

Tras las riendas del neoliberalismo

BALANCE ECONÓMICO DEL GOBIERNO DE PIÑERA

Grupo de Estudios del Capital • Fundación Nodo XXI



RESUMEN:

Se analizan las principales reformas económicas impulsadas por el gobierno de Piñera, haciendo un repaso de las principales áreas de intervención, tratando de identificar si hubo en cada área una gestión de continuidad, un sello específico de mayor dinamismo y eficiencia, o bien derechamente una transformación estructural. En primer lugar está la dimensión del crecimiento económico y la inversión; en segundo término, se analizan las reformas en innovación y productividad; finalmente se examinan las que apuntan al mercado financiero. En una mirada global, se muestra que Piñera, a pesar del exitismo en su propio análisis, no muestra cifras económicas demasiado sobresalientes, pese a beneficiarse de un escenario externo altamente favorable, y que explica gran parte del crecimiento experimentado durante los últimos cuatro años. Tal vez el mayor logro que puede exhibir Piñera es el impulso decidido por enfrentar los cuestionamientos al mercado con “más mercado”, proceso que requiere, paradójicamente, una mayor intervención estatal.

PALABRAS CLAVE:

- Crecimiento.
- Inversión.
- Regulación estatal.
- Mercados financieros.

Conforme se fue acercando el final del período presidencial de Sebastián Piñera se instaló, cada vez con mayor fuerza, una idea que ya antes se venía desarrollando: que la solidez y el éxito económico del gobierno no tiene parámetro comparativo. El “legado económico” lo llamaron los medios de comunicación. Tal éxito respecto de los gobiernos que lo precedieron hoy le permiten a Chile, se dice, estar “avanzando a paso firme al desarrollo”¹.

¿Es indiscutiblemente así? ¿Asistimos a una gestión política económica sobresaliente? Nadie puede negar que la “casa está ordenada”: no enfrentamos un escenario de crisis interna, la inflación está controlada, la producción en crecimiento, el consumo interno es dinámico y la inversión interna y externa en pie, al mismo tiempo que se mantiene la arquitectura desigual del modelo y su gran capacidad concentradora. Empero, ¿nos encontramos avanzando a paso firme al desarrollo?

Las posiciones que los bloques dominantes asumen en este debate a menudo se diferencian sólo por algunos énfasis, sin alterar la hoja de ruta establecida en materia económica durante la etapa autoritaria; entre la defensa abierta de la “economía social de mercado”, por un lado, y la crítica con matices revestida (solo en el discurso) de un ideario socialdemócrata que poco y nada tiene que ver con la estrategia de desarrollo de las últimas décadas, por otro. Ambas posiciones son neoliberales, y ambas comparten el intento de “naturalización” del orden económico y el esquema de ideas asociado a él. Esta naturalización, a su vez, tiene un correlato en un sector importante de la intelectualidad política o ideológicamente comprometida con los sectores subalternos, que tiende a ver en el análisis de la economía un campo hostil del cual o bien se rehúye, o bien se importan categorías de análisis neoliberales (muchas veces inconscientemente), o bien se tiende a realizar un análisis únicamente centrado en los excesos, fijando la mirada en los sectores pobres o con mayores niveles de precariedad social, y que no necesariamente son el sujeto social que toma parte en los procesos productivos de las franjas más dinámicas del capital.

En este sentido, más allá de echar mano a los permanentes “errores no forzados” y vacíos de coordinación política de Piñera, es necesario preguntarse en qué estado está el neoliberalismo chileno hoy, y el derrotero que éste tuvo durante su administración, sea en términos de continuidad, reimpulso o transformación estructural.

En la citada frase sobre el avance firme al desarrollo que Piñera mencionó en ENADE, más allá del evidente intento de proyección política, reside un debate económico fundamental. ¿Se reformó el neoliberalismo en los últimos cuatro años o se profundizó la misma estrategia neoliberal concertacionista?

El tratamiento de esta pregunta dice relación con la interrogante sobre los procesos de modernización del capitalismo chileno, y el mayor o menor dinamismo que podría haber inyectado el gobierno de la Alianza a este proceso. Es en este sentido que el presente artículo realiza un análisis de las principales reformas llevadas adelante durante la gestión de Piñera, haciendo un repaso de las principales áreas de intervención, tratando de identificar si hubo en cada área una gestión de continuidad, un sello específico de mayor dinamismo y eficiencia, o bien derechamente una transformación estructural.

¹ Diario Financiero. (2013, 17 de octubre). Piñera en ENADE 2013: “Estamos avanzando a paso firme hacia el desarrollo”. *Diario Financiero*. Recuperado en: http://w2.df.cl/pinera-en-enade-2013-estamos-avanzando-a-paso-firme-al-desarrollo/prontus_df/2013-10-17/094533.html

Sea en cualquiera de estas tres variantes, nótese que la relevancia de este análisis no solo tiene que ver con cuál es el actor dentro del sistema político que logra ganar la disputa por ser la “conducción más idónea” para llevar adelante los principios del modelo de desarrollo. Incluso más que ello, la celeridad en la modernización capitalista en determinados sectores de la economía tiene una incidencia directa en la fisonomía que puede asumir el proceso de conflictividad social, considerando el efecto político que implican procesos como el crecimiento del ingreso per cápita, el alza del bienestar y nivel de vida la población, el crecimiento de los salarios reales o la reducción de la pobreza, sobre todo en el marco de histórica desigualdad y concentración económica del neoliberalismo chileno.

I. LO QUE SE ESPERABA DEL GOBIERNO

Una mirada a las expectativas iniciales que se forjaron en torno a la candidatura de Sebastián Piñera, permite resolver rápidamente la pregunta sobre si el gobierno apostó o no a una gran reforma estructural. Basta con revisar los contenidos de su propuesta como candidato, en los que se menciona explícitamente que su programa de gobierno “consolida las bases del modelo de desarrollo de Economía Social de Mercado, que se ha venido aplicando exitosamente por más de tres décadas en el país, pero refuerza aquellas áreas que comenzaron a debilitarse y desdibujarse en los últimos gobiernos de la Concertación, y que explican la pérdida de dinamismo que actualmente exhibe la economía chilena”², con lo cual inmediatamente marca un énfasis centrado en la gestión antes que en las grandes reformas. En este aspecto coinciden analistas del propio sector, que plantean antes de su ascenso, que Piñera no haría un “gobierno fundacional”³, y que su propuesta fue “continuismo y mayor eficiencia”⁴.

En este marco de continuidad, las entonces futuras autoridades fijan sus expectativas en materia económica a través de la idea de retomar la senda del crecimiento económico. Al respecto se dice: “la economía chilena es reconocida como sólida, pero el diagnóstico generalizado es que se ha ido anquilosando y ha perdido la capacidad de crecer y crear empleo”⁵. Frente a ello, se planteaba el objetivo de que la economía creciera a un 6% anual, la creación de un millón de empleos en cuatro años, el aumento de la productividad total de los factores a un 1,5% al final del periodo y elevar la inversión en 5 puntos porcentuales, todo con miras a cimentar el camino para que Chile alcance el desarrollo en 2018⁶.

Por ende, más que plantear un cambio en la hoja de ruta, los propósitos declarados y enfatizados desde el gobierno estuvieron relacionados con obtener ciertos resultados económicos, impulsados principalmente a través de una mejor gestión. De alguna forma, parece ser que desde un inicio el gobierno quiso ser evaluado por la consecución de estos objetivos y no por su capacidad de dirigir una agenda de transformación.

2 VVer Programa de Gobierno de Sebastián Piñera 2010-2014, Recuperado en: http://www.umayor.cl/gestionpublica/descargables/docs/programa_gobierno_2010.pdf y Soto, H. (2010, 14 de febrero). Lo único que falta es comenzar. *La Tercera*.

3 Larraín, F. (2010, 19 de enero). Un nuevo amanecer para Chile. *El Mercurio*. Recuperado en: <http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id={a28f2b13-020c-49b0-8d7d-debc48d50c7e}> y Orellana, G. y Ubilla, C. (2010, 18 de enero). Productividad, crecimiento y empleo marcarán la agenda del Presidente Piñera. *El Mercurio*. Recuperado en: <http://www.economaiynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=71144>

4 ENADE. (2013, 17 de octubre). Presentación de Andrés Santa Cruz. ENADE 2013: “Plus Ultra”. Desafíos para cruzar el umbral del desarrollo. Recuperado en: http://www.icare.cl/images/biblioteca/20131017113333_andres-santa-cruz-enade2013pdf.pdf

5 Mander, B. (2014, 10 de marzo). Michelle Bachelet’s promised reforms rest on shaky ground in Chile. *Financial Times*. Recuperado en: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/37a0b46a-a556-11e3-a7b4-00144feab7de.html#axzz2wYZWm7jh>

6 *Ibid.*

II. LAS REFORMAS EFECTIVAS

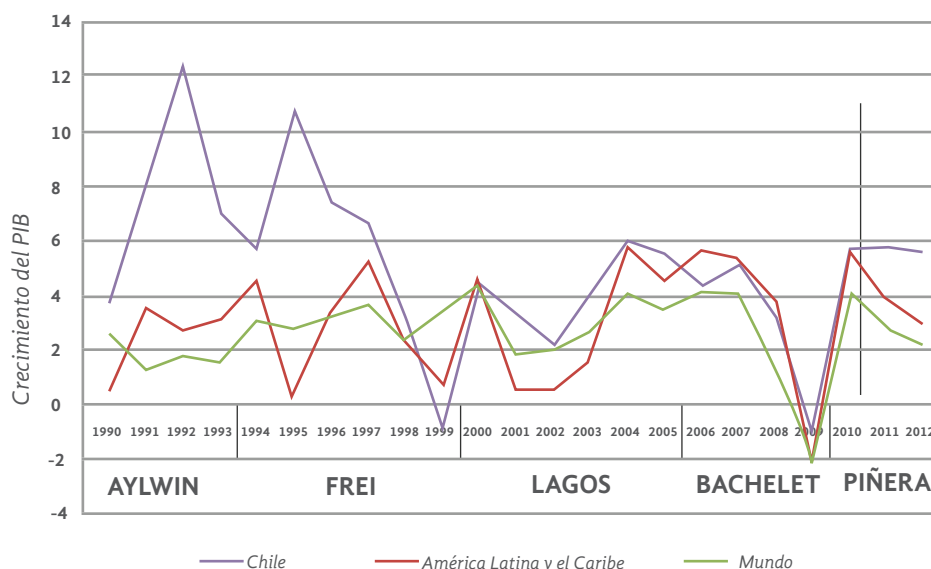
Los dominios de análisis respecto de los cuales podría construirse una evaluación sobre la gestión económica de Piñera son múltiples, pero en la mira de proponer un balance general, las medidas adoptadas por esta administración se agrupan en tres grandes líneas de análisis.

En primer lugar está la dimensión del crecimiento económico y la inversión. En segundo término, se analizan las reformas en innovación y productividad, y finalmente las que apuntan al mercado financiero. En todos estos casos, la idea no es ofrecer un análisis detallado de cada una de las reformas implementadas y sus resultados, sino más bien plantear un resumen de los hitos más relevantes, tratando de identificar qué sucede en cada uno de los casos en torno a la continuidad o no de las políticas neoliberales.

A. CRECIMIENTO ECONÓMICO E INVERSIÓN

Esta dimensión es una de las más celebradas por los partidarios del gobierno. Frente al objetivo de recuperar la capacidad de crecer, los datos del Banco Mundial presentados en el gráfico 1 muestran que en los últimos 3 años Chile ha experimentado un crecimiento promedio superior al de los dos gobiernos predecesores de Piñera, y que además se despega de las tendencias de crecimiento tanto de América Latina como del mundo.

Gráfico 1: Crecimiento anual del PIB en Chile, América Latina y el Mundo (1990-2012).



Fuente: Banco Mundial.

En relación al escenario interno, no obstante, la gestión de Piñera muestra luces y sombras en esta materia. Por un lado, es visible que en pocos años el gobierno saliente logró recuperar gran parte del tranco de los gobiernos anteriores. Pero por otra parte, y mirado en perspectiva, Piñera no logra acercarse a los promedios de crecimiento previos a la crisis asiática. De acuerdo a lo reportado por las Cuentas Nacionales 2013, para este último año la economía comienza a mostrar signos de desaceleración, pasando de una variación anual del PIB de 5,8% para 2010 y 2011, y de 5,4% para 2012, a un 4,1% para 2013. En este sentido, si se considera el resultado de los tres primeros años de Gobierno, Piñera promedia un crecimiento de 5,7%, pero este valor, al considerar el crecimiento de 2013, desciende a

un 5,3% de crecimiento promedio, cifra que resulta inferior al promedio de crecimiento de la economía durante el período de Frei, aun cuando este último gobierno, a diferencia del de Piñera, enfrentó los efectos de una profunda crisis económica: la crisis asiática.

Otra de las claves para el crecimiento del PIB es la inversión. Respecto a este ítem, el presidente de la CPC ha manifestado que, para poder aumentar el crecimiento potencial de la economía, y sostener en el tiempo tasas de crecimiento del 5%, se requiere un nivel de inversión equivalente al 28% del PIB⁷. Y exactamente en los mismos términos fue asumido este desafío en el programa de la Coalición por el Cambio, fijando este guarismo como meta. La realidad efectiva estuvo, en este caso, lejos de la meta; las cifras del Banco Central muestran que durante el período de Piñera, la inversión llega en promedio a un 24% del PIB⁸. Al igual que en el escenario anterior, estas cifras representan un importante repunte en relación al periodo Lagos-Bachelet, pero no logran acercarse a los porcentajes de inversión previos a la crisis asiática.

En el escenario anteriormente descrito, el gobierno de Piñera no destaca por sus tasas de crecimiento, que como se ha planteado no superan los resultados previos a la crisis asiática, sino más bien por romper la tendencia de progresiva disminución de la velocidad del crecimiento de la economía, en relación a los gobiernos anteriores. ¿Pero cuánto de este cambio de tendencia es atribuible a las políticas del Gobierno? Al respecto, Financial Times, en un reportaje sobre el escenario económico que le espera a Bachelet, afirma que la gestión económica de Piñera “no solo se benefició de una expansión repentina proveniente de la reconstrucción, tras el terremoto, sino que también de un rebote tras la crisis económica global de 2008-2009”⁹, para luego plantear como elemento adicional que “el auge global de los *commodities*, que también favoreció a Chile, país rico en cobre, está empezando a mermar por la caída de la demanda china”¹⁰. En este sentido, el peso del muy favorable escenario externo constituye una importante herramienta explicativa a la hora de entender el crecimiento del PIB.

B. INNOVACIÓN Y PRODUCTIVIDAD

Frente a la situación antes descrita, un sector de la élite empresarial viene planteando con fuerza los límites de los actuales patrones de crecimiento. En un escenario en que la inserción de Chile en el mercado internacional sigue respondiendo esencialmente a una modalidad primario-exportadora, la economía tiene un límite en cuanto a su potencial de desarrollo. Conscientes de que las cifras económicas de Chile se explican fundamentalmente por el escenario externo y un buen manejo macroeconómico, se llega a un punto en que las tasas de acumulación tocan un techo, lo cual obliga a dar saltos adicionales si es que se quiere mantener un ritmo de acumulación sostenible en el tiempo. De ello se da cuenta, por ejemplo, en una nota de El Mercurio¹¹ de mediados del año pasado, que reproduce declaraciones del Presidente de la CPC en que se apunta a la productividad y el crecimiento sustentable como herramientas ante el volátil escenario global, y a la capacidad que debe desarrollar Chile de “progresar en la producción y exportación de bienes y servicios de mayor valor agregado”

7 *Op. Cit.* 4.

8 Banco Central de Chile. Cuentas Nacionales 2013

9 *Op. Cit.* 5.

10 *Ibid.*

11 Emol. (2013, 30 de mayo). CPC llama a poner foco en crecimiento sustentable y productividad ante volátil escenario global. *Emol*. Recuperado en: <http://www.emol.com/noticias/economia/2013/05/30/601247/cpc-llama-a-poner-foco-en-crecimiento-sustentable-y-productividad-ante-volatil-escenario-global.html>

para, en palabras de Santa Cruz, “evitar la dependencia de *commodities* cuyas fluctuaciones de precio muchas veces ponen en una compleja situación a los agentes de mercado”. La misma disyuntiva se observa en las declaraciones del Presidente del Banco Central, Rodrigo Vergara, que en el marco de una exposición en el parlamento indicó que “el empleo y la inversión son relevantes, pero han estado creciendo en forma significativa; por tanto, no se puede esperar mucho más de ellos¹²”.

Un crecimiento de la economía por sobre su capacidad potencial implica lo que frecuentemente se ha denominado como “sobrecalentamiento”, y que se traduce en presiones inflacionarias, razón por la cual este techo se erige como una gran limitación al desarrollo capitalista chileno. Esto ha hecho que se instale cada vez con más fuerza el tema de la productividad, en tanto esta tiene que ver con la capacidad de una economía de crecer más allá del uso de los factores de producción, aprovechando economías de escala, generando formas más eficientes de organización de los procesos productivos, o introduciendo mejoras tecnológicas; en el fondo, mejorando el rendimiento de las unidades de capital o trabajo incorporadas en la economía para, en palabras del entonces Presidente del Consejo para la Innovación y Competitividad, Eduardo Bitrán, “generar más valor con los mismos recursos”¹³.

¿Cómo se planteó el Gobierno de Piñera frente a este tema? La promesa que se elaboró en este ámbito fue lograr un aumento de la productividad¹⁴, cuya expansión presentaba signos de estancamiento y aparecía como un punto clave para proyectar, en el largo plazo, el crecimiento de la economía chilena. Después de 2 años sin que se presenciara un despegue, durante 2012 parecía iniciarse efectivamente una senda positiva con el crecimiento de la productividad registrado ese año, lo cual fue celebrado por el gobierno. Sin embargo, durante 2013 esta tendencia no se confirmó y el crecimiento de la productividad volvió a estancarse. En suma, a lo largo de los cuatro años de mandato de Piñera se observó una expansión muy acotada de la productividad, que sólo estaría permitiendo recuperar lo perdido en 2009 debido a la crisis global.

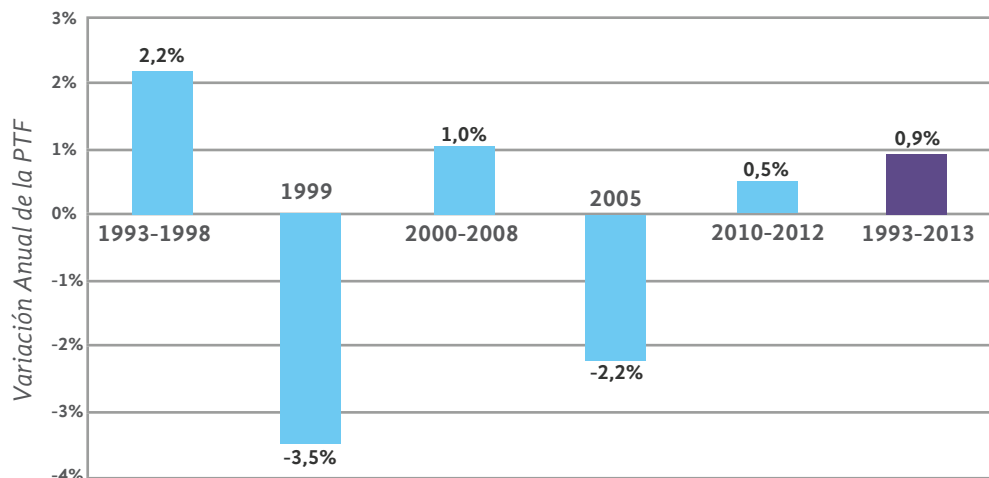
El gráfico 2 busca situar estos resultados en la perspectiva del desempeño de los gobiernos neoliberales en su conjunto. En él se muestra el promedio de crecimiento anual de la productividad total de factores, diferenciando los períodos de expansión y de crisis económica, y de su análisis emergen conclusiones relevantes. Entre 2010 y el segundo trimestre de 2013 la productividad creció en sólo un 0,5% anual, lo cual es notoriamente inferior al nivel alcanzado en los dos períodos de auge anteriores (1993-1998 y 2000-2008). Sin embargo, es importante señalar que la evolución de la productividad en los últimos cuatro años es bastante dispar entre los diferentes sectores de la economía, pues mientras la productividad en el comercio ha crecido en promedio un 6,1% anual en este período, la productividad en el sector minero se ha visto reducida en un 11,8% anual. El sector de la industria también presenta una evolución negativa de la productividad, pues ésta ha decrecido anualmente en un 0,7% desde 2010.

12 Valor Futuro. (2012, 3 de abril). Vergara: Para tener crecimiento importante del PIB potencial es clave subir productividad. *Economía y Negocios Online*. Recuperado en: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=95020>

13 CNIC. (2009, 11 de diciembre). CNIC, CPC e Icare analizaron productividad en foro empresarial. Recuperado en: <http://www.cnic.cl/index.php/cnic-cpc-e-icare-analizaron-productividad-en-foro-empresarial.html>

14 *Op. Cit.* 3.

Gráfico 2: Variación anual de la Productividad Total de Factores, por período.



Fuente: UAI - CORFO. Boletín Trimestral Evolución de la PTF en Chile (segundo trimestre 2013).

De esta forma, el crecimiento del PIB experimentado por el país en los últimos años se ha producido fundamentalmente por factores diferentes a la productividad, como aumentos en el stock de capital y una mayor ocupación de la fuerza de trabajo. En este sentido, el gobierno de Piñera no logró generar cambios estructurales que permitieran modificar el modelo de crecimiento de la economía chilena, sino que más bien –gracias a un entorno económico favorable– consiguió exprimir un poco más el patrón heredado, aunque sin retomar los niveles de productividad generados entre la crisis asiática y la sub-prime, y aún más lejos de los niveles previos a la crisis asiática. La escasa introducción de innovaciones en los procesos productivos continúa entonces siendo un talón de Aquiles del modelo de crecimiento chileno, lo cual ha sido reiterado en diferentes análisis respecto al devenir de la economía del país. En un informe publicado por la OCDE en Octubre de 2013¹⁵, se hace notar el contraste entre el exiguo crecimiento de la productividad en Chile y el acelerado crecimiento de la misma en otras economías emergentes. En este sentido, se subraya la importancia que tiene para Chile fortalecer su capacidad de inversión, teniendo en cuenta la considerable incertidumbre que enfrenta el potencial de crecimiento del país a futuro.

En el mismo sentido fue leído por la élite el resultado que obtuvo Chile en el Ranking Mundial de Competitividad Global, en el que el país descendió del puesto 33 al 34. Pese a sostener su condición de liderazgo en América Latina, el país está lejos del lugar 22 que obtuvo el año 2004. En una editorial titulada “Alarmas en competitividad”¹⁶, El Mercurio pone una serie de alertas frente al rezago relativo de la economía chilena frente a sus pares, enfatizando la necesidad de aumentar la competencia y transparencia de los mercados.

15 OCDE. (2013, octubre). OCDE Economic Surveys: Chile. Recuperado en: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/ocde/economics/ocde-economic-surveys-chile-2013_eco_surveys-chl-2013-en#page1

16 La editorial menciona, considerando el buen carácter del índice como predictor del crecimiento, que “el retroceso reportado en los últimos años hipoteca nuestras posibilidades de crecimiento”. Frente a ello, se afirma que “los esfuerzos para aumentar la competencia, eficiencia y transparencia de los mercados deben ser permanentes”. También hace una mención especial al retroceso experimentado en el campo de la innovación, “particularmente en el pilar de sofisticación de los negocios y, dentro de este, en cantidad y calidad de los proveedores locales y en el desarrollo de clusters (concentraciones de empresas e instituciones interconectadas en un campo particular)”. Ver El Mercurio. (2013, 6 de septiembre). Alarmas en competitividad. *El Mercurio*. Recuperado en: <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2013-09-06&Paginald=3&BodyID=1>

Visto el desempeño de Piñera en este campo, es claro que pese a la retórica eficientista, la continuidad con relación a los gobiernos neoliberales anteriores es total, incluso con Piñera presentando un peor resultado en la materia. A la hora del balance, y ante la pregunta sobre lo obrado por el gobierno para expandir el PIB de tendencia, economistas como Alejandro Fernández¹⁷ responden: “Prácticamente cero o negativo, considerando el agravamiento del problema energético. No lideró medidas de fondo que apuntaran en esa dirección, (sólo) cosas menores. Es de las cosas que más se echa de menos de este gobierno, que se pareció demasiado a los anteriores. Y en mejoras de productividad (no hubo) nada. Lo que hubo en 2012 tuvo que ver con el ciclo, pero nada con factores fundamentales o sostenibles”¹⁸.

Desde nuestro punto de vista, no solo existe continuidad de los gobiernos neoliberales entre sí. Chile ha crecido sumando horas adicionales de trabajo y capital, sin acrecentar el rendimiento de estos factores, lo cual replica el planteamiento de historiadores y economistas que destacan el carácter extensivo del modelo de desarrollo impulsado por la oligarquía criolla, que mostró habitualmente un alto incentivo para ampliar la producción sumando tierras antes que invertir en desarrollo tecnológico, capacitación de la fuerza de trabajo o complejización del proceso productivo. En este aspecto el capitalismo chileno muestra un nudo estructural del cual ciertamente Piñera tampoco pudo hacerse cargo, que impide acelerar procesos de modernización y, como hemos visto, generar niveles de competitividad que maximicen las posibilidades de inserción en el concierto internacional. Desde la perspectiva de la dominación, por otra parte, la élite local se enfrenta a la disyuntiva de una pérdida objetiva de terreno frente al dinamismo del capital internacional, del cual algunos sectores son conscientes, pero “contradictoriamente” se demanda del Estado una intervención y una política en la materia, demostrando su incapacidad de impulsar el desarrollo de las fuerzas productivas a partir de su acción emprendedora. En este sentido, tanto el mito del Chile emprendedor, como el del neoliberalismo que requiere menos Estado, se diluyen rápidamente. Hoy no es posible la modernización de la economía chilena, y su internacionalización en condiciones de competitividad, sin la acción del Estado.

C. REFORMAS AL MERCADO FINANCIERO Y ROL DEL SERNAC

Otro de los ámbitos relevantes respecto del cual juzgar la administración Piñera se relaciona con las regulaciones en el sistema financiero. Esta dimensión es de especial relevancia, por cuanto a medida que se acelera el proceso de inserción internacional de la economía chilena, la “burguesía local” debe adecuarse a los dictámenes tanto de organismos internacionales como de economías desarrolladas que impulsan la libre competencia. Ello genera una tensión abierta, en tanto un importante sector de la élite económica local, cuyo poder de mercado se explica fundamentalmente por los marcados rasgos oligopólicos de nuestro mercado interno, define su fisonomía a partir de formas de acumulación originadas en la etapa autoritaria, difícilmente proyectables a la etapa de neoliberalismo democrático. De tal suerte, frente a la necesidad de integración con el circuito del capital global, del cual Chile es cada vez más dependiente, se deriva la obligación de rendir permanente examen de fidelidad a los principios de la libre competencia, que justamente están en las antípodas de la tradición oligopólica y rentista de un sector importante del empresariado criollo.

¹⁷ Economista de Géminis Consultores.

¹⁸ Pulso. (2014, 17 de febrero). Solidez macro y fiscal. Deuda en mejorar PIB potencial. *Pulso*. Recuperado en: <http://www.pulso.cl/noticia/economia/economia/2014/02/7-38534-9-solidez-macro-y-fiscal-deuda-en-mejorar-pib-potencial.shtml>

Esta tensión entre el alineamiento con la impronta que demanda el “capitalismo primermundista” y la fisonomía heterogénea de la élite local, se ha vuelto patente en la serie de escándalos financieros que han golpeado a la economía chilena, afectando su reputación e imagen. Un perfil muy contrario al que se requiere para seguir atrayendo los tan necesarios capitales extranjeros. Es sintomático que la libre competencia “a la chilena” haya producido, desde el saqueo a las arcas fiscales generado a partir del oscuro proceso de privatizaciones durante la dictadura militar, una serie de eventos, desde el caso Chispas, pasando por el caso Inverlink, las colusiones en las avícolas, farmacias y transporte interurbano, las multas por uso de información privilegiada que afectaron al pacto controlador del Banco de Chile, las repactaciones unilaterales de La Polar, y el reciente caso Cascadas, entre muchos otros. La sombra de cada uno de estos escándalos, que aparecen recurrentemente, ha obligado al Estado a asumir la tarea de regular la competencia, abriendo un camino de reformas y de desarrollo de un marco institucional para controlar al empresariado local¹⁹. Al igual que en las dimensiones anteriormente mencionadas, es el Estado el agente que termina sufriendo, por la vía de la dictación de normas y el desarrollo de una burocracia especializada, la poca capacidad autorregulatoria de los dueños del capital.

La historia reciente de las regulaciones tiene un importante hito en la denominada Ley de OPAs, promulgada el año 2000, que respondió a la necesidad de establecer mayores regulaciones al mercado luego de que estallara el “Caso Chispas” en 1997. Esta ley se enfoca en otorgar una mayor transparencia al mercado, entregar más protección a los accionistas minoritarios, perfeccionar los mecanismos de toma de control de sociedades anónimas y establecer sanciones más estrictas por el uso de información privilegiada.

Posteriormente, la acción regulatoria del Estado en esta materia ha quedado plasmada en la implementación de cuatro importantes agendas de reformas al Mercado de Capitales desde el año 2001 a la fecha, la última de las cuales fue impulsada durante el gobierno de Piñera bajo el nombre de Agenda Mercado de Capitales Bicentenario. En términos generales, estas reformas han buscado fortalecer un mercado de capitales relativamente nuevo como el chileno, dotándolo de mayores grados de liquidez y seguridad.

El primer gran conjunto de reformas al Mercado de Capitales se promulgó en 2001 a través de la Ley 19.768, buscando fomentar el ahorro, aumentar la liquidez en el mercado local y proteger a los accionistas minoritarios. Entre las medidas impulsadas se encontraba la liberación del impuesto a la ganancia de capital sobre acciones con presencia bursátil, la flexibilización de los límites de inversión de las compañías de seguros y el levantamiento de los límites a las contribuciones voluntarias a las AFP. En 2007 se impulsó un segundo conjunto de reformas, conocido como MKII, que pretendió fomentar la industria del capital de riesgo, fortalecer la seguridad del mercado de valores y promover el desarrollo del mercado financiero. Posteriormente, en 2010 se llevó a cabo una tercera agenda de reformas (MKIII), con un especial énfasis en lograr una mayor integración internacional para el mercado de capitales chileno, a través de medidas como la creación de los Fondos de Inversión de Capital Extranjero de Riesgo (FICER), mejorando los incentivos para la inversión en el mercado local de riesgo²⁰.

19 Para una exposición detallada de que en el neoliberalismo no se prescinde de la acción estatal, sino que requiere de su intervención creciente en la esfera económica y social, denegando su capacidad regulatoria al resto de la sociedad. Ver Ruiz, C. y Boccardo, G. (2014). Discriminación en la acción estatal y producción de la desigualdad social. *Revista Análisis del Año 2013*: Santiago, Departamento de Sociología de la Universidad de Chile.

20 Se puede encontrar un resumen de estas reformas en http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/mercado-de-capitales

La cuarta reforma al mercado de capitales fue conducida por el gobierno de Piñera, y se denominó Reforma al Mercado de Capitales Bicentenario. Ésta puso un énfasis importante en generar mayor competencia y fiscalización de los mercados financieros. Entre las reformas aprobadas en este sentido se encuentra la Ley 20.552 (aprobada en 2011) de modernización del sistema financiero, que establece que todas las entidades financieras que otorguen créditos hipotecarios deban licitar públicamente los seguros asociados a ellos, asignándolos al oferente que proponga un menor precio; la Ley 20.715 (aprobada en 2013), que modifica la Tasa Máxima Convencional, apuntando a rebajarla para los créditos menores a 200 UF con plazos superiores a 90 días; y la creación del SERNAC financiero, que pretende mejorar la entrega de información a los consumidores de productos y servicios financieros.

Para los bancos, y en general para todos los actores asociados a la entrega de crédito, este paquete de reformas implicó un conjunto de profundas modificaciones, entre las cuales se pueden mencionar:

- El fin de las ventas atadas de productos bancarios, que –por ejemplo– impide obligar la apertura de una cuenta corriente para la contratación de un crédito.
- La licitación en los costos de los seguros asociados a los créditos y la libertad para que los consumidores pudiesen cotizarlos y adquirirlos en diferentes instituciones.
- La ampliación de la validez legal de las cotizaciones de créditos por 7 días, con el fin de que los clientes puedan cotizar.
- La introducción de una línea de información obligatoria asociada al Sernac Financiero (que regula la forma de presentar la información en torno a los créditos bajo ciertos parámetros, como la entrega simultánea del monto solicitado, el valor final del crédito, y una medida del costo total sobre la base de un monto de referencia llamada Carga Anual Equivalente).
- Una disminución del interés máximo a cobrar por los préstamos en el tramo de las 200 UF a partir del cambio en el cálculo de la Tasa Máxima Convencional.
- Y la aún discutida eliminación del consentimiento tácito en la venta de productos bancarios, que ha originado una pugna de proporciones entre la Banca y el Gobierno.

La síntesis del efecto de todo este proceso puede apreciarse en el significativo giro en el papel del SERNAC, que pasa de elaborar cartillas para comparar diferencias de precios, a ser un actor que no solo amplía sus atribuciones reguladoras, sino que además simbólicamente asume un papel más confrontacional, especialmente con la banca²¹.

Este conjunto de medidas, algunas con más énfasis que otras, instalan un importante debate al interior de la élite. Por un lado, gatilla naturales reticencias dentro de sectores del propio gobierno y una fracción importante del empresariado, pero junto con ello surgen otros sectores que la consideran un paquete necesario. Una serie de voces venían advirtiendo hace un tiempo que uno de los límites del modelo de desarrollo pasaba por una institucionalidad que pudiese garantizar la libre competencia efectiva. Dentro de ellos, El Mercurio, en su editorial del 4 de septiembre de 2010, titulada “Un sistema financiero competitivo”²²,

21 Palacios, J. (2014, 5 de marzo). Juan José Ossa: “Los sentimientos antibanca tienen responsables muy distintos al Sernac”. *La Tercera*. Recuperado en: <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2014/03/655-568117-9-juan-jose-ossa-los-sentimientos-antibanca-tienen-responsables-muy-distintos-al.shtml>

22 En este editorial, a propósito de la polémica por el fin de las ventas atadas de productos bancarios, El Mercurio toma partido en esta discusión, sacando a colación los desafíos que tiene Chile para elevar su productividad y potencial de crecimiento

aboga por reformas que estimulen la competencia, dado el impacto que tiene ésta en el aumento del crecimiento potencial de la economía. El mismo medio, tres años después, y a propósito del “caso cascadas”, vuelve a plantear sobre el sistema financiero: “La mayor complejidad de las operaciones en este sector ha evidenciado vacíos regulatorios, que de no ser identificados a tiempo pueden tener severos costos para la economía. Por eso, contar con un sistema regulatorio y de supervisión moderno y ágil es fundamental para la estabilidad de los complejos sistemas financieros. El país ha avanzado en esto, pero necesita apurar el paso (...) El “caso cascadas” reconfirma la necesidad de un sistema moderno y ágil. Casos como este se repetirán si las reformas se retrasan o no se concretan”²³.

En este sentido, un sector de la élite está consciente de los nudos estructurales que debe sortear la economía chilena, y llama a “apurar el paso”, como un respaldo a la agenda económica piñerista. Pero esencialmente, el llamado más fundamental tiene que ver con que la crítica al mercado, que todos estos escándalos gatillan, se debe combatir con más mercado (o con mercado de verdad), es decir, con su extensión, profundización, y con competencia efectiva, lo cual requiere una mayor fuerza regulatoria del Estado. Luego, no es llamativo que los blancos principales de las reformas sean el retail y la banca, entidades con gran capacidad integradora de la población a las relaciones de mercado y a su vez las fuentes de los mayores escándalos de relevancia pública.

Dado que todas las medidas mencionadas, tanto las adoptadas como las que aún están en discusión, tienen como raíz el escenario creado por los sucesivos escándalos del mercado financiero, que han instalado con fuerza en la opinión pública la situación del abuso empresarial, se podría plantear como matiz que estas medidas han sido gatilladas más bien en primera instancia por la acción del Poder Judicial (con sendos fallos en el Caso La Polar, cobros irregulares de Banco Estado, y en el alza unilateral de comisiones por parte de Cencosud, entre otros), y junto con ello por la cuota de oportunismo político de un sector de la derecha que gana legitimidad en la pelea por el centro político en la medida que logra distanciarse del empresariado. Y si bien ambas tesis son plausibles, y pueden explicar parte del fenómeno, parece más bien que hay sintonía entre la agenda de Piñera y el Mercurio, siendo la mencionada extensión del mercado la mejor herramienta para contrarrestar la crítica al propio mercado.

Lo anterior se impone como estrategia, incluso con el costo del desgaste de la relación con el gremio empresarial, mundo del cual Piñera es originario. Ello explica la molestia del empresariado con el gobierno, reflejada en las declaraciones del propio Horst Paulmann: “No puede ser que un Gobierno desprestigie a los empresarios para no identificarse con ellos, es un error muy grande porque este gobierno era de los empresarios. Es ingrato (...) Cuando fuimos a poner el voto, votamos por este gobierno”²⁴. Del mismo modo se observa en las declaraciones de Jorge Awad, un histórico militante demócratacristiano, hoy Presidente de

de la economía en el largo plazo: “la contribución que a este objetivo puede hacer un mejor sistema financiero no parece suficientemente reconocida (...) Siempre va a existir resistencia a cambios que aumenten la competencia en el sistema financiero, porque ellos no solo producen ganadores, sino también perdedores, y además porque no es fácil identificar reformas que efectivamente produzcan competencia y no atenten contra la eficiencia del sistema (...) La demanda por propuestas en este campo no es arbitraria, sino que obedece a presunciones fundadas respecto de poca competencia”. El Mercurio. (2010, 4 de diciembre). Un sistema financiero competitivo. *El Mercurio*.

23 El Mercurio. (2013, 2 de noviembre). Sistemas financieros: regulación y supervisión. *El Mercurio*. Recuperado en: <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2013-11-02&PaginaId=3&BodyID=1>

24 Drysdale, S. (2013, 2 de noviembre). Horst Paulmann respasa su extraordinaria historia: “Estoy recién empezando”. *Revista Sábado-El Mercurio*. Recuperado en: <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2013-11-02&dtB=30-12-2014%2000:00&PaginaId=1&SupplementId=1&bodyid=0>

la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras, que en respuesta a la agenda regulatoria del gobierno afirmó vehementemente frases como “La banca no abusa”, “nos han dado como caja” o “ha habido un abuso de la palabra abuso”²⁵. Lo anterior muestra también a las claras que habido un cambio en la forma de gestionar la relación con el empresariado por parte de las dos alternativas de los sectores dominantes. Si la Concertación aseguró su conducción del neoliberalismo en base a una estrategia de pactar reformas con el gran empresariado, el cual ejercía capacidad de veto ante ciertos temas, a cambio de gobernabilidad, hoy asistimos a los inicios de una estrategia centrada en el mercado, que busca maximizar su dinamismo asegurando condiciones de entrada parejas. De ahí que Piñera haya optado por una estrategia “pro mercado” en desmedro de una “pro empresariado”.

Esto a su vez genera una suerte de pugna dentro del propio empresariado. Por una parte, existe una franja dentro de sus conducciones que ha ido ganando conciencia de la necesidad de un conjunto de reformas que introduzcan competencia. En ese sentido, lo que en su momento disparó Felipe Larraín como llanero solitario sobre la necesidad de corregir el modelo introduciendo competencia, hoy ciertamente se torna una posición cada vez más orgánica del empresariado, al menos de los sectores que más roce tienen con el mercado internacional. Prueba de ello es que este sector del empresariado ha reaccionado frente a los conflictos no de forma corporativa, sino procesando el problema en clave ética (“La CPC condena decididamente cualquier práctica empresarial reñida con la ética”, mencionaba Andrés Santa Cruz en ENADE²⁶) como forma de separarse de las prácticas del sector más rentista. Con ello, este sector redefine el problema no como una tendencia global e inherente del capital a concentrarse, sino como el exceso de un sector particular. Más allá de discutir la veracidad o no de esta interpretación, lo políticamente relevante es que este sector está dispuesto a dejar caer a aquel que enarbola las malas prácticas, depurando así los excesos y fallas del sistema. Por otra parte, el propio empresariado deja de poner el énfasis en la existencia o no de regulación, sino más bien en cómo debe ser ésta (de ahí los apellidos de El Mercurio al tipo de regulación que se requiere: “ágil y moderna”).

III. MÁS ESTADO PARA QUE PAREZCA MERCADO

Una primera cuestión que se desprende del análisis de la política económica de Piñera es que se trata de un gobierno que no realiza las reformas estructurales que demanda la agenda del gran empresariado para lograr tasas de crecimiento de manera sostenida (aumentando el crecimiento potencial de la economía), ligadas a la productividad, la innovación y los temas energéticos. Por otra parte, más allá del exitismo que emerge tras las positivas cifras de crecimiento económico, estos resultados se explican más por un escenario externo favorable en el mercado de los *commodities*, que por un cambio sustantivo en la línea de los gobiernos neoliberales anteriores. Pero no obstante el marco de continuidad general, Piñera muestra también el sello de impulsar medidas que buscan aumentar la competencia en el sistema financiero, con un doble efecto: por un lado, un golpe abierto a los excesos de un sector de la élite empresarial de corte más rentista, habituado a lógicas de acumulación propias del mecanismo de “ganancia fácil”, y por otra parte, el allanamiento del camino para que el país pueda rendir “prueba de blancura” frente a inversores internacionales y organismos multilaterales impulsores de los principios del librecambismo, cuestión clave

25 El Mostrador Mercados. (2014, 24 de marzo). Bergoering versus Awad: duro enfrentamiento por caso de comisiones y cobros unilaterales. *El Mostrador*. Recuperado en: <http://www.elmostrador.cl/negocios/2013/05/09/bergoering-versus-awad-duro-enfrentamiento-por-caso-de-comisiones-y-cobros-unilaterales/>

26 Op. Cit. 4.

para la proyección internacional del neoliberalismo chileno. En este sentido, Piñera se aleja de la estrategia seguida por los gobiernos concertacionistas, que apostaron a grandes pactos de gobernabilidad con el empresariado.

En una mirada global, se ha mostrado que Piñera, a pesar del exitismo en su propio análisis, y a la comparación forzada con los períodos precedentes, no muestra cifras económicas demasiado sobresalientes, pese a beneficiarse de un escenario externo altamente favorable, y que, en palabras de muchos economistas, incluso proclives al gobierno, explica gran parte del crecimiento experimentado durante los últimos cuatro años. Tal vez el mayor logro que puede exhibir Piñera es el impulso decidido por enfrentar los cuestionamientos al mercado con “más mercado”, proceso que requiere, según se ha explicado, una mayor intervención estatal. Este camino de regulaciones por cierto no está cerrado, y de hecho organismos encargados de ésta, como la Fiscalía Nacional Económica, plantean que aún hay una serie de reformas que deben hacerse para garantizar la libre competencia²⁷, entre las cuales se cuentan un sistema de control obligatorio de fusiones, y multas contingentes al ingreso. Lo claro es que, más allá de cualquier interpretación, no es posible pensar en la proyección internacional del capitalismo chileno, sin la acción de una cada vez más robusta y voluminosa maquinaria estatal. La misma intervención estatal que, paradójicamente, los sectores dominantes niegan al resto de la sociedad.

En este sentido, hay una disputa interesante sobre qué actor se impone en la conducción del neoliberalismo criollo. Por una parte Piñera, si bien pierde la oportunidad de proyectar su gobierno en un segundo período que eventualmente hubiese permitido una agenda de reformas estructurales, realiza una interesante operación de debilitamiento de los partidos de su sector, que lo instalan a él, dentro de este campo, hasta el momento como la única alternativa capaz de ampliar la referencia de la derecha. Lo relevante es que Piñera, en esta parte del ciclo, intenta reinstalar el mercado de una manera más genuina, sin la mascarada ideológica propia de la Concertación, que disfraza medidas pro mercado tras el discurso socialdemócrata de los derechos. Esa disputa de todos modos sigue abierta, sobre todo si, por ahora, los nudos estructurales de la economía chilena siguen intactos ▼

27 Ferrando, K. (2013, 18 de agosto). Fiscal económico propone reformas al sistema de libre competencia. *La Tercera*. Recuperado en: <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2013/08/655-538300-9-fiscal-economico-propone-reformas-al-sistema-de-libre-competencia.shtml>

SUSCRIPCIONES:

PARA RECIBIR CADA EDICIÓN DE LOS CUADERNOS DE COYUNTURA EN TU DOMICILIO, CONTAMOS CON UNA MODALIDAD DE DONACIONES Y SUSCRIPCIÓN.

► ¿CÓMO PUEDES APOYARNOS?

1. Comprometiéndote con un aporte mensual de 5.000, 10.000, 15.000 pesos o una cifra mayor en la medida de tus posibilidades.
2. A todos quienes hagan un aporte mensual de 5.000 pesos o más se les enviará a su domicilio cada versión de los Cuadernos de Coyuntura que editamos bimestralmente.
3. Puedes elegir la modalidad de pago entre hacer un depósito bancario o una transferencia electrónica mensual a la Cuenta Corriente de Fundación Nodo XXI.



► ¿QUÉ DATOS NECESITAS PARA HACER TU DEPÓSITO?

- Fundación Nodo XXI - RUT: 65.065.819-1
- Cuenta Corriente N°:
008000240709 - Banco de Chile
- Correo de confirmación:
suscripciones@nodoxxi.cl

► ¿A QUÉ DESTINAMOS LAS DONACIONES?

- A la elaboración y difusión de material de estudio sobre problemáticas políticas, sociales, económicas y culturales, con una perspectiva de derechos y un enfoque que destaca por su originalidad y compromiso con el cambio social.
- A la organización de actividades de formación de masas críticas a través del debate, la deliberación y construcción de miradas colectivas, especialmente en conjunto con organizaciones y movimientos sociales de relevancia nacional.
- A la elaboración y socialización de propuestas y opiniones relevantes para la apropiación crítica de nuestra realidad, a través de material para medios de comunicación, redes sociales, columnas de opinión y campañas.