



MODERNIZACIÓN Y ESTRUCTURACIÓN GLOBAL EN CHILE

DE LA GÉNESIS AUTORITARIA
A LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

Carlos A. de Mattos

Instituto de Estudios Urbanos Pontificia Universidad Católica de Chile.

Trabajo 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 (CSIC) y patrocinado por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología de España (AME 91/0688). En su preparación, el autor se benefició de valiosas sugerencias y comentarios de José Antonio Abalos, Antonio Daher y Margarita Guerra, miembros del equipo responsable del caso chileno.

Resumen

Carlos de Mattos, "Modernización y estructuración global en Chile: de la génesis autoritaria a la consolidación democrática", Cuadernos de Economía, v. XIV, n. 20, Bogotá, 1994, págs. 147-176

El esquema de modernización del gobierno militar chileno fue una reacción a la crisis del modelo populista-desarrollista que imperó en Chile desde 1929. Hacia 1973, éste había llegado a una situación terminal que, en lo político, se expresaba en una situación de ingobernabilidad y, en lo económico, se reflejaba en una continua caída del producto; un aumento del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos; una paulatina aceleración de las tasas de inflación y el sostenido aumento de los conflictos sociales. La nueva estrategia buscaba reducir el papel económico del Estado y restablecer el libre juego de las fuerzas del mercado, mediante la descentralización, la privatización, la liberalización económica, la reforma del mercado laboral y la apertura a los mercados internacionales. Independientemente de los métodos utilizados por el gobierno militar, su gestión creó un país totalmente diferente y dio lugar a un nuevo modelo de regulación, donde hay una creciente dependencia estructural de la sociedad con respecto al capital. Oponiéndose a las evaluaciones más optimistas de este proceso, el autor concluye que aún persisten algunos problemas fundamentales: la concentración del poder económico, la intensificación de las desigualdades sociales y el grave deterioro ecológico. Problemas a los que es más sensible el nuevo gobierno democrático.

Abstract

Carlos de Mattos, "Global Modernization and Restructuring in Chile: From Authoritarian Birth to Democratic Maturity", Cuadernos de Economía, v. XIV, n. 20, Bogotá 1994, ps.147-176

The modernization imposed by the military regime in Chile was a reaction to the crisis of the populist view of development which had governed policy there since 1929. By 1973, the model was in its death-throes; in political terms, this meant that the country had become ungovernable. In economic terms, GDP was steadily falling and the deficit in the balance of payments in current account was steadily rising. Inflation was also rising slowly, and with it, social conflict. The new strategy sought to reduce the State's role in the economy and to give free play to market forces by decentralization, privatization, deregulation, labour reforms and the opening up of the economy to international markets. Whatever the methods used by the military government, Chile became a new country, with a new model for regulation in which society as a whole became increasingly dependant on capital. The author rejects the most optimistic valuations of the process, but concludes that there are still some deep-seated problems: the concentration of power, the intensification of social disparities and serious ecological decay; and that the new Government is more sensitive to these problems.

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

Las razones y el alcance de las transformaciones que ha vivido la sociedad chilena en las dos últimas décadas adquieren su verdadero significado histórico cuando se relacionan con la irrupción, evolución y agotamiento del modelo de desarrollo que se impuso a partir de la gran crisis de 1929. Como en otros países latinoamericanos, este modelo de raíces keynesianas definió una fase histórica que en Chile se conoce como populista-desarrollista. Su evolución configuró un cuadro económico, social y político donde se fueron estableciendo las condiciones que exigieron y dieron viabilidad a las transformaciones que examinaremos en este trabajo.

Así como las raíces de los cambios actuales se hallan en las transformaciones ocurridas en el período populista-desarrollista, estas últimas fueron el resultado de la aplicación y evolución de las políticas del proyecto liberal oligárquico bajo cuya hegemonía se formó y consolidó el Estado nación. En efecto, durante las primeras décadas de este siglo, los cambios económicos, sociales y políticos asociados a una temprana industrialización y a la intensificación de la urbanización, producidas —en muchos casos, de forma involuntaria— por el mismo avance del proyecto oligárquico, tuvieron como consecuencia fundamental la aparición de nuevos actores sociales, con valores, intereses y demandas diferentes a los que prevalecían. Con la presencia ascendente 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 grandes 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, acelerar el desenvolvimiento económico mediante la intervención del Estado en la economía, cuyos mejores logros se alcanzaron en producción de energía e industrialización" [Villalobos 1983, 169].

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

Este proceso no siguió un curso lineal y apacible, pues el conflicto social se agravó en los años posteriores debido a que los efectos de la crisis del 29 agregaron un problema económico medular. En esas circunstancias, comenzaron a esbozarse las primeras respuestas a la crisis terminal del modelo oligárquico y a definirse los elementos básicos del modelo que, desde entonces, determinaría la evolución del país. Entre los hitos fundamentales de ese proceso estuvieron las políticas del gobierno del Frente Popular encabezado por Pedro Aguirre Cerdá (1938-1941). En esta época empieza a desarrollarse una estrategia, apoyada en la creciente intervención de un Estado paternalista y reformista, que buscaba inducir procesos de crecimiento hacia adentro basados en el desarrollo de una industria sustitutiva de importaciones, la cual se consideraba como el factor estratégico de una nueva dinámica de acumulación y crecimiento:

"El triunfo de Aguirre Cerdá reflejaba el propósito de impulsar una política social que mejorase la situación de los sectores más modestos. La preocupación por los obreros y los empleados permitió robustecer los sindicatos y las organizaciones nacionales que los agrupaban. El mayor énfasis del gobierno de Aguirre Cerdá 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, 177].

Así comenzó a sentar sus reales en Chile una estrategia de tipo keynesiano, la cual se imponía entonces en el mundo desarrollado y se difundía en otros países latinoamericanos, que consideraba necesaria la intervención de fuerzas exógenas para sacar al sistema capitalista

de una situación de estancamiento continuo. Con la aplicación de las políticas correspondientes se inició un fuerte crecimiento del tamaño y las funciones del Estado. En ese contexto, los instrumentos de política económica se orientaron a promover la industrialización y a intervenir en los procesos productivos, básicamente mediante 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 Corfo, creada en 1939 con ese propósito" [Vérgara 1981, 121-122].

Al mismo tiempo, la voluntad de conciliar el crecimiento con una mayor justicia social llevaría a replicar los principales rasgos de un Estado de bienestar como el que trataban de construir algunos países europeos. Esta voluntad de alcanzar una mayor democracia social se expresó en una persistente ampliación de las funciones redistributivas del Estado, materializada especialmente en una política social avanzada en materia de salud, educación, vivienda y seguridad social.

Esta estrategia permitió una significativa modernización e integración capitalista del país que se tradujo 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 muy pronto desembocó en renovadas formas de conflicto social.

No obstante, el modelo se mantuvo por varias décadas, en un proceso no exento de retrocesos, donde hubo ocasionales intentos de restauración oligárquica y se adoptaron diversas variantes, a veces con una orientación fuertemente populista y a veces marcadamente desarrollista. Su última etapa, bajo el gobierno demócrata cristiano de Eduardo Frei Montalva (1964-1970), se caracterizó por la aplicación de una estrategia y de unas políticas que quizás constituyan la más depurada expresión latinoamericana de la ideología desarrollista, cuyas fuentes y fundamento teórico eran el diagnóstico y el modelo normativo propuestos por la Cepal. Fue en este período cuando 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 Pib, pasó del 35.7 en 1965 al 46.9 por ciento en 1970 y la inversión pública, como porcentaje de la inversión geográfica bruta, del 61 al 77 por ciento. El gasto social, por su parte, aumentó en esos años del 8.2 al 9.4 por ciento del Pib" [Vérgara 1981, 121].

A partir de entonces, las contradicciones de este modelo empezaron a reflejarse en un conjunto de síntomas que se agravaban día a día: debilitamiento del dinamismo económico, expresado principalmente en una progresiva caída del crecimiento del producto; continuo aumento del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos; paulatina aceleración de las tasas de inflación y sostenido aumento de los conflictos sociales, con la consiguiente 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, de forma inexorable, al agotamiento definitivo del modelo.

Esto dio lugar a la búsqueda de nuevos derroteros para enfrentar las ya incontenibles demandas de los nuevos actores sociales que la industrialización desarrollista había llevado al primer plano del escenario sociopolítico. En tal situación, las elecciones de 1970 —en las que se enfrentaron tres opciones radicalmente diferentes— dieron un precario triunfo electoral a las fuerzas de izquierda, agrupadas en la Unión Popular, cuya estrategia preconizaba el "tránsito democrático al socialismo".

El conflicto social se agudizó, hasta alcanzar niveles políticamente insostenibles, durante el corto período (1970-1973) en que el gobierno de la Unidad Popular intentó realizar y consolidar los cambios estructurales que daban contenido a su estrategia, al tiempo que se desbordaron los desequilibrios macroeconómicos (crecimiento del déficit fiscal, desequilibrio de la balanza de pagos, aumento explosivo de la inflación). Y muy rápidamente la desobediencia civil, el desabastecimiento y la generalización del mercado negro evidenciaron una situación de ingobernabilidad real e insuperable.

Este proceso documentó el previsible e inevitable fracaso del intento de quebrar, desde su interior, la matriz de dominación social materializada en un Estado nación relativamente consolidado. Desde luego, en este resultado influyó el hecho de que las fuerzas sociales favorables al socialismo —enfrentadas conflictivamente con las que sostenían la continuidad y profundización de un desarrollo 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 llevó a la sociedad chilena a una encrucijada dramática, de la que salió en 1973 mediante una convulsiva ruptura institucional que culminó con la formación de un gobierno militar, el cual impulsaría, en forma implacable, un proceso de reestructuración del que habría de surgir un país diferente.

ORIGEN Y FUNDAMENTOS DE LA MODERNIZACIÓN AUTORITARIA

La ruptura institucional y la definición de un nuevo camino

Debido a sus orígenes —y a su justificación como respuesta a la experiencia histórica del período de la Unidad Popular y a buena parte de los gobiernos precedentes— el nuevo gobierno impulsó desde el comienzo un proyecto alternativo en orientación y contenido. De hecho, un elemento central del nuevo discurso fue el cuestionamiento del papel que el Estado había desempeñado en el manejo de la economía. Con esta óptica y después de algunos titubeos iniciales, la búsqueda de esa alternativa estuvo signada por un programa económico de índole liberal, que se plasmó en la propuesta elaborada por un grupo de economistas egresados de la Universidad de Chicago, desde entonces conocidos como los *Chicago boys*.

Esta propuesta —consignada en un voluminoso documento conocido públicamente como "el ladrillo"¹— reposaba en la firme convicción de que las políticas de tipo keynesiano, aplicadas en Chile desde el gobierno del Frente Popular, habían obstaculizado la valorización privada del capital y por tanto, desincentivado la dinámica de acumulación y crecimiento. El diagnóstico de "el ladrillo" ofrecía una consistente argumentación teórica e ideológica sobre las razones de la crisis estructural chilena. Para una mejor comprensión de la orientación del proceso que se inició entonces es conveniente citar algunos planteamientos centrales de dicho documento:

"... un estatismo creciente y asfixiante que con verdadera miopía ha ido creando el círculo vicioso de estancamiento y estatismo. En efecto, desde fines de la década de los treinta, Chile ha ido acentuando una línea de

1 La existencia de este documento, su orientación general y su contenido básico eran de conocimiento público desde hace tiempo; sin embargo, el texto completo sólo se conoció en 1992, cuando fue publicado por el Centro de Estudios Públicos [De Castro 1992].

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, donde se ha utilizado el sin número 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 ésta 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 está ligada a esta tendencia, ya que la acción del Estado ha ido abarcando paulatinamente todos los niveles de la vida nacional" (ps. 29 y 30).

"Las presiones políticas y sociales también han contribuido 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" (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 inhibitorio sobre la tasa de desarrollo de la economía" (ps. 103 y 104).

Puesto que quienes ahora controlaban el proceso decisorio de políticas públicas aceptaron la validez de esta explicación también aceptaron la estrategia y las políticas que se les proponían como camino para superar la crisis y edificar un nuevo país, el programa económico que se adoptó para reestructurar la sociedad chilena en su conjunto adoptó su contenido y se basó en los postulados teórico-ideológicos del neoliberalismo económico. Con esta visión 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 que para el estructuralismo de los años sesenta el objetivo principal consistía en hacer posible que las masas más pobres de trabajadores y los campesinos logaran 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 recientemente habían logrado incorporarse a ella, entonces no queda sino abocarse a tal tarea" [Foxy 1982, 19].

A fin de desencadenar una dinámica modernizadora cuyo propósito central era restablecer los mecanismos básicos para el funcionamiento de una economía capitalista,² se inició un proceso coherente de profundos cambios estructurales de 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, 125].

En este sentido, el caso chileno es un buen ejemplo de la voluntad de profundizar la racionalidad económica capitalista en un aparato productivo nacional, a fin de sincronizar la evolución del país con las ideas que venían ganando terreno en los planos teórico e ideológico y para estos efectos, los países que las habían adoptado se consideraban como modelos de referencia.³ En suma, el modelo que en Chile se

2 Así, los fines del gobierno militar concordaban plenamente con los del nuevo modelo que estaba comenzando a imponerse a escala mundial, cuyo objetivo fundamental era, como dice 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, 261].

3 En "el ladrillo" se reconocía que "... hemos considerado la experiencia de otras naciones con gran diferencia de estructuras sociales, políticas, culturales y humanas que, sin embargo, han tenido éxito en su tarea de desarrollo económico. Valgan a este efecto los ejemplos de Alemania, Japón, Dinamarca, España, Nueva Zelanda, Brasil..." [De Castro 1992, 223-224].

denominó "economía social de mercado" expresaba una voluntad modernizadora inspirada en las transformaciones que habían comenzado a esbozarse y aplicarse en respuesta a la crisis de los setenta.

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 chileno, pues los casos realmente paradigmáticos de la estrategia neoliberal sólo tuvieron expresión concreta en otras partes del mundo algunos años más tarde.⁴

En este ímpetu reformista subyacía la consideración de que, en la medida en que la globalización de la economía-mundo intensificaba los movimientos comerciales, financieros y productivos a escala mundial —donde la competitividad era el factor clave y determinante para 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 ventajas comparativas específicas, era una condición *sine qua non* para garantizar su crecimiento futuro.

En estas circunstancias, el caso chileno tiene especificidades que lo distinguen de otros procesos semejantes en el ámbito latinoamericano. Por una parte, la gran fidelidad a la ortodoxia neoliberal con que se concibieron y adoptaron la estrategia y las políticas de reestructuración —que autoriza a considerarla como un experimento de laboratorio— y por otra parte, la inflexibilidad con que éstas se aplicaron, pues las divergencias se acallaron *manu militari* y los costos sociales se asumieron sin vacilaciones, de modo que no hubiese desviaciones significativas en el rumbo preestablecido.

La base social del experimento neoliberal

Al analizar el proceso iniciado por la aplicación de esta estrategia debe tenerse en cuenta que, además de los cambios ocurridos en el contexto internacional, la misma evolución chilena había creado condiciones sociopolíticas propicias para que fuese viable un proyecto político de signo opuesto al populista-desarrollista. Estas se asociaban básicamente al surgimiento de nuevos actores sociales y a la modificación consiguiente del peso relativo de las diversas fuerzas sociales, expresada en una nueva matriz de poder social donde preva-

4 Margaret Thatcher sólo comenzó a aplicar su radical programa liberal a partir de 1979 y Ronald Reagan su *reaganomics* a partir de 1981.

lecián diferentes valores, intereses y demandas. En efecto, el avance de la industrialización sustitutiva contribuyó a la aparición y afirmación de una importante burguesía industrial y financiera, que desde entonces jugaría un papel importante en los procesos decisorios de políticas públicas y privadas; además, la creciente insatisfacción de la burguesía agraria y de amplios sectores de la clase media, duramente golpeados por la política 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 a las grandes empresas y grupos económicos de los sectores financiero y bancario, nacionales y extranjeros; por los productores de bienes exportables, por la burguesía comercial y por vastos sectores de la clase media, incluidos profesionales, técnicos y ejecutivos.⁵

Por tanto, es importante destacar que las altas tasas de crecimiento logradas 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), así 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 sólo en función de la represión política y del férreo control social. Estas fueron posibles gracias al apoyo de buena parte del mundo empresarial y lo que es más importante, a que éste respondió realizando la inversión privada requerida para que la economía lograra esos altos ritmos de crecimiento.

Aunque es verdad que algunos grupos empresariales se opusieron a las políticas radicales del gobierno, especialmente en las etapas iniciales del proceso, no es menos cierto que otra parte muy significativa apoyó de manera efectiva el cambio que se estaba operando. En ese sentido puede afirmarse que el apoyo de los principales gremios empresariales a la estrategia del gobierno, en el momento en que se manifestó en su versión más intransigente (1976-1978), resultó fundamental para la supervivencia y legitimación del gobierno militar:

"...desde la posición de logro o desde la de fracaso, los gremios son, en definitiva, actores dependientes, pero constitutivos y constituyentes del modelo en esta etapa. Sin proyecto definido, deslumbrados por una doctrina liberal que no practican históricamente, los actores gremiales

5 Acerca de la base social que sostiene a los Estados autoritarios modernizantes, véase el importante análisis de Graciarena [Graciarena 1984]. En la misma dirección, O'Donnell ha estudiado en profundidad este fenómeno para el caso del Estado burocrático autoritario argentino [O'Donnell 1982]. No conocemos ningún estudio semejante para el caso chileno.

son fácilmente apresados por el discurso ideológico de la elite político tecnocrática dominante. Es en estas condiciones que estos otorgan legitimidad al régimen sin hacer exigencias de representación" [Campero 1984, 184-185].

Sin el respaldo político del sector empresarial, el gobierno no habría podido poner en práctica sus políticas radicales y sin la inversión privada, no habría logrado los resultados que finalmente obtuvo.

LA REESTRUCTURACIÓN EN CHILE: OBJETIVOS, ESTRATEGIA Y POLÍTICAS

No hay controversia acerca de que los objetivos fundamentales de la estrategia del gobierno militar eran restablecer el papel del mercado como regulador de economía y devolver al capital privado su rol de protagonista principal en la vida económica nacional. Para conseguirlos, se establecieron y mantuvieron durante todo este período condiciones extraordinariamente favorables para la valorización privada del capital, la cual se consideraba como una condición necesaria para reactivar la dinámica de acumulación y crecimiento.

Su estrategia se apoyó en cuatro pilares básicos: la reforma del Estado, la liberalización económica, la flexibilización del mercado de trabajo y la apertura externa. En el proceso a que estos dieron lugar se pueden distinguir dos fases: una que va desde 1975 hasta la recesión de 1982-1983, durante la cual se aplicó en forma muy ortodoxa y rígida la liturgia neoliberal; la otra, que comprende el período posterior a dicha recesión, se caracterizó por una lectura y una aplicación más pragmáticas y flexibles. Sin embargo, a pesar de estos cambios, es indudable que los objetivos y los pilares básicos del modelo se mantuvieron intactos durante todo el período del gobierno militar.

La reforma del Estado

Esta reforma respondió a la convicción de que era impostergable una reestructuración sustancial de los arreglos institucionales preexistentes para que —dentro de las relaciones sociales que caracterizan a este tipo de sociedad— aseguraran la compatibilidad dinámica de un conjunto de decisiones descentralizadas, sin necesidad de que los actores económicos interiorizaran los principios de ajuste del sistema [Boyer 1987, 54-55]. Es decir, la reforma sentaba las bases del modo de regulación necesario para consolidar el funcionamiento del nuevo modelo.

Dado que este tipo de regulación suponía recuperar para el mercado

la función de asignar los recursos, también era necesario redefinir las funciones del Estado y reducir su tamaño. La redefinición de las funciones del Estado se basó en los principios de neutralidad y subsidiariedad, postulados fundamentales de la corriente neoliberal y de la escuela de la *Public Choice*.⁶

La reforma no pretendía eliminar las funciones reguladoras del Estado, sino que las asumiera de una manera diferente, funcional al nuevo modelo de acumulación y crecimiento. En definitiva, buscaba dismantelar la imperfecta réplica del Estado de bienestar bosquejada por los gobiernos anteriores para, a partir de ahí, construir un nuevo tipo de Estado. Este se definía con nitidez en las declaraciones de los funcionarios del gobierno. El párrafo siguiente es un buen ejemplo:

"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 lo 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) que orienten la actividad privada de tal manera que ésta, al maximizar libremente sus propios beneficios, maximiza también el bienestar de la población" [Rolf Lüders 1976].

La reducción del tamaño del Estado se justificaba en nombre de la austeridad fiscal y del equilibrio presupuestal y respondía, ante todo, al propósito de sortear definitivamente el fantasma de la crisis fiscal que campeó durante los últimos años del período anterior. En consecuencia, el gobierno militar se empeñó desde el comienzo en un escrupuloso 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 de la *Public Choice*, la descentralización es un componente

6 Buena parte de la sociedad civil aceptó estos principios, 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 sus agrupaciones no pueden resolver por sí mismas, o lo hacen 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, sólo es una regla de conducta cuya aplicación queda a criterio de los gobernantes" [*El Mercurio*, 18 de mayo de 1992].

estratégico para garantizar la nueva dinámica económica, tal como subraya el documento programático ya mencionado:

"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" [De Castro 1992, 53-54].

Las ideas descentralizadoras tuvieron sus mayores repercusiones en el campo de la privatización [Muñoz y Schamis 1992]. En efecto, en un proceso donde es posible distinguir dos etapas (una antes de la crisis de 1982-1983 y otra después de 1984), el gobierno militar traspasó al sector privado cerca de 500 empresas, buena parte de las cuales se incorporaron a la esfera estatal durante el gobierno de la Unidad Popular. Es así que en 1973 las empresas públicas generaban el 39 por ciento del Pib, mientras que en 1988 su participación había caído al 15.9 por ciento [Hachette y Lüders 1992].

La política de privatizaciones se complementó con la creación, en 1981, de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), mediante las 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 se crearon las instituciones de salud previsual (ISAPRE's), para descentralizar la operación de los servicios de salud.

La descentralización también avanzó en el plano de las reformas político administrativas de alcance territorial, donde se destaca el proceso de regionalización iniciado en 1974, cuando, para efectos de gobierno y administración interior, el territorio nacional fue dividido en regiones, provincias y comunas [Zavala Almuna 1990]. Esta división luego se complementó con una reforma municipal mediante la cual se descentralizaron y transfirieron a ese nivel los servicios de educación primaria y de salud, la vivienda para sectores de bajos ingresos y los centros infantiles y de recreación [Castañeda 1990].

No obstante, la descentralización político-administrativa fue mucho más restringida de lo que se preconizaba en teoría, puesto que los imperativos de control social inherentes a una gestión autoritaria

CUADRO 1
INDICADORES MACROECONÓMICOS
Porcentajes

Año	(1)	Inversión bruta*	Déficit fiscal*	desempleo	Tasas de inflación	crecimiento
1970	95.8	16.4	2.7	3.5	34.9	2.1
1971	109.9	14.5	10.7	3.3	22.1	9.0
1972	112.9	12.2	13.0	3.3	163.4	-1.2
1973	108.0	7.9	24.7	ND	508.1	-5.6
1974	104.4	21.2	10.5	ND	375.9	1.0
1975	74.7	13.1	2.6	14.9	340.7	-12.9
1976	78.4	13.8	2.3	12.7	174.3	3.5
1977	86.3	14.4	1.8	11.8	63.5	9.9
1978	92.8	17.8	0.8	14.2	30.3	8.2
1979	100.0	17.8	-1.7	13.6	38.9	8.3
1980	105.9	21.0	-3.1	10.4	31.2	7.8
1981	106.1	22.7	-1.7	11.3	9.5	5.5
1982	90.1	11.3	2.3	19.6	20.7	-14.1
1983	94.5	9.8	3.8	14.6	23.1	-0.7
1984	103.9	13.6	4.0	13.9	23.0	6.3
1985	104.0	13.7	6.3	12.0	26.4	2.4
1986	112.6	14.6	2.8	8.8	17.4	5.7
1987	117.3	16.9	0.1	7.9	21.5	5.7
1988	126.4	17.0	1.7	6.3	12.7	7.4
1989	137.2	20.3	ND	5.3	21.4	10.0
1990	136.4	20.2	ND	5.7	27.3	2.1
1991	144.5	18.8	ND	5.3	18.7	6.0

(1) Índice general de la producción industrial, 1979 = 100.

* Porcentaje del Pib.

Fuente: Banco Central de Chile.

imponían la centralización del proceso decisorio público; por consiguiente, en este terreno no hubo prácticamente ninguna transferencia efectiva de poder político hacia las regiones, provincias y comunas.

Sin embargo, las reformas tuvieron un importante impacto sobre el gasto público y su financiamiento, como se aprecia en la evolución del déficit fiscal, con una clara tendencia decreciente que sólo se alteró desfavorablemente durante la crisis de 1982-1983, para declinar nuevamente a partir de 1986 (cuadro 1). Con este proceso de reformas surgió un Estado concebido y construido para establecer un modo de regulación funcional a una nueva dinámica capitalista de acumulación y crecimiento. En términos cuantitativos este Estado es más

pequeño que el Estado populista-desarrollista, aunque esto no significa que sea un Estado menos poderoso.

La liberalización económica

La contrapartida obvia de la reforma del Estado fue el restablecimiento del libre juego de las fuerzas del mercado. Para la nueva estrategia éste era el principal instrumento de las decisiones económicas y el proyecto suponía explícitamente que "soltar las fuerzas del mercado" era el requisito fundamental para restablecer los equilibrios macroeconómicos básicos, condición necesaria para desplegar plenamente el nuevo modo de regulación.

Así, desde 1974 comenzó a desarrollarse un programa de reestructuración orientado, ante todo, a dismantelar la estructura proteccionista heredada del período anterior; consecuentemente, se eliminaron los controles de precios, los tipos de cambio múltiples y la mayoría de los impuestos, subsidios y prohibiciones. Al mismo tiempo se adoptó un programa de estabilización que, en lo esencial, incluía una política fiscal restrictiva, la fijación 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 y 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". Después de varias vicisitudes y tropiezos que culminaron en la crisis de 1982-1983, este proceso de reestructuración restableció el equilibrio de las principales cuentas macroeconómicas (externa, fiscal, monetaria) y el país entró en una etapa de crecimiento sostenido que se ha logrado mantener hasta el día de hoy (cuadro 1).

En lo que atañe al mercado de capitales, se adoptaron medidas tan importantes como la liberación de la tasa de interés, la eliminación o la reducción de los controles cualitativos y cuantitativos al crédito, la reducción de las barreras al establecimiento de nuevos bancos e intermediarios financieros locales y extranjeros, así como la flexibilización de las regulaciones a las instituciones financieras sobre requisitos de capital mínimo, propiedad y reservas [Hachette y Lüders 1992, 35]. Estas políticas experimentaron diversas rectificaciones, ajustes y complementaciones, especialmente después de la profunda crisis de comienzos de los años ochenta.

Una vez superada esa crítica situación, empezó a avanzar el proceso de modernización y consolidación del mercado financiero, mediante la expansión de una amplia red de servicios e instituciones bancarias y financieras acompañada del surgimiento de un diversificado conjunto de nuevos instrumentos, instituciones y servicios. Puede afirmarse, a este respecto, que hacia el final del período del gobierno militar se había conformado un moderno y dinámico mercado de capitales *stricto sensu* capitalista.

Los fundamentos teórico-ideológicos que inspiraron la política de liberalización económica también se aplicaron al manejo territorial. En este campo se actuó con la convicción de 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" [Odeplán 1979, 16], de modo que en una economía abierta de libre mercado, donde las exportaciones deben constituirse en el motor del sistema, una parte importante de las actividades debería ubicarse en los lugares donde se encuentren los recursos con mayores ventajas comparativas. Así pues, el supuesto implícito en esta concepción es que la mejor configuración territorial resulta de aplicar políticas globales que aseguren el libre juego de las fuerzas del mercado.

Esta visión ilustra claramente hasta qué 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.

La flexibilización del mercado de trabajo

Desde sus primeros días, motivado por la necesidad de imponer un mayor control social, el gobierno militar se propuso desactivar y desarticular a los sindicatos, habida cuenta, además, que estos dieron un apoyo político fundamental al gobierno anterior. Por otra parte, a fin de mejorar las condiciones para la valorización de los capitales privados también decidió controlar los salarios. Esta política se hizo más consistente a medida que avanzaba el proceso, hasta concretarse en un conjunto sólidamente articulado de mecanismos orientados a desregular el mercado laboral.

En efecto, puesto que el diagnóstico neoliberal consideraba que los antiguos arreglos institucionales, creados para regular la relación salarial, desincentivaban la inversión privada y constituían un obstáculo para el crecimiento, se propuso anularlos o revertirlos. Así, se buscó

flexibilizar las relaciones entre capital y trabajo, procediendo a establecer nuevas disposiciones en lo concerniente a organización sindical, jornada de trabajo, despidos, derecho de huelga y formas de negociación laboral.

Este proceso culminó en julio de 1979, con la aprobación de las leyes que configuraron el Plan Laboral, el cual estableció un nuevo tipo de regulación donde las relaciones capital-trabajo fueran más favorables al capital, lo cual se consideraba necesario para mejorar su valorización privada. Con esto se anularon la mayor parte de las conquistas sociales de los trabajadores y las disposiciones que caracterizaban el modelo de regulación anterior. Quien tuvo a su cargo la tarea de diseñar y proponer el nuevo código de trabajo resume así los aspectos básicos de esta reforma:

"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, 32-34].

Con las políticas de desregulación laboral se consolidó una situación de atomización sindical en la que se recortó sustancialmente el poder de negociación de los trabajadores, se facilitó el despido, se redujo drásticamente el salario real y se acentuó la tendencia a disminuir los costos laborales no salariales [Meller 1990]. En suma, se logró que el mercado de trabajo funcionara de modo extremadamente favorable para el desarrollo de la empresa privada y sin duda, esta reforma contribuyó decisivamente a la reactivación económica del último período del gobierno militar.

La apertura externa

La inserción internacional de la economía chilena fue otro objetivo central de la estrategia del gobierno militar. Para hacerla efectiva, se impulsó una amplia apertura comercial basada ante todo en el desmantelamiento del complejo sistema de controles comerciales existentes.⁷ Como complemento a la eliminación de prácticamente la

7 El sistema de restricciones cuantitativas existente en 1973 incluía 5.125 posiciones arancelarias, lo que en definitiva significaba que no se permitía importar los bienes clasificados en 3.218 de esas posiciones [De la Cuadra y Hachette 1992, 131].

totalidad de las restricciones no arancelarias, hubo una reducción sistemática de los aranceles, hasta llegar a una tasa uniforme del 10 ciento en 1979 (con excepción de los automóviles) y se adoptó una nueva política cambiaria basada en un tipo de cambio único.

También se aprobó un conjunto de disposiciones favorables a la entrada de capital extranjero, consignadas en un estatuto sancionado en 1974 que consagraba el principio de no discriminación para el inversionista extranjero, permitiéndole el libre acceso a todos los sectores y mercados de la economía nacional [Desormeaux 1992, Beeherens 1992]. La incompatibilidad de esta decisión con las normas restrictivas de la Decisión 24 del Pacto Andino fue la razón fundamental para que Chile se retirara del mismo en 1976.

La apertura comercial tuvo un profundo impacto en la sociedad chilena e introdujo radicales cambios estructurales que definitivamente sellaron la ruptura con el modelo que había predominado hasta entonces. A continuación se analizan los cambios más importantes.

Aumento y diversificación de las exportaciones

Las diversas políticas adoptadas (fijación de un tipo de cambio único, arancel uniforme, eliminación de barreras comerciales) llevaron a la desaparición o reconversión de numerosas actividades productivas pero, como contrapartida, dieron lugar a un progresivo y sostenido aumento y diversificación de las exportaciones, las cuales se convirtieron 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 cerca de 1.000 millones de dólares a más de 8.000 millones (cuadro 2), la participación de las exportaciones de cobre cayó del 75.5 por ciento al 47.9 por ciento en 1989 y esta reducción vino acompañada de un gran crecimiento de la exportación de productos no tradicionales. En consecuencia, Chile pasó a ser uno de los países latinoamericanos con mayor coeficiente de exportaciones con respecto al Pib (cuadro 3).

Con la dinamización del proceso exportador, una proporción creciente del capital privado se orientó a las cadenas productivas ligadas al manejo, explotación y comercialización de recursos con mayor demanda externa, principalmente a la minería, cuyo producto principal seguía siendo el cobre, donde aumentó progresivamente la participación privada en su producción y exportación (27.1% en 1990 y 422.6% en 1992); la hortifructicultura, desde la producción de fruta fresca

CUADRO 2
INDICADORES DEL SECTOR EXTERNO
 Millones de dólares

Año	Exportación de bienes	Importación de bienes	Deuda externa	Inversión extranjera	Términos intercambio ¹	Reservas internacionales
1970	1111.9	ND	2767	174.7	ND	393.5
1971	998.6	ND	2746	-28.9	150.6	162.7
1972	849.2	ND	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	-118.7	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	2835.4	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	3643.6	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	2954.5	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	ND	ND	5357.6
1991	9048.4	7353.5	14194	ND	ND	6640.5

1. Términos de intercambio, 1977 = 100.

Fuente: columnas 1, 2, 3, 5 y 6: Banco Central de Chile, columna 4: Desormeaux 1992.

CUADRO 3
COEFICIENTE DE EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS
 Porcentaje del Pib a precios constantes de 1980

País	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
México	10.2	11.8	17.5	22.1	22.0

Fuente: Cepal, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe* 1992.

hasta una agroindustria exportadora crecientemente sofisticada; la madera, que integró la exportación de rollizos y astillas hasta la producción de celulosa y papel y la fabricación de muebles; y la pesca, que incluía diversos procesos industriales, aunque aún predominaba la producción de harina de pescado. Al expandirse y desplegarse por casi todo el territorio, estas cadenas indujeron un vasto conjunto de actividades primarias, secundarias y terciarias, directa o indirectamente vinculadas a ellas, de modo que en realidad se constituyeron en el motor de los procesos de acumulación y crecimiento a nivel nacional, regional y local.

Junto con el dinamismo exportador, los bienes respectivos —en un comienzo, recursos naturales con escasa incorporación de valor agregado— recibieron progresivamente un mayor proceso de manufactura que, a la postre, llevó a desarrollar industrias de creciente importancia y sofisticación. Un ejemplo de ello es la expansión y diversificación de la cadena maderera, donde se establecieron grandes plantas para fabricar celulosa y papel, y se modernizó la industria del mueble. Un desarrollo semejante se ha experimentado en la industria hortifrutícola, con la instalación de plantas para embalaje, deshidratación, fabricación de conservas y frigoríficos.

No obstante, el proceso continúa basándose principalmente en la exportación de recursos naturales y la incorporación de valor agregado aún es escasa, lo que implica una alta 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 y Madrid 1989, 22].

Reactivación industrial y modernización tecnológica

La apertura externa tuvo un duro impacto sobre el protegido sector industrial chileno, pues llevó a la previsible e inevitable desaparición de un buen número de industrias que no pudieron competir con los productos extranjeros tanto en los mercados externos como, especialmente, en el propio mercado interno. No cabe duda —como señalan muchos estudios— que el sector industrial fue el más golpeado por la reestructuración comercial.

Este fenómeno a menudo se califica como "desindustrialización"; sin embargo, cuando los cambios que afectaron a la industria se analizan globalmente, parece más apropiado concluir que se trató de proceso de desplazamiento y sustitución, donde se redujo la importancia rela-

tiva del sector industrial y se modificó su composición favoreciendo el crecimiento de las manufacturas ligadas al procesamiento de recursos naturales exportables [Meller 1992, 43]. Como ha señalado Díaz, el hecho es que "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, no deben subestimarse los 'eslabonamientos' hacia atrás y hacia adelante que provienen directamente de las ramas exportadoras" [Díaz 1989, 21].

Si bien es cierto que bajó la participación relativa de la industria en el Pib, de un 24.7 por ciento en 1970 a un 20.6 por ciento en 1990 —hecho totalmente lógico y previsible en una economía en reestructuración— también es cierto que el índice general de producción industrial muestra una notable recuperación a partir de 1984 (cuadro 1). Un estudio sobre la evolución de este sector durante el período 1974-1987 concluye que las exportaciones industriales aumentaron a una tasa del 18.7 por ciento (a precios constantes), "logro no superado por este tipo de exportaciones en ningún país latinoamericano durante el mismo período" [Hachette 1992, 315]. El mismo estudio indica, además, que la mayor parte del incremento de las exportaciones manufactureras corresponde a exportaciones no tradicionales, las cuales no pasaban del 2.1 por ciento de las exportaciones totales de bienes en 1973, mientras que en 1987 llegaban al 10.8 por ciento.

Cabe destacar entonces que, con el avance de la estrategia modernizadora, la implacable lucha por la competitividad —impuesta por la apertura comercial— llevó a una progresiva readecuación industrial y a una modernización organizativa y tecnológica, sobre todo en las actividades vinculadas más directamente a las principales cadenas de exportación. Por otra parte, el crecimiento de las actividades competitivas (reconvertidas o nuevas) generó importantes efectos de arrastre que contribuyeron a dinamizar y a modernizar ese segmento del aparato productivo. El desarrollo de las principales cadenas exportadoras ha venido acompañado de una creciente —pero aún embrionaria— incorporación de nuevas tecnologías, particularmente en las empresas de mayor tamaño, en las que controlan los principales grupos económicos y especialmente, en las que participa el capital extranjero.

Por otra parte, como ha ocurrido en todas las economías en vías de reestructuración, en Chile ha comenzado un proceso de rápida terciarización, con una importante modernización de los servicios, espe-

cialmente financieros y bancarios, y del sistema de comunicaciones, que ha pasado a ser uno de los más modernos de América Latina.

Mejoría de la imagen externa y aumento de la inversión extranjera

Una vez superada la crisis de 1982-1983, tendió a consolidarse la estabilidad macroeconómica del país y se produjo un cambio paulatino en la imagen externa, el cual mejoró significativamente con el avance de la transición a la democracia. En los últimos años del régimen autoritario, esa mejoría se observó 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.

Así, por ejemplo, en el *ranking* de riesgo-país elaborado por la International Country Risk Guide en septiembre de 1988, Chile se sitúa en el puesto 40, por encima de los demás países latinoamericanos, seguido de Costa Rica (48), Venezuela (54), Brasil y México (57).⁸ La posición de Chile en este tipo de evaluaciones continuó mejorando con el advenimiento de la democracia, como lo demuestra el hecho de que en 1992 la Standard & Poor's ubicara a Chile en la categoría BBB, correspondiente al *investment grade*, siendo el único país latinoamericano con esta calificación.⁹

Junto a esta mejor la imagen del país, las medidas encaminadas a crear condiciones favorables para el capital externo lograron desatar un flujo significativo y continuo de inversión extranjera (cuadro 2). Sin embargo, no puede dejar de mencionarse que hasta ahora esa inversión se ha orientado preferentemente a la explotación de recursos naturales exportables y de modo complementario, a los servicios; así, del total de la inversión extranjera directa realizada entre 1982 y 1989, el 42.6 por ciento fluyó a la minería, el 29.7 por ciento a los servicios y el 23.4 por ciento a la industria [Rozas 1992, 82].

Como resultado, Chile recibió más de 7.000 millones de dólares durante los últimos cinco años del gobierno militar, convirtiéndose en el país latinoamericano con la más alta inversión extranjera como porcentaje del Pib (cuadro 4), tendencia que se ha mantenido en el nuevo gobierno. La afluencia de capitales externos ha llevado a una progresiva transnacionalización del aparato productivo nacional [Rozas 1992].

8 Publicado en *Somos*, Buenos Aires, 16 de noviembre de 1988.

9 Publicado por la mayoría de los diarios de Santiago de Chile en la tercera semana de agosto de 1992. Véase la tabla respectiva en *Estrategia*, 8 de agosto de 1992, Santiago.

CUADRO 4
INVERSIÓN EXTRANJERA
 Porcentaje del Pib

País	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Brasil	0.83	0.59	0.12	0.41	0.90	0.28	ND
Chile	0.41	0.56	1.58	4.25	4.58	6.27	3.62
México	0.22	0.27	1.17	2.31	1.41	1.45	1.11
Venezuela	0.01	0.02	0.00	0.00	0.01	0.01	0.02

Fuente: Cepal-Cet, publicado por *Estrategia*, 1 de junio de 1992.

RESULTADOS GLOBALES DE LA MODERNIZACIÓN AUTORITARIA

Dada la magnitud de las transformaciones mencionadas, parece lógico concluir que los resultados de diecisiete años de gestión del gobierno autoritario —que afectaron a la sociedad chilena en su conjunto— tuvieron un verdadero carácter refundacional, es decir, que en esos años surgió un país totalmente diferente.

En esencia, el Chile de hoy en día es un sistema donde la consolidación del espacio capitalista de acumulación ha llevado a una creciente dependencia estructural de la sociedad en su conjunto con respecto al capital [Przewooski y Wallerstein 1986]. Por tanto, parece apropiado calificar a esta profunda transformación como un proceso de modernización capitalista.

¿Cómo caracterizar a este nuevo país chileno? Como es obvio, la caracterización depende en gran medida de la perspectiva de cada observador. 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 de 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, 156].

En cierta contraposición al cuadro anterior, uno de los principales

protagonistas y apologistas de la estrategia y de las políticas impulsadas por el Gobierno Militar esboza el siguiente:

"Un nuevo Chile ha surgido como consecuencias 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 privadas; se descentralizó la administración educacional 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, 77-78].

Es indudable que, esbozados desde perspectivas diferentes, estos cuadros hacen referencia a transformaciones que efectivamente se produjeron. Sin embargo, es posible agregar otros elementos que forman parte de la misma realidad, de aquella realidad que ha enmarcado y seguirá enmarcando el proceso de transición. Entre ellos, cabe destacar los siguientes:

1. Conglomeración del aparato productivo. Bajo los efectos de un vigoroso aumento de la circulación financiera en un contexto de 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, que se manifiestan en la formación o fortalecimiento de poderosos grupos económicos [Rozas y Marín 1988 y 1989] y en la progresiva reducción del número de capitales autónomos.

Así, los principales grupos económicos se han ido apropiando del manejo del componente central de la dinámica nacional de acumulación y crecimiento, lo cual —como es obvio— tiene implicaciones fundamentales para el tipo de gestión pública que será viable en el futuro. Ya en 1982, quien luego sería Ministro de Hacienda del gobierno democrático afirmaba a este respecto:

"Los conglomerados o 'grupos económicos' son de hecho los nuevos actores del proceso de desarrollo. Asumen un creciente control de los activos industriales, así como sobre el patrimonio de los bancos y las entidades financieras. Además, son los agentes dinámicos en el proceso de readequación 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, 72].

La política de privatizaciones y el persistente aumento de los rendimientos derivados del creciente dinamismo de las principales cadenas exportadoras fueron los factores que incidieron decisivamente en la expansión y el fortalecimiento de los grupos económicos durante el gobierno militar. Cuando éste culminó, estos grupos configuraban poderosas estructuras económicas y financieras de cobertura plurisectorial y plurirregional.

2. Agudización de las desigualdades sociales. En lo que respecta a las desigualdades sociales, la estrategia neoliberal suponía que "dada la evidencia reunida en estudios comparativos... el crecimiento disminuiría la pobreza y eventualmente la desigualdad" [Hachette y Lüders 1992, 40]. Sin embargo, la realidad que se observa en forma desprevenida parece validar una hipótesis distinta: al dejar la dinámica socioeconómica librada al juego de las fuerzas del mercado, las desigualdades sociales han tendido a agudizarse y no a atenuarse.

Las encuestas de presupuestos familiares realizadas por el Instituto Nacional de Estadísticas —que permiten observar la evolución del consumo por estratos sociales— muestran que los sectores de mayores ingresos mejoraron continuamente su posición relativa (44.5 por ciento en 1969, 51 por ciento en 1978 y 54.9 por ciento en 1986) mientras que los tres quintiles de menores ingresos perdieron participación relativa; los datos respectivos para el quintil inferior son 7.6 por ciento, 5.2 por ciento y 4.4 por ciento [Ffrench Davis 1991]. De modo que a fines de 1987 el porcentaje de familias situadas por debajo de la línea de pobreza alcanzaba el 38 por ciento, cifra que abarca al 44 por ciento de la población nacional [Cepal 1991].

Sin embargo, algunas evaluaciones de los efectos de la política de focalización del gasto social en los sectores más pobres de la población, adoptada por el gobierno militar, indican que sus resultados fueron positivos para estos estratos [Castañeda 1990]. Algunos indicadores, como los de alfabetización, mortalidad infantil, desnutrición infantil y otros semejantes estarían mostrando una evolución positiva de la situación social general. Por otra parte, las políticas que el gobierno democrático empezó a aplicar después de 1990 parecen haber logrado avances en la lucha contra la pobreza, aunque todavía no hay evaluaciones precisas en este campo.

3. Aumento del deterioro ecológico. Las condiciones que se instauraron para favorecer la valorización privada del capital —que implicaban el drástico recorte de los controles sobre los procesos productivos— tuvieron como efecto colateral un progre-

sivo deterioro ambiental, situación que ha incidido negativamente en la calidad de vida de la población y en las posibilidades de supervivencia de numerosos recursos renovables y no renovables [Hayek, Gross y Espinoza 1990].

Un reciente inventario realizado por la Comisión Nacional del Medio Ambiente enumera una impresionante lista de problemas acumulados durante los últimos años, los que en conjunto configuran un cuadro ambiental verdaderamente alarmante: contaminación marina por aguas servidas y por residuos industriales; falta de tratamiento de aguas servidas; contaminación química y bacteriológica de aguas de regadíos; sobreexplotación de especies marinas; contaminación biológica 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, etcétera. A ello habría que agregar el persistente aumento del deterioro ambiental de la ciudad de Santiago, que la ha convertido en una de las ciudades más contaminadas del mundo.

Este panorama incuestionablemente alarmante se agrava cuando se encuentra que, en el marco de las reglas del juego vigentes, no es fácil desarrollar una política de protección ambiental realmente efectiva sin afectar la dinámica y la modalidad actuales de acumulación y crecimiento.

PERMANENCIA Y CONTINUIDAD DEL NUEVO MODELO

Más allá del juicio que merezca este largo y duro proceso, debe reconocerse que la crítica situación que enfrentaba la sociedad chilena a comienzos de la década de los setenta llevaba, imperiosa e inevitablemente, a una reestructuración que aparecía como un derrotero sin alternativa. Los síntomas de agotamiento del modelo populista-desarrollista correspondían inequívocamente a una crisis terminal. En medio de ella, la creciente ingobernabilidad restringía en forma progresiva la posibilidad de dar respuestas satisfactorias a unas demandas sociales que se intensificaban día a día. En esas circunstancias, carecía de sentido cualquier intento de prolongar la agonía de ese modelo. Los países que lo intentaron terminaron empeorando su situación.

Además, las nuevas tendencias del desarrollo capitalista que empezaron a imponerse en la economía-mundo después 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 una condición necesaria para acumular y crecer en el contexto de un proceso de globalización incontenible.

Este reconocimiento no significa, por supuesto, un intento de justificar los procedimientos que el gobierno militar utilizó para impulsar la reestructuración. Por el contrario, deben cuestionarse los altísimos costos humanos y sociales que éste asumió en forma implacable, así como el dogmatismo y la intransigencia con que condujo la política económica, especialmente en la primera fase de carácter nítidamente jacobino.

No obstante, ahora, en el contexto de la situación heredada, importa reafirmar que, hoy como ayer, aún no se ha encontrado una alternativa definida para el camino que debe seguirse. Así, las directrices fundamentales de este modelo no se han revisado después de terminar el régimen autoritario y el gobierno democrático ha seguido, en lo esencial, la estrategia heredada: mantener una economía abierta de libre mercado, donde el capital privado sea el principal protagonista de la dinámica de acumulación y crecimiento, y donde el carácter de la intervención estatal siga siendo subsidiario. Sin embargo, es justo reconocer que hay un importante cambio de sensibilidad en cuanto a la percepción y a la forma de actuar frente a la acuciante cuestión social. 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.

BIBLIOGRAFÍA

- Aldunate, Rafael. 1990. *El mundo en Chile. La inversión extranjera*, Editorial Zig-Zag, Santiago.
- Banco Central de Chile. 1993. *Boletín Mensual* 780, febrero, Santiago.
- Banco Central de Chile. 1989. *Indicadores económicos y sociales, 1960-1988*, Santiago.
- Behrens, Roberto. 1992. *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989)*, Cepal, Santiago.
- Boyer, Robert. 1987. *La théorie de la régulation: une analyse critique*, Editions La Découverte, París.
- Campero, Guillermo. 1984. *Los gremios empresariales en el período 1970-1983: comportamiento sociopolítico y orientaciones ideológicas*, Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, Ilet, Santiago.
- Castañeda, Tarsizio. 1990. *Para combatir la pobreza. Política social y descentralización en Chile durante los 80*, Centro de Estudios Públicos, Santiago.

- Castells, Manuel. 1987. "El nuevo modelo mundial de desarrollo capitalista y el proyecto socialista", Alfonso Guerra comp., *Nuevos horizontes teóricos para el socialismo*, Editorial Sistema, Madrid.
- Cepal. 1993. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, Santiago.
- Cepal. 1990. *Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile, 1987*, Naciones Unidas, Santiago.
- Castro, Sergio de ed. 1992. *El Ladrillo. Bases de la política económica del gobierno militar chileno*, Centro de Estudios Públicos, Santiago.
- Cuadra, Sergio de la y Hachette Dominique. 1992. *Apertura comercial: experiencia chilena*, Universidad de Chile, Santiago.
- Desormeaux, Jorge. 1989. "La inversión extranjera y su rol en el desarrollo de Chile", Wisecaser, Daniel ed. *El modelo económico chileno*, Centro Internacional para el Desarrollo Económico, Santiago.
- Díaz, Alvaro. 1989. "La reestructuración industrial autoritaria en Chile", *Proposiciones* 17, Santiago.
- Lüders, Rolf. 1976. "El todo o nada de la economía de mercado", *¿Qué pasa?* 268, 10 de junio, Santiago.
- Foxley Alejandro. 1982. *Experimentos neoliberales en América Latina*, Cieplán, Santiago.
- Ffrench Davis, Ricardo. 1991. "Desarrollo económico y equidad en Chile: herencias y desafíos en el retorno a la democracia". *Estudios Cieplán* 31, marzo, Santiago.
- Garretón, Manuel Antonio. 1983. *El proceso político chileno*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Santiago.
- Graciarena, Jorge. 1984. "El Estado latinoamericano en perspectiva, figuras, crisis, perspectiva", *Pensamiento Iberoamericano* 5, Madrid.
- Hachette, Dominique. 1992. "El sector industrial chileno y la apertura comercial: 1974-1987", Wisecarver, Daniel ed., *op. cit.*
- Hachette, Dominique y Lüders, Rolf. 1992. *La privatización en Chile*, Centro Internacional para el Desarrollo Económico, Santiago.
- Hayek, Ernst; Gross, Patricio y Espinoza, G. A. 1990. *Problemas ambientales de Chile*, AID-Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Meller, Patricio. 1992. "La apertura comercial chilena: lecciones de política", *Estudios Cieplán* 35, Santiago.

- Meller, Patricio. 1992. "Revisión del proceso de ajuste chileno de la década del 80". *Estudios Cieplán* 30, diciembre, Santiago.
- Muñoz, Oscar y Schamis, Héctor E. 1992. "Las transformaciones del Estado en Chile y la privatización", Joaquín Vial comp. *¿Adónde vas América Latina? Balance de las reformas económicas*, Cieplán, Santiago.
- Odeplán. 1979. *La planificación regional en Chile*, Santiago.
- O'Donnell, Guillermo. 1982. 1966-1973. *El Estado burocrático autoritario. Triunfos, derrotas, crisis*, Editorial Belgrano, Buenos Aires.
- Ominami, Carlos y Madrid, Roberto. 1989. *La inserción de Chile en los mercados internacionales*, Dos Mundos, Santiago.
- Piñera, José. 1992. "Chile el poder de una idea", Barry B. Levine comp. *El desafío neoliberal. El fin del tercermundismo en América Latina*, Editorial Norma, Bogotá.
- Piñera, José. 1991. *El cascabel al gato. La batalla de la Reforma Provisional*, Empresa Editorial Zig-Zag, Santiago.
- Piñera, José. 1990. *La revolución laboral en Chile*, Empresa Editorial Zig-Zag, Santiago.
- Przeworski, Adam y Wallerstein, Michael. 1986. "Soberanía popular, autonomía estatal y propiedad privada", Eural, *Crisis y regulación estatal: dilemas de política en América Latina y Europa*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Rozas, Patricio. 1992. *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989)*, Cepal, Naciones Unidas, Santiago.
- Rozas, Patricio y Marín, Gustavo. 1988. 1988: *el "Mapa de la extrema riqueza" 10 años después*, Ediciones Chile América-Cesoc, Santiago.
- Rozas, Patricio y Marín, Gustavo. 1988. *Estado autoritario, deuda externa y grupos económicos*, Ediciones Chile América-Cesoc, Santiago.
- Tironi, Eugenio. 1990. *Autoritarismo, modernización y marginalidad. El caso de Chile, 1973-1989*, Ediciones Sur, Santiago.
- Vérgara, Pilar. 1981. "Las transformaciones de las funciones económicas del Estado en Chile bajo el régimen militar", *Estudios Cieplán* 5, julio, Santiago.
- Villalobos, Sergio. 1983. *Breve historia de Chile*, Editorial Universitaria, Santiago.
- Zavala A., Jaime. 1990. "La modernización administrativa y el proceso de regionalización", AAVV *Regionalización. La experiencia chilena 1974-1989*, Universidad Nacional Andrés Bello, Santiago.