



Oscar Muñoz Gomá  
PhD Yale University  
Ex investigador, director  
y presidente de Cieplan  
[oscar.munoz@mi.cl](mailto:oscar.munoz@mi.cl)

# La industrialización chilena del siglo XX como proyecto de transformación<sup>1</sup>

## Twentieth century Chilean industrialization as a transformational project

### Resumen

El artículo desarrolla una mirada amplia, desde una perspectiva económico-política, sobre la industrialización chilena del siglo XX. En primer lugar, se presenta una breve reseña de los antecedentes históricos que precedieron a la llamada industrialización protegida. En segundo lugar, se aborda el proceso político y económico que llevó al compromiso del Estado con este proyecto. En tercer lugar, se mencionan las principales políticas utilizadas para realizar el proyecto, las líneas centrales de los debates respectivos y algunos resultados. En cuarto lugar se toma nota de las críticas más relevantes y los intentos de reformas en los años 1960. Finalmente, se evalúa desde una perspectiva más amplia y crítica, el carácter de la visión de país que impulsó la industrialización y el debate reciente, en el contexto del neo-liberalismo y la globalización.

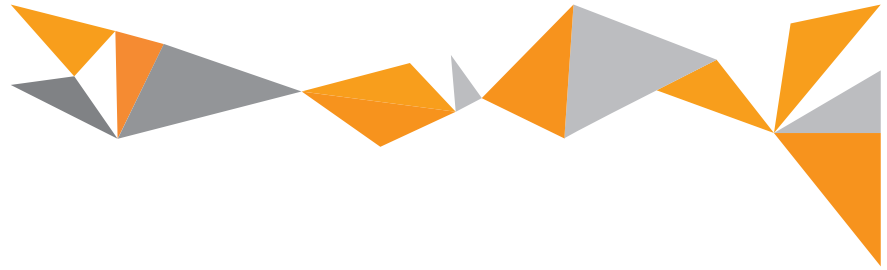
**Palabras claves:** Industrialización, Chile, siglo XX.

### Abstract

This article provides an overview of Chilean industrialization during the twentieth century, based on a political economy approach. First, a brief overview of the historical antecedents that preceded the so-called protected industrialization is provided. Secondly, the article deals with the economic and political process that led to the state's engagement with this project. Third, the main policies used to undertake this project are mentioned, as well as the core debates around them, and some results are provided. Fourth, the main criticisms and attempts of reforms during the 1960s are highlighted. Finally, the nature of the country's vision that pushed for industrialization is assessed from a wide and critical point of view, linking it with current debates embodied within the context of neoliberalism and globalization.

**Keywords:** Industrialization, Chile, twentieth century.

<sup>1</sup> Este artículo recoge una ponencia oral del autor en el Congreso de Historia Económica organizado por la Asociación Chilena de Historia Económica en agosto de 2016.



# Introducción

Que la industrialización chilena del siglo XX fue la base de sustentación del desarrollo económico nacional hasta 1973, no cabe duda. Hasta principios de los años 70, esa era una opinión generalizada y aceptada. Otra cosa es la evaluación que se haga de tal proceso. Había distintos puntos de vista respecto de si fue un proceso exitoso o fracasado. También hubo debates intensos respecto de las mejores estrategias para conducir el proceso. La estrategia predominante consistió en lo que se denominó la “industrialización protegida” (para un resumen, ver Muñoz, 1968; French-Davis, 1973; Muñoz, 1995; Lüders, 2006).

La opinión más crítica provenía de sectores liberales o librecambistas como se los llamó a principios de ese siglo. Para ellos, la industrialización protegida y estimulada por el Estado provocó una ineficiencia económica a largo plazo. Investigaciones recientes de la historia económica en esta línea sostienen que en ese período la tasa de crecimiento económico de Chile fue la más baja de todo el período postindependencia (Lüders, 2006).

Desde la vereda del frente, sectores de izquierda que adhirieron a la teoría de la dependencia, argumentaron que se trató de una industrialización dominada y subordinada al capitalismo transnacional. La industrialización habría perdido, así, su carácter nacional que en sus comienzos pudo tener.

Por último, quienes defendieron las estrategias y políticas de industrialización, la llamada escuela estructuralista, reconocieron sus deficiencias pero no descalificaron el proceso como tal. Más bien consideraron aquellas deficiencias como producto de su maduración lo que planteó la necesidad de correctivos y reformas (Sunkel, 1972).

Este artículo está organizado de la siguiente manera. En primer lugar, una breve reseña de los antecedentes históricos que precedieron a la industrialización protegida. En segundo lugar, se abordará el proceso político y económico que llevó al compromiso del Estado con este proyecto. En tercer lugar, se mencionarán las principales políticas utilizadas para realizar el proyecto,

las líneas centrales de los debates respectivos y algunos resultados. En cuarto lugar, se tomará nota de las críticas más relevantes y los intentos de reformas en los años 1960. Finalmente, se evaluará desde una perspectiva más amplia y crítica, el carácter de la visión de país que impulsó la industrialización y el debate reciente, en el contexto del neo-liberalismo y la globalización.

## Antecedentes históricos

Chile comenzó su industrialización en la segunda mitad del siglo XIX. Por cierto, se trató de un proceso incipiente, caracterizado por industrias ligadas a la agricultura, la minería, el transporte ferroviario, e influido por las demandas provenientes de una población crecientemente urbana. Así, los primeros establecimientos de los cuales hay registros fueron la industria molinera, cervecera, de alimentos básicos y vestuario. La minería impulsó fundiciones y, a su vez, exigió el desarrollo de los ferrocarriles para el transporte de los minerales a los puertos. Estos estimularon las maestranzas y fundiciones para la fabri-



cación de carros y equipamiento para el material rodante, vías y puentes. No es extraño, entonces, que la industria metal-mecánica tuviera un desarrollo temprano al amparo de esos procesos (Muñoz, 1995).

Este desarrollo provocó, por su parte, la gestación de un sector de medianos y pequeños empresarios, nacionales y extranjeros, así como de ingenieros, artesanos y trabajadores fabriles. Con el auspicio gubernamental, este sector contribuyó a crear la Sociedad de Fomento Fabril en 1883, bajo el lema de "Chile puede y debe ser industrial". Constituido como actor social, llevó a cabo una demanda política por el apoyo estatal, especialmente de protección arancelaria y de subsidio a la capacitación de trabajadores, frente a las dificultades para competir con los productos importados en una economía fundamentalmente abierta (Muñoz, 1995).

Estas actividades tuvieron un desarrollo inestable, ya que dependieron fundamentalmente de los ciclos de exportación y de la actividad principalmente minera, el motor principal de la economía chilena en ese período. Sin embargo, la primera guerra mundial le permitió alcanzar un gran impulso a la industria nacional, dada las dificultades que el comercio mundial enfrentó en ese período. En relación al ingreso per capita del país, el desarrollo industrial chileno alcanzó niveles superiores a lo que se podría haber esperado, comparativamente hablando (Muñoz, 1968).

Como es bien sabido, la gran depresión mundial de 1930 significó un golpe catastrófico para la economía chilena, especialmente para su sector exportador y, por ende, para el abastecimiento de bienes importados. Iniciada la recuperación,

pero bajo un nuevo modelo de desarrollo orientado hacia adentro, la industria fabril pudo responder con un dinámico crecimiento. Se inauguraba el período de la "industrialización protegida" (Cieplan, 1993).

### La industrialización como proyecto político

Las circunstancias comerciales, monetarias y financieras de los años 1930 no dejaron alternativa para el desarrollo nacional, sino a través del fortalecimiento de su capacidad productiva industrial. Pero una cosa es que exista una necesidad y muy otra es que pueda generarse una respuesta adecuada a tales circunstancias. Muchos países de América Latina experimentaron los problemas comunes de la gran depresión, pero no todos pudieron responder con una estrategia eficaz. En Chile, diversos actores concurren para plasmar la idea de un plan explícito de industrialización (Muñoz y Arriagada, 1977).

Ya se mencionó la creación de la Sociedad de Fomento Fabril en 1883, la cual ayudó a constituir un actor social en favor de políticas industriales activas. En la segunda mitad de los años 1920, durante el gobierno dictatorial del general Ibáñez, don Pablo Ramírez, abogado que se había destacado en diversas funciones públicas y parlamentarias, asumió la cartera de Fomento. Conocedor del aporte que había realizado la ingeniería chilena en la construcción de ferrocarriles y en otras actividades de infraestructura, no dudó en constituir un equipo de ingenieros en ese ministerio con la misión de elaborar propuestas de modernización de la economía chilena y generar instituciones que tuvieran una visión de largo plazo. Poco tiempo antes se había creado el Banco Central, proyecto gestado durante mucho tiempo y concretado

definitivamente con ocasión de la Misión Kemmerer que vino al país en aquellos años. Esto permitió ordenar el sistema bancario y monetario chileno. Bajo la gestión de Pablo Ramírez se crearon varios institutos para el financiamiento de créditos de largo plazo a los sectores productivos: Industrial, Minero, Agrícola, así como la Caja Nacional de Ahorro (Muñoz, 1968; Ortega, 1989).

Sin embargo, durante los años de crisis, el gobierno de la época y en particular su ministro de Hacienda Gustavo Ross, no eran partidarios para nada de una política proteccionista sostenida. Antes bien, esperaban la recuperación del comercio mundial y un pronto retorno a las condiciones previas a 1929, circunstancia que, por cierto, no se dio. Pero los gremios empresariales (agrarios, mineros, industriales y del comercio) estaban alarmados por la situación de la economía y la falta de perspectivas, por lo cual se reunieron en una convención en 1934 y acordaron formar la Confederación de la Producción y el Comercio, la cual recibió su acta de fundación en marzo de 1935. Una de sus primeras demandas al gobierno fue la reactivación del Consejo de Economía Nacional para que contribuyera a la coordinación público-privada. Su primer Secretario General fue don Pedro Aguirre Cerda (Muñoz, 1995).

Simultáneamente un grupo de ingenieros, varios de los cuales ya habían participado en el gabinete de Pablo Ramírez, comenzaron a diseñar las ideas preliminares para una estrategia de industrialización a largo plazo, con apoyo estatal, a través del Instituto de Ingenieros (creado en 1888). En su revista *Anales del Instituto de Ingenieros* y en la revista *Industria* de la Sociedad de Fomento Fabril dieron a conocer sus



planteamientos y la necesidad de una visión de largo plazo del desarrollo productivo (Muñoz y Arriagada, 1977). Algunos de los nombres que se destacaron en estas iniciativas fueron los ingenieros Raúl Simón, Rodolfo Jaramillo, Walter Müller, Vicente Izquierdo, Desiderio García, Roberto Wachholtz, Guillermo del Pedregal, Eduardo Simián. Uno de los más jóvenes de ellos fue Raúl Sáez, pionero del plan eléctrico que, posteriormente, se concretaría a través de la creación de la Empresa Nacional de Electricidad, ENDESA.

Hacia fines del segundo gobierno de Arturo Alessandri, el subsecretario de Economía Desiderio García redactó un proyecto de ley para la creación de una corporación de fomento de la producción (según relato de Flavián Levine, ver CIEPLAN, 1993). Este proyecto fue asumido por don Pedro Aguirre Cerda, recién elegido presidente, dado que él hacía años venía estudiando “el problema industrial”. Pero en los inicios de su gobierno, se produjo el terremoto de 1939 que asoló todo el valle central de Chile. Se planteó, entonces, una propuesta para que esa corporación fuera fundamentalmente de reconstrucción, pero en definitiva se impuso la idea original de fomentar la producción nacional a través del Estado y con una corporación especializada. El gobierno presentó el proyecto al Congreso para convertirlo en ley.

El debate parlamentario no fue fácil, ya que hubo poderosos intereses que se oponían, especialmente de las bancadas agrarias, de gran poder político. La idea de un Estado interventor en la economía provocó un fuerte rechazo ideológico, pero además la perspectiva de tener que contribuir con un aumento de impuestos para financiar esa iniciativa afectaba directamente sus intereses. La Sociedad de Fomento Fabril por cierto favoreció la idea de un apoyo estatal a la industrialización, pero

tampoco vio con buenos ojos que se creara una entidad estatal, con autonomía y capacidades empresariales, que podría generar competencias desleales. La polémica finalmente se zanjó mediante una negociación política en que el gobierno aceptó abandonar un proyecto de reforma agraria y sindicalización campesina, que generaba una oposición muchísimo más fuerte del sector agrario, en beneficio de la aprobación del proyecto de la Corporación de Fomento de la Producción. La ley fundacional es la 6.334 y fue promulgada el 29 de abril de 1939 (Muñoz y Arriagada, 1977). El primer Vicepresidente Ejecutivo fue don Guillermo del Pedregal.

### Las principales políticas industriales y resultados

La CORFO se convirtió en un instrumento privilegiado del desarrollo económico nacional, y en particular del sector fabril. Su forma de organización le permitió una gran flexibilidad y autonomía para emprender iniciativas, sin estar sometido a la burocracia central. Las aprensiones del sector privado pronto aminoraron una vez que se configuró un modelo de cooperación público-privado y que, a través de esa institución, se comenzó a proveer un financiamiento de créditos de mediano y largo plazo que eran muy insuficientes en el país. Dadas sus características institucionales, la CORFO fue una de las principales agencias gubernamentales para la obtención de créditos en el exterior, los cuales financiaron tanto los proyectos públicos como proyectos privados de inversión (Muñoz, 2010).

Las primeras iniciativas de la CORFO se plasmaron en un conjunto de planes sectoriales de acción inmediata, que incluían las principales actividades productivas del país (Ortega, 1989). Una variedad de instrumentos de políticas constituyó

el arsenal: créditos subsidiados para el sector privado con aval del Estado, estímulo a la innovación tecnológica y capacitación de trabajadores, creación de empresas estratégicas y de gran escala, como la ya mencionada ENDESA; la Compañía de Aceros del Pacífico, de carácter mixto; la Empresa Nacional del Petróleo, ENAP; la Industria Nacional de Neumáticos S.A., INSA, en asociación con una empresa extranjera; más tarde la Industria Azucarera Nacional IANSA, para el cultivo de la remolacha y producción de azúcar, entre otras. Posteriormente, en los años 60, se creó la Empresa Nacional de Computación ECOM, la Empresa de Telecomunicaciones ENTEL y algunos planes para desarrollar la agroindustria como el Plan Frutícola y el Plan Forestal, que revelarían su importancia años después cuando se comenzó a estimular el crecimiento exportador. Es importante señalar que muchas de estas empresas públicas contribuyeron no sólo al desarrollo de sus respectivos sectores productivos, sino también generaron encadenamientos industriales hacia otras actividades (por ejemplo, el complejo metal-mecánico en el caso del acero), hacia la construcción de infraestructura y, algo altamente estratégico, la formación de las nuevas generaciones de ingenieros y especialistas que pudieron perfeccionarse en los respectivos equipos técnicos de esas empresas.

En otros ámbitos, la CORFO tuvo una enorme relevancia en el desarrollo de la información económica. Realizó la primera estimación de las Cuentas Nacionales a partir de 1940. Con ocasión de la elaboración del primer programa decenal de desarrollo para el período 1960-70, elaboró numerosos catastros de los recursos naturales y estimación de las necesidades de inversión. Introdujo también al país la técnica de evaluación de proyectos de inversión (Muñoz, 1995).





Durante el gobierno del presidente Allende (1970-1973) la CORFO se convirtió en el órgano coordinador del Área de Propiedad Social, con la cual ese gobierno dio comienzo a la socialización de la economía. A las empresas estatales tradicionales que se habían creado en las décadas anteriores, se añadieron las empresas expropiadas y requisadas en esos años.

Por otra parte, desde el Ministerio de Hacienda y del Banco Central, se desarrolló desde temprano un arsenal de instrumentos de protección comercial, que incluyeron aranceles a las importaciones, cuotas de importación, prohibiciones para importar determinados productos, asignación de divisas preferenciales bajo un sistema de tipos de cambio múltiples y orientación de la política de créditos de corto plazo. Cabe señalar que estas políticas de protección industrial fueron comunes en todo el mundo durante los años 30, cuando todos los países sufrieron las consecuencias de la gran depresión. La tendencia general fue proteger las economías nacionales, lo que llevó a guerras económicas a través de múltiples instrumentos de control del comercio exterior. Recién en los años 50 los países desarrollados comenzaron gradualmente a liberalizar sus sistemas de comercio. En Chile se buscó racionalizar pero no eliminar el proteccionismo, salvo un breve período a comienzos del gobierno de Jorge Alessandri, en el cual los aranceles se rebajaron sustancialmente. Pero en los años 60 se abordó este problema a través de sucesivos intentos de integración económica regional, los cuales lograron avances parciales (Lüders, 2006).

La prioridad otorgada al desarrollo industrial, basada en un amplio consenso político y social, permitió que la importancia del sector en la economía nacional pasara de ser algo inferior al 8% del PIB en 1929

a un 25% en los primeros años de la década de 1970. A lo largo del período 1940-1971 (el año de máximo nivel de producción nacional de ese período), el sector industrial pudo expandirse a una tasa de 6,2% anual y desempeñar el liderazgo del crecimiento económico nacional. En efecto, el PIB creció al 4,2%, limitado por el bajo desempeño de los sectores agrícola y minero, que crecieron al 2,3% y 1,4%, respectivamente (Muñoz, 1995). La economía chilena tuvo, así, un crecimiento extremadamente desequilibrado que, como se planteará más abajo, se constituyó en un factor de retardo del desarrollo general del país. Ello contribuyó, sin duda, a llevar el desempeño nacional por debajo del crecimiento per capita de la economía mundial en circunstancias que históricamente, desde el siglo XIX, Chile había crecido por encima de ese indicador (Maddison, 2001). Más adelante se volverá sobre este tema que ha sido muy debatido en las últimas décadas.

### Los debates sobre las políticas de desarrollo económico

Como se señaló más arriba, la discusión sobre el proyecto CORFO reveló las aprensiones de algunos sectores respecto de un involucramiento tan directo del Estado en la economía. Esto significaba apartarse de la doctrina tradicional de predominio del sistema de mercado y de la empresa privada. Pero era una doctrina que a nivel mundial estaba en franco retroceso, habida cuenta de los efectos de la gran depresión, las políticas del New Deal en Estados Unidos y la consolidación del keynesianismo y las políticas de pleno empleo en Europa que justificaron la intervención del Estado frente a las fallas del sistema de mercado, especialmente a nivel macroeconómico.

Esas aprensiones eran parte de una disputa más profunda que adquirió

relieve en los años 50. La chispa que encendió los debates fue la aceleración inflacionaria que hacia mediados de esa década alcanzó a un 80% en 1955 y se constituyó en el principal problema económico del país. Ante el fracaso de las políticas que se habían implementado antes, el gobierno del presidente Ibáñez solicitó la asesoría de la misión Klein-Saks para formular un plan de estabilización monetaria (Lüders, 2006).

El plan propuesto por la misión consistió básicamente en un tratamiento de shock monetario y fiscal para contener la demanda agregada, a partir de un diagnóstico que apuntaba a esas políticas como las principales causantes de la inflación. Adicionalmente se sugirieron algunas medidas de desregulación y liberalización de precios, así como racionalización de las políticas proteccionistas. Luego de algunos meses de aplicación del plan, la economía resintió la restricción de demanda y de créditos, sufrió una desaceleración de la producción y aumentó el desempleo. Esta política generó agitación social y rechazo político.

Siguió un debate teórico y político que marcó época y trascendió al problema puramente inflacionario. Se denunció que se trataba de un enfoque que ponía un acento excesivo en la política monetaria y fiscal, siguiendo la ortodoxia económica que identificaba la inflación con un exceso de demanda. Ese enfoque fue calificado de “monetarista” e inspirado en un liberalismo “manchesteriano”, como se denunció en su tiempo lo que fue una antesala del “neo-liberalismo a la Chicago”. Por el contrario, se argumentó, la realidad económica de Chile era que a la inflación concurrían numerosos factores, tan o más relevantes que la cantidad de dinero en circulación. Los principales se relacionaban con problemas de la estructura de producción. La agricultura se



expandía muy lentamente y contribuía al aumento de los precios relativos agrícolas. La minería tampoco crecía al ritmo necesario, contribuyendo a la escasez de divisas y a las continuas devaluaciones. El aumento del costo de vida exigía reajustes salariales, pero ello se explicaba por los mayores precios agrícolas y el tipo de cambio. Se elaboró, así, un diagnóstico alternativo, que llegó a ser conocido como “estructuralista”. Los principales exponentes de este enfoque fueron Jorge Ahumada, Aníbal Pinto y Osvaldo Sunkel (Sunkel, 1972).

En este enfoque se miraba la inflación no sólo como un fenómeno monetario, sino también como un fenómeno relacionado con las estructuras de la producción, del comercio exterior y de distribución del ingreso. Más de alguien planteó la tesis de que la inflación era el resultado de la pugna por la redistribución del ingreso en un período en que la relación entre las distintas fuerzas sociales y políticas estaba cambiando sustancialmente, en favor de las clases medias y de los partidos de centro-izquierda. Para atacar la inflación era necesario, entonces, corregir esas estructuras que contribuían a mantener la desigualdad, el atraso económico y el lento crecimiento que estaba sufriendo la economía chilena.

El debate se prolongó hacia la década siguiente y después del fallido experimento estabilizador del presidente Jorge Alessandri, basado en la liberalización del comercio exterior y en el endeudamiento externo, el gobierno del presidente Frei Montalva ofreció al país un programa de reformas que respondían en gran medida a ese enfoque “estructuralista”. Los objetivos principales fueron una reforma agraria y una chilenización del cobre (o nacionalización parcial con compensaciones), la primera para modernizar este sector y permitir una mayor justicia

social con el campesinado, un sector largamente postergado en las reivindicaciones sociales. Y la segunda, a fin de permitirle al Estado chileno una mayor participación en los excedentes del cobre a la vez que estimular el aumento de la inversión en el sector.

Se llegó, así, a poner en el tapete del debate económico nacional el tema del rol de la inversión extranjera. Los años 1960 fueron un período de gran expansión económica mundial. La inversión privada de los países más ricos se transnacionalizó y llegó a instalarse en el resto del mundo, especialmente en Europa, Asia y América Latina. A Chile llegaron empresas extranjeras no sólo a la minería, sino también a la industria, especialmente la de bienes durables (Muñoz, 1995).

Algunos sectores políticos, especialmente de izquierda, no vieron con buenos ojos el aumento de la participación del capital extranjero en el desarrollo industrial, el que ya dominaba en la minería. Diversos analistas; Frank (1969), Henrique-Cardoso y Faletto (1969); Dos Santos (2000) plantearon que se avanzaba hacia un nuevo tipo de desarrollo económico que se calificó de dependiente y que, más bien consolidaría el subdesarrollo. No se trataba tanto de que el capital extranjero entrara a participar en el desarrollo industrial, sino que se estaba produciendo un fenómeno de captación ideológica y cultural de las elites nacionales, tanto económicas como políticas, generando una suerte de alianza transnacional que podría tener impactos muy negativos para un desarrollo nacional autónomo e independiente. Con el acertado título de una publicación, Osvaldo Sunkel calificó el proceso como de “integración transnacional y desintegración nacional” (1972). Surgió la llamada “teoría de la dependencia”.

## Intentos de reformas

A fines de los años 60, había un diagnóstico más completo sobre los problemas que enfrentaba la industrialización. La tasa de crecimiento de este sector estaba en declinación, después de sus altos ritmos de los años 40 y 50. Se argüía que el proceso estaba entrando en una fase de agotamiento, ya que se habían recorrido las primeras etapas, conocidas como las “etapas fáciles” de la sustitución de importaciones, basadas en las industrias de consumo básico, industrias livianas como la textil y del vestuario y las armaduras de algunos bienes de consumo durable, como los de la línea blanca e incluso la industria automotora. Se había avanzado también en industrias pesadas como la del acero, petróleo y petroquímica, con el apoyo del Estado, pero era necesario entrar a una etapa “más compleja” para la producción de bienes de capital y bienes intermedios de mayor sofisticación. El tamaño de la economía chilena era demasiado pequeño para entrar a esas etapas, que requerían mayores escalas de producción. La única posibilidad sería a través de la integración regional y acuerdos de complementación industrial con países vecinos. En esa dirección se encaminaron los primeros acuerdos de los años 60, como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC, y el Tratado de Montevideo o Pacto Andino, pero los resultados fueron limitados.

Había otras críticas a la estrategia general de desarrollo, que apuntaban a reformas de mayor envergadura. Estas se podrían resumir de la siguiente manera. En primer lugar, el proteccionismo de los mercados internos llegó a ser excesivo y anárquico. En el resto del mundo, sobre todo en Europa y Asia, la tendencia era la liberalización comercial. El proteccionismo excesivo provocaba



ineficiencias productivas y económicas, al amparar monopolios e impedir la competencia. Esto se traducía en altos precios para los consumidores, los cuales debían pagar precios muy desalineados con los equivalentes en los mercados internacionales. A nivel académico se desarrolló el concepto de la “protección efectiva”, es decir, la verdadera protección que se le otorga al valor agregado de una empresa, una vez deducidos los mayores costos por la protección a los insumos y bienes intermedios importados. Algunos cálculos mostraron que si se usaba este concepto de protección efectiva, los resultados eran muy anárquicos e impredecibles. Es decir, una determinada industria que aparentemente era protegida por un arancel específico, en realidad podía tener una protección o muy superior o muy inferior, incluso negativa, una vez considerados los costos adicionales asociados a sus importaciones intermedias. En el caso de las exportaciones, la situación sería peor porque por definición éstas no recibían ninguna protección al tener que competir en los mercados internacionales, pero sí tenían que asumir costos más altos debido a los mayores costos de sus insumos importados (Muñoz, 1995).

Un segundo problema derivado del proteccionismo excesivo era que al reprimir el nivel de las importaciones, por su encarecimiento en el mercado interno, se reprimía también el tipo de cambio o, lo que es lo mismo, se sobrevaluaba la moneda nacional *vis a vis* el dólar. Importaciones más caras disminuían la cantidad demandada de ellas y, por lo tanto, la cantidad demandada de divisas, en comparación con un escenario en el cual la cantidad de importaciones fuera mayor. Por lo tanto, el tipo de cambio o el precio del dólar resultaba inferior al que habría correspondido. Y esto desalentaba las exportaciones, contribuyendo así a una

menor oferta de divisas (Muñoz, 1995). Un tercer problema detectado fue que el énfasis en las políticas de industrialización llevó a descuidar el desarrollo de otros sectores de la economía nacional, como la agricultura y la minería. Estos sectores crecieron con un considerable retraso en comparación con la industria manufacturera. Este desarrollo “desequilibrado” contribuyó también a perjudicar el propio desarrollo industrial por su impacto en la balanza de pagos. Tradicionalmente la agricultura y la minería habían sido los sectores exportadores clásicos. Con su atraso, en parte influido por la distorsión de precios relativos entre bienes importables y exportables, se rezagó la oferta de divisas. Además, la escasez de oferta agrícola obligó a estimular las importaciones de esos bienes para evitar mayores alzas en el costo de vida de la población urbana, compitiendo con las importaciones de bienes de capital e insumos para la industria. El economista cubano-norteamericano Carlos Díaz-Alejandro (1979) acuñó la expresión de una industrialización “intensiva en bienes importados”, aludiendo a la creciente dependencia de la industria respecto de esos bienes y la dificultad para profundizar la misma industrialización.

De esta manera, hacia fines de los años 60 estaba claro que se requerían reformas más profundas a las políticas de desarrollo, no sólo para el crecimiento industrial sino para la economía en su conjunto y para abordar problemas que se habían arrastrado por décadas, como el subempleo, la pobreza sobre todo campesina, el estancamiento de la agricultura y la minería, especialmente del cobre. El gobierno del presidente Frei Montalva en su conjunto abordó los objetivos más amplios de reformas a las estructuras de propiedad en el campo y en la minería, como también diseñar políticas anti-inflacionarias que no

fueran contradictorias con los objetivos del desarrollo y, más bien, permitieran una redistribución de ingresos gradual a favor de los trabajadores (Ffrench-Davis, 1973). Desde el Banco Central se inició una política de racionalización de la estructura arancelaria, la cual tuvo lugar a fines de los años 1960. La idea básica era que la protección efectiva a una industria debería corresponder a los objetivos de una política de desarrollo y no a las presiones políticas ejercidas por los empresarios y trabajadores de los sectores respectivos en la búsqueda de rentas monopólicas. Por su parte, la CORFO asumió el liderazgo en el diseño de una nueva estrategia de desarrollo industrial, con participación del sector privado. Se apuntó a revisar las prioridades para el financiamiento de la inversión industrial, a mejorar la eficiencia de las empresas públicas, a priorizar la inversión extranjera de modo de aumentar su contribución a la innovación tecnológica, entre otros objetivos.

## Consideraciones finales

Hacia mediados del siglo XX la industrialización fue considerada un ícono de la modernidad y de la civilización generada por la revolución industrial inglesa. Todo país que deseara entrar a esa modernidad y asegurar un mejoramiento continuo en el nivel de bienestar de su población, debería realizar su propia industrialización. La industria no sólo fue sinónimo de mayor productividad en comparación con la agricultura, sino también símbolo de la introducción de la ciencia y la tecnología en la producción. El puesto de trabajo industrial fue mirado como “decente” en relación a la laboriosidad y desgaste físico del trabajo agrícola, expuesto a las inclemencias de la tierra, el sol y el clima.

Después de la segunda guerra mundial y en el clímax de la hege-





monía de Estados Unidos en Europa Occidental, América Latina y parte de Asia, se difundió también un modelo de sociedad de bienestar basado en el consumo, en el confort, en la ostentación y en una cultura de emulación de los patrones establecidos en el país del norte. Las diferentes ideologías y fuerzas políticas asumieron este objetivo como central, tanto en los países occidentales como en los de la órbita soviética. Las diferencias estuvieron en los métodos, pero el objetivo fue casi unánime. En los países socialistas se lo buscó a través de la planificación central. En los países occidentales, incluido Chile, el método fue el llamado modelo de economía mixta, una combinación de mercados e intervención estatal. Tras la crisis de los años 30 hubo un alto grado de consenso entre los economistas de que el mercado libre y autónomo enfrentaba su fin. El mismo Keynes escribió sobre el fin del *laissez-faire*. Se habían revelado sus numerosas fallas y se consideró necesaria la intervención estatal. El mecanismo utilizado por los Estados para impulsar la industrialización se basó en un conjunto de instrumentos conocidos genéricamente como “política industrial”. Por cierto, tuvo modalidades diversas entre los países. El enfoque predilecto fue el de “escoger los ganadores”, es decir, definir sectores industriales a los cuales el Estado apoyaría como prioritarios a través de planes, empresas públicas, financiamiento estatal, subsidios para las empresas privadas, manipulación de los precios relativos para atraer recursos nacionales y extranjeros hacia esas industrias.

En América Latina prevaleció también otro objetivo complementario, como fue el de lograr una independencia económica respecto de los recursos naturales tradicionalmente explotados por la inversión extranjera. El gran e influyente economista argentino Raúl Prebisch difundió la teoría

de que los sectores ligados a los recursos naturales estaban condenados al retraso a largo plazo porque toda la modernidad se encaminaba hacia la producción y consumo de bienes manufacturados. Por lo tanto, si estos países querían superar su condición de atraso y abrir oportunidades de buenos empleos e ingresos a su población, deberían adoptar alguna combinación de políticas industriales de acuerdo a sus propias características. La integración regional fue la propuesta favorita de Prebisch, a la cual dedicó muchos años de trabajo. Prebisch tenía claro que la industrialización no se debería realizar a cualquier costo, por lo cual le pareció que el marco regional era el adecuado para liberalizar el comercio intra-latinoamericano, estimular la división del trabajo y obtener las ganancias de eficiencia que aquél provoca. No le pareció aconsejable la liberalización a nivel internacional, por la desigualdad en las condiciones de competencia con los países más avanzados.

Sin embargo, este paradigma comenzó a cambiar drásticamente a partir de los años 1970 en Chile y 1980 en el resto del mundo. En Chile la dictadura militar facilitó el acceso de la escuela neoliberal al gobierno, la cual inició un proceso de desregulación, liberalización de mercados y privatización de empresas. Se elaboró un enfoque crítico de las estrategias de las décadas anteriores y de las políticas industriales como ineficientes. Se deslegitimó la prioridad política para la industrialización y se reivindicó la doctrina neo-clásica de las ventajas comparativas obtenidas a través del libre comercio y de mercados libres. Más aun, se criticó el intervencionismo estatal por su ineficiencia y las distorsiones que habría provocado en los mercados.

En los años 1970 el resto del mundo también vivió acontecimientos que cambiaron la historia del siglo XX.

El aumento de precios del petróleo de 1973 que provocó una enorme transferencia de riqueza desde los países occidentales a los países petroleros del Medio Oriente inició una globalización financiera como no se había conocido. Los excedentes financieros de cientos de miles de millones de dólares se reciclaron a través de los bancos, lo que estimuló el crédito barato, el endeudamiento externo de América Latina, la apertura comercial y la inundación de bienes importados en estas economías. En los años 80 los gobiernos de Estados Unidos y de Inglaterra desregularon sus sistemas económicos y financieros, lo que profundizó la globalización financiera. Entre 1989 y 1990 cayeron los regímenes socialistas y la planificación central sufrió el descrédito. Los mercados se liberalizaron en un gran número de países, se intensificó el intercambio comercial y los sectores financieros adquirieron preeminencia en la actividad económica.

Estos cambios económicos coincidieron con la revolución de la información y las comunicaciones, que inauguró un nuevo paradigma civilizatorio. La industria como factor de progreso perdió su liderazgo y su carácter icónico, aunque en varios países asiáticos mantuvo su prioridad en las políticas económicas. Japón, que había logrado el llamado “milagro japonés” a través de unas políticas industriales muy activas, fue emulado por otras economías de bajo nivel de ingreso, como Corea del Sur, Taiwán, Hong-Kong, Malasia y, más recientemente, China, países que en base a una industrialización de punta, bajos costos laborales y una avanzada utilización de las tecnologías informáticas se han convertido en las factorías del mundo.

Desde otro punto de vista se formuló una crítica a los procesos de industrialización latinoamericanos. Desde la Cepal, el economista





Fernando Fajnzylber (1983), analizó las falencias de la que llamó “la industrialización trunca” de América Latina. En esencia, y después de un estudio comparado entre la industrialización latinoamericana y la asiática, apuntó a la capacidad de esta última de construir un “núcleo endógeno” que permitió sostener a largo plazo el desarrollo industrial, basándolo en la inversión en capital humano, en conocimiento y en innovación tecnológica. Adicionalmente, para promover la eficiencia y capacidad competitiva, los países asiáticos basaron sus políticas en el desarrollo exportador y no sólo en los mercados internos, como fue el caso latinoamericano. Aquellos ingredientes estuvieron ausentes en el caso de América Latina, lo que hizo al sector industrial muy dependiente de las políticas de protección y de subsidios estatales. Esto impidió un crecimiento en base al aumento de la productividad. Estos análisis sugirieron la necesidad de una innovación profunda de las políticas industriales.

Las nuevas políticas económicas post-dictadura en Chile han comenzado a explorar con estos nuevos enfoques. Se abandonó el paradigma de las “industrias ganadoras” de la post-guerra y en el marco de una economía abierta a la competencia internacional, se ha buscado centrar el apoyo estatal en la identificación de las fallas del mercado y asignar los subsidios en función de la superación de esas fallas (Muñoz, 2010). Más que reemplazar a los mercados, ahora se trata de que el Estado realice las funciones de coordinación, provisión de bienes públicos y externalidades, especialmente apoyo a la innovación tecno-

lógica y creación de sinergias entre el sector público y el sector privado. Estas funciones deberían desempeñarse a partir de las señales de los mercados y de la prospección de las grandes tendencias tecnológicas a largo plazo. Los instrumentos específicos de promoción son transversales a lo largo de toda la gama de actividades productivas de bienes y servicios.

Asimismo, los recursos naturales no deben estar ausentes en estas estrategias. A diferencia de muchos países asiáticos que carecen de ellos, Chile dispone de un amplio arsenal, por lo que cualquier estrategia de desarrollo no debería prescindir de su contribución. Pero el criterio es el de agregar valor y generar encadenamientos productivos que maximicen la capacidad emprendedora y de innovación. La estrategia de promoción de “clusters productivos” se enmarca en ese criterio. En contra de la hipótesis que considera que los recursos naturales pueden ser una “maldición” para el desarrollo, porque distorsionarían los perfiles de ventajas competitivas a largo plazo, éstos pueden aportar recursos significativos para el desarrollo, siempre que se enmarquen en políticas de sustentabilidad ambiental y se evite la concentración financiera de sus rentas, las que pueden ser muy generosas sobre todo durante los ciclos de aumento internacional de sus precios.

El debate contemporáneo ha desplazado, pues, la visión tradicional del desarrollo basado en la industrialización a una visión más sistémica de construcción de capacidades competitivas que cruzan toda

la gama de actividades económicas, incluidos los servicios. En una época dominada por la sociedad del conocimiento y las nuevas tecnologías de las comunicaciones y la información, las redes digitales han pasado a ejercer un liderazgo indiscutido, dada su capacidad de aplicación a todas las esferas de la vida humana, desde el ejercicio de la ciencia hasta la recreación, desde la educación hasta la producción de bienes, desde la explotación de los recursos naturales hasta las tecnologías para la sustentabilidad ambiental y el reciclaje de desechos, desde la organización de la vida urbana hasta la práctica de la cultura y la sociabilidad. El desarrollo económico y social del siglo XXI estará basado en este nuevo paradigma, que altera los parámetros sobre los cuales se concibió el desarrollo en el siglo XX (Lagos, 2016).

Este cambio paradigmático ha influido también en el desarrollo político. La tradicional división en clases sociales, entre capitalistas y trabajadores, ha dado lugar a una diversidad social de múltiples estamentos, los cuales configuran ese amplio y heterogéneo segmento social conocido como clase media. Esta diversidad está condicionando los cambios en los sistemas democráticos y en las formas de gobierno. Es impredecible la dirección que asumirán estos cambios, pero lo que sí es cierto es que los modelos tradicionales de organización económica, política y democrática ya son historia y no han surgido todavía los modelos de reemplazo, si es que puede hablarse de modelos en este contexto.



## Referencias

- CIEPLAN, 1993. Políticas públicas, historias personales. Editorial Los Andes-CIEPLAN, Santiago.
- Díaz-Alejandro C. 1979. Algunas vicisitudes históricas de las economías abiertas en América Latina. *Desarrollo Económico*. Revista de Ciencias Sociales 19: 147-159.
- Dos Santos T. 2000. *A Teoria da Dependência: Balanço e Perspectivas*, Ed. Civilização Brasileira, Brasil.
- Fajnzylber F. 1983. La industrialización trunca de América Latina, Editorial Nueva Imagen, Centro de Economía Transnacional, México DF, México.
- Ffrench-Davis R. 1973. Políticas económicas en Chile 1952-1970, CEPLAN/Ediciones Nueva Universidad, Santiago, Chile.
- Frank AG. 1969. Latin America: underdevelopment or revolution, Monthly Review Press. [https://monthlyreview.org/product/latin\\_america/](https://monthlyreview.org/product/latin_america/)
- Henrique-Cardoso F, Faletto E. 1969. Dependencia y desarrollo en América Latina, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, Argentina.
- Lagos R. 2016. En vez del pesimismo. Una mirada estratégica de Chile al 2040, DEBATE, Random House, Santiago, Chile.
- Lüders R. 2006. La industrialización y el crecimiento hacia adentro: 1931-1964, Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile, disertación 27 de julio de 2006.
- Maddison A. 2001. The world economy, a millennial perspective, Development Centre Studies, OECD.
- Muñoz O. 1968. Crecimiento industrial de Chile, 1914-1965. Instituto de Economía y Planificación, Santiago, Publicación Nro. 105, Universidad de Chile, Santiago, Chile.
- Muñoz O. 1995. Esperanzas y frustraciones con la industrialización en Chile: una visión de largo plazo, en Los inesperados caminos de la modernización económica, Colección IDEA, Editorial Universidad de Santiago de Chile. Santiago, Chile.
- Muñoz O. 2010. Editor de Desarrollo productivo en Chile. La experiencia de Corfo entre 1990 y 2009, CORFO/FLACSO/Catalonia, Santiago, Chile.
- Muñoz O, Arriagada AM. 1977. Orígenes políticos y económicos del Estado empresarial en Chile, Estudios CIEPLAN 16, Santiago, Chile.
- Ortega L. 1989. CORFO, 50 años de realizaciones 1939-1989, Departamento de Historia, Universidad de Santiago de Chile, Santiago, Chile.
- Sunkel O. 1972. Integración transnacional y desintegración nacional en América Latina, Nueva Visión, Buenos Aires, Argentina.