

EL FRACASO DEL NEOLIBERALISMO EN CHILE

Patricio Meller*

I. INTRODUCCION

Hay tres explicaciones de distinta naturaleza que circulan hoy en día con respecto al fracaso del Modelo Económico que ha estado vigente en Chile desde 1974 hasta la fecha. La primera explicación sostiene que lo que falló ha sido el Modelo mismo, vale decir que el Modelo económico en cuestión no sirve para Chile. La segunda explicación plantea que la falta estuvo en la aplicación del Modelo. En otras palabras, el el Modelo económico es bueno, pero se puso en práctica de una manera muy dogmática y se cometieron serios errores de aplicación como por ejemplo, la fijación del tipo de cambio en 39 pesos por dólar durante casi tres años. La tercera explicación culpa de los agentes económicos chilenos del fracaso; los empresarios y banqueros chilenos no estuvieron a la altura y no entendieron el modelo.

Los partidarios de la segunda y de la tercera explicación, implícita

*/ *Patricio Meller, es ingeniero civil de la Universidad de Chile, doctorado en Economía en la Universidad de California, Berkeley, y en la actualidad es investigador de Cieplan.*

o explícitamente creen que el Modelo económico que se aplicó en Chile no tiene fallas; más aún, ante cualquier divergencia que hubiera entre el Modelo y la realidad, la que estaría mal sería la realidad y no el Modelo, por cuanto éste es la Verdad misma, es la Verdad absoluta.

Este artículo va estar centrado en la primera explicación, es decir, se va a explicitar qué es lo que fracasó del Modelo económico y qué lecciones se han aprendido para el futuro. Para hacer este análisis resulta conveniente definir los elementos básicos del Modelo económico. En términos sintéticos, es un modelo capitalista con empresas privadas y con un sistema de *laissez-faire* completamente integrado a la economía mundial; un sistema económico de economía privada con mercados libres, libre-comercio, libre movilidad de capitales financieros, con reglas neutras y mecanismos automáticos que resuelven cualquier problema económico. Veamos separadamente cada uno de estos elementos.

II. ROL DEL SECTOR PRIVADO Y DEL SECTOR PUBLICO

A. Principios básicos del Modelo económico para la definición de roles.

1. El sector privado sería el principal y eventualmente (este sería el ideal) el único agente productor. La empresa privada y la iniciativa personal constituirían el motor del crecimiento económico.

2. El Estado y las empresas públicas eran, por definición, ineficientes en lo económico. En consecuencia, una menor participación del sector público en la actividad económica implicaría un incremento de bienestar para la sociedad.

El ideal sería que el Estado sólo se dedicara a resguardar la ley y el orden y que se abstuviera de intervenir en la cuestión económica. Es así como se impulsa el programa de privatización total de la economía y se habla de que hay que privatizar los caminos, los bosques, las playas, la gran minería, la salud, la previsión social, la

educación, etc.

3. En su comportamiento económico, el sector público tiene que someterse a dos reglas básicas:

Eliminación total del déficit fiscal y total autofinanciamiento de todas las empresas públicas. Esto se consideraba vital para acabar con la inflación.

Reducción al mínimo del endeudamiento externo. De esta manera se eliminaría el problema de crisis de Balanza de Pagos que es tan tradicional en la economía chilena.

4. Había tres reglas para el sector privado.

Regla darwiniana. Para producir había que ser eficiente, y sólo las empresas ineficientes iban a desaparecer; más aún, era bueno para la economía que quebraran las empresas ineficientes.

Tanto las ganancias como las pérdidas de las empresas privadas serían privadas. Esto es, bajo ninguna circunstancia el Estado iría al rescate de las empresas privadas en dificultades; o, como se dijo reiteradamente, no se aceptaría el principio de que las empresas privadas "privatizaran sus ganancias y socializaran sus pérdidas".

El sector privado podía endeudarse cuanto quisiera, ya fuera en el interior o en el exterior; este era un problema de exclusiva responsabilidad del agente económico que solicitaba los créditos. ¿Por qué y para qué debía intervenir el Estado? Si una empresa privada tomaba un crédito externo, sabía lo que hacía, y el costo de dicho crédito era algo que se había incluido en el cálculo de la rentabilidad del proyecto de inversión que sería financiado por el crédito. Luego, el endeudamiento externo del sector privado no constituía un problema del cual hubiera que preocuparse, sino que, por el contrario, era una evidencia concreta de la gran cantidad de proyectos rentables que existía en Chile y que los empresarios chilenos estaban aprovechando.

En síntesis, se aplicó la receta pendular, y de pensar, como se creía en el período 1970-1973 que todas las tareas económicas las tenía que hacer el Estado, el Modelo económico de 1974-1983 llevó a la economía chilena al otro extremo en que el Estado no debía hacer nada, donde lo que hiciera el sector privado, fuera lo que fuere, redundaría en un incremento del bienestar nacional.

B. Resultados observados

1. No sólo el sector público se puede equivocar; también se equivoca el sector privado. Los caracoles comerciales vacíos son un monumento a los errores del sector privado. En realidad, la magnitud de las equivocaciones que ha tenido el sector privado es de una envergadura tal, que incluso es probable que superen una cuantificación de los errores que haya podido cometer el sector público en estos últimos 20 años.

Pero surge una gran interrogante: ¿por qué se equivocó tanta gente?, ¿por qué tantos empresarios y agentes económicos diversos cometieron tantos errores?. Cuando un número tan grande de agentes económicos se ha equivocado sistemáticamente, parecería evidente que la responsabilidad de lo que sucedió estaría más ligada al Modelo que se implantó que a las personas.

2. No es en absoluto efectivo que la quiebra de una empresa ineficiente implique automáticamente un incremento del bienestar económico. Una quiebra de una empresa produce de inmediato la pérdida de las fuentes de empleo y de ingreso tanto de trabajadores como de empresarios. Además, la reabsorción de las personas cesantes no es algo ni simple ni trivial como pareciera sugerir el modelo teórico de pizarrón; el mundo real es bastante más complejo.

No es bueno que quiebren las empresas, pero tampoco es bueno que la economía funcione con empresas ineficientes. Entonces, de alguna forma habría que tratar que las empresas ineficientes se transformen en eficientes; eso es al menos lo que se hizo en Japón

con el respaldo del Estado.

3. El endeudamiento externo del sector privado no es un problema de responsabilidad exclusiva de aquellos agente económicos privados que solicitan dichos créditos. Estamos viendo hoy día que eventualmente será el Estado de Chile el que va a terminar avalando y respondiendo por toda la deuda privada externa.

4. Una vez más será "Moya" quien va a terminar pagando la cuenta. Si bien las ganancias se privatizaron, se van a socializar las pérdidas.

La moraleja, un tanto obvia, es que Chile tiene que ser necesariamente una economía mixta en que tanto el sector privado como el Estado tienen un rol importante que jugar. Los sistemas polares con valores 0 y 1 para los roles económicos del sector privado y público, sin importar a quién se le asigna el 0 y el 1, están condenados al fracaso.

III. SISTEMA DE MERCADOS LIBRES

A. Principios básicos

1. El sistema de mercados con precios libres es el mecanismo que asigna los recursos productivos de la manera más eficiente. Esto es efectivo, pero una asignación eficiente de los recursos no tiene nada que ver con una distribución más equitativa de los bienes o una distribución más equitativa de las oportunidades. Es así, como lo señala el famoso economista norteamericano Paul Samuelson, que es muy posible que se produzca leche de manera muy eficiente, pero que ésta "se la tomen los perros de los ricos y no los hijos de los pobres".

El objetivo de la eficiencia ha ocupado permanentemente el lugar primordial en el Modelo económico aun cuando ello haya implicado un deterioro de la distribución del ingreso. Esto último se dijo incluso de manera explícita cuando en clases televisivas de Econo-

mía se decía que primero había que hacer crecer la torta, y que cuando ésta fuera más grande, entonces se repartiría mejor. En otras palabras, el primer objetivo sería el crecimiento económico, y el problema de la distribución del ingreso quedaría pendiente para el futuro.

2. No existe el control de precios. Los precios tienen que determinarse por la libre interacción entre la oferta y la demanda, y esto es válido para todos los mercados de la economía.

3. El principio de la libertad económica. La libertad económica implícita o explícita en el sistema de mercados libres plantea que los agentes económicos escogen libremente entre una amplia y variada canasta de bienes. Aun más, el consumidor es el rey por cuanto lo que él escoge libremente para consumir determina lo que el sistema económico va a producir.

El único detalle en el planteamiento anterior, es que para que el consumidor pueda hacer uso de esta libertad económica, tiene que tener dinero. En esta llamada "democracia económica" se vota con pesos, un peso es igual a un voto; en consecuencia, el que tiene más pesos, tiene más votos, y el que no tiene dinero, no vota.

Lo que llama la atención es que los economistas de Chicago que son tan partidarios de la "democracia económica" no sean tan partidarios de la "democracia política" en que cada persona tiene un voto.

4. Desde el punto de vista teórico, para que un sistema de mercados funcione de manera (competitivamente) eficiente es requisito importante la atomicidad, es decir, que haya muchos compradores y vendedores en un mismo mercado.

Este principio de la atomicidad se aplicó de manera muy selectiva. En efecto, constituye uno de los pilares del Plan Laboral, pues produce la atomización de los sindicatos. Supuestamente, un mercado laboral más atomizado va a asignar más eficientemente el factor

trabajo; pero, al mismo tiempo, para nadie puede escapar inadvertido el hecho de que la existencia de muchos sindicatos chicos se traduce en un poder de negociación económica y política muy bajo. En cambio, cuando se estimuló y justificó la existencia y crecimiento de los grupos económicos se olvidó la existencia del principio de atomicidad.

B. Resultados observados

1. El uso del mercado para resolver todos los problemas de la economía se llevó demasiado lejos. Simplemente es una aberración utilizar el mercado para que resuelva lo que sucede con los bienes de tipo social como la salud, la educación y la vivienda para familias de bajos ingresos.

2. Por otra parte, para una economía como la chilena, que había vivido permanentemente con controles de precios, el sistema de precios libres funcionó de manera bastante adecuada para la gran mayoría de los bienes. La oferta y la demanda funcionaron bien en la determinación de los precios de los bienes industriales, insumos, respuestos, maquinaria, etc. Las excepciones son pocas y podría mencionarse aquellas relacionadas a ciertos productos agrícolas básicos, en que debido a su naturaleza inherentemente inestable, requerirían de una solución *ad hoc*.

Otro caso especial lo constituyen los monopolios naturales productores de bienes de utilidad pública como luz, agua, etc. Los precios de dichos monopolios son regulados por el Estado en la mayoría de los países desarrollados. A este respecto, el sistema de tarifado debiera considerar de alguna forma el hecho de que si una familia de bajos ingresos no puede pagar un consumo mínimo de luz o agua, simplemente no se le puede cortar el suministro de luz o agua; ¿cómo se las arregla para vivir una familia sin luz o agua en esta década del 80 del siglo XX?

3. El sistema de mercados libres fracasó completamente en el caso de los tres factores productivos: trabajo, capital y divisas. El mercado no resolvió y no resuelve el problema de la desocupación; lo mismo sucede respecto a las tasas de interés y el precio del dólar.

Estos tres mercados, en un país como Chile, obviamente tienen que ser regulados. No se puede esperar a que sea el mercado quien reduzca la tasa de desocupación que hoy día (incluyendo al PEM y al POJH) supera el 30 por ciento, hasta que vuelva a la tasa histórica del seis por ciento; habría que esperar más de 20 años. Por otra parte, la no-regulación o no-fiscalización oportuna del sistema financiero, así como la apertura prácticamente irrestricta al endeudamiento externo, han ocasionado problemas de una magnitud considerable cuyos efectos van a perdurar.

4. Los resultados observados plantean una interrogante. ¿Cómo es que si se buscó la eficiencia, lo que implica el pleno uso de los factores productivos, la economía ha funcionado desde 1975 en adelante con una tasa de desocupación (incluyendo al PEM) igual o superior al quince por ciento? La maximización de la eficiencia y la existencia de tal magnitud de desocupación son antagónicas.

IV. SISTEMA DE LIBRE COMERCIO

A. Principios básicos

1. Una economía pequeña tiene que estar abierta al comercio. El mercado interno es muy chico y el mercado externo permite un mejor aprovechamiento de las economías de escala y el pleno uso de los recursos productivos.

2. Principio de las ventajas comparativas. Una economía abierta al exterior se va a especializar en la producción de bienes intensivos en el recurso del cual posea una mayor abundancia relativa; en el caso chileno se dijo que éste sería la mano de obra, y en consecuencia, la apertura comercial permitiría eliminar la desocupación.

3. No existe restricción alguna para las importaciones.

4. El sistema de aranceles tiene que tener tarifas bajas y parejas; de esta manera se proporciona una protección uniforme a todas las actividades económicas.

5. El tipo de cambio tiene un doble uso en este período. De 1974-79 es uno de los mecanismos que regula el sector externo; desde 1979-1982, el tipo de cambio se usa para reducir la inflación.

6. La existencia de un déficit en la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos no constituye un problema. Se dijo que los problemas de desequilibrio del sector externo están relacionados exclusivamente con la existencia de déficit (superávits) de la Balanza de Pagos; mientras haya un superávit en la Balanza de Pagos, no hay por qué preocuparse de que la Cuenta Corriente sea deficitaria. Por el contrario, se llegó a decir que la presencia de dicho déficit era positivo para Chile, pues correspondía a ahorro externo, el cual es vital para el crecimiento económico local.

B. Resultados observados

1. Las exportaciones chilenas crecieron de manera sustancial, y además, lo que es muy importante, hubo una diversificación de la canasta exportadora. En síntesis, los exportadores responden muy positivamente ante incentivos económicos y los empresarios chilenos son capaces de penetrar con sus productos en mercados extranjeros.

2. Si bien las exportaciones crecieron, las importaciones lo hicieron mucho más. En el año 1981 se llegó a importar casi siete mil millones de dólares que probablemente no se vuelva a alcanzar antes de 1990. Dada la crítica situación del sector externo, y guste o no guste, dentro de poco va a haber que establecer una lista de bienes suntuarios cuya importación será prohibida. El problema

radica en la definición de bien suntuario. Este es el tipo de temor que estará en la discusión dentro de poco y que podrá visualizarse de la siguiente manera: hay ciertos bienes que claramente califican como bien suntuario, como por ejemplo el auto Mercedes Benz; pero, ¿es el auto, en general, un bien suntuario? La pregunta de fondo es quién decide lo que deben consumir los chilenos. La experiencia reciente pareciera indicar que el auto, claramente el auto pequeño, es un bien que es considerado vital para una gran mayoría de chilenos, ya sea dueños de autos o eventuales compradores futuros. De allí que no pareciera ser lógico incluirlo en una lista potencial que prohibiera las importaciones de bienes suntuarios.

3. El planteamiento del Modelo económico de que las exportaciones chilenas serían intensivas en mano de obra y que así se resolvería el problema de la desocupación, resultó incorrecto. Las ventajas comparativas chilenas probaron estar claramente en bienes intensivos en recursos naturales como minerales, productos del mar, productos forestales y frutales.

4. No debiera usarse el tipo de cambio para resolver el problema de la inflación como se hizo en el período 1979-1982, o para resolver el problema de la distribución del ingreso como se hizo en el período 1970-1973. Al hacerlo, las consecuencias provenientes del desequilibrio externo que se genera son catastróficas. Además, debido a las manipulaciones de la política cambiaria que ejerció la autoridad económica, los empresarios no confían actualmente en las señales que proporciona el tipo de cambio; por ello piden un sistema arancelario especial, por cuanto les da una mayor seguridad con respecto a la estabilidad de la rentabilidad futura de su producción.

V. APERTURA FINANCIERA

A. Principios básicos

1. El ideal es que haya una perfecta movilidad de capitales fi-

nancieros tanto hacia Chile como desde Chile, es decir que los dólares fluyan libremente hacia el país y hacia el exterior. Esto implica que no debiera haber controles cambiarios por cuanto el dólar no sería distinto a cualquier otro bien de la economía, como por ejemplo el pan.

2. El Modelo económico planteaba que si se permite que sólo el sector privado sea el que se endeude en el exterior y se evita que el sector público lo haga, no habría problemas de desequilibrio en el sector externo.

3. Mientras sea el sector privado el que solicita los créditos en el extranjero, no debería haber restricciones de ningún tipo, ya sea con respecto al monto de los créditos o al uso o destino de éstos. Esto sería, supuestamente, algo que incumbe exclusivamente a los empresarios privados y a los acreedores (privados) externos.

B. Resultados Observados

1. Hoy se está observando una situación totalmente paradójica para los economistas ortodoxos. Es justamente el Estado el que tiene que salir a endeudarse en el exterior para tratar de resolver el gran desequilibrio externo generado por el endeudamiento masivo del sector privado.

2. Los bancos extranjeros aparentemente no discriminan cuando le conceden un préstamo ya sea a una empresa privada nacional o a una empresa pública; para estos bancos, el deudor es Chile, y es el país el que debe responder. Es así como los *rankings* de deudores riesgosos son hechos por el país, y no por la empresa deudora. De allí, que se diga lo que se diga, tarde o temprano el Estado se va a tener que hacer responsable de las deudas que contrajo el sector privado en el extranjero.

3. Pareciera obvio, a juzgar por la experiencia, que tendría que haber un cierto control sobre el monto y destino de los créditos externos, por cuanto si a Chile le prestan dólares, va a tener

que devolver dólares. Tiene que haber un cierto control para garantizar que el país va a estar capacitado para generar los dólares que eventualmente tendrá que pagar en el futuro.

VI. REGLAS NEUTRAS

Un principio fundamental para el Modelo económico es que en la economía haya reglas neutras, o sea que las reglas tienen que ser iguales para todos; éste sería el equivalente al refrán popular de que "la ley pareja no es dura". Hay dos objeciones de distinta naturaleza que se le hacen a esta regla. Veámoslas separadamente.

¿Qué es una regla neutra cuando las condiciones iniciales son muy distintas para los diferentes agentes económicos? El siguiente ejemplo permite graficar esta crítica supóngase una pelea de boxeo entre dos boxeadores que están en el mismo ring, con el mismo tipo de guantes, las mismas reglas para ambos de cuáles son los golpes lícitos e ilícitos, pero, uno de los boxeadores es peso mosca y el otro peso pesado.

El planteamiento de este principio de las mismas reglas neutras para todos los individuos equivale en el fondo a favorecer la situación de *statu quo* en lo que a distribución del ingreso se refiere. Sabiendo que las condiciones iniciales son muy distintas para las diferentes personas y familias, lo que se requiere es de reglas compensatorias que permitan así realmente lograr una igualación de oportunidades.

Ha habido varias aplicaciones, especialmente tributarias, de este principio de la regla neutra. Todos los bienes que se consumen en Chile tienen que pagar el mismo impuesto IVA (impuesto al valor agregado) del 20 por ciento. Pero, ¿por qué tiene que ser así?, ¿es que acaso esta sociedad debiera valorar igualmente el consumo de la leche y del whisky?. ¿Acaso no es más lógico y racional que haya un tratamiento discriminatorio favorable al consumo de la leche, así como sucede en todos los países? Por otra parte, se ha eli-

minado desde 1974 el impuesto a la ganancia de capital; ahora nadie paga ese impuesto y, en consecuencia, teóricamente todos se habrían beneficiado. La verdad es muy diferente. NO es lógico eliminar el impuesto a la ganancia de capital por cuanto ésta es un ingreso y como tal, debiera estar afecto al impuesto a la renta. Pero, éste es un ingreso muy específico que obtienen sólo quienes poseen y transan con activos físicos o financieros, es decir, sólo una parte de la población.

Hay quienes critican al Modelo económico planteando que el problema es justamente el hecho de que no ha habido reglas neutras, y que las medidas económicas han sido siempre de tipo discrecional que han favorecido a determinados grupos. Ejemplo de ello sería la forma selectiva como se puso en práctica la apertura financiera, lo que permitió a quienes podían pedir prestado afuera y prestado adentro, obtener elevadas ganancias aprovechando los grandes diferenciales de la tasa de interés interna y externa; se estima en 800 millones de dólares las ganancias que obtuvieron entre 1975-1978 quienes utilizaron esa regla no neutral. Otro ejemplo es lo que sucede actualmente con respecto al dólar preferencial establecido en agosto de 1982 y que implica un subsidio de mil 200 millones de dólares para quienes tienen deudas en dólares; los endeudados en pesos, los desocupados, las personas que han sufrido la reducción de remuneraciones, etc., no han recibido un subsidio similar.

VII. MECANISMO AUTOMATICO

El objetivo final e ideal del Modelo económico era llegar a un sistema de empresas privadas regido totalmente por el *laissez-faire*, en que no es necesaria la intervención del gobierno o intervención humana alguna, por cuanto cualquier problema se arreglaría automáticamente solo; o sea, el ideal era alcanzar un orden natural en que el sistema económico fuera inherentemente estable y se autorregulara automáticamente tanto en el corto como en el largo plazo.

Pero en realidad, lo que se ha observado con respecto a este mecanismo automático es que no es seguro que exista, y que el hecho de que sea automático no implica que sea instantáneo. En otras palabras, el mecanismo automático, si es que existe, pareciera funcionar muy lentamente y a un costo económico y social muy elevado. Si los requerimientos para que el mecanismo automático funcione son los de forzar una recesión tan profunda como la que se le ha impuesto a la economía chilena, entonces estamos en uno de esos casos en que el remedio es claramente peor que la enfermedad.

VIII. SINTESIS

El modelo económico aplicado desde 1974 se suponía que iba a maximizar el bienestar de la sociedad y pondría a Chile al nivel de los países más desarrollados del mundo. La realidad es justamente la contraria, y va a requerir de un largo período para reparar las graves consecuencias económicas que dicho Modelo económico ha ocasionado. El resultado final del experimento económico de Chicago podría sintetizarse de la siguiente manera: después de casi diez años, la tasa de crecimiento del ingreso *per cápita* es exactamente cero. No se logró una tasa permanente de cero inflación, y tampoco se llevó la tasa de desocupación a cero, pero sí se llevó la economía chilena al estado estacionario con cero tasa de crecimiento del ingreso *per cápita*.

A nuestro juicio, si algún gobierno tuviera como objetivo estatizar la economía, debiera tener economistas de Chicago diseñando la política económica para lo que se podría llamar "la vía monetaria al estatismo". Después del experimento de Chicago, el resultado es el siguiente:

El sistema financiero privado nacional está prácticamente quebrado, y realmente el Estado controla ya toda la banca privada nacional.

La mayoría de las empresas privadas productivas importantes y no importantes están en bancarrota, y prácticamente pertenecen a los bancos y, en consecuencia, al Estado.

El Estado es el único agente económico hoy en día que está dispuesto a invertir en el futuro de Chile.

Se está comenzando a aplicar un variado sistema de subsidios de acuerdo a la presión que ponen los distintos tipos de agentes económicos. A vía de ejemplo, el subsidio del dólar preferencial le cuesta a Chile mil 200 millones de dólares.

El régimen de comercio exterior se va a alterar por completo. Ya se restableció el control cambiario y el sistema de aranceles bajos y parejos no va a durar mucho tiempo más.

Ya se comenzó a controlar la tasa de interés.

Finalmente, no sería extraño que dentro de poco se restableciera el sistema de control de precios.

En síntesis, probablemente después de casi diez años de aplicación del Modelo económico se va a llegar nuevamente al punto de partida, pero entretanto la sociedad chilena habrá experimentado el peso de un alto costo social, económico y político.