

**ESTABILIDAD, CRISIS y  
ORGANIZACIÓN DE LA  
POLÍTICA: LECCIONES DE  
MEDIO SIGLO DE  
HISTORIA CHILENA**

***Paz V. Milet***  
*(compiladora)*

FLACSO-Chile

## **Estabilidad, crisis y organización de la política: lecciones de medio siglo de historia chilena**

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO.

Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión, por el Área de Relaciones Internacionales y Estudios Estratégicos de FLACSO-Chile. Estas actividades se realizan con el apoyo de diversas fundaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación y gobiernos de la región y fuera de ella. Especial mención debemos hacer del apoyo de las fundaciones John D. and Catherine T. MacArthur, The William and Flora Hewlett Foundation y Fundación Ford.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

320.9 Milet, Paz V. comp.  
M643 Estabilidad, crisis y organización de la  
política: lecciones de medio siglo de historia  
chilena. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2001.  
263p. Libros FLACSO  
ISBN: 956-205-155-2

ANALISIS HISTORICO / PROCESO POLITICO /  
PROCESO SOCIAL / PROCESO ECONOMICO /  
DEMOCRATIZACION / INDUSTRIALIZACION /  
INTEGRACION ECONOMICA / POLITICA EX-  
TERIOR / CRISIS ASIATICA / RELACIONES EX-  
TERIORES / RELACIONES CIVICO MILITARES /  
GOBIERNO MILITAR / 1950-2000 / CHILE

© 2001, FLACSO-Chile. Inscripción N° 119.983. Prohibida su reproducción.  
Editado por FLACSO-Chile. Área de Relaciones Internacionales y Estudios Estratégicos,  
Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa.  
Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 9938 - 225 6955 Fax: (562) 225 4687  
Casilla electrónica: [flacso@flacso.cl](mailto:flacso@flacso.cl)  
FLACSO-Chile en el Internet: <http://www.flacso.cl>

Diseño de portada Flacso: A.Dos Diseñadores  
Diagramación interior: Claudia Gutiérrez Grossi, FLACSO-Chile  
Producción: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile  
Impresión: LOM

# INDICE

<b>Presentación</b>	7
<b>Introducción</b>	9
<b>Chile contemporáneo 1950-1970</b> <i>Isabel Torres Dujisin</i>	13
<b>News from nowhere o la vía chilena al olvido</b> <i>Alfredo Jocelyn-Holt Letelier</i>	31
<b>Balance y perspectivas de la democratización política chilena</b> <i>Manuel Antonio Garretón M.</i>	43
<b>La nueva democracia en Chile</b> <i>Hernán Cuevas Valenzuela</i>	85
<b>Esperanzas y frustraciones con la industrialización en Chile: una visión de largo plazo</b> <i>Oscar Muñoz Gomá</i>	111
<b>Inserción comercial chilena en los noventa: Desafíos en el nuevo contexto institucional</b> <i>Verónica Silva</i>	145
<b>Chile: cambio político e inserción internacional 1964-2000</b> <i>Francisco Rojas Aravena</i>	165
<b>La política exterior chilena: Una síntesis contemporánea</b> <i>Manfred Wilhelmy v. W.</i>	207
<b>Historia del régimen militar o la refundación capitalista del General Pinochet</b> <i>José Luis Díaz</i>	217
<b>Chile: la relación civil-militar durante una década de transición</b> <i>Gabriel Gaspar</i>	231

# ***Esperanzas y frustraciones con la industrialización en Chile: Una visión de largo plazo***<sup>1</sup>

Oscar Muñoz Gomá<sup>2</sup>

La primera guerra mundial significó un brusco término a un ciclo de crecimiento económico basado en las exportaciones de salitre, que había incorporado de lleno a Chile a la economía internacional. Las exportaciones habían enriquecido al Estado y contribuido a fortalecer una oligarquía financiera refinada, ostentosa y orientada culturalmente hacia Europa. Pero las cosas habían comenzado a cambiar ya durante la primera década del siglo XX. La intensificación de la llamada "cuestión social" que no fue otra cosa que el despertar de la conciencia política frente a la pobreza de un proletariado en rápida y visible expansión y el cuestionamiento por nuevas fuerzas sociales e intelectuales a la "política de los notables", fueron sólo algunos de los factores que crearon una amplia sensación de crisis y de decadencia inminente. No poco importante era la frustración acumulada durante muchos años debido a la imposibilidad de retornar al régimen monetario del patrón de oro, con el cual se identificaba no sólo la estabilidad de los precios sino también un especial sentido de la dignidad nacional.

A las voces críticas de algunos intelectuales, se añadió un movimiento de renovación política de las gastadas estructuras institucionales, el cual sacudió el escenario nacional de los años 20. Se inició un largo período histórico que iba a durar por más de cincuenta años y durante el cual se probaron diversas fórmulas para articular una modernización capitalista con la integración social de un país que, al igual que el resto de América Latina, exhibía una organización económico-social caracterizada por el dominio sin contrapesos de una elite dirigente y la exclusión de la inmensa mayoría de una población que sobrevivía en la pobreza.

---

1. Este artículo fue publicado originalmente en *Los inesperados caminos de la modernización económica*, Colección IDEA, Editorial Universidad de Santiago, 1995.

2. Economista. Coordinador del Programa de Economía de FLACSO-Chile.

El cambio y la modernización se convirtieron en el objetivo de las nuevas elites, que percibían la obsolescencia de las viejas estructuras. Las nacientes clases medias y proletarias reivindicaron la justicia social, apoyadas por una clase intelectual que no entendía el progreso económico nacional en medio de desigualdades tan profundas. Desarrollo y frustraciones fueron los resultados alternados de una historia de discontinuidades.

Esta historia llegó a su fin en 1973, cuando las Fuerzas Armadas tomaron el gobierno y dieron inicio, contra lo que todos esperaban, a una revolución institucional e ideológica, que verdaderamente podría considerarse una revolución capitalista que no había sido consumada.

Este trabajo abordará el tema de la industrialización como un intento de búsqueda de la modernización y de un desarrollo económico independiente del capitalismo internacional, que ya se empieza a gestar en los años 20. Se hará referencias a los principales problemas que enfrentó la industrialización chilena durante la segunda post-guerra, y que llevaron a la búsqueda de transformaciones más radicales del sistema económico y sobre todo, del papel del Estado en los años 60 y 70.

## **Principales rasgos del proceso de industrialización**

La industrialización ha sido un camino privilegiado para la transformación económica y la modernización capitalista desde el siglo XIX. Aún aquellos países con buenas dotaciones de recursos naturales como Estados Unidos, Australia, o Nueva Zelanda encontraron en ese proceso la senda más segura para la incorporación del progreso técnico, el crecimiento de la productividad y del nivel de vida de la mayoría de la población.

### **1. Los orígenes**

Chile se incorporó tempranamente, en América Latina, a este proceso de modernización. Como en otras experiencias, el comercio fue el vehículo para las primeras fases de la transformación. Bajo el estímulo de la vigorosa expansión del comercio mundial de la segunda mitad del siglo XIX, las exportaciones chilenas, principalmente de salitre, crecieron rápidamente hasta la primera guerra mundial. Entre 1883 y 1913

la producción de salitre creció a una tasa anual de 7.2%, elevando la participación de las exportaciones totales en el PGB a cerca de 30% (Marshall, 1987). Este ritmo de crecimiento del sector exportador lo convirtió en el motor del desarrollo y en un estímulo para la diversificación productiva. Uno de los mecanismos de difusión productiva hacia el resto de la economía fue el desarrollo del aparato estatal, gracias a la recaudación de impuestos al comercio exterior, la que creció a un ritmo anual de 7,4% en valores reales entre 1880 y 1900 (y un importante aumento del endeudamiento público en el exterior a una tasa anual real de 4,7%) (Humud, 1969, p.110, 207). El empleo del sector fiscal creció en 7.6% anual durante el mismo período, constituyéndose así el germen de lo que sería la clase media chilena (Muñoz, 1977). Gran parte de la actividad fiscal se orientó a la construcción de obras públicas, especialmente ferrocarriles y al desarrollo de la educación.

Adicionalmente, el crecimiento del ingreso del sector exportador y del gobierno indujo gastos locales que estimularon la demanda por manufacturas, no obstante el alto componente importado de la oferta de bienes industriales. Desgraciadamente no hay información sistemática acerca de la producción de manufacturas en ese período, pero algunas evidencias sugieren lo que fue el desarrollo de ese sector. En las últimas tres décadas del siglo las importaciones de bienes intermedios crecieron en 9.5% al año, las de bienes de capital en 4.4% y las de bienes de consumo en 1.5% (Lagos, 1966, cuadro 7). Sin duda buena parte de esos bienes intermedios y de capital estaban destinados al sector exportador, pero otras evidencias indican la existencia de un sector industrial que estaba en crecimiento. La concesión de patentes industriales creció rápidamente durante las últimas décadas. En números absolutos, de 81 en la década de 1850 pasaron a 193 en los 80, 505 en los 90 y 904 en la primera década del siglo XX (Muñoz, 1977). Por otra parte, Kirsch (1977) estimó econométricamente, en base a series de importaciones, que la producción industrial chilena habría crecido en 2.1% por año entre 1880 y 1910, aunque a ritmos desiguales según los ciclos económicos. Otros investigadores han aportado también diversas evidencias en apoyo a la hipótesis del crecimiento industrial previo a la primera guerra mundial (Palma, 1984; Ortega, 1981). Hurtado (1988) ha caracterizado acertadamente esta fase como una de "sustitución de importaciones de economía abierta".

La primera guerra mundial marcó el inicio de la crisis del sector salitrero. Hasta fines de los años 20 ese sector prácticamente no creció y con el

colapso de 1929-30 se deprimió intensamente y en forma definitiva. Sin embargo, esas mismas circunstancias contribuyeron a dinamizar al sector industrial y a forzar una "sustitución de importaciones de economía cerrada", en anticipación a lo que serían las políticas explícitas de industrialización después de la segunda guerra mundial. La interrupción de abastecimientos industriales a partir de 1914 había estimulado una dinámica respuesta industrial al desabastecimiento de productos importados. En otro trabajo hemos estimado que entre 1914-15 y 1918-19 la producción manufacturera creció en Chile a un 9% anual, reduciéndose este ritmo en los años siguientes, debido a la crisis de post-guerra, pero alcanzando un respetable 4.5% anual entre 1924-25 y 1929-30 (Muñoz, 1968).

La crisis de la estructura productiva primario-exportadora se anunciaba y el sistema respondía con una diversificación hacia el sector industrial. Pero no fue éste el resultado de una organización económica de libre mercado y comercio. Si bien prevalecía el liberalismo como doctrina consagrada oficialmente, en la práctica se estaba anticipando un sistema de economía mixta, con un Estado progresivamente interventor. Ya se mencionó la acción pública orientada a la construcción de ferrocarriles, la que aparte de la integración territorial indujo, como en otras partes, la producción local de equipos y materiales y el desarrollo de una ingeniería nacional. Los efectos de este último aspecto se experimentarían algunas décadas más tarde.

Las propias autoridades del Estado estaban conscientes del problema industrial. Por iniciativa gubernamental, en 1883 se había creado la Sociedad de Fomento Fabril, organismo de carácter privado destinado en un comienzo a fomentar la capacitación de la mano de obra industrial y la inmigración de técnicos extranjeros. Pero muy pronto se convirtió en la expresión gremial de los empresarios industriales, los cuales colaboraron con las autoridades públicas para la formulación de algunas políticas industriales. No poco importante fue la dictación de una legislación arancelaria proteccionista en 1897, la cual estableció tarifas a las importaciones de hasta 60%.

La organización de la economía mixta comenzó realmente a tomar forma durante los años 20. El telón de fondo fue el cambio político durante la primera mitad de ese período y que ha sido identificado por los historiadores como el de la "crisis oligárquica". Por primera vez fue elegido un gobierno, el primero del presidente Arturo Alessandri, que

reivindicaba los derechos de las clases medias y de los trabajadores. Se aprobó una nueva Constitución que estableció el régimen presidencial y democrático, se comenzó a legislar sobre los derechos de los trabajadores y se modernizó la institucionalidad del Estado para administrar las finanzas públicas (creación del Banco Central, de la Dirección de Impuestos Internos, la Contraloría General de la República y otras). En la segunda mitad de esa década se avanzó a la creación de varias Cajas de Crédito para el financiamiento a largo plazo de los sectores productivos y se consolidó la política arancelaria como un instrumento de manejo de la política económica. Todos estos cambios institucionales se inspiraban en una nueva idea que comenzó a permear el sistema político: el Estado como instrumento de modernización y progreso, más que como espacio para el ejercicio del poder (Ibáñez, 1983). No estuvieron ajenos a este desarrollo los ingenieros ni los militares.

Aunque la Gran Depresión mundial de 1929-30 afectó duramente a la economía chilena (Marfán, 1984), la institucionalidad y la capacidad productiva industrial permitieron una reacción relativamente rápida. En 1934 prácticamente se había recuperado el nivel de producción industrial de 1929 y a partir de 1935 el crecimiento fue acelerado. Entre 1934-35 y 1937-38 se alcanzó una tasa media anual de 5.4% y desde la última fecha hasta 1944-45, ese ritmo llegó a 8.5% (Muñoz, 1968). Nuevamente una guerra mundial iba a constituir un vigoroso estímulo para la producción local de manufacturas. Mientras tanto, el sector salitrero experimentaba una caída sostenida de su producción. Se estaba iniciando una nueva fase del desarrollo económico chileno, que ha sido caracterizado como el "desarrollo hacia adentro" (Pinto, 1973). Su estímulo principal fue una política explícita de sustitución de importaciones dirigida ahora por un Estado abiertamente interventor y en el marco de una economía fuertemente restringida por su sector externo.

**115**

## **2. La industrialización de post-guerra: esperanzas y frustraciones**

La estrategia explícita de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) tuvo vigencia en Chile entre 1938 y 1973. El inicio corresponde a la asunción al gobierno de la combinación de partidos de centro-izquierda (radical, comunista y socialista) que formaron el Frente Popular, homologando los movimientos europeos de los años 30. Fue la segunda oportunidad en el siglo en que la representación de los sectores populares alcanzó el Poder Ejecutivo, desde donde se impul-



saron nuevas transformaciones institucionales y económicas. El término de la ISI ocurrió con la crisis de la tercera experiencia de un gobierno popular, en 1973. El período total se puede subdividir en dos fases, 1938-55 y 1956-73.

Como se indicó más arriba, la política proteccionista se había estado aplicando desde fines del siglo XIX, aunque con diversas y cambiantes orientaciones. Por lo tanto, la estricta política de control de importaciones aplicada después de la crisis de 1929 no era una novedad en el país, aunque sí lo fue en su intensidad y cobertura. Esto era comprensible, porque también muy intensa fue la magnitud de la crisis externa. Los términos de intercambio para Chile cayeron en cerca de 45% entre 1929 y 1932. El valor de las exportaciones cayó a 12% de su nivel nominal previo (CEPAL, 1977). Estas condiciones deprimidas del comercio exterior chileno se mantuvieron durante toda esa década y aun durante la siguiente. No había muchas alternativas al control directo de las importaciones si se quería evitar una recesión prolongada. Este fue el objetivo central de la política económica de los años 30, más que la aplicación de una estrategia de industrialización (ver al respecto, Marfán 1984). El efecto, sin embargo, fue un crecimiento industrial vigoroso, que permitió paliar en parte los efectos depresivos. En 1934 se había recuperado el nivel de producción industrial de 1929 y su crecimiento anual posterior sobrepasó el 5% (Muñoz, 1968, cuadro 2.4).

Pero el Frente Popular llegó al gobierno con el propósito explícito de impulsar la industrialización desde el Estado. Esta era, además, la demanda de los empresarios: que el Estado definiera una política de fomento de largo plazo de la producción local y que estableciera una institucionalidad mixta para la coordinación de las iniciativas públicas y privadas. Se demandaba la creación de un Consejo Económico Social, en el cual las organizaciones gremiales del sector privado tuvieran representación. Se produjo así una convergencia de intereses que hizo posible la creación de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), organismo estatal que pasaría a ser central en la dirección de la política industrial y en la implementación de la actividad empresarial directa del Estado. Esa convergencia no fue sin conflicto: de hecho el sector privado rechazaba la idea de una participación directa del Estado en la actividad empresarial, y tampoco veía con buenos ojos los aumentos de la carga tributaria que se podría derivar de esa iniciativa. Finalmente estos desacuerdos fueron negociados en lo que resultó ser un intercambio político: abandono por parte del gobierno de sus planes

de movilización campesina y reforma agraria, en beneficio de la aceptación del Estado empresario y de la Corfo (Muñoz y Arriagada, 1977).

El Estado chileno de la primera fase de posguerra representa así un compromiso político y social entre los actores que protagonizan las nuevas actividades industriales. Un sector heterogéneo quedaba al margen de ese compromiso: el complejo agrario, formado tanto por los propietarios de la tierra y por el campesinado. La gravitación de este hecho se manifestaría mucho después.

Las políticas económicas de este período son muy heterodoxas, tanto por la difícil e incierta coyuntura internacional como por un hecho innegable, aunque a menudo ignorado: en un período de tiempo relativamente breve, el Estado tuvo que asumir el manejo centralizado de una economía muy restringida en su sector externo, pero con grandes demandas sociales. Su capacidad instrumental rápidamente se vio sobrepasada. El control de múltiples desequilibrios debió hacerse con fuertes insuficiencias de personal calificado, desconocimiento de los efectos secundarios de las medidas aplicadas y ausencia de información. De manera que no es extraño que el proceso mostrara ineficiencias e incoherencias, que en último término desembocaban en presiones inflacionarias e inestabilidad.

**117**

Con todo, como ya se indicó, el crecimiento industrial de los años 40 fue alto y ello se prolongó hasta comienzos de los años 50. Pero a mediados de esta década, el dinamismo industrial mostró síntomas de agotamiento. El ritmo promedio que entre 1940 y 1953 había sido de 7.5% por año, cayó a 3.1% por año entre 1953 y 1959, con algunos años de estancamiento y retroceso (en base a cifras del cuadro 1). El decaimiento industrial arrastró también al resto de la economía. Al mismo tiempo la inflación amenazó convertirse en hiperinflación. La tasa promedio anual de inflación en la década de los 40 había sido de 18%, pero en 1954-58 se aceleró a 51% (Zahler, 1978). Se difundió un ambiente de crisis y pesimismo con los resultados que exhibía el proceso de desarrollo y se profundizó la sensación de crisis. A la aceleración inflacionaria, el estancamiento económico y el aumento del desempleo, se añadió la pérdida de apoyo político de un gobierno como el de Ibáñez, que había planteado la necesidad de amplios cambios institucionales y sociales. Sin embargo, el virtual inmovilismo político en que cayó debió ser superado con la intervención de la polémica Misión Klein-Saks (1955-58) contratada por el gobierno ante la impo-

sibilidad de negociar un acuerdo económico entre las distintas fuerzas políticas y sociales.

En este contexto tuvo lugar un amplio debate crítico de la orientación que se le estaba dando al desarrollo económico chileno. Influyentes economistas chilenos y extranjeros, como Jorge Ahumada, Aníbal Pinto y Osvaldo Sunkel, entre los primeros, y Thomas Balogh, David Felix, o Nicolás Kaldor, entre los segundos, formularon penetrantes análisis de las deficiencias estructurales que afectaban a la economía chilena y estaban impidiendo un desarrollo económico más acelerado. Todos ellos concordaron en que Chile era un país muy bien dotado de recursos naturales y humanos, cuya baja tasa de crecimiento económico no correspondía con su potencial. Los principales obstáculos debía buscarse en algunas características del sistema de organización económica y en comportamientos inadecuados con respecto al ahorro de las elites dirigentes.

**ESPERANZAS Y FRUSTRACIONES...**

**Cuadro 1**  
**Crecimiento económico global y por sectores, 1940-1992**  
 (Tasas acumulativas anuales) (Porcentajes)

	<b>PGB</b>	<b>Agricultura</b>	<b>Pesca</b>	<b>Minería</b>	<b>Industria</b>	<b>Construcción</b>
1940-45	3,3	0,0	n.d.	-0,2	9,9	7,0
1945-50	3,0	4,4	n.d.	0,8	6,4	2,5
1950-53	6,1	0,6	n.d.	-0,1	5,6	7,5
1953-59	1,9	4,0	n.d.	-2,2	3,1	2,4
1960-65	5,1	1,8	3,1	5,0	7,3	7,1
1965-70	3,7	3,2	3,5	4,2	3,7	0,7
1970-73	1,1	-5,3	-4,4	0,4	3,1	-3,5
1974-81	2,6	1,8	13,7	3,4	-1,0	0,8
1981-85	-1,5	0,9	8,8	3,4	0,2	-5,8
1985-89	7,4	7,8	9,6	4,4	8,1	11,1
1989-92	6,4	4,9	4,7	1,6	5,7	7,0

**Fuentes:** 1940-59, Léniz y Rozas (1974), Cuadro VI A  
 1960-85, Marcel y Meller (1986), Cuadro 4.  
 1985-92, Estimaciones del Banco Central (1994).

¿Qué estaba fallando en la estrategia de industrialización? Si se atiende al ritmo promedio del crecimiento industrial anual se constata que éste fue bastante dinámico y sostenidamente superior al 5% a lo largo de los 20 años entre 1934 y 1953 (Muñoz, 1968). Pero éste fue también un período de severas distorsiones "asignadoras", ya que rigió una polí-

tica estricta de control de cambios y de importaciones, con mucha discrecionalidad, control de precios, etc. Aunque puede presumirse que los costos de la ineficiencia en la asignación de recursos fueron de cierta significación, ellos no impidieron la expansión industrial. En cambio, el resto de la economía, especialmente la minería y la agricultura, tuvieron un desempeño pobre, lo cual se explica en parte por la depresión de los mercados mundiales.

El decaimiento industrial se manifestó a mediados de los años 50, cuando las presiones inflacionarias se desbordaron y comenzaron a aplicarse planes ortodoxos de estabilización, mediante la restricción de la demanda agregada. La estrategia diseñada por la Misión Klein-Saks consistió en una combinación de medidas ortodoxas de estabilización y de reformas fiscales, previsionales y comerciales para recuperar los equilibrios financieros. Esta propuesta sólo fue implementada parcialmente, ya que no fue posible aplicar la reforma previsional. La política restrictiva de la demanda agregada contribuyó a disminuir la inflación, aunque a niveles muy por encima de la década anterior. El régimen de comercio exterior fue reformado, reemplazándose los controles directos y cuantitativos por gravámenes al valor, y reduciendo los tipos de cambio diferenciales a sólo dos áreas, lo cual contribuyó a mejorar la eficiencia del sistema. Este paquete de políticas fue complementado con un endeudamiento externo negociado con el Fondo Monetario Internacional. Pero el efecto de estas políticas fue recesivo. La producción industrial disminuyó y el desempleo aumentó a los niveles más altos en la post-guerra. En medio de intensas críticas la Misión terminó su trabajo sin que se hubiera establecido un nuevo consenso político ni una estrategia de desarrollo capaz de sacar al país del estancamiento (un análisis detallado de estas políticas está en French-Davis, 1973).

**119**

Esto sugeriría, en una primera aproximación, que las políticas de corto plazo fueron más influyentes en la crisis industrial que las políticas de largo plazo. Con todo, el problema no es tan simple. Los desequilibrios de corto plazo recogen, en parte no despreciable, desajustes de largo plazo que se acumulan. El enfoque estructuralista de los años 50 planteó la hipótesis de que la aceleración inflacionaria se debía a la rigidez de la oferta, especialmente de bienes agropecuarios y de divisas, la que, en presencia de un crecimiento dinámico de la economía, se traduciría en presiones de costos de algunos factores cruciales como el tipo de cambio y el precio de los bienes agropecuarios.

El problema es ¿en qué medida esas rigideces se debieron a las propias políticas aplicadas, más que a factores exógenos, como una caída de los precios de exportación? Con frecuencia se argumenta que la rigidez de la oferta de divisas se debió al estancamiento de las exportaciones, provocado a su vez por las distorsiones de las políticas comerciales y cambiaria. El estancamiento de las exportaciones, en valores reales, durante la mayor parte de los años 40 y 50, es un hecho establecido (CEPAL, 1977). Pero al término de la guerra los precios de exportación se recuperaron en forma casi sostenida hasta la segunda mitad de los años 50, por lo que la coyuntura externa no puede considerarse negativa. Además, el comercio internacional comenzó a normalizarse, sobre todo después de 1950. De modo que una responsabilidad importante hay que buscarla en el funcionamiento interno de la economía. El principal producto de exportación, el cobre, era explotado por compañías extranjeras, a las que podría atribuirse un desinterés por expandir la producción frente al aumento de la carga tributaria que se había estado imponiendo. En 1925 los ingresos fiscales, como proporción del valor de la producción de cobre, representaban 5%. Esa cifra había aumentado a 17% en 1945 y a 33.6% para el promedio 1950-54 (Banco Mundial, 1980). Si a esto se agregaba la carga que representaba un tipo de cambio sobrevaluado para la conversión de los retornos, cuyo efecto se estimó en 17.3% del valor de la producción en 1950-54 (ibid.) se percibe que había un conflicto entre los intereses de esas empresas y los intereses del Estado chileno que reclamaba una proporción creciente de las rentas de los recursos mineros.

También hubo otros desincentivos para promover nuevas exportaciones. Al gravamen que significan los altos aranceles a las importaciones intermedias necesarias para las eventuales actividades de exportación, se añade una política cambiaria que rezagó fuertemente el tipo de cambio con respecto a su nivel de equilibrio. La CEPAL estimó en su momento que el tipo de cambio promedio que regía en 1952 era casi la mitad del valor de paridad con respecto a 1937 (CEPAL, 1957). Mamalakis (1976) ha estimado que el tipo de cambio para el promedio de 1946-70 fue el 36% del valor real de 1932-33 y el 62% del valor real de 1934-45 (considerando la inflación chilena y estadounidense).

A la existencia de factores estructurales que impedían la expansión dinámica de las exportaciones (como el conflicto de intereses entre las empresas del cobre y el Estado chileno), sin duda que las señales distorsionadoras de los precios se añadieron como factores agravantes.

La reducción del sector externo con respecto al PGB fue extremo. Del 30% que representaba aproximadamente ese sector en vísperas de la Gran Depresión, en 1950-54 había pasado a ser de 10.3% y 9.9% en 1955-59 (Corbo y Meller, 1981). Era ésta una estructura muy restrictiva para un sector industrial en rápida expansión y que, por lo tanto, requería una oferta muy elástica y flexible de importaciones de bienes de capital y bienes intermedios.

### **El impacto del estancamiento agrícola**

El rezago del sector agrícola con respecto al desarrollo industrial fue un tema permanente en la literatura del desarrollo económico chileno de post-guerra. Las cifras son elocuentes: entre 1940 y 1953 el sector industrial creció a una tasa anual de 7.5%, mientras el sector agropecuario lo hizo sólo en un 1.8% (cifras estimadas a partir del cuadro 1). A lo largo de todo ese período la oferta interna de productos agropecuarios no logró expandirse al ritmo de crecimiento de la población urbana, de 2.5%, lo que requirió de crecientes importaciones.

**121**

La relación entre el desarrollo industrial y la agricultura ha sido un tema privilegiado en la teoría del desarrollo económico, siguiendo la antigua tradición de la economía política clásica. En el período de post-guerra esta tradición fue renovada por Arthur Lewis. El énfasis se puso en los efectos del estancamiento agrícola sobre los costos industriales, los salarios reales y las utilidades. También se ha enfatizado problemas por el lado de la demanda de bienes industriales. La productividad agrícola es determinante de los salarios reales de los campesinos y por lo tanto, de su capacidad de compra de bienes industriales. Un crecimiento rápido de esa productividad contribuye a dinamizar la demanda de bienes manufacturados (Lewis, 1980).

Kaldor, a su vez, elaboró el argumento en términos de un problema de demanda efectiva que puede surgir en el sector industrial de un país en desarrollo si la productividad agrícola es muy baja y ello tiende a encarecer los precios relativos agrícolas frente a los precios de los bienes industriales. A un bajo nivel de ingreso, ese encarecimiento obliga a los trabajadores a dedicar una mayor proporción de sus salarios al consumo básico de bienes agrícolas y por lo tanto, a disminuir el consumo de bienes industriales. Así, sostiene, "es el ingreso del sector agrícola (dados los "términos de intercambio") lo que realmente determina el nivel y la tasa de crecimiento de la producción industrial" (Kaldor, 1975).

La agricultura es así un sector estratégico para la industrialización. Sin embargo, la experiencia chilena de las décadas de post-guerra muestra que ese sector se convirtió en un obstáculo muy significativo. A pesar del aumento de las importaciones agropecuarias destinadas a suplir los déficit internos y de los controles de precios para impedir las presiones de costos, los precios al por mayor de esos bienes crecieron en cerca de 60% más que los precios de los bienes industriales entre 1928 y 1953.

Hay variadas interpretaciones sobre las causas del estancamiento agrícola. La explicación ortodoxa sostuvo que la agricultura fue discriminada por las políticas de industrialización, extrayendo recursos de ella para transferirlos al sector industrial (Mamalakis, 1965). En particular los controles de precios a los bienes agrícolas y las importaciones subsidiadas de esos bienes habrían desincentivado a los productores agropecuarios. Adicionalmente, la agricultura se habría visto gravada por los aranceles a las importaciones de bienes de capital e insumos intermedios. Estimaciones de protección efectiva para diversos sectores de la economía chilena muestran que en 1961 la agricultura tenía un nivel equivalente a 20% del nivel promedio (aritmético) para el total de sectores (Behrman, 1976).

Este resultado no es concluyente, sin embargo, porque al mismo tiempo la agricultura tuvo una serie de otros beneficios no considerados en esas estimaciones. Por un lado, aunque nominalmente existían aranceles a las importaciones de bienes de capital e insumos para la agricultura, en la práctica había numerosas exenciones destinadas precisamente a bajar los costos de producción agrícola (Hurtado, 1984). A esto se agregaban los créditos a tasas de interés subsidiadas, una muy baja tributación, salarios reales agrícolas muy inferiores a los urbanos y ganancias de capital derivadas de la revalorización de la tierra en períodos de alta inflación.

El balance del conjunto de incentivos y desincentivos a la agricultura no es claro. Por cierto, queda firme el hecho de que la agricultura es, de por sí, una actividad de alto riesgo e inestabilidad. La incertidumbre del clima, la perecibilidad de la producción y la inestabilidad de los mercados determinan ingresos muy fluctuantes que requieren un comportamiento empresarial muy dinámico para ser contrarrestados.

En esta dirección se orientaron las interpretaciones estructuralistas, las cuales, sin desconocer muchas de las distorsiones de los sistemas de incentivos, enfatizaron los aspectos institucionales como la estructura

de tenencia de la tierra y la ausencia general de empresarios modernos en la agricultura. Jorge Ahumada, un experto en economía agraria, sostuvo que "si se hubiera procedido a reformar las condiciones de producción de la agricultura, nuestra historia habría sido muy diferente. La simple eliminación del latifundio habría dado mayor elasticidad a la curva de oferta de esfuerzos empresariales. De esto no hay la menor duda" (Ahumada, 1958). Este autor justificó la necesidad de eliminar el latifundio a fin de crear una clase empresarial agrícola, capaz de asumir dinámicamente una función innovadora e inversionista, que indujera un cambio tecnológico en el sector. Sostuvo que "mejores técnicas, mejores agricultores y mejores precios constituyen una trilogía inseparable para la transformación agrícola del país" (1958). Kaldor, en su estudio de la economía chilena de 1956 (Kaldor, 1964) había desarrollado similares argumentos.

El resultado claro del atraso agrario es que afectó el proceso de industrialización no sólo por el impacto sobre los precios relativos y el estancamiento de la demanda de bienes industriales, sino también por las presiones en la balanza de pagos. La asignación de recursos de divisas para importar bienes agrícolas esenciales, que se podían producir en el país, compitió con las importaciones de bienes de capital e insumos intermedios para la industria. Como además los déficit de abastecimientos agrícolas eran inestables e impredecibles a mediano plazo, el manejo de la balanza de pagos sufrió también de esa inestabilidad, afectando a la política económica general.

### **El problema de la insuficiente acumulación de capital**

Durante los años 50 la teoría post-keynesiana, a partir de Harrod y Domar, y la emergente teoría del desarrollo, por otro lado, comenzaron a enfatizar fuertemente la importancia de la formación de capital para acelerar el crecimiento. Aníbal Pinto (1973, segunda edición), en su conocido libro sobre el desarrollo económico chileno observó agudamente que en Chile se ha creado el mito del "tremendo esfuerzo" de la industrialización. "Cualquiera diría, en verdad, que el país ha superado los sacrificios del pueblo ruso y de los tenaces países nórdicos, que han logrado ('por la razón o la fuerza') apartar para inversión cuotas que en algunos años han excedido el 30 por ciento de su ingreso corriente... En resumen, una de las debilidades fundamentales de la política desarrollada ha residido en un su incapacidad para extraer de la población



y, como es lógico, con preferencia de aquellos sectores que tienen 'excedentes de rentas' en relación al ingreso medio del país, una cuota de recursos suficientes para acelerar el crecimiento y crear una base más sólida y eficiente para el sistema productivo".

Por su parte, Nicolás Kaldor había apuntado a la baja tasa de inversión como uno de los problemas de largo plazo en el desarrollo económico del país. El diagnóstico de Kaldor fue que la causa de la baja tasa de inversión había que buscarla en la muy desigual distribución de los recursos y en la baja propensión a ahorrar de la clase capitalista. A la luz de la experiencia de los países industriales maduros, en Chile empresarial destinaba una proporción excesivamente alta al consumo, con lo cual desviaba recursos para la formación de capital (ver la versión más actual de este tema se encuentra en Marcel y Palma).

Las cifras utilizadas por Kaldor han sido muy debatidas, ya que corresponden a la primera edición de las Cuentas Nacionales para 1940-54. Su base estadística es muy poco confiable y los procedimientos de estimación, rudimentarios. La tasa de inversión en capital fijo, como proporción del PNB, se sitúa alrededor del 10% para el promedio del período. Comparando esta tasa con las de Reino Unido y los Estados Unidos, concluye que el esfuerzo de formación de capital es excesivamente bajo y se requeriría una reforma tributaria para incrementar el ahorro interno, especialmente de los capitales.

Estimaciones posteriores han mostrado un cuadro menos pesimista, aunque sin desvirtuar la tesis básica de Kaldor (Marcel y Palma, 1990). En el cuadro 2 se presentan estimaciones posteriores de la tasa de inversión en capital fijo, las cuales han corregido sucesivamente hacia arriba esas cifras.

**Cuadro 2**  
**Inversión geográfica bruta en capital fijo, 1940-92**  
 (valores reales como porcentajes del PGB)

	(1)	(2)	(3)
1940-45	11,6		
1946-50	15,1		
1951-53	14,7		
1954-59	14,6		
1960-64	16,7	21,3	
1965-70		19,3	
1971-75		16,1	
1976-81		15,5	
1982-85		14,0	
1985-89			19,8
1990-92			24,0

**Fuentes:** Col. (1), (1940-59): Léniz y Rozas (1974), Cuadro VI A, a base de una revisión de las Cuentas Nacionales de CORFO para hacerlas compatibles con las estimaciones de ODEPLAN (1960-1964), ODEPLAN (1973). Col. (2), Banco Central, (1989) Col. (3), Banco Central, (1994)

**125**

Con todo, el problema de la insuficiencia de la formación de capital no desaparece. Aunque una comparación con países maduros como Inglaterra y los Estados Unidos ya no deja en mala posición relativa a la economía chilena de esos años, debe recordarse que esos países se caracterizan por sus bajas tasas de inversión entre los países industriales. Además, la comparación con países más avanzados no es muy pertinente porque éstos ya han alcanzado altos coeficientes de intensidad de capital y en consecuencia, no necesitan continuar elevando las tasas de inversión. Los países en desarrollo, en cambio, que se caracterizan por bajas dotaciones de capital en relación a sus recursos naturales y a su población, requieren una elevación de sus tasas de ahorro e inversión. Tal ha sido la experiencia de países de industrialización reciente como Corea del Sur, cuya tasa de inversión aumentó de 15% en 1965 a 30% en 1985 (Banco Mundial, 1987).

Chile hizo un esfuerzo por aumentar su tasa de inversión durante los años 40 (cuadro 2). Pero en la década siguiente esa tendencia se estancó y aun, revirtió. Varios factores influyeron para crear un ambiente poco propicio a la inversión. Por una parte, el proceso político se orientó en una dirección más populista, estimulando una política expansiva del gasto, especialmente social, no acompañada de su financiamiento. Arellano (1985) ha mostrado que entre 1935 y 1955 el gasto público

social en Chile se multiplicó por tres veces, en términos reales. En relación al PGB aumentó de 5.2% en 1935 a 15% en 1955 y 20% en 1965. Este aumento del gasto social exigió un aumento de los ingresos públicos, los que se lograron principalmente mediante las contribuciones para seguridad social. Como proporción del PGB éstas crecieron de 2.8% en 1935 a 5.9% en 1956 (Arellano, 1985). Sin embargo, los empresarios resintieron estos aumentos de gravámenes como contrarios al ahorro y a la inversión privada.

Por otra parte, las presiones inflacionarias se agudizaron a partir de 1953, alcanzando un máximo de 84% en 1955. Este ambiente fue propicio para la especulación en detrimento de la inversión productiva. Adicionalmente, el clima social más beligerante, producto de las demandas sindicales para reivindicar los salarios reales en condiciones de rápida inflación, aumentó la incertidumbre.

### **En búsqueda de la transformación**

A fines de 1958 se estableció el gobierno del Presidente Jorge Alessandri, destacado líder empresarial, quien, en nombre del pragmatismo, impulsó una estrategia de profundización de la liberalización de los mercados, preeminencia del sector privado y nuevos esfuerzos de estabilización. Paradojalmente viniendo de un empresario, se planteó la necesidad de reactivar el papel del Estado a través del estímulo a la inversión privada y a la demanda agregada. La contención inflacionaria se buscó mediante la disminución de los aranceles a las importaciones y la congelación del tipo de cambio. Para financiar el probable déficit de balanza de pagos se negoció nuevos créditos externos. Pero, más allá de las políticas de corto plazo, el gobierno buscó definir un horizonte de largo plazo de confianza para el sector empresarial. El diagnóstico apuntaba a que una de las causas del estancamiento económico era la excesiva regulación de la economía, los controles de precios, el burocratismo y la desconfianza que habían mostrado los gobiernos anteriores hacia la empresa privada. Se requería establecer relaciones de mutua cooperación entre el Estado y el sector capitalista privado, pero sin que aquél se inmiscuyera en la actividad empresarial. La CORFO debería cumplir un papel de banco de fomento, pero no de agente empresarial del Estado.

Esta estrategia tuvo un éxito parcial en cuanto logró reactivar el ritmo de crecimiento y la tasa de inversión (ver cuadros 1 y 2), pero fracasó

en el control de la inflación y en la liberalización del comercio exterior. Los desequilibrios de balanza de pagos llegaron a niveles fuera de control en 1961-62 y el gobierno se vio forzado a devaluar drásticamente y a restablecer aranceles altos a las importaciones. La distribución del ingreso también tuvo un fuerte deterioro en contra de los trabajadores. Su participación en el ingreso geográfico disminuyó de casi 52% en 1960 a 45% en 1964, según estimaciones oficiales.

Por entonces los diagnósticos sobre los problemas del desarrollo habían adquirido un contenido más radical. La influencia de la revolución cubana y el programa estadounidense de la Alianza para el Progreso fueron persuasivos en cuanto a que los problemas eran mucho más profundos de lo que podían alcanzar los cambios en las políticas económicas. Se requería reformas estructurales del sistema económico-social y en particular, de los regímenes de propiedad. Se estableció una verdadera competencia ideológica entre el programa de reformas de inspiración demócrata-cristiana y el programa de inspiración socialista. Esta última tendencia tenía una larga tradición en Chile. Originalmente reivindicativa de los derechos laborales y anti-imperialista, sobre todo frente a la presencia de las empresas norteamericanas en la minería, en los años 60 desarrolló un programa marcadamente transformador y revolucionario del sistema, en la búsqueda del socialismo.

**127**

El programa de la Democracia Cristiana aplicado a partir de 1965 buscó compatibilizar la modernización capitalista con reformas sociales tendientes a democratizar el sistema político y a redistribuir el ingreso a favor de los trabajadores y campesinos. La reforma agraria, el estímulo a la organización sindical y la participación territorial reforzaron un proceso de movilización social que muy pronto adquirió su propia dinámica. Los sectores políticos conservadores y sobre todo los propietarios de la tierra percibieron que sus intereses eran profundamente amenazados, pero la democracia-cristiana había logrado un sólido apoyo político que le permitió avanzar en su programa. Sin embargo la dinámica política y la competencia del bloque socialista-comunista, sobre todo en el movimiento sindical, generaron una pugna entre la aceleración de los cambios y la consolidación de los mismos. El gobierno salió debilitado frente al fortalecimiento tanto de los sectores conservadores como de los socialistas y comunistas. Mientras los primeros demandaban el término de las reformas, los segundos presionaron por su intensificación.

El crecimiento económico decayó en los últimos años de la década, la inversión privada se redujo y la inflación volvió a acelerarse, después de un breve período de control. Sin embargo, mejoró la distribución del ingreso, especialmente a favor del campesinado. La participación de los asalariados en el ingreso recuperó el 52% en 1970, el salario mínimo real campesino aumentó en 24% entre 1964 y 1970 y la incidencia distributiva de los programas sociales del Estado benefició significativamente a los grupos de más bajos ingresos. Se avanzó además en la nacionalización parcial de las empresas del cobre, en la modernización y racionalización del aparato estatal, y en la eliminación también parcial del latifundio y de las anacrónicas relaciones sociales en el campo. La política de industrialización estimuló el desarrollo de nuevos sectores de punta como las telecomunicaciones, la industria petroquímica y la infraestructura para la agro-industria; y corrigió algunas distorsiones asignadoras de instrumentos claves para el sistema de precios como el tipo de cambio (se adoptó el sistema de ajustes programados), devolución de impuestos pagados por los exportadores (draw-back), el cobro de tasas de interés reales por el crédito bancario, racionalización de la estructura arancelaria y estímulos para la orientación exportadora, especialmente a través de nuevos acuerdos para la integración regional latinoamericana.

El triunfo de la Unidad Popular en las elecciones de 1970 fue inesperado incluso para sus propios partidarios. Ese año marcó el término formal del cuasi-consenso político-económico que había prevalecido por casi 40 años, durante el cual el régimen capitalista y de economía mixta no había sido cuestionado a fondo. Los programas de reformas aplicados no habían buscado la eliminación del régimen de propiedad privada como tal, sino sólo sus anacronismos. Para ello se había propiciado una intervención del Estado en la economía a fin de regular y complementar al sector privado en los procesos de acumulación de capital y de redistribución de ingresos. A partir de 1970 la propuesta política del gobierno de la Unidad Popular fue la transición al socialismo mediante la expropiación total del gran capital, nacional y extranjero, la radicalización de la reforma agraria y eventualmente, el avance a una nueva institucionalidad socialista. Se planteó como objetivo central la constitución de un área de propiedad social o estatal, que estaría formada por las 91 empresas industriales más grandes del país, la totalidad de las empresas de la Gran Minería y el sistema bancario. Esta área de propiedad social debería convertirse en la palanca de la acumulación de capital.

La historia de los años de la Unidad Popular (1970-73) es bien conocida, lo que evita repetir su evolución (Bitar, 1979; Meller, 1995). Una falta de articulación entre la estrategia política y la estrategia económica llevó a desequilibrios inmanejables en la economía. El área de propiedad social fue desbordada por la dinámica política, tanto en su constitución (a septiembre de 1973 cerca de 500 empresas grandes, medianas y chicas la integraban) como en su operación (sus pérdidas generaron un déficit público que llegó al 22% del PGB en 1973, en comparación con 3% en 1970).

Por otro lado, la desproporción entre la magnitud de los cambios buscados y el carácter minoritario de apoyo político al gobierno lo puso a éste en una disyuntiva: o buscar una alianza política con los sectores del reformismo moderado para consolidar los cambios alcanzados; o avanzar sin negociación, aun al costo de sobrepasar la institucionalidad, basándose sólo en la movilización popular. A estos problemas debía agregarse las amenazas provenientes de sectores que propiciaban la abierta insurrección y desestabilización del gobierno. La opción no negociadora que se siguió correspondió a la radicalización ideológica que ya venía insinuándose desde la década anterior, y que aun la democracia-cristiana practicó en su momento.

Paradojalmente, fue el régimen militar que se instauró en septiembre de 1973 el que llevó a cabo la transformación más profunda en los últimos cincuenta años. Con el apoyo de la fuerza militar y de una represión sin precedentes se cambió la institucionalidad y el sistema económico-social, hacia una profundización capitalista sin inhibiciones. La dinámica de estos cambios fue progresiva (Vergara, 1985). Inicialmente concebidos para "restablecer la institucionalidad quebrantada" y corregir los desequilibrios económicos (la inflación de 1973 sobrepasó 800%), en poco tiempo se cuestionó la estrategia de industrialización que se había seguido desde los años 20, el papel interventor del Estado y desde luego, las reformas económico-sociales aplicadas desde 1965. Emergió así el objetivo de liberalizar completamente la economía, con la excepción del mercado del trabajo y del mercado de divisas; reducir el papel del Estado a una función subsidiaria del sector privado; impulsar la inserción de la economía en el capitalismo internacional y estimular la inversión extranjera. Esta estrategia de largo plazo fue complementada con diversas políticas de corto plazo orientadas al control de la demanda agregada, eliminación del déficit fiscal, apertura financiera y ajustes automáticos frente a los shocks externos (Foxley, 1982).

## **Reformas económicas neo-liberales**

Con el régimen militar iniciado a fines de 1973 se puso en marcha una nueva estrategia económica, de corto y largo plazo, que revirtió completamente las características del sistema económico que había prevalecido tradicionalmente en Chile. Esta nueva estrategia buscó darle la máxima preeminencia al sector privado como motor del desarrollo económico. El diagnóstico del nuevo régimen fue que la industrialización chilena sufría de severas distorsiones derivadas del proteccionismo y de la intervención estatal. La liberalización de los mercados y la disminución del tamaño del Estado eran condiciones, según este enfoque, para permitir que el sistema de precios recuperara su capacidad de transmitir las señales del mercado a los agentes productivos y los indujera a asignar los recursos de la manera más eficiente. A este fin deberían dirigirse las políticas de largo plazo. En el corto plazo, la inflación galopante de 1973 exigía una política macro-económica muy restrictiva, con disminución drástica del gasto fiscal, devolución de las empresas expropiadas en el régimen anterior y que estaban acumulando fuertes déficit y restricción de la oferta monetaria. La eliminación de los controles de precios debía contribuir a establecer un sistema de precios más realistas, de acuerdo al mercado.

El gobierno militar desarrolló varias políticas macroeconómicas, atendiendo al carácter de los desequilibrios y a la estructura de la economía. Se pueden identificar tres grandes fases: la primera tuvo lugar hasta los años 1976-77 y se caracterizó por lo que se ha denominado "estabilización de una economía cerrada". Las políticas centrales de esta fase fueron el control de los agregados del gasto, especialmente fiscal, de la cantidad de dinero, la devaluación cambiaria y la restricción impuesta a los salarios reales. Todo ello se hizo en el marco de tres importantes procesos de reformas de mercado: la liberalización progresiva del comercio exterior, del sistema financiero y el inicio de la privatización de empresas en poder del Estado.

La segunda fase de la estabilización se inició a fines de 1976 y se consolidó en 1979, a través de lo que se denominó el enfoque monetarista de una "economía abierta". Ante la lentitud del ajuste inflacionario y la percepción de que el ingreso de fondos externos estaba en aumento, haciendo más difícil el control monetario, se comenzó a utilizar el tipo de cambio como instrumento central de la política estabilizadora, complementado con una mayor intensidad de la apertu-

ra financiera al exterior. Se trató de estimular el ingreso de capitales externos como una forma de reducir los diferenciales de tasas de interés con el exterior. En 1979 se consolidó esta política, fijando el tipo de cambio en su valor nominal y adoptando una política monetaria pasiva, en que la cantidad de dinero sólo variaría en función del resultado de la balanza de pagos. La expectativa era que la inflación interna convergiera hacia la inflación externa. Paradojalmente, para los fines de esta política, se implementó también la indexación salarial. En esta fase, a pesar de la caída de la tasa de inflación (en 1981 fue de 9,5%), se profundizaron los desequilibrios macroeconómicos, esta vez provocados por el exceso de gasto financiado por los fondos externos y por la creciente apreciación cambiaria, intensificada por los reajustes salariales (ver Edwards y Edwards, 1987). La fase culminó en 1982 con la crisis de balanza de pagos y posterior quiebre de esta política.

La tercera fase fue la estabilización y ajustes posteriores a la crisis de 1982. Esta fase recuperó ciertas características del enfoque de economía cerrada y se basó en aumentos transitorios de los aranceles a las importaciones, la administración centralizada del crédito externo, destinada a renegociar la deuda externa, en la devaluación real destinada a promover exportaciones y en una nueva política de restricción salarial y del gasto público.

### **La reforma fiscal y la estabilización de "economía cerrada"**

De acuerdo a los diagnósticos prevalecientes en la época y que correspondían a lo que se ha denominado "el enfoque de economía cerrada", la inflación era básicamente consecuencia de un exceso de gasto y de la oferta monetaria destinada a financiarlo. El rápido aumento del déficit público (desde un 6,7% del PGB en 1970 a más de un 30% en 1973, según Larraín, 1990) había sido financiado por emisiones monetarias no compensadas por aumentos en la producción. Los aumentos de precios, a su vez, habían hecho caer los salarios reales ya en 1972 y la balanza de pagos se tornaba inmanejable. La política de estabilización se abocó entonces, a tratar de reducir el gasto interno, partiendo por el gasto fiscal. Si bien inicialmente se planteó una estrategia de ajuste gradual, cuando en 1975 se constató la severidad de la crisis externa provocada por el shock petrolero y la dificultad de financiar el déficit comercial con préstamos externos, se reformuló la estrategia para aplicar el llamado "tratamiento de shock" (abril de 1975). La primera medida fue una reforma fiscal drástica.



La reforma fiscal fue propuesta como una estrategia fundamental para controlar la inflación. Los primeros objetivos fueron reducir significativamente el tamaño del sector público y el ámbito de sus funciones y un aumento de la carga tributaria, muy debilitada tanto por la inflación misma como por ineficiencias de la estructura de impuestos. La relación entre el déficit fiscal y la base monetaria era de 3 a 1, con lo cual se imponía una expansión automática de la cantidad de dinero si no se controlaba ese déficit.

Se aplicó un paquete de medidas destinadas a reformar el sector público desde distintos ángulos: una reducción del nivel del gasto (tanto gastos corrientes como de inversión), desde casi 50% del PGB en 1973 a 41% en 1977; una reforma tributaria que permitiera aumentar sustantivamente la deteriorada recaudación, que pasó de un 20,4% del PGB a 26,5% entre los mismos años (Larraín, 1990); una reducción del número de empresas en poder del Estado de 507 en 1973 a 70 en 1977 (Foxley, 1982), mediante la devolución de empresas privadas que habían sido requisadas o intervenidas y que contribuían con alrededor de un tercio del déficit total; y una elevación muy grande de los precios y tarifas reales cobradas por las empresas que permanecieron en poder del Estado (las tarifas eléctricas, por ejemplo, se multiplicaron por más de 10 veces entre esos años, según Larraín, 1990). El déficit público disminuyó, así, desde un 30% del PGB en 1973 hasta convertirse en un superavit de 0,4% en 1977 (Larraín, 1990).

Es interesante especificar algunos componentes de la reforma tributaria de 1974 (ver Arellano y Marfán, 1987). Es paradójal que un gobierno que buscaba la transición al socialismo como el de la Unidad Popular hubiera debido enfrentar un deterioro tan grande de los ingresos públicos. Estos cayeron casi a la mitad de su nivel inicial en 1970, como proporción del PGB, fundamentalmente debido a la aceleración inflacionaria. A causa de los variados rezagos que afectaban los pagos de impuestos, con el aumento descontrolado de los precios el Estado sufrió una pérdida progresiva de sus recaudaciones reales. Además subsistían varias distorsiones en la estructura tributaria, como la falta de corrección al mayor valor nominal de los activos y los impuestos indirectos en cascada que inducían una integración industrial ineficiente. Especial importancia tuvieron también las caídas en términos reales de los precios de los bienes y servicios de las empresas estatales. La reforma tributaria introdujo la indización de los pagos impositivos y el impuesto al valor agregado con una tasa uniforme y alta, entre otros as-

pectos. Aunque subsistieron distorsiones, los ingresos reales del sector público se incrementaron rápidamente, al punto que en 1977 ya había un pequeño superávit corriente, manteniéndose ese resultado positivo en los años siguientes hasta la crisis de 1982. Esto contribuyó sin duda a que al sobrevenir la crisis de la deuda externa en los años 80, el sector público chileno estuviera en mejores condiciones financieras que otros países latinoamericanos y pudiera concurrir así al salvamento del endeudado sector privado.

Por cierto, estas reformas fiscales y sobre todo el objetivo de reducir las funciones inversionistas y sociales del Estado, también contribuyeron a la drástica caída de la tasa de inversión, del gasto social destinado a las clases medias y sectores populares y del nivel del empleo.

### **Devaluación y reformas**

Otras políticas que complementaron la reforma fiscal, en la búsqueda simultánea de la estabilización con una liberalización del mercado fueron la cambiaria, la comercial, la salarial y la financiera. En el ámbito cambiario se eliminaron las diferentes áreas que existían, reduciéndolas a sólo dos, y se aplicaron varias devaluaciones para aumentar significativamente el tipo de cambio real. Entre 1973 y 1975 el tipo de cambio real aumentó en más de dos veces (cuadro 3). Si bien esto contribuía a mantener la presión inflacionaria, se estimaba indispensable esta política a fin de estimular el crecimiento exportador y así aliviar el déficit de balanza de pagos en el mediano plazo. La contrapartida fue la política salarial, la que debió cargar con el principal peso del ajuste de los precios relativos. Aunque se mantuvo una política de reajustes periódicos, ellos fueron inferiores a los aumentos de precios con lo cual los salarios reales cayeron en proporciones importantes. En 1975, el índice de sueldos y salarios reales había perdido un 37% del poder adquisitivo que tenía en 1970 (cuadro 3).

En el ámbito de la política comercial se decidió avanzar hacia la liberalización de las importaciones. Los aranceles se redujeron sistemáticamente desde un nivel promedio de 94% a fines de 1973 a 36% al término de 1976. Después de sucesivos cambios en las metas de liberalización arancelaria, se planteó una tarifa uniforme de 10% a ser alcanzada en 1979, objetivo que efectivamente se logró. Sólo en parte la desgravación arancelaria fue compensada con una devaluación real entre 1973 y 1975, ya que posteriormente se aplicó una sostenida política de revaluación cambiaria.

La reforma financiera consistió inicialmente en la libertad de acceso al mercado financiero, la que tradicionalmente había estado muy regulada, y en la libertad de las nuevas instituciones (las "financieras") para fijar las tasas de interés de acuerdo al mercado. Posteriormente se amplió esta libertad al sistema bancario. Se produjo un aumento explosivo de las tasas de interés, que tradicionalmente habían sido negativas en términos reales. En 1976, el promedio de las tasas de interés real en colocaciones llegó a ser superior al 51%. Diversas explicaciones se dieron para esta alza tan desproporcionada. En primer lugar, era natural que al pasar de un sistema de regulación financiera tan centralizada como la que existía a un sistema de libre mercado, hubiera un aumento de la tasa de interés. La situación histórica era de un déficit de oferta de fondos, lo que se manifestaba en tasas de interés en mercados paralelos muy superiores a las oficiales. En segundo lugar, la descapitalización que había sufrido el sector productor durante los años anteriores lo indujo a tratar de reponer inventarios y a ajustar sus tecnologías, dado que se estaba planteando también la apertura de la economía al comercio exterior. Esas necesidades indujeron un aumento de la demanda por créditos. En tercer lugar, la privatización de empresas en poder del Estado que tuvo lugar en los primeros años, estimuló a algunos grupos financieros a adquirir esas empresas, que se ofrecían en condiciones muy ventajosas, para lo cual también se requería de créditos. Estos grupos presionaron, así, la demanda de fondos, contribuyendo a encarecerlo. Finalmente, el propio encarecimiento del crédito obligó a la gran mayoría de empresarios y agricultores a continuar endeudándose para financiar sus servicios financieros, generándose un círculo vicioso y una espiral de endeudamiento.

**Cuadro 3**

**Chile: Evolución precios relativos claves, 1970-1980**

Años	Indice sueldo y salarios reales (1970=100) (1)	Tasas de interés real anual, colocaciones (%) (2)	Indice del tipo de cambio real*/ (1977=100) (3)	Tarifas de importación promedio simple (%) (4)	Variación anual del IPC (5)
1970	100.0	n.d.	82.8	n.d.	36.1
1971	122.7	n.d.	76.1	n.d.	26.5
1972	96.1	n.d.	57.1	n.d.	254.5
1973	77.6	n.d.	69.5	94.0	606.1
1974	65.0	n.d.	108.1	75.6	369.2
1975	62.9	15.3	148.2	49.6	343.3
1976	64.7	51.2	119.8	35.7	198.0
1977	71.4	39.2	100.0	21.9	84.2
1978	76.0	35.1	111.0	13.7	37.2
1979	82.2	16.6	108.5	10.6	38.9
1980	89.3	12.2	94.7	10.1	31.2

**135**

**Fuente:** Columnas 1, 2, 3, 5: CIEPLAN, "Síntesis estadística", *Colección Estudios CIEPLAN* 18, diciembre 1985, en base a datos oficiales. Columna 4, Foxley (1982) y French-Davis (1988)

\*/ Tipo de cambio nominal del Banco Central, multiplicado por el índice de precios externos de Chile y dividido por el índice de precios al consumidor.

**Hacia el "monetarismo de economía abierta"**

La percepción generalizada de los empresarios industriales (y también agrícolas) fue que la política económica no los estaba beneficiando. Aunque el régimen militar les había preservado la propiedad de las empresas y había impuesto una férrea disciplina laboral, desactivando las organizaciones sindicales, el nuevo sistema económico no estaba generando incentivos claros para la inversión productiva de largo plazo. Además, la inflación se mantenía irreductible a altos niveles. En 1976 todavía era de casi 200% al año. Este desequilibrio interno, junto a condiciones externas más favorables, estimuló a las autoridades económicas a variar su enfoque global, asumiendo progresivamente el modelo de economía abierta, en el cual el tipo de cambio nominal y la apertura financiera son los instrumentos claves para la estabilización. Se radicalizaron las metas de liberalización comercial y financiera. En este marco, se generó un flujo cada vez más grande de crédito externo privado, incentivado por la abundante oferta internacional de crédito de fi-

nes de los años 70, por los diferenciales de tasas de interés interna y externa y por una nueva política cambiaria de tipo de cambio fijo a partir de 1979. La inflación comenzó a ceder a partir de 1977 y en 1981 ya estaba por debajo del 10%. Al mismo tiempo se aceleró la recuperación, con tasas de aumento del PGB superiores al 8%. El sector financiero liberalizado experimentó un alto desarrollo y diversificación, provocando una euforia especulativa. En 1970 los activos financieros, como proporción del PGB, eran el 19%. Esta cifra aumentó a 35% en 1980 y 48% en 1982. La proporción de los activos no monetarios en el total de activos financieros aumentó de 23% en 1970 a 60% en 1980 y 71% en 1982 (Arellano, 1983). Sin embargo, el costo del capital se mantuvo excesivamente elevado en términos reales. A fines de 1978 todavía se situaba alrededor del 35% anual. Sólo en 1980 ese costo cayó al 12% real anual, gracias a la fuerte expansión del crédito externo (véase cuadro 3).

Otro sector beneficiado fue el comercio exterior. Las exportaciones se expandieron fuertemente. Como proporción del PGB (en valores nominales), pasaron de 10% en 1971-73 a 20% en 1974-81 (Ffrench-Davis y Muñoz, 1990). El mayor crecimiento de las exportaciones provino de sectores distintos al cobre, cuya importancia aumentó desde un 31% en 1971-74 a un 45% en 1975-81 (Ffrench-Davis y Muñoz, 1990). Uno de los nuevos sectores exportadores fue la agricultura frutícola, pero las manufacturas también incrementaron su participación en las exportaciones totales de 12 a 33% en la década del 70. Se trata de productos con fuerte contenido de recursos naturales, como alimentos, vinos y bebidas, maderas, celulosa y papel. Desde el punto de vista de las importaciones, el aumento consistió de manufacturas y bienes de consumo durable, especialmente de carácter automotriz y electrónicos. Aunque se estaba respondiendo a una demanda tradicionalmente insatisfecha, la redistribución regresiva del ingreso y la sostenida revaluación cambiaria contribuyeron a exacerbar la demanda por bienes suntuarios importados (Ffrench-Davis, 1982).

Este modelo de política económica llegó a su fin con la recesión que se inició a fines de 1981. El sistema hizo crisis cuando el déficit de cuenta corriente de balanza de pagos se tornó inmanejable, cayeron los términos de intercambio y las tasas de interés internacionales subieron fuertemente. El exceso de gasto interno de los años anteriores había inducido un déficit de balanza comercial insostenible, a pesar del rápido crecimiento de las exportaciones. Los autores de la política económica sostenían que ese déficit sólo era la contrapartida de un flujo abundan-

te de ahorro externo que se había generado mediante el endeudamiento externo del sector privado. Pero la restricción financiera norteamericana de 1981 elevó las tasas de interés y disminuyó fuertemente la oferta de crédito bancario que estaba financiando el déficit comercial chileno. En 1982 las autoridades se vieron obligadas a devaluar, lo que desató nuevas expectativas inflacionarias, reforzadas por el aumento de las tasas de interés real. La economía entró en una nueva recesión, esta vez agravada por el alto endeudamiento del sector privado y por la debilidad productiva en que se encontraba el sector industrial no ligado a las exportaciones, aparte del efecto de las pérdidas de capital de los deudores en dólares. Antes de haber recuperado los niveles de producción de 1970-71, el sector industrial se vio nuevamente afectado por una caída de su producción del orden del 15% en 1982.

### **Efectos sobre la producción industrial**

El sector industrial fue uno de los más afectados por la política económica y por las crisis de 1975 y 1982. Si se considera su contribución al PGB, a comienzos de los años 70 las manufacturas aportaban el 26% del PGB, pero hacia fines de esa década ese coeficiente llegó sólo a 19%. El sector agropecuario, en cambio, aumentó levemente su participación (Ffrench-Davis y Muñoz, 1990). Aunque a menudo se responsabilizó a la reforma comercial por el deterioro industrial, no es fácil determinar la importancia relativa que tuvieron las distintas políticas y factores. Otros aspectos de tanta o quizás mayor relevancia fueron la política de estabilización, la evolución de los términos de intercambio, el aumento de las tasas de interés, el shock externo, etc.

**137**

Algunos autores han sugerido la conveniencia de considerar los efectos sobre el sector industrial sólo a partir de 1976, aduciendo que el fuerte shock recesivo de 1975 distorsiona la evaluación de la política comercial propiamente tal (De la Cuadra y Hachette, 1988). En efecto, sólo en 1975 la producción industrial cayó en 23%. En favor de este punto de vista puede aducirse que si bien es cierto la desgravación arancelaria se inició en 1974, ese año y el siguiente fueron los de las mayores devaluaciones reales de la década. El tipo de cambio real ajustado por las rebajas de aranceles muestra que efectivamente su nivel promedio en 1974-76 estuvo muy por encima de sus niveles previos (Foxley, 1982).

Una comparación de los efectos industriales con el año 1976 como base, que parece razonable, tiende en todo caso a sesgar los resultados

en el sentido de disminuir los efectos negativos de la apertura. Esta consideración es importante, porque al observar los resultados obtenidos bajo el supuesto señalado, se comprueba que efectivamente la apertura perjudicó al sector industrial, al menos hasta 1981. Usando parámetros obtenidos mediante estimaciones econométricas de lo que habría sido la tendencia histórica "normal", de la Cuadra y Hachette indican que en 1980-81, al término de la recuperación de la segunda mitad de los años 70, la producción industrial todavía era casi un 5% inferior a la que se habría obtenido de haberse mantenido las tendencias históricas a partir de 1976. Este resultado se puede descomponer en dos términos: un componente debido al cambio en los precios relativos, y que resulta en una menor producción de 41%; y un componente atribuible a una mejora en la productividad y eficiencia del sector (mayor racionalización industrial inducida por la competencia externa), que habría permitido una mayor producción que la de referencia en 36% (De la Cuadra y Hachette, 1988, p.134).

Cabe recordar que en el deterioro de los precios relativos para el sector industrial, la sobrevaluación cambiaria posterior a 1977 tiene una alta responsabilidad. Con seguridad, estos resultados habrían sido muy diferentes y en un sentido positivo, si el tipo de cambio real hubiera tenido una mayor estabilidad. Pero la dificultad para seguir reduciendo la inflación indujo a las autoridades económicas de la época a modificar su enfoque.

### **La nueva política económica y la recuperación**

La crisis de 1982-83 fue la culminación de un proceso de deterioro competitivo de la industria chilena que se había gestado a lo largo de toda la década anterior, como consecuencia principal de un monetarismo ingenuo. La disminución sistemática de la protección arancelaria hasta llegar a un 10% para todos los sectores, simultáneamente con la caída del tipo de cambio real, desde 1976, las tasas de interés real prohibitivas, y la caída de la demanda interna habían debilitado la capacidad competitiva de los sectores productivos, y los había obligado a aumentar sus niveles de endeudamiento para evitar las quiebras. La suspensión de los créditos externos en 1981 y el fuerte aumento de las tasas de interés internacionales obligaron a sucesivas devaluaciones en 1982 y generaron una situación de endeudamiento financiero por el aumento del valor real de las deudas. Entre fines de 1980 y fines de 1982 el endeudamiento del sector privado como proporción del PGB aumentó

de 42% a casi 70% (Arellano, 1983). Los conglomerados económicos se desorganizaron por la insolvencia financiera y ello obligó a una intervención no deseada del sistema financiero por parte del Estado, a fin de evitar una quiebra generalizada. La contradicción entre los objetivos declarados del gobierno de promover una economía de mercado, libre, abierta y sustentada en un sector privado fuerte, por una parte, y las políticas concretas aplicadas a lo largo de este período, por otra, no pudo ser más evidente.

A partir de 1983 se inició una estrategia de salvamento del sector privado, que a la postre se tradujo en una nueva política económica más pragmática. Los contenidos de esta política económica se pueden sintetizar en tres áreas, todas ellas con un objetivo común y central, a saber, la consolidación de una economía privatizada y una alta prioridad para un crecimiento exportador. Los tres grupos de políticas fueron: 1) Realineamiento de los precios relativos para provocar el ajuste ante la crisis externa y estimular el crecimiento productivo a partir de un nuevo sistema de incentivos; 2) Administración de la crisis financiera para sanear al sistema financiero; 3) Privatización de las empresas públicas y de la seguridad social. Estas tres áreas de políticas estuvieron muy ligadas entre sí y formaron un conjunto coherente que hizo posible la recuperación económica del sector privado y de los principales indicadores macro-económicos.

### ***a) Realineamiento de los precios relativos***

Una de las principales dificultades inducidas por la política económica de los años 70, fue la enorme distorsión de precios relativos a que condujeron los sesgos monetaristas. Las tasas reales de interés llegaron a ser prohibitivas y asfixiantes para los sectores productivos; la desgravación arancelaria, inicialmente compensada con una devaluación real y una fuerte caída de los salarios reales acentuó sus efectos desincentivadores sobre los sectores que producían bienes transables por el deterioro del tipo de cambio real (por objetivos de estabilización) y por una recuperación parcial de las remuneraciones cuando se establecieron mecanismos de indización salarial. Las distorsiones de estos precios relativos alcanzaron su máximo en 1981.

A partir de 1982 comenzó a corregirse la desalineación de precios, primero con varios intentos de devaluación real, luego con la eliminación de la indización salarial, los aumentos de los aranceles y finalmen-



te con una política de tasas de interés más bajas, sostenidas por las reprogramaciones financieras con los organismos financieros internacionales y la banca extranjera. Estos fueron los principales mecanismos para generar el ajuste ante el desequilibrio externo. El objetivo de estas correcciones fue restaurar el sistema de incentivos para el crecimiento dinámico de las exportaciones y de los sustitutos de importaciones.

Cuadro 4

## Chile: Evolucion de precios relativos claves, 1980-1989

Años	Indice sueldo y salarios reales (1970=100)	Tasas de interés anual a corto plazo, colocaciones (%)	Indice del tipo de cambio real* (1977=100)	Tarifas de importación promedio simple (%)	Variación anual del IPC (%)	Indice general precio real acciones dic. (1978=100)
1980	89.3	12.2	60.8	10.1	31.2	205.6
1981	97.3	38.8	52.9	10.1	9.5	163.3
1982	97.6	35.1	59.0	10.1	20.7	123.6
1983	86.9	15.9	70.8	21.0	23.1	78.7
1984	87.1	11.3	74.0	24.4	23.0	79.9
1985	83.2	11.0	90.9	27.3	26.4	78.5
1986	84.9	7.7	100.0	20.8	17.4	128.9
1987	84.7	9.4	104.3	20.0	21.5	195.2
1988	90.3	7.4	111.2	15.0	12.7	207.5
1989	92.0	11.9	108.6	15.0	21.4	267.7

Fuente: Columnas 1, 2, 3, 5, 6 CIEPLAN, *Set de Estadísticas económicas*, sobre la base de datos oficiales. Columna 4: Foxley (1982) y Ffrench-Davis (1988)

(\*) Tipo de cambio nominal del Banco Central, multiplicado por el índice de precios externos de Chile y dividido por el índice de precios al consumidor.

El cuadro 4 muestra las tendencias de los precios relativos claves entre 1980 y 1989. El cambio más significativo es la fuerte devaluación real, que se acelera en 1985. Hasta el primer semestre de 1988 el tipo de cambio real había aumentado en 76% con respecto a 1977 y en más de 100% con respecto a 1981. Simultáneamente se redujeron el nivel de los salarios reales hasta 1987 y las tasas de interés reales. Es interesante observar que la devaluación real señalada fue compatible con una tasa inflacionaria muy moderada y estable, a lo cual ayudaron las condiciones externas más favorables y la caída de los salarios reales.

**b) Administración de la crisis financiera**

El problema financiero que enfrentó la economía chilena a partir de 1981 se puede ilustrar resumidamente por el ajuste que debió operarse en la balanza comercial para enfrentar la crisis de endeudamiento. En 1980 el déficit comercial llegó a 6,5% del PGB, el cual debió convertirse en un superavit que en 1987 alcanzó a 4,9% del PGB. Es decir, a lo largo de la década la economía debió ajustarse para generar recursos por un 11,4% del PGB los cuales debieron ser transferidos al exterior (Ffrench-Davis, 1988). Los efectos internos de este ajuste fueron una disminución del gasto, tanto de consumo como de inversión y un aumento del ahorro nacional. El exceso de este último sobre la inversión geográfica alcanzó a cerca de 5 puntos del PGB en 1987, con lo cual se dio la anómala situación, común al resto de los países latinoamericanos, de que estas economías debieron generar un exceso de ahorro para financiar los pagos financieros al exterior.

La realización de este proceso de ajuste se produjo en Chile mediante varios procesos complementarios. En primer lugar, una renegociación de la deuda externa con los bancos acreedores y el Fondo Monetario Internacional permitió reprogramar los pagos a partir de 1983, asumiendo el Estado las condicionalidades impuestas por esos organismos. Una de las más significativas en el caso chileno fue la estatización de la deuda externa. En 1981 el 64% de ésta era privada sin garantía pública, pero en 1987 esa proporción se había reducido a 14%. Un 6% de la deuda se había capitalizado por inversionistas extranjeros y la diferencia pasó a ser deuda externa pública directa o privada con garantía estatal (Ffrench-Davis, 1987). Estas negociaciones permitieron obtener refinanciamientos para las amortizaciones e intereses que no pudieron ser cubiertos con el ahorro nacional y de esa manera, evitar la moratoria.

El traspaso de esos refinanciamientos al sector bancario y al sector privado, constituyó un segundo proceso de la administración de la crisis. A través del mecanismo de la venta de la cartera vencida en poder de los bancos al Banco Central, éste refinanció las pérdidas en que estaba incurriendo el sistema bancario por el no pago de deudas. Arellano (1988) estima que a fines de 1987 el 26% del total de colocaciones bancarias correspondía a carteras vencidas y vendidas.

Esa estrategia se complementó con un tercer mecanismo, el cual fue una política denominada de "normalización" de la situación de las em-

presas y bancos que, por su magnitud financiera, debieron ser intervenidos por las autoridades públicas para evitar su quiebra. La normalización consistió en procesos de liquidación de activos, reprogramación de deudas, recapitalización y finalmente, licitación o ventas directas a nuevos inversionistas. Para reforzar esta política, se abrió el mercado financiero a la capitalización de deudas en el exterior por inversionistas extranjeros (ver Ffrench-Davis, 1987).

Finalmente, un cuarto proceso que complementó la administración de la crisis y que se convirtió en un objetivo de largo plazo por sí mismo, fue la privatización de empresas públicas. Este proceso ya se había iniciado en la década anterior, pero básicamente en base a las empresas que habían sido expropiadas durante los años 1970-73. La privatización de los años 80, en cambio, abarcó a la mayoría de las empresas tradicionales del Estado (tema que se aborda más adelante).

### ***c) Recuperación económica***

Los cambios en el sistema de precios (tipo de cambio, salarios y tasas de interés), las renegociaciones de las deudas, la reforma a la seguridad social y el inicio de las privatizaciones de empresas públicas generaron un clima de gran confianza empresarial y de estímulo para reiniciar el proceso de inversión y consolidar el desarrollo productivo orientado a las exportaciones.

Las tasas de rentabilidad del capital crecieron con fuerza, lo cual se reflejó en un sostenido aumento de la tasa de inversión, especialmente del sector privado y de inversionistas extranjeros. La primera aumentó en más de cuatro puntos entre 1984 y 1988, mientras que el flujo de inversión directa extranjera se cuadruplicó si se considera hasta 1989 (véase cuadro 5). La mayor parte de este aumento de la inversión se volcó hacia proyectos de exportación en sectores intensivos en recursos naturales. Es importante tener en cuenta que, si bien la tasa de inversión pública aumentó en forma más moderada en esos años, su estabilidad relativa (e incluso mejoramiento durante los años de crisis) fue crucial para asegurar la recuperación del sector privado. Como ocurre en estas fases de recuperación, el aumento del precio de los activos fue significativo. A diferencia del proceso de expansión que hubo en 1978-81, que se basó en el endeudamiento externo, esta nueva fase expansiva y de rentabilidad creciente se basó en la realineación de los precios relativos en beneficio de los sectores transables, pero también en las políticas de saneamiento financiero y de privatización.

**Cuadro 5**

**Inversión geográfica bruta en capital fijo en los años 80**

Años	Inversión en capital fijo (porcentaje del PGB)			Inversión extranjera, directa, neta (millones de dólares)
	Total	Privada	Pública	
1979	15,6	10,2	5,4	233
1980	17,6	12,0	5,6	170
1981	19,5	14,1	5,4	362
1982	15,0	10,2	4,8	384
1983	12,9	7,7	5,2	132
1984	13,2	6,7	6,5	67
1985	14,8 (17,7)	7,9	6,9	62
1986	15,0 (17,1)	7,8	7,2	57
1987	16,5 (19,6)	10,0	6,6	97
1988	17,0 (20,8)	11,1	6,0	109
1989	18,6 (23,9)	n.d.	n.d.	259
1990	19,5 (24,6)	n.d.	n.d.	610

**Fuente:** 1) Inversión en capital fijo: A. Solimano (1990), cuadro 1, en base a estadísticas oficiales del Banco Central y Larraín (1990). Entre paréntesis, cifras revisadas por el Banco Central (1994).

2) Inversión extranjera: Banco Central.

