

ESCUELA DE NEGOCIOS DE VALPARAISO

FUNDACION ADOLFO IBAÑEZ

HACIA UNA
MODERNA ECONOMIA DE MERCADO

DIEZ AÑOS DE POLITICA ECONOMICA

1973 - 1983

PEDRO IBAÑEZ O.

CON LA
COLABORACION DE

ROLF LÜDERS SCH.

338.983

I12h

C.1

UNIVERSIDAD FEDERICO SANTA MARIA



001132
VINA

338.983
I 12 h
c.1

ESCUELA DE NEGOCIOS DE VALPARAISO
FUNDACION ADOLFO IBAÑEZ

HACIA UNA MODERNA ECONOMIA DE MERCADO

DIEZ AÑOS DE POLITICA ECONOMICA
1973 - 1983



PEDRO IBAÑEZ O.

CON LA
COLABORACION DE

ROLF LÜDERS SCH.

El presente texto, escrito entre mayo y julio de 1983, forma parte del libro "CHILE 1973-1983, ENFOQUES PARA UN DECENIO", publicado por el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile. Agradecemos a ese Instituto su autorización para reproducir este estudio en las publicaciones oficiales de la Escuela de Negocios de Valparaíso.

UNIVERSIDAD FEDERICO SANTA MARIA

Deseo expresar mi reconocimiento al ex Ministro de Hacienda Rolf Lüders por su cooperación a este estudio, sin la cual no habría sido posible realizarlo. Cúmpleme, además, dejar testimonio del agrado con que recibí su aporte, no sólo por su amplia y reconocida versación técnica sino, particularmente, por la independencia de sus juicios y por su amable aceptación de los míos.

Pedro Ibáñez O.



INDICE

	Pág.
EL PROGRAMA ECONOMICO ORIGINAL	5
<p>Finalidades rectificadoras, grandes realizaciones y causas de los errores de conducción. Los Fundamentos de las rectificaciones. Euforia y crisis. Deficiencias jurídicas y empresariales. Vigencia del programa realizado.</p>	
ESTATISMO, DETERIORO DEL DERECHO DE PROPIEDAD Y TOTALITARISMO	10
<p>Antecedentes históricos de la crisis de 1973. Chile 1930-1963: el camino que conduce a la subordinación ante el Estado. Sustitución de importaciones, inflación y estancamiento. Chile 1963-1973: revolución y totalitarismo. Proteccionismo. Ultimos pasos de la demagogia. Colusión entre poder político e intereses económicos.</p>	
HACIA UNA MODERNA ECONOMIA DE MERCADO 1973-1981	17
<p>Principios y resultados del "Modelo". El proyecto del Gobierno y las ideas que lo inspiraron. Libertad individual y propiedad privada. Subsidiariedad. Normas Universales. Los "Chicago Boys". La tendencia liberalizadora. Reformas laborales y previsionales. Lucha contra la inflación. Política cambiaria. Balance de los resultados hasta 1981.</p>	
LAS FALLAS EN LA APLICACION DE LA POLITICA ECONOMICA	30
<p>Errores conceptuales, y prácticas que agravaron la crisis de 1981-1983. El endeudamiento ilimitado, como política. Deslumbramiento y perturbación de los empresarios. Inmoderada demanda de crédito. La crisis financiera. Gobierno e intereses sectoriales. Crisis en los sectores productivos. La crisis cambiaria y sus derivaciones políticas. Los caminos de la recuperación.</p>	
BALANCE DEL DECENIO	41
<p>Una crisis mundial. Logros fundamentales. La autoridad necesaria.</p>	
ANEXOS	46
BIBLIOGRAFIA	72

HACIA UNA MODERNA ECONOMIA DE MERCADO

EL PROGRAMA ECONOMICO ORIGINAL

FINALIDADES RECTIFICADORAS, GRANDES REALIZACIONES Y CAUSAS DE LOS ERRORES DE CONDUCCION*

Los fundamentos de las rectificaciones

El decenio del gobierno militar, 1973-1983, acusa una reacción enérgica contra el estatismo que había prevalecido en Chile durante más de cuarenta años. El proceso estatista, acentuado con el correr del tiempo, abarcó en la década anterior al pronunciamiento militar no sólo los campos económico y político, sino que ató la vida de la sociedad a los designios del poder público y al de las ideologías que lo dominaron. Culminó en 1973 con la destrucción de la propiedad privada, el término de la libertad económica y el agotamiento de la democracia.

El nuevo Gobierno reaccionó procurando restablecer la libertad individual, y lo hizo con especial vigor a partir de 1975. Formulada esa libertad en los principios que había proclamado, la estimó indispensable no sólo para emerger de la postración económica sino para afianzar la independencia de las personas.

* Los autores desean dejar constancia de su especial agradecimiento a Jorge Martina Aste, por su valiosa colaboración estadística, y a Sandra Barrueto Fischer, María Eugenia Terragno Merino y Ximena Jáuregui de Cardemil por el paciente trabajo de mecanografía.

Los seis años que transcurrieron desde 1975 a 1981 mostraron éxitos económicos crecientes y, de éstos, los últimos cuatro registraron una tasa de desarrollo sorprendentemente alta (Cuadro N° 1).

Esta expansión se proyectó sobre la vida nacional de múltiples maneras. Rompió la resignada decadencia que había hecho presa del espíritu del país, despertando afanes de renovación y alejándonos del aislamiento, el conformismo y la inercia que nos mantenían estancados. Chile se abrió al comercio internacional y pudo expandir sus vinculaciones con grandes naciones industriales. Vio surgir una nueva clase joven, estudiosa, emprendedora y audaz, aunque inexperta y demasiado segura de sí misma. Los economistas hicieron cabeza en esta nueva sociedad, y sus realizaciones, coincidentes con sus anuncios o proyectos, les otorgaron prestigio y poder crecientes. Llegaron algunos de ellos hasta el punto de sustentar –contra toda certeza histórica– que la solución de las penurias económicas traería aparejada la de nuestros problemas políticos.

Las tendencias de la época actual, marcadas por la primacía que otorga a los valores materiales y a las mediciones económicas, arrastraron al gobierno a transformar su política económica –denominada simbólicamente “el modelo económico”– en la principal política del régimen.

Ella alcanzó importantes éxitos para el gobierno. Sus resultados fueron fruto del funcionamiento libre de los mercados y de la reducción y uniformidad de los aranceles, que al ampliar el ámbito de la competencia, impulsaron un mejoramiento notable de la productividad. El ordenamiento de las finanzas fiscales eliminó los déficit crónicos incontrolables y permitió reducir la inflación a tasas semejantes a las de muchos países industrializados. El restablecimiento del derecho de propiedad, el rol subsidiario del Estado y la dictación de normas generales que no permiten el ejercicio discrecional de la autoridad han devuelto la seguridad jurídica y administrativa a las actividades económicas privadas.

Euforia y crisis

En el curso de estos años se desarrolló en el país un espíritu confiado y optimista que llegó a convertirse en euforia no exenta de irresponsabilidad. En 1981 aparecieron, simultáneamente, quebrantos financieros internos y una recesión mundial. A partir de ese año ambas situaciones se confundieron en una crisis inesperada y veloz.

Los perjuicios provenientes de la recesión mundial pueden ser detectados con facilidad y medidos con precisión. Pero ¿cuáles son los factores internos que habían acelerado, agravado, o determinado esos quebrantos? ¿Había fallado, tal vez, “el modelo”?

Las páginas que siguen intentan responder a estas preguntas, sin perjuicio de adelantar desde ya una simplificada síntesis de nuestra respuesta.

Hubo, claramente, un error de conducción económica de muy graves consecuencias, y éste fue no sólo la absoluta libertad de endeudamiento privado en el exterior, sino los múltiples estímulos que lo impulsaron hasta convertir ese endeudamiento prácticamente en eje de la política oficial durante los últimos años del decenio. El flujo de recursos externos proveniente de éste, ocasionó un marcado deterioro cambiario real a partir de la fijación del cambio en junio de 1979. Agravó los efectos de dicha fijación el hecho de haber sido realizada con prescindencia de la inflación interna imperante. Dos circunstancias adicionales, de origen externo, concurren a acentuar aquel error. Fue una de ellas la extraordinaria liquidez mundial de ese período, desafortunada coincidencia con la aptitud para endeudarse que es parte de la idiosincrasia nacional. Y la otra fue una muy insólita disposición de los bancos internacionales para ofrecer dinero con insistencia, más allá del que se solicitaba o requería, o de la capacidad de pagos del país.

Durante el apogeo de estas coyunturas que originaron un creciente déficit de cuenta corriente, sobrevino la recesión mundial. Afloró en forma inmediata nuestra grave crisis de balanza de pagos.

Una devaluación acompañada de restricciones de variada índole sobrevino inevitablemente. El agobiante endeudamiento interno y externo está, en medida muy importante, pues, en el origen de la disminución de la actividad económica, la cesantía consiguiente y la natural caída del Producto Geográfico Bruto. Dicho endeudamiento lleva implícito, además, un debilitamiento de nuestra independencia política.

Pero esos errores de conducción económica, hoy día obvios, debían ser enfrentados tal como lo han sido: corrigiendo aquella conducción, sin alterar las ideas económicas fundamentales.

Deficiencias jurídicas y empresariales

El análisis de lo acontecido en Chile en los últimos tres o cuatro años muestra la insuficiencia o carencia de una legislación capaz de encauzar y limitar la gestión financiera privada. La necesidad de limitaciones de carácter legal aparece más imperiosa ante comportamientos que, indiscutiblemente, carecieron de un marco ético, de una ineludible autorrestricción.

Es preciso ahondar en esas circunstancias. El uso irresponsable de la libertad, manifestado en este caso en la utilización imprudente de crédi-

tos externos –de dinero ajeno– es, por desgracia y según dijimos, una constante del carácter nuestro. Basta una mirada a la historia patria, particularmente al período de nuestros cien años de inflación, para establecer la periodicidad del fenómeno de riquezas aparentes y súbitas, seguidas de empobrecimientos y lamentaciones.

Otras formas de libertad irresponsable podemos advertirlas, por ejemplo, en cierto tipo de publicidad comercial de esos años de euforia. Tampoco podría decirse que fueron responsables algunos lemas políticos, tales como “hoy vamos bien, mañana mejor”. Tales afirmaciones difundieron la convicción implícita de un progreso automático, esto es, de una concepción mecánica e inevitable del progreso. Esa perspectiva es, además, coincidente con nuestras arraigadas convicciones democráticas, las cuales consideran como cosa obligada y normal que todo progrese. Bastaría para ello, según ese modo de pensar, el impulso de artificios mecánico-legales para eximir de la responsabilidad correspondiente a cada cual, en el buen funcionamiento de la sociedad.

En cuanto a las fallas de comportamiento empresarial, se ha sostenido que obedecerían a falta de experiencia en el manejo de una economía libre. Tal afirmación carece de fundamento sólido. Es efectivo que los elementos mecánicos requieren experiencia para operarlos. Pero el problema existente en el fondo de la crisis que atravesamos –más allá de las fallas de conducción, siempre corregibles– es la constitución moral de la sociedad. Esta habrá de ser más o menos sólida, según las convicciones personales que orientan el buen sentido de las personas y posibilitan su convivencia en sociedad.

Las crisis políticas que se observan en nuestra América criolla no son ajenas a los crecimientos económicos súbitos, realizados sobre insuficientes cimientos culturales. Debemos tener presente, además, que los enriquecimientos repentinos son causa de relajación moral.

Algo de lo anterior alcanzamos a ver y vivir en los breves años en que los chilenos gozamos la sensación de haber logrado insospechada riqueza. Pero los rigores de la crisis, los dolores que ha ocasionado y ocasiona, tienen la compensación no desdeñable de purificarnos de comportamientos indebidos y presuntuosos

Vigencia del programa realizado

Durante los años opulentos, los críticos de las realizaciones económicas del decenio bajaron el tono de su voz, en tanto participaban de las ventajas del sistema. Ultimamente, no sólo ellos, sin también no pocos de

los que lo aplaudían, han hecho oír con diversa justificación sus quejas airadas.

Pues bien, los resultados que muestre la superación de la crisis actual vendrán a resolver la disputa entre quienes proclaman la inconveniencia de las realizaciones económicas del decenio y quienes sostenemos que, una vez enmendados sus errores de conducción —básicamente la sustentación del sistema en el consumo y endeudamiento externos, en lugar del estímulo al ahorro y la inversión— quedarán de manifiesto la eficacia, solidez y perdurabilidad de las concepciones principales del programa.

Del presente estudio se han eliminado deliberadamente los vocablos con resonancias “tecnicistas”. Se ha querido facilitar así su comprensión a personas no iniciadas en materias económicas. Además, tales vocablos se identifican frecuentemente con quienes confieren autonomía y carácter mecánico a los procesos económicos, concepción que difiere de la de los autores de este análisis.

ESTATISMO, DETERIORO DEL DERECHO DE PROPIEDAD Y TOTALITARISMO

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA CRISIS DE 1973

Sólo a partir de los fundamentos y resultados del desarrollo socio-económico del país durante el período 1930-1973 es posible comprender la evolución de la economía chilena durante la última década.

Es sabido que a comienzos de siglo se manifestó en Chile un sentimiento de "crisis moral", basado en la percepción de la "cuestión social", de la "inferioridad económica" y de la carencia de identidad nacional. Este sentimiento explicó la primera elección de Arturo Alessandri Palma en 1920 y la posterior actuación del General Carlos Ibáñez del Campo.

Dichas circunstancias consolidaron el arribo de la clase media al poder político, cuya acción económica se expresa en el "estatismo", tendencia que —a modo de una ideología— comenzó a proyectarse desde 1927. En este ámbito y desde 1930, Chile encaró la doble crisis de la recesión mundial y del quebrantamiento definitivo de la industria salitrera, eje económico del país. Tales acontecimientos acentuaron los profundos cambios sociales y políticos que tenían lugar entonces, y condicionaron fuertemente la conducción económica estatista en las décadas siguientes.

Debe anticiparse que lo ocurrido entre 1963 y 1973 merecerá un análisis separado, pues es consecuencia de lo que aconteció en las décadas anteriores y, a la vez, antesala inmediata de los acontecimientos económicos bajo el régimen militar.

Chile 1930-1963: El camino que conduce a la subordinación ante el Estado

El período 1930-1963 se caracteriza, con matices diversos y bajo distintos y contrapuestos gobiernos, por un estatismo creciente. Este proceso se justificó como una forma eficaz para alcanzar una mayor independencia económica del país y elevar el nivel de vida de la población. La creación de la CORFO en 1939 dio forma institucional a esta política y, además, fortificó eficazmente la creciente labor empresarial que, desde antiguo, realizaba el Estado en Chile. Inicialmente, la CORFO desarrolló pocos e importantes proyectos de infraestructura (electricidad, petróleo, acero, etc.) y posibilitó la creación y desarrollo de numerosas empresas

privadas. Con el correr del tiempo fue adquiriendo una creciente preponderancia en la vida económica nacional.

Simultáneamente, el Estado incrementó durante este período su amplio repertorio de controles económicos. En un comienzo se utilizaron éstos con el propósito de disminuir la vulnerabilidad de la economía ante las fluctuaciones externas y para buscar una mayor igualdad en la distribución del ingreso. Pero esos sistemas de control se enmarañaron cuando el Estado debió establecer otros nuevos para corregir las distorsiones que producían los primeros. Así nacieron sucesivamente los aranceles diferenciados; las licencias de importación; los depósitos previos de importación; los permisos arbitrariamente otorgados; las fijaciones de precios; la limitación al volumen físico de producción; las fijaciones de tasas de interés, y de sueldos y salarios; los tributos con fines de asignación de recursos; los subsidios y los tipos de cambios múltiples, instrumentos todos que supuestamente debían guiar o encauzar la actividad económica según lo proyectaba el Estado. Resaltaron muy pronto las normas discriminatorias y el ámbito cada vez mayor de la discrecionalidad funcionaria, factores que contribuyeron al creciente poder del Estado y a la reducción subsiguiente de la libertad económica de la población.

Paralelamente, el Estado aumentó en forma progresiva los servicios gratuitos o altamente subsidiados que ofrecía a la ciudadanía. Las pensiones de todo tipo, los servicios de salud, educación y vivienda son sólo algunas de aquellas prestaciones que contribuyeron también a que la población dependiera crecientemente del Estado. Este papel providente del Estado respondió aparentemente a un anhelo de justicia distributiva, si bien la demagogia y el interés partidista no fueron en absoluto ajenos a tal proceso. Los estudios sobre dicha materia muestran que gran parte de los beneficiados con estos servicios no fueron precisamente los sectores más necesitados.

Sustitución de importaciones, inflación y estancamiento

En materia estrictamente económica, el período abierto en 1930 se caracterizó por un creciente esfuerzo para sustituir importaciones. Obedeció éste, inicialmente, al deseo de una industrialización acelerada y al de reducir a la vez nuestra dependencia económica del resto del mundo. La inspiración de esa política fue respaldada en la década de 1950 por la CEPAL y particularmente por su director, el economista argentino Raúl Prebisch, con su cuestionada teoría sobre el deterioro de los términos del intercambio.

Dicha política sustitutiva, influida por la depresión mundial y la crisis de Chile hacia 1930, se llevó a cabo mediante inversiones de infraestructura realizadas por CORFO, líneas de créditos orientadas a capitalizar los esfuerzos industriales, y aranceles diferenciados. La reducción de los flujos comerciales internacionales ocasionados por la Segunda Guerra Mundial contribuyeron a la consolidación de este esquema.

Entre 1927 y el término de la Segunda Guerra se completaron las sustituciones fáciles; pero como la tasa de crecimiento resultaba exigua, se estimó necesario establecer protecciones cada vez mayores. Estas se concedieron no sólo mediante aranceles más altos, sino a través de subsidios de la más variada índole, incluyendo un complejo sistema de cambios múltiples que redujo nuestro comercio internacional. Simultáneamente, el esquema arancelario se orientó a prohibir la importación de bienes llamados "suntuarios", a la vez que permitía la libre importación de "bienes esenciales". Se tendió entonces a producir internamente los primeros y a importar los segundos, lo que obviamente constituyó un contrasentido. Estas décadas se caracterizaron también por una tasa de inflación en aumento. Iniciada con un promedio de 5,8% anual para la década de 1930, llegó al 45,4% en 1963¹.

La inflación de ese período refleja, hasta cierto punto, crecientes tensiones por la distribución de un Producto que no aumentaba a tasas adecuadas o, mejor dicho, a las tasas prometidas por las fuerzas políticas gobernantes. Con excepciones menores, la inflación de esa época tuvo su origen en un exagerado crecimiento de los medios de pagos para beneficiar inversiones estatales, inversiones privadas con o sin respaldo de CORFO, y también para financiar déficit fiscales de otro origen.

En todo caso, durante ese lapso se intentaron toda clase de programas anti-inflacionarios que no alcanzaron éxito porque jamás atacaron a fondo y por tiempo suficiente sus verdaderas causas. Las medidas contra la inflación recaían generalmente sobre el sector privado, mientras que el sector público se cuidaba de ser alcanzado por esas políticas rectificadoras. Tuvieron éstas, sin embargo, la virtud de dejar en claro que la inflación siempre está acompañada de un aumento desmedido de los medios de pagos, y que para derrotarla es necesario eliminar las causas que generan esas emisiones.

Finalmente, dicho período se caracterizó por una tasa de crecimiento

¹ Ver Cuadro N° 2, que muestra la evolución de las variaciones del Índice de Precios al Consumidor desde 1930 hasta 1982 y del Índice de Precios al por Mayor desde 1951 hasta 1982.

del Producto Geográfico Bruto de 1,14 por ciento por persona por año². Esta baja tasa de crecimiento se explica, en primer lugar, por la mala asignación de recursos inducida por el proteccionismo y por los variados y artificiosos intentos de control de la inflación. En segundo lugar, este débil crecimiento se debe a la falta de estímulos a la inversión, producto de la reducción del tamaño efectivo del mercado, y consecuencia a su vez del propio proteccionismo. Se debió, además, a la incertidumbre creada por un régimen acentuadamente intervencionista.

Chile 1963-1973: revolución y totalitarismo

Este decenio se caracterizó por el propósito deliberado de romper el marco económico, político y social que mantenía aún el carácter del país, no obstante el debilitamiento progresivo que había sufrido durante las tres décadas anteriores.

A partir de 1963 se deterioró el derecho de propiedad, tan esencial para el funcionamiento de una economía de mercado como para la existencia de una sociedad políticamente libre. La Constitución de 1925 había consagrado la función social del derecho de propiedad. Este se erosionó a partir de la Ley N° 15.020 de 1963, que autorizó las expropiaciones de predios rústicos “abandonados” o “notoriamente mal explotados”, proyecto que fue concebido por la Alianza para el Progreso, a raíz de la decisión del Presidente Kennedy de intervenir la política chilena³. El derecho de propiedad se quebrantó definitivamente mediante la Ley N° 16.640 de 1967, que tuvo por objeto hacer expedita esa reforma agraria inspirada y presionada desde E.E.U.U. El proceso culminó con la Ley N° 17.450 de 1971, que dispuso la nacionalización de las empresas mineras norteamericanas, y que estableció además el dominio estatal sobre los yacimientos mineros. Hacia fines del período, el progresivo debilitamiento de este derecho constituyó un factor importante en la reducción del interés por las inversiones privadas, al punto de que prácticamente desaparecieron en los años de la Unidad Popular.

Dicha fase final se caracterizó también por el quebrantamiento del principio de autoridad. Las huelgas ilegales; las tomas de terrenos, casas, fábricas y propiedades agrícolas; las demostraciones callejeras no autorizadas y el atropello a las personas aumentaron progresivamente a partir

² Ver el Cuadro N° 1, que muestra las tasas de crecimiento del P.G.B. desde 1930 hasta 1982.

³ Covert Action in Chile 1963-1973 U.S. Government Printing Office. Stock number 052-070-03145-0.

de 1965, para pasar a ser hechos de ocurrencia diaria durante el trienio 1970-1973⁴.

Hacia fines del período, el Estado administraba casi la totalidad del sistema financiero; 9.965.900 hectáreas de tierra, que incluía el 48 por ciento de la superficie arable del país; todas las minas grandes, y, con muy pocas excepciones, también las medianas; todas las empresas distribuidoras mayoristas; gran parte del transporte aéreo, ferroviario y marítimo; las grandes empresas de telecomunicaciones y más de 500 industrias.

Esta concentración económica en manos del Estado no obedeció tan sólo a la finalidad programática de desposeer a “los ricos”, sino a la meta inconfesada de controlar las fuentes de empleo para alcanzar el control político de los trabajadores⁵.

Proteccionismo

La discrecionalidad se manifestó particularmente en la sustitución de importaciones, que culminó durante 1973. El arancel promedio llegó a 94 por ciento, el modal a 90 por ciento y el máximo a más de 500 por ciento. Fue prohibida la importación de más del 50 por ciento de los ítems del arancel o se impuso sobre ellos un depósito previo de 10.000 por ciento. Simultáneamente, existieron tantas y tales excepciones que el derecho de internación efectivo promedio no excedió del 14,5%. Las exportaciones, que habían llegado a constituir el 12,78% del Producto en 1963, se redujeron al 9,9% durante el último año de la Unidad Popular.

El período sustitutivo de importaciones dejó una clara lección al país. El mercado chileno resultaba demasiado pequeño para un desarrollo autárquico. Intentarlo, suponía un esquema de proteccionismo acelerado que agotaba a poco andar las posibilidades de crecimiento e implicaba además un uso de los recursos cada vez más ineficiente. Por ello, a fines de 1973, al igual que hoy, la inmensa mayoría de los economistas y empresarios compartieron la opinión de mantener al país abierto al comercio internacional, sin perjuicio de polemizar respecto del nivel y márgenes de los aranceles.

⁴ Ver Cuadro N° 3.

⁵ Lo hizo Fidel Castro cuando en 1959 fue derrotado en la votación de la Confederación de Trabajadores Cubanos por 2.346 votos contra 24 y 260 abstenciones de los comunistas. La ley 647 de noviembre de 1959, otra de enero de 1960 y finalmente la ley 761 de marzo de 1960 supeditaron en forma absoluta los trabajadores cubanos al gobierno.

Ultimos pasos de la demagogia

De este modo el proceso culminó con un Estado hipertrofiado⁶, providente⁷ y empresario, que se caracterizó además por sus normas discriminatorias y el poder discrecional de sus burócratas. Quienes controlaban entonces el Gobierno utilizaron su poder para realizar masivas intervenciones, expropiaciones y apropiaciones de fábricas, minas y propiedades agrícolas, y para racionar bienes y servicios, con el fin último de alcanzar un control de la vida nacional que permitiera el establecimiento de un régimen totalitario. Además, la inflación originada por el creciente déficit fiscal llegó a 605,9% anual.

Así, la demagogia y/o el afán de supeditación de la ciudadanía, sumados al oportunismo de no pocos, logró en cuatro décadas reducir a los chilenos a un grado tal de dependencia del Estado, que en 1973 parecía próximo al advenimiento de un régimen sometido al imperialismo soviético. La reacción espontánea y general en el país frente a tan catastrófica posibilidad se concretó en el pronunciamiento militar del 11 de septiembre de 1973.

Colusión entre poder político e intereses económicos

No cabría terminar esta visión retrospectiva sin destacar la circunstancia talvez más importante, grave y decisiva a que concurrió ese intervencionismo económico que configura el período histórico 1930-1973.

Las decisiones económicas estatales habían crecido de tal modo en intensidad y amplitud que hicieron posible que las agrupaciones políticas llegaran a ser los supremos dispensadores de la riqueza —o pobreza— de un sector, una empresa y hasta de una determinada persona. Durante el lapso indicado se produjeron vastas colusiones entre poder político e intereses económicos que no sólo distorsionaron el curso normal y deseable de la economía, sino comprometieron el prestigio de las fuerzas políticas que impulsaron o participaron en ese proceso. Otros factores que determinaron finalmente la pérdida de poder y la desintegración última

⁶ Ver Cuadro N° 4, que muestra la relación entre el Gasto del Estado y el Producto Interno Bruto para Argentina, Brasil, Colombia, Corea del Sur, Malasia, México, Singapur y Chile, todos países de desarrollo similar, y del cual se desprende que —salvo Malasia— el gasto de Chile tiende a exceder en gran medida al de los demás países.

⁷ Ver Cuadro N° 5, que muestra la importancia alcanzada ya durante 1971-72 por la función social del fisco.

de tales fuerzas, lo constituyeron la penetración soviética, y el mismo oprobio que trajo consigo el favoritismo o la persecución nacidos del intervencionismo.

Así también el comportamiento ambiguo o pragmático de vastos sectores empresariales que se proclamaban políticamente "independientes" fue factor decisivo de la corriente que los arrastró, hacia 1973, a la extinción de la libertad económica. Igualmente, los partidos llegaron, por su apasionado ideologismo, hasta el agotamiento del sistema político democrático.

Al momento de producirse el pronunciamiento militar, el país se encontraba con una economía estancada (el PGB decreció durante 1973 en un 5,6 por ciento), con desatada inflación, un Estado hipertrofiado y desfinanciado (el fisco gastaba el 44,9 por ciento del PGB durante 1973, y el déficit era equivalente al 24,7 por ciento de ese Producto), y con un comercio internacional muy reducido. Las fijaciones de precios y otros controles sobre bienes y servicios hacían florecer racionamientos, mercado negro, acaparamientos y colas. Se había producido en la práctica el colapso económico total.

HACIA UNA MODERNA ECONOMIA DE MERCADO 1973-1981

PRINCIPIOS QUE INSPIRARON EL "MODELO" Y SUS RESULTADOS

El proyecto del Gobierno y las ideas que lo inspiraron

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

Libertad individual y propiedad privada

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

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

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

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

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

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

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

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

Subsidiariedad

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

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

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

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

Normas Universales

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

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

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

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

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

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

Los “Chicago Boys”

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

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

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