externo . . . . .	193
- Evaluación global . . . . .	194
- Chile y América Latina en la última recesión . . . . .	195
- Participación de Chile en América Latina . . . . .	197
- Anexo . . . . .	198

## CUARTA PARTE

## LA CRITICA A LA POLITICA ECONOMICA 201

- Discusión sobre la estrategia de desarrollo . . . . .	202
- <i>La empresa privada produce desarrollo</i> . . . . .	204
- <i>La apertura externa y el desarrollo</i> . . . . .	208
- <i>Libertad económica y distribución del ingreso</i> . . . . .	212
- <i>Libertad económica y libertad política</i> . . . . .	215
- <i>La importancia de la difusión de la propiedad</i> . . . . .	220
- <i>Consumo, importaciones y bienestar</i> . . . . .	222
- <i>Una economía para el hombre</i> . . . . .	227
- Discusión sobre las políticas de estabilización . . . . .	229
- <i>La inflación es siempre indeseable</i> . . . . .	230
- <i>La inflación es un fenómeno monetario</i> . . . . .	232
- <i>Las políticas antiinflacionarias implican costos inevitables</i> . . . . .	235
- <i>El mito de la capacidad ociosa</i> . . . . .	237
- <i>Monetarismo, dogmatismo y pragmatismo</i> . . . . .	239
- <i>Inoperancia de los controles de precios</i> . . . . .	242
- La crítica social . . . . .	245
- <i>Una política de desarrollo social</i> . . . . .	246
- <i>Las críticas a la política social</i> . . . . .	249
- <i>La organización laboral</i> . . . . .	251
- <i>La reforma previsional</i> . . . . .	256
- El debate sobre la intermediación financiera . . . . .	258
- <i>Importancia de un mercado privado de capitales</i> . . . . .	260
- <i>Las elevadas tasas de interés</i> . . . . .	262
- <i>Usura, especulación financiera, inversión y producción</i> . . . . .	266
- <i>Problemas del desarrollo del mercado de capitales</i> . . . . .	269
- El debate sobre la deuda externa . . . . .	271

## MIRANDO AL FUTURO 275

- La década pasada: Avances y errores . . . . .	275
- Lo que falta y el peligro de volver atrás . . . . .	279

El objetivo de este estudio es entregar, preferentemente, algunos elementos de experiencia e interpretaciones relativos a lo que ha sucedido en Chile entre 1973 y 1983, considerando para ello el contexto histórico internacional bastante adverso, y la tradicional situación de dependencia de nuestro país, derivada de la estructura de las exportaciones y de la constante de una situación fiscal deficitaria y de endeudamiento externo.

Es bastante conocida la enorme preocupación personal del Presidente Eduardo Frei por las cifras adversas de las cuentas nacionales publicadas durante su gobierno. Estas se corrigieron durante el gobierno actual y han resultado, en definitiva, mucho mejores que las originales. Lo propio ocurrió con las cifras del período presidencial de don Jorge Alessandri, que, en un comienzo, eran francamente desfavorables, y ahora, después de varias correcciones, muestran crecimientos interesantes. No sería extraño, en consecuencia, que lo propio ocurriera cuando, más adelante, con nuevos índices y mejor información, se calculen las cifras para la experiencia del gobierno del Presidente Augusto Pinochet. Esto es altamente probable por los profundos cambios experimentados en las estructuras de los mercados y en la producción, en la apertura al exterior y en la deficiente calidad de las cifras de los años pasados.

Este trabajo sólo pretende presentar la experiencia económica de la década pasada, que creemos es de enorme importancia por el cambio que implica desde una estrategia socializante y proteccionista de desarrollo a otra más aperturista, libre y moderna.

