

## EL "MODELO CHILENO": CONCLUSIONES Y ENSEÑANZAS

Stefan de Vylder.



Los diez años de experimento neoliberal en Chile han cambiado al país profundamente. Cuando se trata del cambio social que ha tenido lugar, puede decirse que el régimen ha tenido cier éxito. A pesar del descontento popular generalizado, las "reformas" y "modernizaciones" han podido aplicarse de una manera ofensiva y sistemática, sin que ninguna fuerza en la sociedad haya podido detenerlas. Sólo en 1983, cuando la crisis del modelo se agudizó y la oposición, por primera vez después del Golpe Militar, logró iniciar una ofensiva política en contra del régimen, el gobierno se vió obligado a ceder en materias importantes.

Una conclusión clara de lo sucedido en Chile es que un cambio social y económico de este carácter, con altos costos sociales y con consecuencia negativas para la gran mayoría de la población, habría sido imposible de aplicar en condiciones democráticas. El "modelo chileno" supone represión.

Aquí hay un problema. El modelo es incompatible con un régimen democrático; pero por otro lado, el buen funcionamiento de una "economía social de mercado" exige un flujo de información que no distorsione ni la verdad sobre la situación económica actual, ni las expectativas sobre el futuro. Como Pinochet y los Chicagos boys no han podido permitir el libre intercambio de ideas y de información, se han engañado a sí mismo y a muchos de los demás (ver también enseñanza N° 14 aquí abajo). Esta es una contradicción fundamental: una aplicación sistemática y coherente del modelo neoliberal es incompatible con un régimen democrático, y también con un régimen dictatorial. El modelo es, en fin, incompatible consigo mismo.

Otra conclusión de los acontecimientos po-

líticos del último decenio es que una dictadura militar, combinada con políticas económicas neoliberales, puede aplastar a un pueblo por mucho tiempo, -pero no, por cierto, eternamente.

En lo que se refiere al desarrollo económico -o, mejor dicho, a la falta de tal desarrollo- la conclusión más fácil sería que el período entre 1973 y 1983 ha significado una tragedia económica y social para el pueblo chileno; pocos cuestionarían ahora esta conclusión básica. Sin embargo, hay muchas opiniones distintas sobre la división de la responsabilidad por este desastre.

Algunos siguen echando una gran parte de la culpa a la caótica situación económica que dejó el gobierno de la Unidad Popular. Esta explicación tiene poca credibilidad. Es cierto que es difícil bajar, sin costos sociales, una inflación desde los niveles que tenía en 1972 y 1973 a una tasa manejable. La recesión de los años 1973-75 es explicable. Pero no puede justificar una crisis de la magnitud que se vió en Chile. Tampoco tiene justificación alguna la muy desigual distribución de los costos sociales de la recesión. Y cualquier intento de responsabilizar al gobierno de Allende por el perverso ciclo económico de 1977-84 no es sólo cínico, sino también erróneo.

Conviene también destacar que durante los turbulentos años de la Unidad Popular no se produjo -a pesar del gran caos que hubo- ni la destrucción física del aparato productivo, ni el gigantesco endeudamiento extranjero, que han tenido lugar en los últimos años. Las perspectivas económicas para el futuro son hoy en día mucho peores que en septiembre de 1973.

Un poco más realista es la explicación basada en factores externos. Algunos voceros de la Junta, incluyendo El Mercurio, sostienen, como hemos visto anteriormente, que Chile simplemente tuvo mala suerte con la coyuntura internacional, pero que el modelo supo enfrentar las adversas condiciones externas con más éxito que cualquier otro modelo económico (1).

Es cierto que Chile tuvo mala suerte, en particular con los bajísimos precios del cobre en los últimos años. Siendo un país importador de petróleo, Chile también ha sufrido las alzas de los precios del petróleo, que empezaron justo cuando la Junta Militar to-

(1) Ver, por ejemplo, Augusto Pinochet, en marzo de 1984: "La crisis internacional de 1981 golpeó con particular fuerza a América Latina y, dentro de la región, a Chile más que a ningún otro país... Sin embargo, en medio de esta crisis generalizada y frente a desafíos mayores que los enfrentados por otros países de la región, el nuestro logra resultados mayores en índices de crecimiento ( ) y baja inflación. Pero, lo más importante, es que Chile ya ha iniciado su recuperación, en tanto que la mayoría de las naciones del continente no logra aún detener su caída". (Mensaje Presidencial a la Nación el 11 de marzo de 1984).

mó el poder. El desarrollo de los términos de intercambio ha sido muy desfavorable para Chile. Tendencias proteccionistas en Europa y EE.UU. han creado problemas de acceso a mercados para algunas exportaciones chi lenas. También ha habido, después de la bonanza financiera de la segunda mitad de la década 70, un alza del precio del dólar y de las tasas reales de interés internacionales. Estos y otros cambios que han tenido lugar en los mercados internacionales de capitales tuvieron, obviamente, efec tos negativos para Chile. Sin embargo, el fuerte endeudamiento anterior no se explica por mala suerte, sino por malas políticas y por una falta total de precaución.

Es difícil hacer un balance de la importancia relativa de factores externos e internos, especialmente cuando uno considera la inevitable interacción entre los dos tipos de factores. No pretenderé adivinar cómo habría sido el resultado si la política económica hubiese sido aplicada bajo circunstancias externas más favorables; sólo concluir que la coyuntura internacional llegó a ser desfavorable, y que el momento histórico de hacer un experimento neoliberal en Chile fue mal elegido. Tal vez esté más cerca de la verdad el ex biministro Rolf Luders, que afirmó, en la mitad de la crisis de 1981-83, que los problemas económicos que afectaban a Chile se debían en una tercera parte a fac tores externos, y en dos terceras partes a fallas internas. Supongamos, por falta de conjeturas más confiables, que fue así.

Prevalece, entonces, la pregunta: ¿fue el modelo el que falló, o simplemente fue mal aplicado? Aquí también es difícil ser categórico. Hubo errores de incompetencia, pero muchas de las tonteras que se hicieron -la gran mayoría, en mi opinión- se debieron fundamentalmente al modelo mismo. Las 15 enseñanzas que aparecerán al fi nal como lecciones del modelo son esencialmente de este último tipo; es decir, dicen relación con algunos conceptos básicos del neoliberalismo: el monetarismo, el principio de la subsidiariedad del estado, el dogmatismo de la apertura hacia el exterior, etc.. Como no hay un solo neoliberalismo -ni siquiera un solo monetarismo- en el mundo, estas lecciones se refieren a la versión chilena del neoliberalismo; cada lector podrá sacar sus propias conclusiones respecto a la validez de estos puntos para una crítica general al neoliberalismo.

Pero hay también fallas en las políticas económicas en Chile que no tienen nada que ver con el neoliberalismo. Aquí me refiero principalmente a la política cambiaria entre mediados de 1979 y mediados de 1982. A pesar de los intentos de justificar la fijación del dólar con referencias a un enfoque muy particular de la teoría monetarista de la balanza de pagos -el mecanismo internacional del "ajuste automático", etc.- esta desviación de la doctrina neoliberal se debió en parte a la obsesión anti-inflacionaria del equipo económico y, princi palmente, a factores políticos: la hegemonía del sector financiero, fuer temente endeudado en dólares, en el interior del régimen. Como hemos vis to en varias ocasiones, hay otros ejemplos de errores cometidos en la conducción económica que no obedecen a creencias doctrinarias.

Sin embargo, estos errores aparecen, en comparación con los relacionados con el dogmatismo del modelo mismo, como de menor importancia; tal vez se pueda sugerir, parafraseando a Rolf Luders, que las fallas internas que han conducido al fracaso económico se deben en una tercera parte a una mala aplicación del modelo, y en dos terceras partes al modelo mismo.

Veamos ahora, finalmente, cuales son las principales enseñanzas de la última categoría que pueden extraerse del experimento neoliberal en Chile bajo Pinochet y los Chicagos boys.

1.

Es posible disminuir el déficit fiscal y la inflación con ayuda de un programa de estabilización de inspiración monetarista. Pero puede tomar mucho tiempo, y el mayor efecto inicial de una política monetarista restrictiva en épocas de alta inflación puede ser un ajuste de las cantidades antes que de los precios. En una palabra: estanflación.

Una política de austeridad monetaria destinada a bajar la demanda puede también tener un fuerte efecto contractivo por el lado de la oferta, a través de una violenta alza del costo de créditos, prolongando así el período con inflación más estancamiento.

Otra conclusión relacionada con la política monetarista anti-inflacionaria de 1973-75 es que la distribución de los costos sociales de una recesión de este tipo es muy desigual; los costos recaen principalmente sobre los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad.

2.

El "modelo chileno" se caracterizó, incluso durante su época de auge y consolidación, por un altísimo desempleo. Aún después de cinco años de crecimiento, la cesantía superaba, en 1981, el 15% de la población económicamente activa, y el subempleo y la marginalización del mercado de trabajo regular abarcaban grandes sectores de la población. La asimetría que caracteriza el comportamiento coyuntural del mercado de trabajo en Chile durante el experimento neoliberal se refleja en dramáticos aumentos de la cesantía en períodos de crisis, y bajas muy paulatinas de la desocupación en tiempos de recuperación económica.

La "teoría microeconómica del desempleo" puede ser rotundamente refutada en Chile 1973-83. Otra conclusión, un poco más sorprendente, es que los fuertes aumentos del costo de capital -que fueron sólo en parte compensados por bajas de los precios de maquinaria e insumos importados- no parecen haber traído consigo un mayor uso de tecnologías intensivas en mano de obra.

3.

Las ganancias en eficiencia microeconómica, o sea a nivel de las empresas, que indudablemente han sido obtenidas en diversos sectores de la economía -entre otras razones como consecuencia de la creciente disciplina de trabajo, despidos masivos de personas de edad y de fuerza de trabajo "no rentable", la abolición de medidas estatales de apoyo selectivo a sectores problemáticos, liberalización del comercio exterior y una aguda competencia internacional- en muy poco han beneficiado al asalariado. Más bien parece que las ganancias de productividad de algunos sectores han contribuido a agudizar aún más la crisis ocupacional.

Las grandes fortunas que se han acumulado en manos de un reducido número de personas vinculadas a los "grupos económicos" se han quedado allá, o en cuentas bancarias extranjeras. La famosa teoría del "chorreo" no se ha confirmado, en absoluto, durante el experimento neoliberal en Chile.

4.

La hipótesis de los economistas del gobierno de poder llegar a precios "no distorsionados", o sea precios de "equilibrio a largo plazo" en la teoría neoclásica, a través de una liberalización casi indiscriminada de la economía, no se ha visto confirmada en Chile. Los precios claves de la economía -principalmente el precio del trabajo, o sea, los sueldos reales, el precio del capital, o sea la tasa de interés, y el precio de las divisas, o sea el tipo de cambio- se han caracterizado, contrariamente a los supuestos de Chicago, por fuertes desequilibrios durante todo el período 1973-83. En estos mercados se observa también una especie de asimetría en el ajuste de precios; un "shock" produce fácilmente una gran desviación hacia un precio altamente desequilibrado, mientras que el acercamiento a niveles más equilibrados suele ser más lento.

Como indicara anteriormente, algo parecido sucede, en una forma tanto o más espectacular, con las cantidades: niveles de producción, empleo, flujos de créditos y emisión monetaria, para tomar los ejemplos más destacados de esta asimetría.

5.

Los conceptos de "neutralidad" del Estado, y "libre competencia", conducen, entre otras cosas, a una acentuación de la desigualdad de la sociedad. Si la sociedad se caracteriza, como siempre lo ha hecho la sociedad chilena, por una gran desigualdad económica, política y social, la pasividad del Estado y la libertad económica conllevan una concentración fortísima del poder económico. El concepto neoli

beral significa, en este contexto, la libertad del zorro en el gallinero.

6.

La "economía social de mercado" no ha podido aumentar la cuota de ahorro e inversiones; en realidad, ha habido, durante todo el período del régimen militar, una prolongada crisis de acumulación en todos los sectores productivos de la economía (ver también enseñanza N° 7 abajo).

La inversión bruta, medida como porcentaje del P.G.B., era apenas un 15 por ciento en los años 1973-83 como promedio, lo que corresponde aproximadamente a la tasa de inversión en la década 1960. Sin embargo, una gran parte de la inversión bruta ha sido financiada con un déficit de la cuenta corriente, e importación de capital. O, dicho de otra manera: la tasa de ahorro interno ha disminuido en forma notable, a pesar de los fuertes estímulos al ahorro -como la alta tasa real de interés- que han habido. El promedio de ahorro nacional bruto era sólo un 10,5 por ciento entre 1973 y 1982.

A la crisis de ahorro e inversiones del momento habría que agregar que la destrucción de capital físico -y, ciertamente, de capital humano- ha sido significativamente mayor en el período 1973-83 que durante años normales, como consecuencia de la rápida reestructuración de la economía.

7.

El carácter de las inversiones ha sido diferente al de períodos anteriores, observándose una tendencia a las inversiones especulativas, comerciales y financieras, a menudo a corto plazo. Un síntoma -y una consecuencia- de la falta de inversiones productivas es la drástica baja del peso de los sectores productores de bienes, cuya participación sectorial en el P.G.B. disminuyó de un 54.5 a un 39.8 por ciento entre 1974 y 1982.

Las altas tasas de interés han desalentado las inversiones de largo plazo, al mismo tiempo que han traído consigo grandes ganancias para el sector financiero, y en particular para los que tenían acceso al mercado de capital internacional. En pocas palabras, en los años 1975-82 se ganó "dinero por dinero", antes que por inversiones productivas. En 1983, ni siquiera eso fue rentable.

8.

La caída de la inversión del sector público en la infraestructura física del país, y en los sectores de salud, educación, etc., han sido compensadas en forma muy limitada con las inver



tajas comparativas naturales, pero hay también ventajas comparativas adquiridas, y la obsesión del equipo económico con las primeras significó un empobrecimiento productivo y técnico del país que costará mucho tiempo recuperar.

Paradójicamente, la liberalización del comercio exterior no condujo a un aumento de la importancia relativa del sector de transables, cuya participación en el P.G.B. ha bajado notablemente en comparación con el peso que tenía en los años 60.

11.

Los conceptos claves del neoliberalismo sobre la eficiencia de la empresa privada y la intrínseca ineficiencia del sector público no se han confirmado en Chile entre 1973 y 1983. Los errores de juicio de la empresa privada han sido gigantescos, y visibles en todas partes: "caracoles" vacíos y supermercados abandonados, tremendos stocks de viviendas suntuarias sin vender, montañas de productos importados sin compradores, el caso CRAV y quiebras masivas en todos los sectores económicos, etc.. En pocas palabras: pésimos negocios de gran parte de la empresa privada.

El caso más espectacular lo constituye el derrumbe del sistema financiero y, como consecuencia, de los más importantes -y eficientes, decía el gobierno- grupos económicos del país. Como un hecho irónico, para los defensores de la eficiencia siempre superior de la empresa privada, salta a la vista la situación económica positiva del único banco estatal del país, el Banco del Estado. Cuando en diciembre de 1983, la cartera mala (cartera vencida más cartera vendida al Banco Central) de todos los bancos nacionales llegó a un promedio de 161% sobre el capital más reservas, el Banco del Estado tenía sólo un 22% de cartera mala, el porcentaje más bajo de toda la banca nacional.

Paradójicamente, la gestión de muchas empresas estatales ha mejorado notablemente bajo la conducción de los mismos -y eficientes, decía el gobierno- grupos económicos del país. Como un hecho irónico, para los defensores de la eficiencia siempre superior de la empresa privada, salta a la vista la situación económica positiva del único banco estatal del país, el Banco del Estado. Cuando en diciembre de 1983, la cartera mala (cartera vencida más cartera vendida al Banco Central) de todos los bancos nacionales llegó a un promedio de 161% sobre el capital más reservas, el Banco del Estado tenía sólo un 22% de cartera mala, el porcentaje más bajo de toda la banca nacional.

12.

La política económica llevada a cabo desde 1973 trajo consigo un cambio marcado en la estructura productiva y la estructura de clases de Chile. La liberalización del comercio exterior, el proceso de privatización, los cambios en la distribución del ingreso y del patrimonio y con ello la nueva orientación de la demanda, los cam-

bios drásticos en los precios relativos de bienes y factores de producción que han tenido lugar, etc., han contribuido a una profunda reestructuración de la economía, cuyos rasgos más sobresalientes, como la baja del sector productivo, ya se señaló anteriormente.

Las variaciones en la estructura del empleo han sido también grandes. Como ejemplo puede nombrarse que la participación del sector industrial en la ocupación total ha disminuido del 20% en 1973 a menos del 13% en 1983. Según la encuesta del Instituto Nacional de Estadísticas de agosto-octubre de 1983, un 41.1% de la población ocupada estaría trabajando en "servicios comunales, sociales y personales", y todo el sector de servicios habría llegado a absorber un 67.5 por ciento de la población económicamente activa.

La nueva estructura de clases que se ha desarrollado en Chile en los últimos años es, en resumen, bastante diferente de la existente anteriormente. El empleo en los sectores productivos ha disminuido tanto relativa como absolutamente, y desde el punto de vista político y sindical, los cambios ocurridos son de suma importancia. El "proletariado clásico" de trabajadores industriales en grandes empresas, mineros, y obreros de la construcción -que nunca fue muy grande en Chile- ha bajado mucho de peso, lo que dificulta el trabajo sindical, y representa un desafío para cualquier intento de cambio económico, político y social.

La estructura de clases que existe actualmente se caracteriza, entre otras cosas, por una atomización de grandes contingentes de trabajadores tradicionalmente bien organizados que ahora se han convertido en desempleados, o se han visto obligados a arreglarse las con trabajos ocasionales en el sector de servicios. En este último sector se ha producido una creciente heterogenización, igual que entre las llamadas "capas medias", y un desplazamiento de empleados públicos hacia la empresa privada: servicios financieros y de consultoría, "marketing", publicidad, computación, etc. y especialmente, hacia el comercio y servicios personales: vendedores callejeros, lustrabotas, taxistas, trabajadores de cuenta propia en el sector urbano informal, etc..

Aparte de los efectos políticos que conllevan estos cambios -y las tragedias personales que se esconden detrás de muchos de ellos- el desarrollo estructural del empleo demuestra, nuevamente, cómo el énfasis neoliberal en la eficiencia microeconómica ha significado una ineficiencia inusitada en el uso global de los recursos del país.

13.

La mayor concentración de ingresos y riquezas que tuvo lugar después de 1973 dió origen a un patrón de consumo que en gran medida estuvo dirigido hacia artículos suntuarios e importados. Esta tendencia fue reforzada por una variación importante de los precios relativos a favor de la importación como consecuencia de la liberalización

del comercio exterior y, entre los años 1979 y 1982, por el establecimiento de un cambio fijo respecto al dólar. El "modelo chileno" ha sido más favorable para el consumo que para la producción, y más favorable para los importadores que para los productores nacionales.

14.

En una dictadura como la que requiere la aplicación del "modelo chileno", las empresas y el público en general arriesgan ser informados de la situación económica y de las perspectivas futuras de manera errada. El control del régimen sobre la información y todos los medios de comunicación importantes lleva a un reforzamiento de las oscilaciones coyunturales. Durante el período aquí estudiado, tanto la política económica del gobierno como las expectativas empresariales han tenido un carácter netamente procíclico.

Cuando imperan buenos tiempos, la propaganda oficial puede interpretarse demasiado al pie de la letra, y las inversiones y el consumo aumentan más rápidamente de lo que sucedería si todos los que toman decisiones tuvieran acceso a evaluaciones alternativas. En tiempos de crisis, en cambio, la desconfianza hacia las versiones arregladas del régimen es tan grande, que los rumores exagerados y alarmistas sustituyen la discusión objetiva, y la recesión se agrava aún más. En esta situación se encuentra la economía chilena desde hace un par de años.

Ahora será muy difícil para el régimen militar recuperar la confianza en la política económica que creó en los círculos empresariales inmediatamente después del golpe, y durante los años triunfalistas. Muchos agricultores, empresarios de la construcción, comerciantes e industriales se sienten ahora profundamente engañados, al igual que muchísimos consumidores endeudados. Como el gobierno militar ya no tiene el pretexto que usó durante la crisis anterior -"el desastre de la Unidad Popular"- la pérdida de credibilidad del modelo de Chicago aparece ahora como irreversible.

15.

La vulnerabilidad que se ha creado en el sistema económico en Chile desde 1973 parece ser mayor que la que podría haber habido bajo estrategias alternativas. No es por casualidad que, en el breve lapso de 1973 a 1983, el país haya sufrido dos de las tres peores crisis económicas de todo este siglo.

En comparación con los otros países latino americanos, que también se han visto enfrentados a coyunturas desfavorables en los últimos años, el caso chileno se destaca por sus retrocesos particularmente violentos.

A esta vulnerabilidad de la economía chilena contribuye, aparte de lo dicho anteriormente sobre el rol de las expectativas, la extrema apertura hacia el exterior tanto en el flujo comercial como en el de capitales, y la pasividad macroeconómica de un gobierno que cree en ajustes automáticos. Además, cuando estos últimos no resultan, interviene con una precisión procíclica que asombra. Conviene recordar que cuando la consigna oficialista era "lo mejor que puede hacer el gobierno es no hacer nada", el resultado fue desastroso, pero cuando el gobierno sí ha hecho algo, el efecto ha tendido a ser desestabilizador. El impacto desestabilizador ha sido reforzado por la tradicional actitud procíclica de los banqueros internacionales, que suelen aumentar los créditos cuando el flujo ya es abundante y cortar los créditos cuando la crisis de la balanza de pagos ha llegado a ser aguda.

Además está el hecho que, en el Chile neoliberal, las tasas de interés domésticas aumentan sensiblemente con pequeñas variaciones en la oferta de dinero, o en el ritmo de crecimiento de la emisión monetaria. El resultado de esto es que una política restrictiva de inspiración monetarista provoca fácilmente un "shock" en las tasas de interés internas, con serias repercusiones para toda la economía. La falta de regulación alguna de la tasa real de interés ha acentuado no sólo las ganancias del capital financiero, sino además las recesiones.

Para finalizar, con no algo menos importante: una expansión de las "fuerzas libres del mercado" en casi todos los sectores de la sociedad debilita seriamente los estabilizadores automáticos de la economía. En la ausencia de un sector público fuerte y relativamente insensible a las coyunturas, una recesión en el Chile actual provoca no sólo una serie de quiebras en la industria, comercio, construcción, etc., sino que también trae consigo disminuciones de la producción, e incluso quiebras, en sectores como jardines infantiles, educación, salud, recolección de basura, cementerios, etc.. Las "soluciones" neoliberales orientadas hacia el mercado y el autofinanciamiento, cuando se trata de dichas actividades, no sólo refuerzan las injusticias y desigualdades en la sociedad, sino que tienden también a acentuar la sensibilidad coyuntural, y la vulnerabilidad de la economía en su totalidad.

