

# La implantación de una economía de mercado: el modelo alemán y el modelo chileno

**Wolfgang Frickhöffer \***

Mi trabajo no es sólo una retrospectiva histórica; es un intento por analizar las condiciones políticas bajo las cuales puede establecerse una economía de mercado. Esto, por supuesto, me acerca al tema final de este congreso, que dice relación con la democracia limitada o ilimitada.

En este campo no existen soluciones blancas o negras. Normalmente la democracia parlamentaria va unida a una economía libre. Una sociedad libre no puede existir sin una economía de mercado. Lo inverso no es tan cierto. Si en un parlamento ya no compiten diferentes conceptos de la sociedad como un todo, para la totalidad de los problemas, para todos los estratos de la población, sino que se compite entre los grupos de presión, las políticas nacionales se verán permanentemente frenadas y entorpecidas por el horizonte muy limitado de estos grupos. Tampoco está muy claro si una economía de mercado requiere de una sociedad libre, o si deben hacerse reformas profundas que vayan a la raíz de los problemas, especialmente cuando debe establecerse una economía de mercado bajo condiciones enteramente distintas de las existentes en el período anterior. Este es mi tema específico.

Yo soy un demócrata, pero no puedo cerrar mis ojos al hecho de que en Chile, antes del golpe militar, la democracia era una farsa abominable y antisocial. Tampoco cierro mis ojos al hecho de que difícilmente pueden realizarse reformas profundas y radicales, con

\* Presidente, ASM. Alemania.

efectos de largo alcance, para bien o para mal, en un sistema parlamentario normal, con todos los grupos de presión involucrados insistiendo en sus intereses: sin duda, en este contexto las reformas no pueden realizarse de un solo golpe.

Quiero mencionar aquí, y luego volveré sobre ello, que el famoso ex ministro de economía de la República Federal Alemana Ludwig Erhard me decía a menudo que él nunca habría sido capaz de impulsar a través de nuestro parlamento una reforma de carácter tan profundo, radical y extenso como la que realizó en 1948. El aprovechó la "oportunidad del siglo" en 1948, a sabiendas de que el consentimiento para su reforma podía obtenerse del gobernador militar, el general Lucius D. Clay, el hombre que organizó el puente aéreo a Berlín en 1948 y 1949, y no de un parlamento (que en ese entonces existía en forma provisional y con una autoridad limitada).

Desgraciadamente, a menudo la planificación a largo plazo y las reformas profundas están en contradicción con el pensamiento a corto plazo de parlamentarios •concentrados en la fecha de la próxima elección.

¿Cuál era la situación en Alemania en 1948? Alemania había perdido la guerra y se le censuraba por los crímenes del régimen de Hitler. La devastación de la guerra era enorme y el nivel de desempleo era considerable. Había que integrar a nueve millones de refugiados provenientes de los territorios perdidos en la parte oriental del país; la moneda alemana estaba arruinada. No teníamos una economía funcionando normalmente, sino que había mercados negros operando sobre la base del intercambio de bienes.

Más aún, Alemania estaba dividida en cuatro zonas de ocupación: la norteamericana, la inglesa, la francesa y la rusa. A nivel regional local, por lo menos en las tres zonas occidentales, había elementos democráticos con elecciones libres. El verdadero poder, sin embargo, no estaba en las manos de las autoridades alemanas sino en las de ocupación. Este, por supuesto, era un régimen autoritario, algo inevitable después de lo sucedido.

Entre las autoridades de ocupación norteamericanas y británicas existía cierto entendimiento que los llevó al llamado Consejo Económico Bizonal. Este era un parlamento con poderes muy limitados. No había ministros; sólo directores para ciertos ministerios. El di-

rector del ministerio de economía era Ludwig Erhard, quien anteriormente había sido ministro de economía de Bavaria. Ludwig Erhard siempre se había opuesto a la dictadura. Durante la guerra, en 1943, había escrito un memorándum muy importante para Goerdeler, alcalde de Leipzig, quien tuvo un rol protagónico en el intento de revuelta en contra de Hitler el 20 de julio de 1944, junto a muchos jefes militares. Este memorándum contenía los elementos básicos del concepto de economía social de mercado que luego fue implantada por Ludwig Erhard. Erhard, que durante la era de Hitler había emprendido lo que llamábamos emigración doméstica, estaba dedicado a trabajos de investigación en el campo del consumo en Nuremberg. Sin embargo, tuvo éxito para obtener libros de Wilhelm Röpke y otras obras desde Suiza, de manera que incluso durante el período de Hitler pudo trabajar en detalle el concepto de economía social de mercado. Un gran número de otros importantes economistas contribuyeron en la elaboración de ese concepto antes, durante y después del período de Hitler. Todos estos economistas, por lo demás, eran miembros de la sociedad Mont Pelerin, lo mismo que el propio Ludwig Erhard. Además de Wilhelm Röpke, debería mencionar a Franz Böhm, Gotz Briefs, Walter Eucken, Friedrich A. Lutz, Alfred Müller-Armack y Alexander Rüstow.

La devaluada moneda del tiempo de la guerra no podía considerarse como la base para la reconstrucción económica. Era necesaria una reforma monetaria. Para lograrlo, la ocupación norteamericana formó un pequeño comité de expertos alemanes que participaron en la preparación de la reforma monetaria del 20 de junio de 1948. El liderazgo decisivo de ese comité estaba en manos norteamericanas. Uno de los miembros de este comité alemán era Ludwig Erhard.

El 20 de junio de 1948 se implantó la reforma monetaria en las tres zonas occidentales de ocupación bajo responsabilidad aliada. Un día más tarde, Ludwig Erhard anunció por la radio la abolición del racionamiento en casi todos los campos. Hasta entonces había habido un racionamiento que incluía alimentos y vestuario, aunque éste casi no operaba a causa del mercado negro.

Después de ese anuncio, se le ordenó a Ludwig Erhard presentarse ante el gobernador militar norteamericano, el general Lucius D. Clay. El general Clay dijo

a Erhard que sus asesores económicos le habían dicho que no se permitiría un cambio en las reglas de racionamiento. Ludwig Erhard dio entonces la valiente y clásica respuesta: "Yo no he cambiado las reglas de racionamiento: las he suprimido". Su respuesta impresionó tan favorablemente al general Clay que éste le otorgó carta blanca.

Permítanme insistir que en aquella época no existía democracia en Alemania. Había un régimen autoritario, el de la ocupación, que en este caso servía los intereses del país. Me alegra decir que algunos de los miembros alemanes del Consejo Económico Bizonal estaban de acuerdo con las reformas de Ludwig Erhard y actuaron en consecuencia. Todo esto sucedió en una situación excepcional. Les repito que Ludwig Erhard me dijo más tarde que él nunca habría sido capaz de obtener una reforma tan profunda y de tan largo alcance a través del proceso parlamentario normal de nuestro Bundestag alemán.

En 1948 Ludwig Erhard comenzó la implantación del concepto de economía social de mercado sobre la base del trabajo preliminar de los profesores que he mencionado. Lo logró en gran medida, aunque no completamente. Bajo sus sucesores, muchas cosas se deterioraron. Especialmente en nuestros días, la República Federal de Alemania no constituye un buen ejemplo de política económica.

El concepto de economía social de mercado alemán difiere, en cierto sentido, del concepto de los "Chicago boys", tal como se les llama en Latinoamérica. En lo fundamental, estamos en completo acuerdo. Todos queremos que sea el mercado y no los políticos ni los burócratas quien determine la mayor cantidad posible de actividades. Una diferencia podría residir en el hecho de que, de acuerdo con el concepto alemán, existen ciertas funciones estatales legítimas, como por ejemplo, la supervisión y promoción de la competencia. Las leyes en contra de las restricciones al comercio y una autoridad que controle su cumplimiento y que no se falsee la competencia, son parte importante de nuestro concepto y se les considera indispensables.

Más aún, nosotros vemos en la mantención de la estabilidad de la moneda una función estatal legítima. Esto debería obtenerse a través de una independencia estricta del banco emisor. Afortunadamente, en la República Federal Alemana tenemos mejores reglas que

en muchos otros países, donde, con frecuencia, los bancos emisores son sólo subdepartamentos del Ministerio de Hacienda. Sin embargo, la independencia del banco no es suficiente. El banco emisor debe defender la estabilidad de la moneda, tal como lo ordena la ley alemana del Bundesbank.

Aún más, el gobierno tiene la responsabilidad de velar para que el presupuesto fiscal sea programado y realizado de manera tal que no entre en conflicto con la exigencia de estabilidad en los precios. Además, el gobierno tiene ciertas responsabilidades en relación con el nivel de empleo, aunque la responsabilidad principal en ese campo la tienen los sindicatos. Corresponde principalmente a los sindicatos velar para que el nivel de los salarios mantenga al mercado en equilibrio.

Finalmente, vemos la ayuda para el ajuste como una función legítima del Estado. Ello no es lo mismo que subsidios e intervenciones. No es la protección directa de viejas estructuras frente a nuevas situaciones, sino, por el contrario, ayuda para seguir más rápidamente las señales del mercado sin problemas sociales de envergadura.

Ahora, permítanme comparar esto con los acontecimientos en Chile. Luego haré algunas observaciones sobre otros países.

El régimen de Allende había llegado al poder de acuerdo con la Constitución, pero luego violó esa Constitución en varias oportunidades. Además, el régimen implantó una política económica obsesionada por una ceguera ideológica. Como consecuencia, la población se vio privada de muchas de las necesidades vitales. Por último, había evidencia de que se preparaba un golpe de estado socialista. En Chile había muchos asesores cubanos y de otros países socialistas; el señor Breszhnev, al invadir Afganistán, comentó cínicamente que lo hacía para no sufrir la misma experiencia que en Chile.

Como la situación era intolerable, se produjo el golpe de estado de los militares. En mi opinión, éste era justificado e inevitable. No había otra manera de resolver el problema, dada la forma en que se había desarrollado.

Problema diferente es, por supuesto, si las autoridades militares, una vez en el poder, han conducido el proceso de una manera incuestionable. Ustedes pueden criticar esto o aquello y yo mismo puedo hacer algunas críticas; sin embargo, desde mi punto de vista europeo

sucedió algo muy poco frecuente, muy sorprendente, en el campo de la política económica.

De acuerdo con los principios de la jerarquía militar, los generales tienden a regular todo desde arriba y a pensar que todo puede regularse desde arriba. Ese enfoque puede ser fatal para una economía que se espera se desarrolle de manera constructiva y fructífera. En ese sentido, tanto el general Clay como el general Pinochet difieren de los hábitos que comúnmente se les atribuye a los militares. Ellos introdujeron un sistema descentralizado, una economía libre con iniciativa descentralizada. Los generales chilenos entregaron poder y permitieron el pluralismo. Incluso más, liberaron fuerzas dentro de su sistema autoritario que llevaran a un grado de libertad aún mayor.

Permítanme volver atrás hacia la pregunta relativa a las condiciones políticas favorables para el establecimiento de una economía de mercado. Todos los demócratas admitirían, si son honestos, que en una democracia parlamentaria las reformas verdaderamente profundas sólo pueden llevarse a cabo con grandes dificultades y a pasos muy cortos. Un gobierno autoritario tiene la posibilidad de hacer una reforma de este tipo de un solo golpe. Esto puede ser para bien o para mal. La reforma chilena en el sector económico fue una reforma para bien.

La teoría y la práctica demuestran que un régimen autoritario, una vez que se ha asentado, hace más por el grueso de la población, especialmente por los trabajadores, siguiendo una política de economía de mercado que con un concepto socialista. Como ejemplo, puedo llamar vuestra atención hacia el vecino país del Perú, donde los generales han conducido una política completamente errada. Bajo un régimen autoritario, la economía de mercado es mucho más favorable para los trabajadores que la falta de economía de mercado.

Me parece interesante destacar que, en el caso de Chile, el gobierno militar introdujo una economía libre sin el interés de revivir viejas estructuras feudales privilegiadas. El antiguo capitalismo feudal ciertamente no es un arma para la solución de problemas futuros, ya sea en Latinoamérica u otro lugar. Por el contrario, en Chile el gobierno militar —al igual que el ejemplo dado por Ludwig Erhard— ha introducido coherentemente aquellos elementos de la economía de mercado

que presionan para que la actividad empresarial sea eficiente, en beneficio de la población como un todo.

La estabilidad monetaria es una de las condiciones para el funcionamiento de una economía de mercado. Al final del régimen de Allende, la tasa de inflación en Chile era de 1.000 por ciento anual, lo que incluso para América Latina es alto. El actual gobierno redujo la inflación —sin control de precios— a una tasa cercana al 10 por ciento anual. Creo que esto es un logro que beneficia a toda la población. El ahorro ha vuelto a ser un negocio y esto es importante si uno quiere ampliar la propiedad de los medios de producción. Hasta ahora, entiendo que el financiamiento de muchos proyectos ha estado en manos de los llamados "grupos". Los grupos, por lo general, son formados por un banco al que están afiliadas un número de empresas, que en algunos casos se les denomina consorcios. Con altas tasas de inflación, se hizo imposible un mercado de capitales libre y una participación amplia en la propiedad de los medios de producción. En la actualidad, la gente está aprendiendo que ya no es necesario gastar el dinero que gana lo más rápidamente posible.

Chile ha dado un paso más y reformó el sistema tributario de manera de contrarrestar el poder de los grupos y consorcios. El sistema tributario ya no favorece la retención de las utilidades por parte de las compañías y permite la distribución de dividendos. Sólo los ciegos ideólogos socialistas pueden considerar la distribución de dividendos como idéntica al consumo privado.

De hecho, la mayor parte de los dividendos que se distribuyen se utilizan para la inversión a través del mercado de capitales. Esto es mucho mejor para la competencia y la asignación de recursos, y significa una carga mucho menor para los trabajadores y para los consumidores que un sistema de inversión en manos del Estado.

Chile tiene una política contraria a las restricciones al comercio, similar a la de Alemania. En ambos casos, el propósito no es la reconstrucción de viejas estructuras feudales, sino ejercer presión sobre la actividad empresarial para que ésta sea eficiente en beneficio de todo el pueblo.

En Chile se ha promovido la competencia abriendo la economía a las importaciones. Ludwig Erhard hizo lo mismo a través de frecuentes rebajas arancelarias sobre una base autónoma, no recíproca. Esto mejoró la

estructura de la industria alemana y le dio a la República Federal de Alemania el poder competitivo que actualmente tiene.

Estimo que en Chile fue una buena idea rebajar los aranceles a su nivel actual. Mi impresión es que muchos pequeños y medianos empresarios no creyeron que se efectuarían reducciones de este tamaño. Algunos de ellos, en consecuencia, no hicieron los ajustes y se vieron en dificultades. Sin duda, la liberación de las importaciones contribuyó a la reconstrucción económica del país. En Chile, el razonamiento debe haber sido similar al de la República Federal Alemana, vale decir, que los aranceles elevados terminan por falsear las señales del mercado. Las intervenciones tienen el mismo efecto y el sistema socialista es aun peor. Promueven menos cambios estructurales, menos innovación, un menor mejoramiento de los salarios reales y una menor estabilidad social.

Considero que para Chile, lo mismo que para Alemania, las probabilidades de encontrar un lugar apropiado en un nuevo orden económico mundial (que no es idéntico al nuevo orden económico que sugieren las Naciones Unidas), pueden mejorarse considerablemente mediante la apertura de la economía a la importación de bienes y de capital. Así pueden evitarse las ilusiones y falsificaciones de la competencia. Los costos y la división internacional del trabajo de acuerdo con las ventajas regionales en los diferentes países, deberían inspirar el desarrollo económico. En ese sentido, sólo puede recibirse con agrado el hecho de que el gobierno chileno haya anunciado claramente la desaparición de los aranceles proteccionistas, incluso en la industria automotriz, a una cierta fecha. Esto significa penurias transitorias, pero en el largo plazo será beneficioso para la recuperación y para la paz social en el país.

Un régimen autoritario puede traer ventajas y desventajas. Siempre existe el riesgo de que se utilice el poder con fines errados. Esto se dio en Chile tanto como en Alemania. La democracia también tiene ventajas y desventajas. Sin duda es una desventaja el hecho de que difícilmente el parlamento aprueba reformas profundas.

Esto, por lo demás, no es un descubrimiento nuevo. Permítanme recordarles que la antigua Roma, antes de Cristo, conoció la institución del dictador temporal por algunos períodos. Más aún, déjenme recordarles que en



Europa, un hombre como Napoleón, sin lugar a dudas un dictador, realizó una reforma administrativa que había esperado largo tiempo. Permítanme referirme, finalmente, a la situación en Gran Bretaña y en los Estados Unidos. Luego de que durante décadas se han perseguido políticas erradas, difícilmente puede hacerse un cambio profundo bajo el período normal en un sistema parlamentario. El ritmo de las elecciones exige que se muestren resultados inmediatos. Con frecuencia ello constituye una tentación para disfrazar los problemas, para actuar superficialmente, para la inflación y para promesas miopes. No estoy seguro de que Margaret Thatcher y Ronald Reagan vayan a ser capaces de mostrar resultados a los electores antes de la próxima elección.

Esta es una debilidad del sistema democrático. Es una de las razones por las cuales al comienzo enfatiqué que no era posible dar soluciones blancas o negras. Después de décadas de errores serios habrá un largo período de penurias. Las correcciones exigen pensamiento de largo plazo, y el ritmo parlamentario tiende al pensamiento de corto plazo. Si debe tenerse en cuenta el interés de los grupos de presión —algunas veces inevitables en el sistema parlamentario— las reformas de largo plazo se hacen muy difíciles. En este sentido, Margaret Thatcher parece ser más dura y más consistente que Ronald Reagan, quien puso término al embargo del trigo a la Unión Soviética porque así se lo había prometido a un cierto grupo de presión. Creo que es un grave error en la política exterior y en la política mundial.

Después del ejemplo histórico de Ludwig Erhard que les he expuesto, me pregunto: ¿Qué puede hacerse en América Latina? Chile demostró que pueden obtenerse ventajas considerables abriendo las fronteras y derribando las barreras al comercio. Ya se han hecho intentos en esta dirección. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y el Pacto Andino son un ejemplo de ello. Puede que esto no sea suficiente. Siempre he lamentado que las rivalidades históricas hayan impedido que América Latina saque partido de los beneficios que proporciona el libre comercio. Si entre los 48 —en la actualidad 50— estados de los Estados Unidos hubieran existido barreras al comercio, y en América Latina hubiese habido libre comercio absoluto desde el comienzo del siglo pasado, la situación económica, po-

lítica y social de América Latina sería hoy mucho mejor. No desconozco, por supuesto, que además hay otros factores que son responsables de las diferencias en el desarrollo de América del Norte y del Sur, pero sin duda un libre comercio interno en América Latina habría reforzado la posición de Latinoamérica. Su influencia en la política mundial sería mucho mayor, y menor la influencia de los Estados Unidos en América Latina.

El ejemplo chileno, lo mismo que el alemán, ha demostrado que la economía de mercado, con su alto grado de flexibilidad, productividad y racionalidad, puede vencer la mayoría de los problemas. Todos los intentos de planificación estatal y de socialismo han fallado. ¿Qué otra razón podría impulsar a los trabajadores a escapar de los países socialistas hacia países no socialistas, a pesar de que el intervencionismo y el socialismo están supuestamente organizados en beneficio de los trabajadores? El ejemplo polaco nos ha demostrado que no es verdad que el socialismo está establecido para el bien de los obreros y campesinos. Ignorar las señales del mercado es perjudicial para los trabajadores; significa pérdida de productividad y caída del nivel de vida.

No pueden alcanzarse resultados convincentes mediante el capitalismo al estilo del último siglo, como tampoco con estructuras feudales inmóviles, con monopolios u otras formas de poder económico, sino sólo a través de una economía moderna que promueva la movilidad y la flexibilidad. Los empresarios no deberían considerarse a sí mismos una clase privilegiada, sino más bien servidores de las personas cuyas necesidades materiales satisfacen. Sólo una economía de mercado puede demostrar que el fin de lucro no sirve para encauzar la producción, sino para abaratarla. Sólo una economía de mercado puede sobrevivir políticamente en el largo plazo y puede justificar el hecho de haber nacido bajo un régimen autoritario.