

# MODERNIZACIÓN Y REESTRUCTURACIÓN GLOBAL EN CHILE: DE LA GENESIS AUTORITARIA A LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA<sup>1</sup>

Carlos A. de Mattos<sup>2</sup>

## 1 GESTACIÓN, DESARROLLO Y AGOTAMIENTO DEL MODELO POPULISTA-DESARROLLISTA EN CHILE

Las razones y el alcance de las profundas transformaciones que ha vivido la sociedad chilena durante las dos últimas décadas, adquieren su verdadero significado histórico si son analizadas en relación a la irrupción, evolución y agotamiento en ella, del modelo de desarrollo que comenzó a imponerse en diversos lugares del mundo a partir de la gran crisis capitalista de 1929. De forma similar a como ocurrió en otros países latinoamericanos, este modelo -cuyas directrices básicas emanaban de la teoría keynesiana- definió en la historia de Chile una fase histórica conocida como populista/desarrollista; en su transcurso, se configuró el cuadro económico, social y político, cuya propia evolución fue estableciendo las condiciones que exigieron y otorgaron viabilidad a las transformaciones de las que nos ocuparemos en este trabajo.

Así como podemos encontrar las raíces de los cambios actuales en las transformaciones producidas durante el período populista/desarrollista, la génesis de éstas se pueden buscar en las provocadas por la aplicación y evolución de las políticas del proyecto liberal/oligárquico, de larga permanencia histórica en Chile, bajo cuya hegemonía se formó y consolidó el correspondiente Estado-nación. En efecto, durante las primeras décadas del presente siglo, las transformaciones económicas, sociales y políticas asociadas a una temprana industrialización y a la intensificación de la urbanización, producidas -en muchos casos en forma involuntaria- justamente por el avance del proyecto oligárquico, tuvieron como fundamental consecuencia, la irrupción de nuevos actores sociales, portadores de diferentes valores, intereses y demandas a los que habían prevalecido hasta entonces. Con la ascendente presencia de estos actores en el nuevo escenario que así se configuró, ya hacia la segunda década de este siglo comenzó a profundizarse un conflicto social, de trascendentes repercusiones políticas:

*"La crisis del régimen liberal y oligárquico abrió paso a la influencia de la clase media y del proletariado, que se tradujo en reformas políticas y sociales. Se procuró, al mismo tiempo,*

---

1 Este trabajo fue realizado en el marco del Proyecto "La cuestión regional en las transiciones a la democracia: los casos de Brasil, Chile, Argentina y España", coordinado por José Luis Curbelo y patrocinado por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología de España (AME 91/0688). En la preparación del mismo, el autor se benefició de valiosas sugerencias y comentarios recibidos de José Antonio Abalos, Antonio Daher y Margarita Guerra, integrantes del equipo de investigación responsable por el caso chileno.

2 Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

*acelerar el desenvolvimiento económico mediante la intervención del Estado en la economía, cuyos mejores logros se alcanzaron en la producción de energía e industrialización.*" (Villalobos, 1983, p. 169).

Este nuevo cuadro socio-político, donde gravitaban fuertemente las clases medias y un combativo proletariado, permitió en 1920 la elección de Arturo Alessandri Palma, quien se había presentado como el candidato de la renovación y de los sectores populares. Motivado por la tesis gatopardista de que "para evitar un revolución era necesario abrir paso a la evolución", su gobierno estableció los primeros arreglos institucionales orientados a dar respuesta a los reclamos de las nuevas fuerzas sociales.

El proceso que entonces se inició, no siguió un curso lineal y apacible, puesto que el conflicto social continuó agravándose en los años posteriores, en una situación a la que los impactos de la crisis del 29 habían incorporado un medular problema económico. En esas circunstancias, comenzaron a esbozarse las primeras respuestas a la crisis terminal del modelo oligárquico y a definirse los elementos básicos del que desde entonces marcaría la evolución de este país por varias décadas. Ese proceso, encuentra uno de sus hitos fundamentales en las políticas impulsadas por el gobierno del Frente Popular, encabezado por Pedro Aguirre Cerda (1938-41). Es en este período que empieza a aplicarse una estrategia sustentada en una creciente intervención de un Estado paternalista y reformista, que buscó impulsar procesos de crecimiento hacia adentro, basados en el desarrollo de una industria sustitutiva de importaciones, considerada como el factor estratégico de una nueva dinámica de acumulación y crecimiento:

*"El triunfo de Aguirre Cerda representaba el propósito de impulsar una política social que mejorase la situación de los sectores más modestos. La preocupación por los obreros y empleados permitió que se robusteciesen los sindicatos y las organizaciones nacionales que los agrupaban. El mayor énfasis del gobierno de Aguirre Cerda y de los que le siguieron residió en el fomento de las actividades económicas. Para ello el Estado creó empresas propias dotadas de fuertes capitales y financiadas con préstamos extranjeros. De esta manera, el Estado entraba a participar decisivamente en la vida económica, porque las empresas privadas por sí solas, no bastaban para desarrollar la economía nacional."* (Villalobos, 1983, p. 177).

De esta forma, a semejanza de lo que también estaba ocurriendo en otros países latinoamericanos, comenzó a sentar sus reales en Chile una estrategia de cuño keynesiano, que entonces se imponía en el mundo desarrollado, a partir de la convicción de que era necesaria la intervención de fuerzas exógenas para sacar al sistema capitalista de una situación de estancamiento continuo. Con la aplicación de las políticas respectivas, comenzó a producirse un fuerte crecimiento del Estado, tanto en lo que respecta a su tamaño, como a sus funciones. En ese contexto, se utilizó un conjunto de instrumentos de política económica orientados a promover la industrialización y se

decidió intervenir directa e indirectamente en los procesos productivos, básicamente a través de la creación de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO):

*"El análisis de la evolución de la economía chilena entre fines de la década de los treinta y 1973 revela una progresiva extensión de la injerencia del Estado, el cual pasó a convertirse en uno de los principales agentes económicos del modelo de desarrollo basado en la industrialización sustitutiva. Para ello utilizó un conjunto de instrumentos de política, directos e indirectos, destinados a estimular la formación de capital en dicho sector, transfiriéndole un volumen considerable de recursos públicos a través de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), creada en 1939 con ese propósito. [...]" (Vergara, 1981, p. 121-122).*

Al mismo tiempo, la voluntad de conciliar crecimiento con mayor justicia social, llevaría a intentar replicar aquí los principales rasgos de un Estado de Bienestar, tal como el que se estaba tratando de construir en algunos países europeos. Esta voluntad de avanzar hacia una mayor democracia social, se manifestó en una persistente ampliación de las funciones redistributivas del Estado, materializada especialmente en una avanzada política social en materia de salud, educación, vivienda y seguridad social.

La aplicación de esta estrategia, permitió una significativa modernización e integración capitalista del país, que redundó en la consolidación de una nueva burguesía industrial, en la ampliación de las clases medias urbanas y del proletariado industrial y campesino; todo ello provocó importantes cambios en la matriz de poder social y, prontamente, desembocó en renovadas formas de conflicto social.

En todo caso, este modelo habría de mantener su vigencia durante varias décadas, en un proceso no exento de retrocesos, que incluyó ocasionales intentos de restauración oligárquica; al mismo tiempo, también adoptó diversas variantes, a veces con una orientación más fuertemente populista, en otras más marcadamente desarrollista. Su última etapa, bajo el gobierno demócrata-cristiano de Eduardo Frei Montalva (1964-70), estuvo caracterizada por la aplicación de una estrategia y de unas políticas, que quizás constituyan la más depurada expresión latinoamericana de la ideología desarrollista, que tenía sus fuentes y su fundamento teórico en el diagnóstico y en el modelo normativo propuestos por la CEPAL. Consecuentemente, fue en este período que el Estado adquirió su máxima expresión política y económica:

*"Con el gobierno de la Democracia Cristiana [...], se acentuó la injerencia estatal en la vida económica, política y social del país. El gasto público como porcentaje del PGB aumentó del 35,7% en 1965 a 46,9 % en 1970, y la inversión pública como porcentaje de la inversión geográfica bruta, desde 61 a 77%. El gasto social, por su parte, aumentó en esos años del 8,2 al 9,4% del PGB." (Vergara, 1981, p. 121).*

A partir de entonces, la agudización de las contradicciones de este modelo, comenzó a expresarse en un conjunto de síntomas que tendían a agravarse de día en

día: debilitamiento del dinamismo económico, expresado principalmente en una progresiva caída del crecimiento del producto, continuo aumento del déficit en la cuenta corriente del balance de pagos, paulatina aceleración de las tasas de inflación, sostenido aumento de la conflictividad social con la consecuente multiplicación de los problemas de gobernabilidad del sistema. En ese cuadro, la crisis fiscal del Estado aparecía como un componente estructural de una dinámica que conducía en forma inexorable hacia el agotamiento definitivo de este modelo.

Frente a ello se intensificó la búsqueda de nuevos derroteros para hacer frente a las ya incontenibles demandas de los nuevos actores sociales, que el propio avance de la industrialización desarrollista había ubicado en el primer plano del escenario socio-político. En esa situación, las elecciones nacionales de 1970 -en las que se confrontaron tres opciones radicalmente diferentes- establecieron un precario triunfo electoral de las fuerzas de izquierda conglomeradas en la Unidad Popular, cuya estrategia preconizaba el "tránsito democrático al socialismo".

Durante el corto lapso (1970-73) en que el gobierno de la Unidad Popular intentó infructuosamente producir y consolidar los importantes cambios estructurales que daban contenido a su estrategia, el conflicto social se agudizó hasta alcanzar niveles políticamente insostenibles, al tiempo que los desequilibrios macroeconómicos (crecimiento del déficit fiscal, desequilibrio del balance de pagos, aumento explosivo de la inflación, etc.) comenzaron a acentuarse en forma incontrolable. Se llegó así muy rápidamente a una situación en la que la desobediencia civil, el desabastecimiento y un crecimiento generalizado del mercado negro, pusieron en evidencia un cuadro de real e insuperable ingobernabilidad.

Todo ello documentó el previsible e inevitable fracaso de un intento de producir una ruptura de la matriz de dominación social que se materializaba en un Estado-nación capitalista relativamente consolidado, desde su propio seno; a ello coadyuvaba el hecho de que las fuerzas sociales favorables al cambio hacia el socialismo -conflictivamente confrontadas con las que eran proclives a la continuidad y profundización de un desarrollo de tipo capitalista- carecían del poder político necesario para imponer su proyecto al cuerpo social en su conjunto.

El fracaso del intento de transición democrática al socialismo, puso a la sociedad chilena frente a una dramática encrucijada, de la que finalmente salió en 1973 por la vía de una convulsiva ruptura institucional, que culminó con la formación de un Gobierno Militar que habría de impulsar, en forma implacable, un proceso de reestructuración del que emergería un país diferente.

## **2 ORIGEN Y FUNDAMENTO DE LA MODERNIZACIÓN AUTORITARIA**

### **2.1 La ruptura institucional y la definición de un nuevo camino**

Dados sus orígenes -y su justificación en tanto respuesta a una experiencia histórica, que involucraba tanto al período del Gobierno de la Unidad Popular, como a buena parte de los que le habían precedido- el nuevo gobierno se propuso, desde sus inicios, impulsar un proyecto alternativo en su orientación y contenido al que había

predominado hasta entonces. Ello se reflejaría claramente en el hecho de que uno de los núcleos del nuevo discurso fuese el intransable cuestionamiento del papel que el Estado había asumido en el manejo de la economía. Desde esta óptica, luego de algunos titubeos iniciales, la búsqueda de ese camino alternativo se orientó hacia una propuesta de programa económico de signo liberal, que había sido elaborada por un grupo de egresados de la Universidad de Chicago, conocidos desde entonces como los "Chicago Boys".

Esta propuesta -consignada en un voluminoso documento conocido públicamente como "el ladrillo"<sup>3</sup>- reposaba en la firme convicción de que las políticas de fundamento keynesiano aplicadas en Chile desde los días del gobierno del Frente Popular, habían establecido diversos obstáculos para la valorización privada del capital y, de esa forma, habían desincentivado la propia dinámica de acumulación y crecimiento; a este respecto, el diagnóstico del "ladrillo" proveía una consistente argumentación de carácter teórico-ideológico con respecto a las razones de la crisis estructural chilena. Para una mejor comprensión de la orientación del proceso que entonces se inicia, parece conveniente tener presente algunos de los planteamientos centrales de dicho documento. En ese sentido, los párrafos que siguen ilustran claramente al respecto:

*"[...] un estatismo creciente y asfixiante que con verdadera miopía ha ido creando el círculo vicioso del estagnamiento-estatismo. En efecto, desde fines de la década de los años 30, Chile ha ido acentuando una línea de intervencionismo estatal con el que ha pretendido solucionar sus crisis de crecimiento. La característica central de las tendencias estadísticas ha sido la de crear un enorme poder discrecional en las instituciones fiscales, semifiscales y autónomas, que les permite interferir sin contrapeso en la actividad económica. Este poder discrecional, en ciertos aspectos casi autónomo y sin mayor posibilidad de ser limitado por otros organismos públicos, ha quedado en clara evidencia en el curso de los últimos años, en que se ha utilizado el sinnúmero de mecanismos y recursos que posee el Poder Ejecutivo, para realizar políticas o imponer criterios en forma totalmente ajena al propósito que tuvieron los legisladores al otorgar nuevas atribuciones al ejecutivo o a las reparticiones que de él dependen. Pero no basta señalar esta tendencia y las posibilidades que crea para el uso abusivo del poder, es necesario destacar que ella constituye un punto de partida para que los distintos grupos sociales o de presión se organicen y traten de utilizar los recursos del Estado en su directo beneficio. La excesiva politización de nuestra sociedad*

---

3 La existencia de este documento, así como también su orientación general y su contenido básicos, eran de conocimiento público desde hacía bastante tiempo; sin embargo, el acceso al texto completo sólo ha sido posible con su publicación en 1992, por el Centro de Estudios Públicos (Castro, 1992).

*está ligada a esta tendencia, ya que la acción del Estado ha ido paulatinamente abarcando todos los niveles de la vida nacional" (Castro, 1992, p. 29-30).*

*"Las presiones políticas y sociales también han contribuído a la expansión del gasto público en la prestación de servicios de distinto orden, con especial énfasis en aquellos de tipo social o asistencial. En este sentido, cabe destacar, por una parte, la tendencia paternalista del sistema político y, por otra, la falta de organismos o instituciones intermedias que puedan suplir algunas de las funciones que asume el Estado" (Castro, 1992, p. 48).*

*"En Chile ha primado claramente el objetivo de financiar el gasto fiscal de modo que los tributos se juzgan buenos o malos por el Gobierno, según sea el nivel de ingresos que producen. Desgraciadamente, esto resulta en que no se analice el efecto que los impuestos tienen en la asignación de nuestros recursos productivos y en que se aprueben impuestos de alto rendimiento pero de pésimo resultado en la asignación de recursos y, por ende, de un efecto inhibitor en la tasa de desarrollo de la economía" (Castro, 1992, p. 103-104).*

En la medida en que quienes ahora tenían el control efectivo del proceso decisorio de políticas públicas aceptaron como válida esta explicación, también concordaron con la validez de la estrategia y de las políticas que se les proponían como camino para superar la crisis y para edificar un nuevo tipo de país; ellas daban contenido a un programa económico que contemplaba una profunda **reestructuración** de la sociedad chilena en su conjunto, **basada en los postulados teórico-ideológicos del neoliberalismo económico**. Con este fundamento, se impulsaría un singular experimento histórico, que Foxley caracterizó acertadamente como una "modalidad de estructuralismo con instrumentos ortodoxos":

*"[...] podría afirmarse que las nuevas políticas estabilizadoras [...] constituyen una modalidad de estructuralismo que utiliza instrumentos ortodoxos. Sin duda, la dirección, contenido, apoyo social y alianzas que hay detrás de estas experiencias son por completo diferentes. [...] En tanto para el estructuralismo de los años sesenta el objetivo principal consistía en hacer posible que las masas más pobres de trabajadores y los campesinos lograran acceso a los beneficios del sistema, para el estructuralismo de la década de los setenta el objetivo apunta a modernizar la economía nacional mediante su incorporación a la economía mundial y la promoción de políticas de libre mercado. Si ello exige excluir por un plazo largo de la vida política y económica a los grupos que sólo reciente-*

*mente habían logrado incorporarse a ella, entonces no queda sino abocarse a tal tarea." (Foxley, 1982, p. 19).*

Orientado a desencadenar una dinámica modernizadora, cuyo propósito central radicaba en la voluntad de restablecer las condiciones para asegurar el funcionamiento de los mecanismos básicos de una economía capitalista<sup>4</sup>, el proceso respectivo dio origen a un coherente conjunto de profundos cambios estructurales; son ellos los que le otorgan al mismo un verdadero carácter o "dimensión fundacional", en la medida que se proponían materializar:

*"un proyecto histórico, entendido éste como la configuración de un modelo económico, un modelo político y un modelo cultural, cuyo sentido general es la recomposición del orden capitalista en el país y su reinserción en el sistema internacional" (Garretón, 1983, p. 125).*

En este sentido, el caso chileno constituye un buen ejemplo de la voluntad de afirmar con mayor profundidad la racionalidad económica capitalista en un aparato productivo nacional, de forma de poder sincronizar la evolución de este país conforme a las ideas que estaban ganando predicamento en el plano teórico-ideológico y que ya habían sido introducidas y adoptadas en ciertos países que, a estos efectos, eran considerados como modelos de referencia<sup>5</sup>. Tal era el fundamento último del modelo que aquí era promocionado frecuentemente bajo la etiqueta de "economía social de mercado"; de esta manera se expresaba la voluntad de desencadenar un impulso modernizador, inspirado en las transformaciones que habían comenzado a esbozarse y aplicarse como respuesta a la crisis de la década de los 70.

No obstante la existencia de este referente -cuya existencia era más sólida en el plano de las ideas que en el de la práctica concreta- no se puede desconocer el carácter pionero del proyecto modernizador definido y propuesto por los economistas de Chicago para Chile, puesto que, en verdad, los casos realmente paradigmáticos de

---

4 En este sentido, la intencionalidad del Gobierno Militar, concuerda plenamente con la del nuevo modelo que estaba comenzando a imponerse a escala mundial, cuyo objetivo fundamental era, como propone Castells, "[...] "sustituir los mecanismos históricamente inaplicables del modelo "keynesiano" por otros de nuevo cuño, que sean capaces, en las nuevas condiciones sociales, de asegurar los procesos básicos de toda economía capitalista, a saber, la generación de excedente (fuente de inversión), la elevación de la ganancia, el desarrollo de mercados en forma equivalente, y la regulación del ciclo económico y las condiciones generales de producción, mientras se mantienen condiciones de circulación del capital que no perturben la apropiación e inversión de los beneficios, evitando procesos inflacionarios desmesurados." (Castells, 1987, p. 261).

5 En ese sentido, en "el ladrillo" se reconocía que "[...] hemos considerado la experiencia de otras naciones, con gran diferencia de estructuras sociales, políticas, culturales y humanas, y que sin embargo, han tenido éxito en su tarea de desarrollo económico. Valgan a este efecto los ejemplos de Alemania, Japón, Dinamarca, España, Nueva Zelandia, Brasil, etc." (Castro, 1992, p. 23-24).

la estrategia neoliberal, sólo se manifestaron concretamente algunos años más tarde en otras partes del mundo<sup>6</sup>.

En este ímpetu reformista, subyacía la consideración de que en la medida que la globalización de la economía-mundo estaba produciendo una progresiva intensificación de los movimientos comerciales, financieros y productivos a escala mundial, donde la **competitividad** se ubicaba como el factor clave y determinante para signar el éxito o el fracaso de las naciones y de las empresas, la inserción competitiva de Chile en esa dinámica global, en función de sus específicas ventajas comparativas, aparecía como una condición *sine qua non* para garantizar su crecimiento futuro.

En las circunstancias anotadas, el caso chileno tiene una especificidad que lo distingue de otros de análoga filiación en el ámbito latinoamericano; a ello contribuyeron, por una parte, el grado de fidelidad a la ortodoxia neoliberal con que fueron concebidas y adoptadas la estrategia y las políticas de reestructuración, lo que autoriza a considerarla como una verdadera experiencia de laboratorio y, por otra parte, la inflexibilidad con la que fueron aplicadas, según un proceso en el que las divergencias fueron acalladas *manu militari* y los costos sociales fueron asumidos vacilaciones, de manera que no se produjesen desviaciones significativas en el rumbo preestablecido.

## 2.2 La base de sustentación social del experimento

Al analizar el proceso que se desarrolló como consecuencia de la aplicación de esta estrategia, es importante considerar que -amén de los cambios ocurridos en el contexto internacional- la propia evolución capitalista chilena a lo largo del período anterior, había establecido condiciones socio-políticas propicias para que un proyecto político de signo opuesto al populista-desarrollista resultase viable. Ello derivaba básicamente de la irrupción de nuevos actores sociales y de la consecuente modificación de la gravitación relativa de las diversas fuerzas sociales, lo que estaba expresándose en **una nueva matriz de poder social** en la que prevalecían diferentes valores, intereses y demandas.

De hecho, el avance de la industrialización sustitutiva había contribuido a la aparición y afirmación de una importante burguesía industrial y financiera, que desde entonces jugaría un papel relevante en los procesos decisivos de políticas públicas y privadas; por otra parte, la creciente insatisfacción de la burguesía agraria y de amplios sectores de la clase media, duramente golpeados por la políticas de la última etapa del período anterior, también contribuyeron a sustentar al nuevo proyecto político. En definitiva, la base social del Gobierno Militar estuvo constituida por fracciones de la burguesía industrial vinculada directa o indirectamente con las grandes empresas, grupos económicos y sector financiero y bancario nacionales y extranjeros, por los productores de bienes exportables, la burguesía comercial,<sup>7</sup> y por vastos sectores de la clase media, incluidos profesionales, técnicos y ejecutivos<sup>7</sup>.

6 Téngase en cuenta a este respecto que Margaret Thatcher sólo comenzó a aplicar su radical programa liberal a partir de 1979 y Ronald Reagan a poner en práctica su "reaganomics" recién en 1981.

7 Sobre la base social de sustentación de los Estados "autoritarios-modernizantes", véase el

Al analizar este aspecto, es importante destacar que las altas tasas de crecimiento logradas tanto en la primera fase del gobierno autoritario (9.9% en 1977, 8.2% en 1978, 8.3% en 1979, 7.8% en 1980 y 5.5% en 1981), como en la segunda (6.3% en 1984, 5.7% en 1986, 5.7% en 1987, 7.4% en 1988, 10% en 1989), no pueden explicarse solamente en función de la represión política y del férreo control social; ello fue posible gracias al apoyo otorgado a dichas políticas por buena parte del mundo empresarial y, lo que es más importante, al hecho de que hubo una respuesta positiva en términos de la inversión privada requerida para que la economía pudiese retomar ritmos adecuados de crecimiento.

Aún cuando es verdad que algunos grupos empresariales se opusieron a las radicales políticas gubernamentales, especialmente en las etapas iniciales del proceso, no es menos cierto que una parte muy significativa de los mismos, sustentó de manera efectiva el cambio que se estaba operando. En ese sentido, puede afirmarse que para la supervivencia y legitimación del Gobierno Militar, resultó fundamental la actitud adoptada por los principales gremios empresariales en apoyo a su estrategia, en el momento (1976-78) en que ella se manifestó en su versión más intransigente:

*"[...] desde la posición de logro o desde la de fracaso, los gremios son en definitiva en esta etapa actores dependientes, pero constitutivos y constituyentes del modelo. Sin proyecto definido, deslumbrados por una doctrina liberal que no practican históricamente, los actores gremiales son fácilmente apresados por el discurso ideológico de la élite político-tecnocrática dominante. Es en estas condiciones que ellos otorgan legitimidad al régimen sin hacer exigencias de representación." (Campero, 1984, p. 184-185).*

De no haber podido concitar este respaldo efectivo, seguramente este gobierno no habría podido avanzar en la forma en que lo hizo, ni habría logrado los resultados que finalmente obtuvo.

### 3 LA REESTRUCTURACIÓN EN CHILE: OBJETIVOS, ESTRATEGIA Y POLÍTICAS

No hay mayor controversia en torno al hecho de que la estrategia adoptada por el Gobierno Militar tuvo como **objetivos fundamentales el restablecimiento del papel del mercado como principal regulador de la dinámica económica y la devolución al capital privado de su rol de protagonista principal de la vida económica nacional**. Para el cumplimiento de esos objetivos, durante todo este período se privilegió el establecimiento y la mantención de condiciones extraordinariamente favorables para una mejor **valorización privada del capital**, lo que era considerado

---

importante análisis de Graciarena (1984). En la misma dirección, O'Donnell (1982) ha estudiado en profundidad este fenómeno para el caso del Estado "burocrático-autoritario" argentino. No conocemos ningún estudio igualmente acucioso para el caso chileno.

como una condición necesaria para la reactivación de la dinámica de acumulación y crecimiento.

En función de esos objetivos, la estrategia respectiva se sustentó en lo que pueden considerarse como los **pilares básicos del nuevo modelo: la reforma del Estado, la liberalización económica, la flexibilización del mercado de trabajo y la apertura externa**. En el proceso que se desencadenó con este fundamento, es posible distinguir dos fases: una primera, que va desde 1975 hasta la recesión de 1982-83, durante la que la liturgia neoliberal se aplicó de manera sumamente ortodoxa y rígida y, una segunda fase, que comprende el período que sigue a dicha recesión, que se caracteriza por una lectura y utilización más pragmática y flexible de la misma. Sin embargo, mas allá del hecho de que se hayan producido estos cambios, no hay duda acerca de que los objetivos y los pilares básicos del modelo, se mantuvieron incólumes durante todo el período del Gobierno Militar.

### 3.1 La reforma del Estado

Esta reforma respondió a la convicción de que era impostergable proceder a realizar una sustantiva reestructuración de los arreglos institucionales preexistentes de manera que -encuadrados por las relaciones sociales fundamentales que caracterizan a este tipo de sociedad- fuesen capaces de asegurar la compatibilidad dinámica de un conjunto de **decisiones descentralizadas**, sin necesidad de que los actores económicos internalizasen los principios de ajuste del sistema (Boyer, 1987, p. 54-55); de esta manera, se buscó sentar las bases del modo de regulación que se requería para consolidar el funcionamiento del nuevo modelo.

Habida cuenta de que este tipo de regulación suponía recuperar para el mercado el papel de principal asignador de los recursos, se imponía, por una parte, redefinir las funciones del Estado y, por otra parte, reducir su tamaño. En lo que respecta al propósito de redefinir las funciones del Estado, ello fue encarado a base de los principios de neutralidad y subsidiariedad<sup>8</sup>, los que constituyen postulados fundamentales de la corriente neoliberal y de la escuela del *Public Choice*.

Con esta reforma no se buscaba que el Estado abandonase sus funciones reguladoras, sino que las asumiese de una manera diferente, funcional al nuevo modelo de acumulación y crecimiento. En definitiva, se buscaba dismantelar la imperfecta réplica del Estado de Bienestar, trabajosamente dibujada por los gobiernos anteriores, para, a partir de allí, construir un nuevo tipo de Estado. Ese nuevo Estado, aparecía

---

8 Estos principios fueron aceptados e internalizados por buena parte de la sociedad civil, en una forma que los medios de comunicación difundieron reiteradamente: "Durante el gobierno militar [...] en la administración del Estado se impuso el principio de subsidiariedad, que significa intervenir directamente sólo en aquellos problemas que las personas o agrupaciones de ellas no pueden resolver por sí mismas, o lo hace de manera incompatible con el objetivo permanente que significa la búsqueda del bien común. El principio de subsidiariedad no define en términos precisos el ámbito de acción del Estado y es sólo una regla de conducta cuya aplicación queda a criterio de los gobernantes." (El Mercurio, 18 mayo 1992).

nítidamente definido en los escritos y en las palabras de numerosos personeros gubernamentales. El párrafo siguiente constituye un buen ejemplo de ello:

*"El esquema de una economía social de mercado aprovecha las ventajas de una economía liberal y trata de eliminar la mayoría de sus defectos. Para ello minimiza el rol del Estado en todo aquello relacionado con el manejo de empresas y programas, pero le asigna un gran papel en el diseño de políticas y en la implementación de medidas (guías, reglamentos, impuestos, subsidios, etc.) que orienten la actividad privada de tal manera que ésta, al maximizar libremente sus propios beneficios, maximiza también el bienestar de la población. [...]" (Lüders, 1976).*

En cuanto al propósito de reducir el tamaño del Estado, éste era concebido en nombre de la austeridad fiscal y del equilibrio presupuestario y respondía fundamentalmente al propósito de eludir definitivamente al fantasma de la crisis fiscal, que había señoreado durante los últimos años del período anterior; por consiguiente, el Gobierno Militar se abocó desde sus comienzos, a una escrupulosa tarea de desmantelamiento del Estado construido al influjo del pensamiento keynesiano, para lo que recurrió a la aplicación sistemática de políticas de descentralización, desburocratización y privatización.

Tanto en el discurso teórico-ideológico neoliberal, como en el de la escuela del "Public Choice", la descentralización se propone como un componente de carácter estratégico para asegurar el avance de la nueva dinámica económica, lo que aparece enfáticamente fundamentado en el ya mencionado documento programático del proceso:

*"Las características de la política económica diseñada permitirán una importante descentralización en el aparato productivo, haciendo innecesario el enorme sistema de controles existente y permitiendo traspasar a unidades independientes y no estatales parte importante de las responsabilidades en la producción de bienes y servicios, lo que dinamizará la economía." [...] "La descentralización posibilitará el rol arbitral del Estado en los conflictos económico-sociales, facilitará la despolitización de numerosas actividades y colocará los conflictos ideológicos y políticos en el plano que les corresponde, evitando su interferencia en la vida cotidiana" (Castro, 1992, p. 53-54).*

Sin duda fue en el terreno de la privatización donde las ideas descentralizadoras tuvieron su avance más relevante (Muñoz, Schamis, 1992); en efecto, en un proceso en el que es posible distinguir dos etapas (una antes de la crisis de 1982-83 y otra con posterioridad a 1984), el gobierno militar traspasó al sector privado alrededor de 500 empresas, buena parte de las cuales habían sido incorporadas al área estatal durante el gobierno de la Unidad Popular. Es así que mientras en 1973 las empresas

públicas generaban el 39% del PGB, hacia 1988 esta participación había caído al 15,9% (Hachette, Lüders, 1992).

Por otra parte, la política de privatizaciones fue complementada con la creación en 1981 de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), mecanismo por el que se traspasó al sector privado el manejo de la mayor parte del sistema de seguridad social (Castañeda, 1990; Piñera, 1991). En la misma dirección, puede ubicarse la creación de las instituciones de salud previsual (ISAPRE's), que permitió la descentralización de la operación de los servicios de salud.

Finalmente, la descentralización registra otro avance en el plano de las reformas político-administrativas de alcance territorial, donde se destaca el proceso de regionalización iniciado en 1974. Entonces, a efectos de gobierno y administración interior, el territorio nacional fue dividido en regiones, provincias y comunas (Zavala Almuna, 1990). Posteriormente, esto fue complementado con una reforma municipal mediante la que se descentralizó hacia ese nivel, entre otros, los servicios de educación primaria y de salud, la vivienda para sectores de bajos ingresos y los centros infantiles y de recreación (Castañeda, 1990).

Ello no obstante, la descentralización en términos político-administrativos fue mucho más restringida de lo que preconizaba la teoría respectiva, debido a que los imperativos de control social inherentes a una gestión autoritaria, imponían la centralización del proceso decisorio público; por consiguiente, en este terreno prácticamente no hubo ningún tipo de transferencia efectiva de poder político hacia las regiones, provincias y comunas.

Todas estas reformas tuvieron un importante impacto en lo que respecta al gasto público y a su financiamiento. Ello se puede apreciar en la evolución del déficit fiscal, que mostró una clara tendencia decreciente, la que sólo se vio alterada desfavorablemente por el impacto de la crisis de 1982-83, para luego comenzar nuevamente a declinar a partir de 1986 (Cuadro 1). De este proceso, emergió un Estado, concebido y construido para establecer un modo de regulación funcional a una nueva dinámica capitalista de acumulación y crecimiento; este Estado es efectivamente cuantitativamente más pequeño que el Estado populista/desarrollista, aún cuando esto no significa que sea un Estado menos poderoso.

## Cuadro 1

### INDICADORES MACROECONÓMICOS

Año	Tasa crec. PGB	Índice gral. prod. ine 1979 = 100	Inv. bruta % PGB	Tasa desocupac	Deficit fiscal % PGB	Tasa inflación
1970	2.1	95.8	16.4	3.5	2.7	34.9
1971	9.0	1.09.9	14.5	3.3	10.7	22.1
1972	-1.2	112.9	12.2	3.3	13.0	163.4
1973	-5.6	108.0	7.9	n.d.	24.7	508.1
1974	1.0	104.0	21.2	n.d.	10.5	375.9
1975	-12.9	74.7	13.1	14.9	2.6	340.7
1976	3.5	78.4	13.8	12.7	2.3	174.3
1977	9.9	86.3	14.4	11.8	1.8	63.5
1978	8.2	92.8	17.8	14.2	0.8	30.3
1979	8.3	100.0	17.8	13.6	-1.7	38.9
1980	7.8	105.9	21.0	10.4	-3.1	31.2
1981	5.5	106.1	22.7	11.3	-1.7	9.5
1982	-14.1	90.1	11.3	19.6	2.3	20.7
1983	-0.7	94.5	9.8	14.6	3.8	23.1
1984	6.3	103.9	13.6	13.9	4.0	23.0
1985	2.4	104.0	13.7	12.0	6.3	26.4
1986	5.7	112.6	14.6	8.8	2.8	17.4
1987	5.7	117.3	16.9	7.9	0.1	21.5
1988	7.4	126.4	17.0	6.3	1.7	12.7
1989	10.0	137.2	20.3	5.3	n.d.	21.4
1990	2.1	136.4	20.2	5.7	n.d.	27.3
1991	6.0	144.5	18.8	5.3	n.d.	18.7

Fuente: INDICADORES económicos y sociales, 1960-1988. Santiago : Banco Central de Chile, 1989.

### 3.2 La liberalización económica

En el marco de la nueva estrategia, la reforma del Estado tenía como contrapartida natural, la restauración del libre juego de las fuerzas del mercado, en el entendido de que éste era el principal instrumento para las decisiones económicas; a este respecto, se partía del supuesto de que "soltar las fuerzas del mercado" constituía un requisito fundamental para avanzar hacia el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos, para que, a partir de allí, se pudiese desplegar plenamente el nuevo modo de regulación.

Con este propósito, desde 1974 comenzó a desarrollarse un programa de reestructuración orientado en esa dirección que, ante todo, contempló el desmante-

lamiento de la estructura proteccionista heredada del período anterior; consecuentemente, se procedió a eliminar los controles de precios y de tipos de cambios múltiples y la mayoría de los impuestos, subsidios y prohibiciones. Al mismo tiempo, se definió un programa de estabilización que, en lo esencial, contempló una política fiscal restrictiva, el establecimiento de un tipo de cambio único, un ajuste controlado de los salarios, una reforma tributaria, que introdujo el impuesto al valor agregado y la liberación de los precios y de la tasa de interés (Hachette, Lüders, 1992).

Con la aplicación de las políticas de liberalización económica, el país se encaminó lenta y dificultosamente, hacia lo que la comunidad financiera internacional y, en particular, el Fondo Monetario Internacional, consideran como un "manejo económico sano"; a la larga, luego de variadas vicisitudes y tropiezos, que culminaron en la crisis de 1982-83, este proceso de reestructuración pudo desembocar en una situación de efectiva recuperación del equilibrio de las principales cuentas macroeconómicas (con el exterior, fiscal, de precios, monetaria, etc.) y el país entró en una etapa de sostenido crecimiento, que ha logrado mantener hasta el día de hoy (Cuadro 1).

En lo que específicamente atañe al mercado de capitales, también jugaron un importante papel, medidas tales como la liberación de las tasas de interés, la eliminación o reducción de los controles cualitativos y cuantitativos del crédito, la reducción de las barreras contra el establecimiento de nuevos bancos locales y extranjeros e intermediarios financieros y la flexibilización de las regulaciones a las instituciones financieras sobre requisitos de capital mínimo, propiedad y reservas (Hachette, Lüders, 1992, p. 35). Estas políticas fueron objetos de diversas rectificaciones, ajustes y complementaciones, especialmente luego de la profunda crisis de comienzos de la década de los años 80.

Una vez superada la crítica situación que se enfrentó en ese momento, se observó el avance de un proceso de paulatina modernización y consolidación del mercado financiero, a través de la expansión de una amplia red de servicios e instituciones bancarias y financieras, que fue acompañada por el surgimiento de un diversificado conjunto de nuevos instrumentos, instituciones y servicios. Al respecto, se puede afirmar que hacia el final del período del Gobierno Militar, ello se había traducido en la conformación de un moderno y dinámico mercado de capitales *stricto-sensu* capitalista.

Asimismo, los fundamentos teórico-ideológicos que inspiraron la política de liberalización económica también fueron aplicados al manejo de la cuestión territorial; a este respecto se actuó en función de la convicción de que, dado que:

*"la inversión privada se localiza geográficamente, siguiendo el criterio de mayor rentabilidad, al contrario de lo que ocurre con la inversión pública la cual consciente o inconscientemente, tiende a canalizarse hacia los lugares de mayor presión [...]"* (La planificación... 1979, p. 16)

En una economía abierta de libre mercado, donde las exportaciones deben constituirse en el elemento motriz del sistema, una parte importante de las actividades debería ubicarse en aquellos lugares del territorio donde se encontrasen los recursos con mayores ventajas comparativas. Por consiguiente, el supuesto implícito en esta

concepción es que la mejor configuración territorial deberá resultar de la aplicación de políticas globales, que aseguren el libre juego de las fuerzas del mercado.

Esta postura documenta claramente hasta que punto se había impuesto la voluntad de privilegiar, en todos los niveles de la acción social, un tipo de gestión pública, basada en políticas de enfoque global, de carácter macroeconómico y macrosocial.

### 3.3 La flexibilización del mercado de trabajo

Desde sus primeros días, entonces motivado principalmente por la necesidad de imponer un mayor control social, el Gobierno Militar se propuso desactivar y desarticular a los sindicatos, habida cuenta, además, que ellos habían constituido uno de los apoyos políticos fundamentales del gobierno anterior. Por otra parte, en forma consistente con su propósito de mejorar las condiciones para la valorización de los capitales privados, decidió controlar los salarios. Al avanzar el proceso, esta política sería concebida en forma más consistente y se concretaría en un conjunto sólidamente articulado de mecanismos orientados a desregular el mercado laboral.

En efecto, en la medida en que, conforme al diagnóstico neoliberal, se estimaba que los antiguos arreglos institucionales orientados a regular la relación salarial contribuían a desincentivar la inversión privada y, por lo tanto, constituían un obstáculo para el crecimiento, se planteó la necesidad de anularlos o revertirlos. Consecuentemente, se buscó flexibilizar las relaciones entre capital y trabajo, para lo que se procedió a ir estableciendo nuevas disposiciones en lo concerniente a organización sindical, jornada de trabajo, despidos, derecho a huelga, formas de negociación laboral, etc.

Este proceso culminó en julio de 1979 con la aprobación del conjunto de leyes que configuraron el Plan Laboral, que estableció un nuevo tipo de regulación para regir las relaciones capital/trabajo, en forma más favorable al capital, entendido ello como una condición necesaria para mejorar su valorización privada. De esta manera, fueron anuladas la mayor parte de las conquistas sociales de los trabajadores y de las disposiciones que caracterizaban al modo de regulación imperante en el período anterior. Quien tuvo a su cargo, a nivel ministerial, la tarea de diseñar y proponer el nuevo código del trabajo, resume los aspectos que se definieron como básicos para encarar esta reforma, en la forma siguiente:

*"plena libertad sindical (de afiliación y de creación de sindicatos), genuina democracia en las decisiones (elección de dirigentes, afiliación a federaciones y confederaciones, votación de huelga, determinación de las cuotas), existencia de negociación colectiva en cada empresa, huelga sometida a la disciplina del mercado y sin monopolios de los puestos de trabajo, y no intervención estatal en la vida sindical y la negociación colectiva."* (Piñera, 1990, p. 32-34).

Con las políticas de desregulación laboral, se consolidó una situación de atomización sindical en la que los trabajadores disminuyeron en forma radical su poder

de negociación, se facilitó el despido, se produjo una drástica reducción del salario real y se acentuó la tendencia a la reducción de los costos laborales no-salariales (Meller, 1990). Como contrapartida, se acotó el funcionamiento del mercado de trabajo en forma extremadamente favorable para el desarrollo de la empresa privada, lo que sin duda contribuyó decisivamente a la reactivación económica que caracteriza al último período de este gobierno.

### 3.4 La apertura externa

El objetivo de profundizar la inserción internacional de Chile constituyó otro de los objetivos centrales de la estrategia del Gobierno Militar; a los efectos de hacerla efectiva, se decidió impulsar una amplia apertura comercial, para lo que ante todo fue necesario dismantelar el complejo sistema de controles comerciales existentes<sup>9</sup>. En forma complementaria a la eliminación de prácticamente la totalidad de las restricciones no arancelarias, se procedió a la reducción sistemática de los aranceles, hasta llegar en 1979 a un 10% parejo (con excepción de automóviles) y a establecer una nueva política cambiaria, basada en un tipo de cambio único.

En la misma dirección, se definió un conjunto de disposiciones favorables al ingreso de capital extranjero, las que quedaron establecidas en un estatuto sancionado en 1974, donde se consagraba el principio de no discriminación para el inversor extranjero, otorgándole libre acceso a todos los sectores y mercados de la economía nacional (Desormeaux, 1992; Behrens, 1992); la incompatibilidad de esta política con las normas restrictivas consignadas a este respecto en la Decisión 24 del Pacto Andino, constituyó la razón fundamental para que Chile se retirase del mismo en 1976.

La apertura comercial, tuvo un profundo impacto en la sociedad chilena, provocando radicales cambios estructurales que marcaron definitivamente la ruptura con el modelo que había predominado hasta entonces en el país. Los principales de esos cambios son los que se revisan en lo que sigue.

**Aumento y diversificación de las exportaciones.** Las diversas políticas adoptadas en ese sentido (fijación de tipo de cambio único, arancel parejo, eliminación de todo otro tipo de barreras comerciales), al tiempo que ocasionaron la desaparición o la reconversión de numerosas actividades productivas, incidieron como contrapartida en un progresivo y sostenido aumento y diversificación de las exportaciones, las que de esta forma efectivamente pasaron a convertirse en el factor estratégico del nuevo modelo de acumulación y crecimiento.

En efecto, entre 1970 y 1990, el valor de las exportaciones de bienes pasó de alrededor de 1.000 millones de dólares a más de 8.000 millones (Cuadro 2) y en ese proceso, la participación de las exportaciones de cobre cayeron del 75.5% del total al 47.9% en 1989, lo que fue acompañado por un fuerte crecimiento de la exportación de productos no tradicionales. Como consecuencia de ello, Chile se ubicó como uno de los países latinoamericanos con mayor coeficiente de exportaciones con respecto al PGB (Cuadro 3).

9 El sistema de restricciones cuantitativas existente en 1973 incluía 5.125 posiciones tarifarias que, en definitiva, significaba que no estaba permitida la importación de los bienes clasificados en 3.218 de esas posiciones (Cuadra, Hachette, 1992, p. 131).

## Cuadro 2

### INDICADORES SECTOR EXTERNO

Año	Exportación de bienes mill. US\$ cada año	Exportación de bienes mill. US\$ FOB	Deuda externa mill. US\$ c/año	Inversión extranjera mill. US\$ c/año	Terminos intercambio 1977 = 100	Reservas Internac. mill. US\$ c/año
1970	1111.9	n.d.	2767	174.7		393.5
1971	998.6	n.d.	2746	-28.9	150.6	162.7
1972	849.2	n.d.	3002	-42.4	145.3	75.8
1973	1309.1	1288.1	3621	-40.2	163.6	167.4
1974	2150.5	1793.8	4026	-325.1	172.9	94.0
1975	1589.5	1520.0	4267	-118.1	103.6	-129.2
1976	2115.6	1473.0	4274	-207.2	111.7	107.9
1977	2185.5	2151.4	4510	-43.0	100.0	273.3
1978	2460.0	2885.9	5923	257.9	97.0	1058.0
1979	3835.4	4190.5	7507	337.5	103.6	2313.8
1980	4705.3	5468.8	9413	293.8	87.4	4073.7
1981	3836.5	6513.0	12553	402.5	73.6	3775.3
1982	3705.7	3643.3	13815	360.7	70.2	2577.5
1983	3830.5	2844.9	14832	148.2	76.5	2022.7
1984	3650.6	3287.6	16963	138.9	71.2	2055.9
1985	3804.1	2954.6	17650	164.5	66.3	1866.7
1986	4198.8	3099.1	17814	416.0	74.8	1778.3
1987	5223.7	3994.3	17191	1251.0	77.4	1871.1
1988	7051.8	4833.2	15452	1672.9	94.2	2549.9
1989	8080.0	6501.9	13279	2114.4	94.0	2948.1
1990	8580.3	7036.8	14043	n.d.	n.d.	5357.6
1991	9048.4	7353.5	14194	n.d.	n.d.	6640.5

Fuente: Columnas 1, 2, 3, 5, 6 - BOLETIN MENSUAL BANCO CENTRAL DE CHILE, Santiago, n. 780, feb. 1993. Columna 4 - DESORMEAUX, Jorge. La inversión extranjera y su rol en el desarrollo de Chile. In: WISECARVER, Daniel (ed.) *El modelo económico Chileno*. Santiago: Centro Internacional para el Desarrollo Económico, 1992.

## Cuadro 3

### COEFICIENTE DE EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS (Porcentajes del PIB a precios constantes de 1980)

	1970	1980	1985	1988	1990
ARGENTINA	8.8	8.3	13.5	13.0	16.9
BRASIL	9.2	8.9	13.5	13.9	13.6
COLOMBIA	17.0	16.4	13.5	17.6	21.5
CHILE	12.6	23.1	28.6	30.4	33.0
MEXICO	10.2	11.8	17.5	22.1	22.0

Fuente: Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Santiago: CEPAL, 1992.

Con la dinamización del proceso exportador, una proporción creciente del capital privado tendió a orientarse hacia ciertas cadenas productivas vertebradas entorno al manejo, explotación y comercialización de algunos de los recursos de más alta demanda externa; en lo esencial, las principales de esas cadenas se estructuraron partir de las siguientes bases de exportación:

- 1) la minería, donde el producto principal continuaba siendo el cobre, con un progresivo crecimiento de la participación privada en su producción y exportación (27.1% en 1990 y 42.6% en 1992);
- 2) la horto-fruticultura, que incluía desde la fruta fresca hasta una agro-industria crecientemente sofisticada;
- 3) la madera, que comprendía desde la exportación de rollizos y astillas, hasta la producción de celulosa y papel, y la fabricación de muebles;
- 4) la pesca, que incluía diversos procesos industriales, donde la producción de harina de pescado tiene una ponderación predominante.

Al expandirse, desplegándose por la mayor parte del territorio, estas cadenas asumieron funciones inductoras sobre un vasto conjunto de actividades primarias, secundarias y terciarias, directa o indirectamente, vinculadas a ellas; de esta manera, pasaron a constituirse en el verdadero motor de los procesos nacional, regionales y locales de acumulación y crecimiento.

Al mismo tiempo, acompañando el dinamismo del proceso exportador, los bienes respectivos -al inicio principalmente recursos naturales con escasa incorporación de valor agregado- progresivamente han comenzado a ser objeto de una mayor manufacturación, lo que a la postre ha dado origen al desarrollo de industrias de creciente importancia y sofisticación. Ello se puede observar, por ejemplo, en la expansión y diversificación de la cadena maderera, con el establecimiento de grandes plantas para la fabricación de celulosa y papel, y con la modernización de la industria del mueble. En la misma dirección, se ha verificado un significativo desarrollo de la agroindustria hortofrutícola, con la instalación de plantas de embalaje, frigoríficos, deshidratadoras, conserveras, etc.

Ello no obstante, el proceso exportador continúa estando basado principalmente en recursos naturales y la incorporación de valor agregado a los mismos es aún escasa, lo que signa la actual vulnerabilidad externa del país. En este sentido, todavía es válida la afirmación de que:

*"en lo fundamental, Chile continúa siendo una economía primario-exportadora, sujeta a las desventajas propias de este tipo de inserción internacional"* (Ominami, Madrid, 1989, p. 22).

**Reactivación industrial y modernización tecnológica.** La apertura externa tuvo un duro impacto sobre el protegido sector industrial chileno; como consecuencia de ello se produjo la previsible e inevitable desaparición de un buen número

de industrias que no fueron capaces de competir con productos extranjeros, tanto en los mercados externos como, especialmente, en el propio mercado interno. No cabe duda, como señalan muchos estudios al respecto, que el sector industrial, fue el más duramente golpeado por el avance de la reestructuración.

Este fenómeno ha sido calificado frecuentemente como de desindustrialización; sin embargo, cuando se analizan los cambios que afectaron a la industria, parece más apropiado concluir que lo que ocurrió fue fundamentalmente un proceso de desplazamiento y sustitución, que generó una disminución de la importancia relativa del sector industrial y una readequación en su composición, caracterizada por la expansión de las manufacturas vinculadas al procesamiento de los recursos naturales exportables (Mellier, 1992, p. 43). El hecho es que, como ha señalado Díaz,

*"[...] el desarrollo exportador favoreció la recuperación de una demanda solvente que estaba deprimida, y financió la importación de insumos y maquinaria que reactivaron el crecimiento industrial. Paralelamente, las inversiones públicas en infraestructura también tuvieron efectos de reactivación industrial. Asimismo, los 'eslabonamientos' hacia atrás y hacia adelante que directamente provienen de las ramas exportadoras, no debieran ser subestimados."* (Díaz, 1989, p. 21).

Si bien es cierto que se produjo una disminución de la participación relativa de la industria en el PGB, de un 24.7% en 1970 a un 20.6% en 1990, cuya ocurrencia es totalmente lógica y previsible en una economía en reestructuración, también es cierto que el índice general de producción industrial muestra una notable recuperación a partir del año 1984 (Cuadro 1). Es así, que en un estudio realizado sobre la evolución de este sector para el período 1974-87, se concluye que las exportaciones industriales aumentaron a una tasa de 18.7% (a precios constantes), "logro no superado por este mismo tipo de exportaciones en ningún país latinoamericano durante el mismo período" (Hachette, 1992, p. 315). En el mismo estudio, se indica además que la mayor parte del incremento de las exportaciones manufactureras corresponde a exportaciones no tradicionales, las que no pasaban del 2.1% de las exportaciones totales de bienes en 1973 y en 1987 alcanzan al 10.8%.

En ese sentido, habría que destacar que al avanzar la estrategia modernizadora, la implacable lucha por la competitividad, impuesta por la apertura comercial, obligó a una progresiva readequación industrial y modernización organizativa y tecnológica, lo que ha afectado principalmente a las actividades más directamente vinculadas a las principales cadenas productivas de exportación. Por otra parte, el crecimiento de las actividades competitivas (reconvertidas o nuevas) han generado importantes efectos de arrastre, que han contribuido a dinamizar y a modernizar a esa parte del aparato productivo. El propio desarrollo de las principales cadenas exportadoras ha sido acompañada por un creciente, aún cuando todavía embrionario, proceso de incorporación de nuevas tecnologías, lo que se verifica particularmente en las empresas de mayor tamaño, en las controladas por los grupos económicos y, especialmente, en las que cuentan con participación de capital extranjero.

Por otra parte, como ha ocurrido en todas las economías en reestructuración, Chile ha comenzado a vivir en este período un proceso de rápida terciarización, en el que se ha verificado una importante modernización de los servicios, especialmente financieros y bancarios y, también, del sistema de comunicaciones, que ha pasado a ser uno de los más modernos de la América Latina.

**Mejoría de la imagen externa y aumento de la inversión extranjera.** En la medida que, una vez superada la crisis de 1982-83, tendió a consolidarse la estabilidad macroeconómica del país, se produjo una paulatina mejoría de la imagen externa, la que, por otra parte, se acentuó significativamente con el avance del proceso de transición a la democracia; en este sentido, debe reconocerse que durante los últimos años del régimen autoritario esa mejoría podía observarse en indicadores tales como la ascendente ubicación de Chile en las tablas de riesgo-país (Aldunate, 1990) y en la creciente cotización de sus pagarés de deuda externa.

Es así, por ejemplo, que ya en setiembre de 1988 en el *ranking* de riesgo-país elaborado por la International Country Risk Guide, Chile se sitúa en el lugar 40, por encima de todo el resto de los países latinoamericanos, seguido por Costa Rica (48), Venezuela (54), Brasil y México (57) (Revista Somos, 16 nov. 1988). La ubicación de Chile en este tipo de evaluación continuó mejorando con el advenimiento de la democracia, lo que se puede observar en el hecho de que, en 1992, la importante agencia norteamericana Standard & Poor's colocó a Chile en la categoría BBB, correspondiente a *investment-grade*, siendo el único país latinoamericano en esta situación<sup>10</sup>

Aunadas a esta mejoría de la imagen del país, las medidas adoptadas con la finalidad de crear condiciones favorables para el capital externo, lograron desatar un flujo significativo y continuo de inversión extranjera (Cuadro 4). Sin embargo, no puede dejar de mencionarse que esa inversión se ha orientado hasta ahora preferentemente hacia la explotación de recursos naturales exportables y, complementariamente, hacia los servicios; es así, por ejemplo, que del total de la inversión extranjera directa materializada en el período 1982-89 el 42.6% correspondió al sector minería, el 29.7% al sector servicios y el 23.4% a industria (Rozas, 1992, p. 82).

**Cuadro 4**

**INVERSIÓN EXTRANJERA COMO PORCENTAJE DEL PIB**

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
BRASIL	0.83	0.59	0.12	0.41	0.90	0.28	N.D.
CHILE	0.41	0.56	1.58	4.25	4.58	6.27	3.62
MEXICO	0.22	0.27	1.17	2.31	1.49	1.45	1.11
VENEZ.	0.01	0.02	0.00	0.00	0.01	0.01	0.02

Fuente: CEPAL-CET, publicado por Estrategia (1 jun. 1992).

<sup>10</sup> Publicado por la mayor parte de los diarios de Santiago de Chile en la tercera semana de agosto de 1992; véase al respecto, la tabla respectiva en Estrategia (18 ago. 1992).

De esta manera, durante los últimos 5 años del período del Gobierno Militar, Chile recibió por esta vía más de 7.000 millones de dólares, transformándose en el país latinoamericano con la más alta inversión extranjera como porcentaje del PGB (ver Cuadro 4), tendencia que se ha mantenido con el nuevo gobierno. Como consecuencia de esta afluencia de capitales desde el exterior, se ha producido una progresiva transnacionalización del aparato productivo nacional (Rozas, 1992).

#### 4 LOS RESULTADOS GLOBALES DE LA MODERNIZACIÓN AUTORITARIA

Considerando la magnitud de las transformaciones reseñadas, parece lógico concluir que -desde una perspectiva global- los resultados de la gestión llevada cabo durante los 17 años del gobierno autoritario, que afectaron a la sociedad chilena en su conjunto, tuvieron un verdadero carácter refundacional y que, por lo tanto, el país emergente es, indiscutiblemente, un país diferente.

En lo esencial, el nuevo Chile aparece como un sistema en el que la consolidación del espacio capitalista de acumulación, ha afirmado una creciente dependencia estructural de la sociedad en su conjunto con respecto al capital (Przeworski, Wallerstein, 1986), por lo que parece apropiado calificar a este proceso como de **modernización capitalista**.

¿Cómo se podría caracterizar a este nuevo Chile?. Como es obvio, ello depende en gran medida de cual sea la perspectiva desde la que se le observe. El siguiente bosquejo realizado por Tironi, describe una cara de esa nueva realidad:

*"[...] Chile experimentó un impulso modernizador muy diferente al que se venía desarrollando antes de 1973, pero que, [...] corresponde muy de cerca a las tendencias que toma la modernización a escala internacional: reducción del rol del Estado; flexibilización, especialización e internacionalización de las estructuras productivas; renuncia al objetivo del pleno empleo; privatización de las empresas y los servicios públicos; multiplicación del empleo atípico y reducción de la masa asalariada; asistencia estatal de tipo minimalista y discrecional (en oposición al universalismo del Estado de Bienestar); liberalización y flexibilización del mercado de trabajo."* (Tironi, 1990, p. 156).

Hasta cierto punto en contraposición al anterior, el cuadro expuesto por uno de los principales protagonistas y apologistas de la estrategia y de las políticas impulsadas por el Gobierno Militar, esboza este panorama:

*"Un nuevo Chile ha surgido como consecuencia de las múltiples, profundas y coherentes reformas de signo liberal que se llevaron a cabo entre 1974 y 1989. Fueron reformas que atacaron las raíces de los problemas que tenía el país. Se abrió*

*la economía a la competencia internacional; se privatizaron la mayoría de las empresas estatales; se eliminaron los monopolios empresariales y sindicales; se flexibilizó el mercado de trabajo; se creó un sistema privado de pensiones y de salud; se abrieron sectores enteros como el transporte, la energía, las telecomunicaciones y la minería a la competencia y la iniciativa privada; se descentralizó la administración educativa y de salud; en fin, se realizó una amplia tarea de desregulación y perfeccionamiento de los mercados así como de apertura de áreas a la inversión privada." (Piñera, 1992, p. 77-78).*

Sin duda estos cuadros, esbozados desde perspectivas diferentes, hacen referencia a transformaciones que efectivamente se produjeron. Frente a ellos, parece posible agregar otros aspectos, que también son parte de la misma realidad, que es aquella en la que ha tenido y tendrá que seguir operando el proceso de transición. Entre ellos, estimamos importante destacar los siguientes:

**Conglomeración del aparato productivo.** Bajo los efectos de un vigoroso aumento de la circulación financiera en el contexto de la liberalización económica, las estrategias empresariales, en particular las de las grandes empresas, tendieron a intensificar su diversificación sectorial y territorial; con ello, se han profundizado los procesos de centralización del capital, redundantes en la formación y/o fortalecimiento de poderosos grupos económicos (Rozas, Marín, 1988, 1989) y en la consecuente progresiva reducción del número de capitales efectivamente autónomos.

En estos procesos, los principales grupos económicos se han ido apropiando del manejo de la parte central de la dinámica nacional de acumulación y crecimiento, lo que -como es obvio- tiene fundamentales implicancias para el tipo de gestión pública que podrá ser viable en el futuro. A este respecto, ya en 1982, el luego Ministro de Hacienda del gobierno democrático, afirmaría:

*"los conglomerados o 'grupos económicos' son de hecho los nuevos actores del proceso de desarrollo. Asumen ellos un creciente control de los activos industriales, así como sobre el patrimonio de los bancos y financieras. Además, son los agentes dinámicos en el proceso de readecuación industrial para hacer frente a la competencia externa. Estos conglomerados son los únicos que establecen relaciones con la banca privada internacional, controlando el grueso del flujo de créditos externos." (Foxley, 1982, p. 72).*

La política de privatizaciones y el persistente aumento de los retornos derivados del creciente dinamismo de las principales cadenas exportadoras, aparecen como factores de una incidencia decisiva en la expansión y fortalecimiento de los grupos económicos en este período; es así que, al culminar el período del Gobierno Militar, ellos aparecen configurando poderosas estructuras económico-financieras de cobertura plurisectorial y plurirregional.

**Agudización de las desigualdades sociales.** En lo que respecta a las desigualdades sociales, el supuesto en el que se basaba la estrategia neoliberal era que, "dada la evidencia reunida en estudios comparativos, [...] el crecimiento disminuiría la pobreza y eventualmente la desigualdad" (Hachette, Lüders, 1992, p. 40). Sin embargo, la realidad observable parecería estar validando la hipótesis de que al quedar la dinámica socio-económica librada principalmente al juego de las fuerzas del mercado, las desigualdades sociales han tendido a agudizarse, más que a atenuarse.

A este respecto, las encuestas de presupuestos familiares realizadas por el Instituto Nacional de Estadísticas, que permiten observar la evolución del consumo según estratos sociales, muestran que mientras los sectores de más alto consumo mejoraron continuamente su posición relativa, pasando de 44.5% (1969), a 51% (1978) y a 54.9% (1986), los tres quintiles correspondientes a los sectores de menores ingresos perdieron participación relativa, pasando en el mismo lapso el quintil inferior de 7.6, a 5.2 y a 4.4% (French-Davis, 1991). De esta manera, hacia fines de 1987, el porcentaje de familias situadas por debajo de la línea de pobreza alcanzaba al 38%, cifra que comprende al 44% de la población nacional (Uma estimación... 1990).

Ello no obstante, algunas evaluaciones sobre los efectos de la política de focalización del gasto social en los sectores más pobres de la población seguida por el Gobierno Militar, indican que los resultados obtenidos fueron positivos para estos estratos (Castañeda, 1990). En ese sentido, algunos indicadores, tales como los relativos a alfabetización, mortalidad infantil, desnutrición infantil, etc. estarían mostrando una evolución positiva de situación social global del país. Por otra parte, las políticas que comenzó a aplicar el gobierno democrático con posterioridad a 1990, parecen haber logrado avances en la lucha contra la pobreza, aún cuando todavía no se cuenta con evaluaciones precisas a este respecto.

**Aumento del deterioro ecológico.** Las condiciones establecidas con el propósito de favorecer la valorización privada del capital, que implicaban una drástica disminución de los controles sobre los procesos productivos, tuvieron como consecuencia colateral un progresivo deterioro ambiental; esta situación ha incidido negativamente tanto en la calidad de vida de la población, como en las posibilidades de supervivencia de numerosos recursos renovables y no renovables (Hayek, Gross, Espinoza, 1990).

Un reciente inventario realizado por la Comisión Nacional del Medio Ambiente, da cuenta de un impresionante conjunto de problemas acumulados durante los últimos años, que configuran un cuadro verdaderamente alarmante: contaminación marina por aguas servidas y por residuos industriales; falta de tratamiento de aguas servidas; contaminación química y bacteriológica de aguas de regadío; sobreexplotación de especies marinas; contaminación de tipo biológico de cauces naturales y artificiales; irracional explotación y destrucción del bosque nativo; deterioro de praderas y suelos de pastoreo (toda el área patagónica); tala indiscriminada de flora nativa, etc. A ello habría que agregar el persistente aumento del deterioro ambiental de la Ciudad de Santiago, que la ubica entre las ciudades más contaminadas del mundo.

Todo ello configura un panorama incuestionablemente alarmante, máxime si se tiene en cuenta que en el marco de las reglas del juego vigentes no parece fácil

desarrollar una política de protección ambiental realmente afectiva, sin afectar la dinámica y la modalidad actuales de acumulación y crecimiento.

## 5 PERMANENCIA Y CONTINUIDAD DEL NUEVO MODELO

Más allá de que el juicio que se pueda emitir sobre este largo y duro proceso, sea favorable o desfavorable, es fundamental reconocer que la crítica situación que enfrentaba la sociedad chilena a comienzos de la década de los setenta, llevaba imperiosa e inevitablemente hacia una reestructuración, la que aparecía como un derrotero sin alternativa. Los síntomas de agotamiento que mostraba el modelo populista/desarrollista, correspondían inequívocamente a una crisis terminal; en ella, la creciente ingobernabilidad, restringía en forma progresiva la posibilidad de esbozar respuestas satisfactorias a las demandas sociales que se intensificaban día a día. En esas circunstancias, carecía de sentido cualquier intento de prolongar su existencia. Los países que lo intentaron, terminaron empeorando su situación.

Por otra parte, las nuevas tendencias del desarrollo capitalista que entonces comenzaban a imponerse en la economía-mundo luego de la crisis de los años setenta, no concordaban con las coordenadas básicas del modelo que agonizaba. En esas circunstancias, la reestructuración se imponía como condición necesaria, para acumular y crecer en un contexto en incontenible proceso de globalización.

Esto no significa intentar reivindicar los procedimientos utilizados por el Gobierno Militar para impulsar la reestructuración; en particular, habría que cuestionar tanto los altísimos costos humanos y sociales en que incurrió implacablemente, como el dogmatismo e intransigencia con la que encaró la conducción de la política económica, especialmente en la primera fase, nítidamente la más jacobina.

Ello no obstante, ahora, en el contexto de la situación heredada, importa reafirmar que, hoy como ayer, el camino a seguir todavía no ha encontrado una alternativa definida. Es así, que las directrices fundamentales de este modelo han tenido continuidad al término del régimen autoritario y el gobierno democrático ha mantenido en lo esencial la estrategia heredada: economía abierta de libre mercado, en la que el capital privado continúa ubicado como el protagonista principal de la dinámica de acumulación y crecimiento y en que la intervención estatal continúa teniendo, en lo esencial, carácter subsidiario. En ese contexto, justo es reconocer, sin embargo, que se puede observar un importante cambio de sensibilidad en cuanto a la percepción y a la forma de actuar frente a la acuciante cuestión social; a este respecto, el gobierno democrático, ha mostrado una mayor preocupación en esta materia y ha decidido enfrentar en forma más directa el agudo problema de las desigualdades sociales y de la pobreza.

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALDUNATE, Rafael - *El mundo en Chile. La inversión extranjera*. Santiago, Editorial Zig-Zag, 1990.
- ANUARIO ESTADÍSTICO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE. Santiago : CEPAL, 1992.
- BOLETIM MENSUAL BANCO CENTRAL DE CHILE, Santiago, n. 780, feb. 1993.
- BEHRENS, Roberto - *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989)*. Santiago : CEPAL, 1992.
- BOYER, Robert - *La théorie de la régulation: une analyse critique*. Paris : Editions La Découverte, 1987.
- CAMPERO, Guillermo - *Los gremios empresariales en el período 1970-1983: comportamiento sociopolítico y orientaciones ideológicas*. Santiago : ILET/Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, 1984.
- CASTAÑEDA, Tarsizio - *Para combatir la pobreza: política social y descentralización en Chile durante los '80*. Santiago : Centro de Estudios Públicos, 1990.
- CASTELLS, Manuel - El nuevo modelo mundial de desarrollo capitalista y el proyecto socialista. In: GUERRA, A. (Comp.), *Nuevos horizontes teóricos para el socialismo*. Madrid : Editorial Sistema, 1987.
- CASTRO, Sergio de la. (ed.) *El Ladrillo: bases de la política económica del gobierno militar chileno*. Santiago : Centro de Estudios Públicos, 1992.
- CUADRA, Sergio de la, HACHETTE, Dominique - *Apertura comercial: experiencia chilena*. Santiago : Universidad de Chile, 1992.
- DESORMEAUX, Jorge - La inversión extranjera y su rol en el desarrollo de Chile. In: WISECARVER, Daniel (Ed.), *El modelo económico chileno*. Santiago : Centro Internacional para el Desarrollo Económico, 1992.
- DÍAZ, Alvaro - La reestructuración industrial autoritaria en Chile. *Proposiciones*, Santiago, n. 17, 1989.
- UNA ESTIMACIÓN de la magnitud de la pobreza en Chile, 1987. Santiago : CEPAL, 1990.
- ESTRATEGIA, Santiago, 18 ago. 1992.
- FOXLEY, Alejandro - *Experimentos neoliberales en América Latina*. Santiago : CIEPLAN, 1982.
- FFRENCH-DAVIS, Ricardo - Desarrollo económico y equidad en Chile: herencias y desafíos en el retorno a la democracia. *Estudios CIEPLAN*, Santiago, n. 31, marzo, 1991.
- GARRETON, Manuel Antonio - *El proceso político chileno*. Santiago : Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1983.
- GRACIARENA, Jorge - El Estado latinoamericano en perspectiva. Figuras, crisis, perspectiva. *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, n. 5, 1984.

- HACHETTE, Dominique. El sector industrial chileno y la apertura comercial 1974-1987. In: WISECARVER, Daniel (ed.) *El modelo económico chileno*. Santiago : Centro Internacional para el desarrollo económico, 1992.
- , LÜDERS, R. - *La privatización en Chile*. Santiago : Centro Internacional para el Desarrollo Económico, 1992.
- HAYEK, Ernst, GROSS, Patricio, ESPINOZA, G. A. *Problemas ambientales de Chile*. Santiago : AID/Pontificia Universidad Católica de Chile, 1990.
- INDICADORES económicos y sociales, 1960-1988. Santiago : Banco Central de Chile, 1989.
- LÜDERS, Rolf - El todo o nada de la economía de mercado, *Que Pasa*, Santiago, n. 268, 10 junio, 1976.
- MELLER, Patricio - Revisión del proceso de ajuste chileno de la década del 80. *Estudios CIEPLAN*, Santiago, n. 30, dic. 1990.
- . - La apertura comercial chilena: lecciones de política. *Estudios CIEPLAN*, Santiago, n. 35, 1992.
- EL MERCURIO, 18 mayo 1992.
- MUÑOZ, Oscar, SCHAMIS, Hector. E. Las transformaciones del Estado en Chile y la privatización. In: VIAZ, Joaquín (comp.) *Adonde a America Latina: balanza de las reformas económicas*. Santiago : CIEPLAN, 1992.
- O'DONNELL, Guillermo - *1966-1973. El Estado burocrático autoritario. Triunfos, derrotas, crisis*. Buenos Aires : Editorial Belgrano, 1982.
- OMINAMI, Carlos, MADRID, Roberto. - *La inserción de Chile en los mercados internacionales*. Santiago : Dos Mundos, 1989.
- PIÑERA, José - *La revolución laboral en Chile*. Santiago : Empresa Editora Zig-Zag, 1990.
- . - *El cascabel al gato: la batalla de la Reforma Previsional*. Santiago : Empresa Editora Zig-Zag, 1991.
- . - Chile: el poder de una idea. In: LEVINE, Barry B. (Comp.) - *El desafío neoliberal: el fin del tercermundismo en América Latina*. Bogotá : Editorial Norma, 1992.
- LA PLANIFICACIÓN regional en Chile*. Santiago: ODEPLAN, 1979.
- PRZEWORSKI, Adam, Michael WALLERSTEIN - Soberanía popular, autonomía estatal y propiedad privada. In: EURAL, *Crisis y regulación estatal: dilemas de política en América Latina y Europa*. Buenos Aires : Grupo Editor Latinoamericano, 1986.
- REVISTA SOMOS, Buenos Aires, 16 nov. 1988.
- ROZAS, Patricio - *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989)*. Santiago : CEPAL, 1992.
- . Gustavo MARIN - *El mapa de la extrema riqueza 10 años después*. Santiago : Ediciones Chile América/CESOC, 1988.

- ROZAS, Patricio, Gustavo MARIN - *Estado autoritario, deuda externa y grupos económicos*. Santiago : Ediciones Chile América/CESOC, 1989.
- TIRONI, Eugenio - *Autoritarismo, modernización y marginalidad: el caso de Chile, 1973-1989*. Santiago : Ediciones SUR, 1990.
- VERGARA, Pilar - Las transformaciones de las funciones económicas del Estado en Chile bajo el régimen militar. *Estudios CIEPLAN*, n. 5, julio, 1981.
- VILLALOBOS, Sergio - *Breve historia de Chile*. Santiago : Editorial Universitaria, 1983.
- ZAVALA ALMUNA, Jaime - La modernización administrativa y el proceso de regionalización. In: VV.AA., *Regionalización: la experiencia chilena 1974-1989*. Santiago, Universidad Nacional Andrés Bello, 1990.