

La economía chilena de los últimos 25 años

por Raúl González Meyer

Un nuevo orden económico

El autor

Director del Programa de Economía del Trabajo (PET), Chile.

En el último cuarto de siglo se produjo en la economía chilena un cambio radical que tiene sus raíces directas en el golpe militar de 1973. Este no fue solo reactivo a las características de la economía —y sociedad— chilena configurada en los anteriores treinta o cuarenta años, sino que se constituyó en el impulsor y la condición política de la fundación de un nuevo orden económico. Este nuevo orden se asentó en una crítica radical a los rasgos dominantes de lo que había sido el patrón de desarrollo económico anterior y en el carácter dictatorial que permitió remodelar la economía con un inédito margen de maniobra político con relación al orden antes existente, caracterizado por complejos procesos de negociación entre partidos políticos y grupos sociales.

Aspectos de aquella crítica, al menos en un plano «sintomático», coincidían con visiones y problemáticas que habían acompañado el proceso económico y de industrialización nacional, por parte de sus variados analistas y aun de sus defensores, y que se habían agudizado en los años sesenta. En este plano de la propuesta de transformaciones sustantivas, el proyecto neoliberal establece una continuidad histórica con las propuestas de reformas estructurales hacia un neocapitalismo moderno y de transición al socialismo, de los gobiernos de E. Frei y S. Allende, respectivamente. Sin embargo, a la vez, muestra una radical ruptura respecto de los enfoques y políticas económicas que habían sido dominantes para enfrentar los problemas.¹ Asimismo, y en

¹ Esto no quiere decir que los enfoques más liberales no existiesen como modelos explicativos de los problemas de la industrialización nacional, como por ejemplo el del retraso agrícola que lo bloqueaba. Aun más, inspirando políticas concretas, como por ejemplo, bajo C. Ibáñez del Campo, los recomendados por la misión Klein Sacks.

congruencia con ello, en la representación de los agentes, fuerzas sociales y el orden político desde los cuales inspirar y concretar el proyecto.

Esta fuerza fundacional se concretó en transformaciones en los distintos planos que componen la realidad económica: el protagonismo de los agentes organizadores de la producción y acumulación; las condiciones de cómo se produce y hacia quién se produce; las normas, regulaciones y dispositivos institucionales que enmarcan la dinámica productiva y distributiva; y la cultura que subyace, se expresa y se crea en la mecánica de esta «nueva economía». Tanto la implementación temprana de los cambios como un recorrido ya complejo en cuanto a momentos e impactos han hecho de Chile —para una buena cantidad de países del continente— una referencia clave respecto de las bondades y límites de esta orientación económica en curso. Chile aparece en la avanzada de una línea que busca marcar la única trayectoria racional de las economías, pero que también adelanta los viejos o nuevos problemas que su implementación actualiza u origina; en particular, si ello no presupone un orden dictatorial y hace posibles expresiones más visibles de descontento por parte de los sectores económicos y sociales afectados.

Entre los hitos en la construcción de la nueva economía está, primero, la puesta en marcha de la anatomía básica de la transformación hacia un orden (neo)liberal, a partir de 1975, articulada, en ese momento, con un manejo macroeconómico de *shock* que liberó la gran mayoría de los precios. Allí se asienta su carácter privatista radical, la promoción de una regeneración empresarial, la afirmación y ampliación de la regulación económica ejercida por el mercado² y el enfoque librecambista para concebir la relación con el resto de las economías. Todo ello sustentado en el cuerpo que comienza a tomar una crítica que sobrepasaba una referencia puntual a los años inmediatamente anteriores y que se ampliaba al patrón de crecimiento iniciado a fines de los años treinta, basado en la protección a la industria, en la acción estatal promotora y el desarrollo del mercado interno.

Luego, a partir de la crisis de 1982, está la implementación y la legitimación de algunos roles reguladores del Estado, que se revelan requisitos para la estabilidad del sistema y, en términos precisos, para enfrentar la crisis bancaria y el fuerte endeudamiento externo. Con ello se muestra la relativización de una visión fundamentalista respecto de la capacidad autorreguladora de la

² Aquí se distinguirá entre formas de regulación distinta de la actividad económica más que de establecer una dicotomía entre regulación y desregulación. En este sentido, la existencia del mercado como determinante de las relaciones económicas —*orden mercantil*— no significa falta de regulación sino un tipo específico de regulación que se expresa a nivel microeconómico y tiene determinadas consecuencias macroeconómicas.

economía por el mercado; en particular, para asumir sectores económicos críticos, como la regulación del sector financiero y alguna dosis de proteccionismo y estabilización del sector agrícola; para intervenir más activamente sobre el ritmo de la economía a través de la política monetaria; o para promover actividad económica determinada, como las exportaciones, a través de la política cambiaria, no solo comprendida como instrumento determinante de la inflación interna. Estos márgenes de intervención estatal que se abren, tienen significado, más que por su magnitud, por el reconocimiento de la necesidad de acción estatal que supone. Ello dará lugar posteriormente a la configuración de un campo más amplio de variantes y disputas de acción dentro —pero también eventualmente violadores— del orden económico neoliberal.

Como tercer hito, desde principios de los años noventa, se cuenta la expansión de la legitimidad política del Estado y su plena consolidación como columna vertebral del estilo de crecimiento, al dejar de ser impugnado en sus aspectos sustanciales por los nuevos grupos gobernantes bajo el régimen parcialmente democrático.³ Ello, en que los rasgos dinámicos en la producción, en particular en las exportaciones, se expresaban claramente y la economía se remontaba de las situaciones extremas de la década anterior, en especial con la disminución del desempleo. Asimismo, en un momento en que se plantean nuevas adiciones en cuanto a campos de acción política y de regulación desde el Estado en función de objetivos redistributivos y sociales, como la reforma tributaria o el mayor gasto social. Periodo importante en que se abre más la cuestión de cuáles son los márgenes de maniobra que se pueden tener para nuevas orientaciones desde la institucionalidad pública y la política, en particular en función de mayores dosis de igualdad, dentro de la anatomía básica del modelo ya configurado, es decir, sin que se ponga, objetiva o subjetivamente, en cuestión.

Por último, a partir de la segunda mitad de la misma década se configura una cierta crisis de la fase exportadora primaria, un estancamiento de los efectos benignos que había tenido el crecimiento anterior —creación de empleo y eliminación de pobreza—, una percepción agravada de la incapacidad de alterar las características distributivas y los problemas ambientales no resueltos. En términos generales, se ha reforzado la discusión sobre la naturaleza de la economía, en particular en lo relativo a la regulación de áreas económicas privatizadas y mercantilizadas, a las capacidades de integración social y a la propia sustentabilidad de su dinámica productiva en el tiempo. Todo ello, a su vez, se amplifica en un nuevo contexto global marcado por una

³ La crítica había sido cualitativamente más fuerte en los años ochenta, ocupando, por momentos, un lugar tan importante como la crítica al régimen político militar.

crisis de proyecciones inciertas y al cual las pequeñas economías abiertas son extremadamente sensibles. Esas condiciones han reforzado los cuestionamientos del orden neoliberal como requisito para resolver los problemas acumulados, la crisis de dinamismo que ya se expresaba y el enfrentamiento de la posibilidad contractiva de la coyuntura mundial.

Revolución empresarial y dinamización capitalista

En el nuevo orden económico, la acción de los grandes agentes privados en pos de ganancias y ampliación de sus capitales fue reubicada en el centro de la generación de una dinámica económica nacional. Quedaron atrás formas neocapitalistas, mixtas, autogestionarias o semisocialistas. Ello en medio de cambios culturales, fuertemente promovidos, en que la empresariedad y la gestión administrativa privada, orientadas a ser competitivas en el mercado, se expanden como valores en la economía y en la sociedad, abarcando a significativos grupos medios y a sectores populares. Aumentan las empresas de todos los rangos de tamaño, los empresarios como forma ocupacional, y se desarrollan técnicas gerenciales modernas como manera de gestión eficiente, incluso en el ámbito público. En particular entre los grupos medios, el emprendimiento lucrativo privado se establecerá como vía de movilidad social y de motivación que en el pasado estuvieron más ligadas a empleos estatales, canales políticos, espacios académicos u otros; estos reducen las oportunidades laborales que abren, e incluso su prestigio. Simultáneamente, han perdido presencia y gravitación distintas formas de «economía social» y de economía pública —cooperativas, mutuales y empresas estatales—, criticadas como ineficientes e incapaces de enfrentar el mercado. Sin embargo, aunque no como política ni efecto buscado, se mantiene e incluso crece una importante economía popular de pequeña escala, en especial en áreas locales, que conforma «circuitos inferiores de sobrevivencia o acumulación», con distintos niveles de desarrollo, formas de propiedad y gestión, y de articulación con el resto de la economía, en las que se da una fuerte mixtura entre trabajo y empresariedad.

En ese marco socioeconómico general, una base empresarial capitalista, concentrada y centralizada —los «grupos económicos»— se transforma en el actor visible y clave de la dinámica económica de crecimiento. En ello se expresa una doble transformación de los últimos decenios. Primero, su elevación a agente definitorio de lo que ocurre en las variables principales de la economía, como la inversión, el crecimiento y el empleo. Segundo, su propia

renovación interna, la que da origen a un «nuevo empresariado» que busca ganar, crecer y dominar *en* el mercado más que por su acceso y clientelismo respecto al sistema político y el quehacer económico del Estado; que expresa valores de independencia, riesgo y dinamismo acumulador; que expone con menos recato sus triunfos; y que últimamente busca traspasar las fronteras nacionales con sus inversiones, en especial en servicios y comercio.⁴ Este empresariado dinámico se expande por todo el espectro de actividades que conforman el sistema económico nacional, incluyendo sectores que en el pasado habían tenido una baja dinámica capitalista, como la agricultura o el mercado financiero y accionario, y otros que habían sido tradicionalmente considerados propios de la economía pública, como la salud, la previsión, la educación, la generación y distribución de electricidad o la telefonía.

Su composición de origen no es única. Por un lado, recoge a antiguos grupos y familias ligados al poder económico nacional, pero que han modificado fuertemente sus formas de gestión, adaptándolas a la necesidad de subsistir y expandirse en condiciones de fuerte competencia abierta al mundo, y en la que, incluso, una parte del aparato productivo y del empresariado nacional fue fuertemente dañada o desapareció. Por otro, incorpora a nuevos grupos contruidos desde altos ejecutivos del mundo empresarial, de fuerte orientación mercantil, modernizadora y expansiva, que no contaban como base principal con una situación de fuerte poder económico, pero sí con un gran manejo del mundo empresarial, informaciones privilegiadas para compras de activos y negocios, y una fuerte orientación de poder económico.

El desarrollo y la consolidación de esta clase empresarial no es el mero producto de una «renovación de mentalidad». Ella estuvo fuertemente cimentada en decisiones de política económica: la privatización de activos económicos, de áreas de actividad y de su mercantilización. Es decir, en transferencias de propiedad y en transformaciones en las formas de estructuración y regulación de la actividad económica. Lo primero se dio, en momentos sucesivos, con las empresas del área social formada en tiempo de la Unidad Popular; con las empresas históricas de propiedad de la Corfo; con parte de las tierras expropiadas por la reforma agraria; y, como se señaló, con la apertura de nuevas áreas de actividad a la inversión privada, consideradas previamente como propias de la acción público-estatal. Esto significa que el protagonismo de las empresas va ligado a la elevación del mercado como el gran mecanismo de articulación de las actividades económicas. Este se expande y se consolida —no sin conflictos y desintegraciones— como forma de organiza-

⁴ Desde el punto de vista de su expresión política, adquiere una mayor fuerza por sí mismo y una mayor independencia —que no necesariamente significa distancia— de los partidos políticos de derecha.

ción de una parte creciente de la economía y la sociedad, unido de manera simbiótica a dicho proceso de privatización de activos y de ampliación de las esferas de la economía que se abre a los capitales e inversión privados.

Este nuevo empresariado tiene origen y asiento nacional, pero crecientemente se va vinculando a agentes transnacionales, los que, a su vez, se van haciendo más significativos en el proceso de inversión y crecimiento nacional. La inversión extranjera será cautelosa en la década del setenta —aun insegura del devenir político a pesar de una legislación favorable— y su integración en volumen significativo se producirá después, en la segunda mitad de los años ochenta, cuando empezará a representar alrededor de un quinto de la inversión real total. Será clave, por un lado, por su concentración en la explotación de recursos naturales, especialmente mineros, y por otro, en las cadenas de distribución de la producción nacional exportada. Por último, es crecientemente clave para la continuación de la expansión productiva exportadora del empresariado con asiento nacional, para mantener su competitividad, el acceso a nuevos mercados y la proyección internacional de sus operaciones de inversión. Esto se expresa en permanentes asociaciones o alianzas, lo que establece una relación estrecha entre la reproducción ampliada de los grupos empresariales nacionales y su vinculación con grupos internacionales.

El cambio en la posición y en las características del empresariado han estado en la base del crecimiento sostenido y alto en los últimos quince años de la instalación del nuevo estilo económico, es decir, luego de la crisis y la intervención estatal de salvataje del sector bancario privado a principios de los años ochenta.⁵ A partir de ello, se asienta un capitalismo dinámico que se expresa, primero, en aumento de las ganancias, de las tasas de inversión y del empleo; luego, en una recuperación y aumento de los salarios reales y del consumo; más recientemente, en un segundo aumento significativo de las tasas de inversión y en la incorporación de una mayor cantidad de innovación tecnológica. Así, al entrar a los años noventa, la economía chilena pasa de los seculares temas del estancamiento a las preguntas por el tipo de crecimiento en curso, en particular respecto de su capacidad integradora, equitativa y sustentable.

El protagonismo en el éxito del crecimiento ha llevado al empresariado a consolidar un peso en la realidad económica y política que no tenía antece-

⁵ Como se señalará más adelante en relación con los efectos de la apertura de la economía chilena, el primer decenio bajo las nuevas orientaciones económicas, que culminó con la crisis de 1982, resultó a la larga más significativo en sus impactos negativos o destructivos sobre el antiguo patrón de crecimiento que en la consolidación de efectos benignos del nuevo.

dentes en la historia nacional. Con ello fueron negadas las afirmaciones de décadas pasadas sobre la imposibilidad de dinamismos estrictamente capitalistas en países como Chile. Sin embargo, por otro lado se reafirmó que, de ocurrir así, la condición sería, al menos para su instalación básica, la existencia de autoritarismo o dictadura con resultados fuertemente inequitativos, al menos en un principio.

La transformación del peso y el carácter del empresariado y de las formas de regulación de la actividad económica, como pilares del dinamismo productivo consolidado desde la mitad de los ochenta, se encadena con otra transformación de similar trascendencia: la radical orientación librecambista que modificará las relaciones económicas del país con el resto de las economías y que también estará en los orígenes de la constitución de un gran sector y empresariado exportador.

Reforma librecambista, liderazgo exportador y transformación productiva

Como se adelantó, los factores del protagonismo de un nuevo empresariado y del fortalecimiento de las relaciones de mercado en la economía nacional, por sí solos, no permiten explicar la marcha de la nueva economía y, en particular, el crecimiento productivo. Este dinamismo, para ser explicado, tiene que ser ligado a la ampliación de los mercados en que se van vendiendo los volúmenes crecientes de producción. En ello el papel dominante, en cuanto a ritmo expansivo, lo ha jugado el mercado externo, que se ha constituido en el dinamizador y blanco principal de la expansión de la producción nacional.

En este sentido, la economía chilena ha vivido una transformación radical en cuanto al destino geográfico de su producción. Esto es consecuencia de haberse redefinido el tipo de relación de la economía nacional con la economía mundial bajo la orientación librecambista, que la expuso de manera inédita a la competencia de los productos externos y recompuso con ello las rentabilidades relativas sectoriales del aparato productivo interno.

El impacto de esa transformación estructural no fue lineal. En un primer periodo, el impacto central de la orientación librecambista fue lo que podría denominarse el «efecto destructivo hacia el interior», en que lo más significativo es que se destruye y desarticula parcialmente la economía interna, que se había venido conformando en los decenios anteriores. Ello tuvo enormes efectos sociales negativos, en cuanto a desempleo, salarios y pobreza, que caracterizaron el primer decenio de política neoliberal. En un segundo momento —después de la crisis de 1982, en que se inicia una expansión de

«larga duración»—, el impacto característico de la apertura podría denominarse como «efecto expansivo hacia afuera», en que se consolida un creciente sector exportador que adquiere el liderazgo del crecimiento. Esto es favorecido por políticas dirigidas de alza de tipo de cambio y la reducción de los salarios reales frente a la urgencia del pago de deuda externa, políticas que establecen las bases del éxito exportador inicial.⁶

Aumenta expansiva y diversificadamente la producción y exportación de productos primarios con ventajas comparativas, con grados en aumento pero muy bajos de elaboración interna, y disminuye la producción de bienes intermedios y de consumo durable, volcados al interior. Crecientemente, así, la economía chilena se transforma en una que, cuando produce, lo hace mirando hacia afuera, cambio notorio respecto de los decenios anteriores: en los años sesenta el comercio externo era de alrededor de un 7% del PIB; pasó a un 30% a fines de los ochenta y se acercó al 40% en la segunda mitad de los noventa.

En consonancia, aumenta de modo significativo el número de empresas exportadoras y la variedad de los productos exportados. Así, una masa relativamente mayor de factores productivos, en particular el capital —dado el carácter promedialmente más capitalístico del sector exportador que el resto de la economía—, se van concentrando en los bienes transables, que actúan como un polo concentrador y difusor de actividad económica. La relación de la producción nacional con destino externo frente a aquella con destino interno sube radicalmente. Esa transformación se expresa en un plano cualitativo en que en el sector exportador va radicando el liderazgo sobre el grado de dinamismo y de articulación que presente la economía nacional; es decir, será este el sector estructurante de los ritmos, formas y ciclos que presente la economía.

La contracara de este fenómeno es la disminución relativa del consumo nacional privado y estatal, como destinos y dinamizadores de la producción nacional. La satisfacción de la demanda interna queda más fuertemente atada a las importaciones, tanto en los bienes de consumo como, especialmente, en los productos intermedios para el aparato productivo.

Esta revolución en cuanto a volumen y peso estructurante de las exportaciones en la economía, simultáneamente, representa una transformación y una continuidad de la tradicional estructura exportadora que ha acompañado la historia económica nacional. La transformación se refiere, primero, a la

⁶ La reducción de los salarios reales no es una medida directamente tomada, sino que proviene de otra decisión institucional, que fue la eliminación de la reajustabilidad automática de los salarios, a lo que se agrega, sí, una decisión directa de la autoridad, que es la fijación del salario mínimo a un menor valor real durante la década.

variedad de empresas y productos que (se) venden en los mercados externos. A la clásica exportación minera de este siglo se agregan, simultáneamente, productos agrícolas, pesqueros e industriales. También se transforma el destino de las exportaciones, a través de la diversificación territorial de sus mercados —Europa, América del Norte, América del Sur y Asia—. En este sentido, el elemento más llamativo, junto a la existencia de cuatro «bloques» importantes, es el predominio del Asia y el aumento más reciente y creciente del comercio con América del Sur. Por último, se da una diversificación de la estructura territorial de origen, que abarca el norte, centro y sur del país, con especializaciones regionales diferenciadas. Todas estas características le dan a la economía defensas y márgenes de maniobra mayores que los que tenía en la situación monoexportadora clásica.

La continuidad se refiere al mantenimiento del carácter primario de esos productos. Esta ha sido una propiedad secular de las exportaciones nacionales —antes y durante el modelo de sustitución de importaciones, y que había acompañado y bloqueado a este último—. Su prolongación en la actual estructura exportadora no ha permitido hacer pasar a la economía a una segunda fase exportadora de mayor valor agregado. Esto constituye una fuente de fragilidad en la economía, tanto en términos de la sustentabilidad de los valores exportados como de la calidad de su impacto en la economía nacional.

Detrás de este peso y dinamismo exportador se expresa el efecto de algunos de los elementos estructuradores de la nueva economía. El conjunto de estos opera, a su vez, ya sea como causa originaria principal de la expansión exportadora y de la economía en general, ya sea porque permite la reproducción ampliada del dinamismo: la política generalizada y casi homogénea de baja de aranceles —solo con pequeños aumentos circunstanciales y selectivos en algunos periodos—, que los deja, como promedio, en cerca de una décima parte de los niveles previos, lo que transformó fuertemente la rentabilidad relativa interna entre los sectores productivos en favor de las exportaciones; la creación de instituciones e iniciativas públicas de incentivo y apoyo general a las exportaciones, como Pro-Chile, la devolución del IVA, las misiones presidenciales y el fuerte papel comercial de las embajadas; las políticas de incentivo sectorial específico, como el subsidio forestal y la ley de inversión extranjera en la minería; las políticas macroeconómicas intencionadas que en momentos claves empujaron el proceso exportador, como fueron el alto tipo de cambio y la baja los salarios reales en los años ochenta (por eliminación de la reajustabilidad automática y la caída del salario mínimo); las políticas de infraestructura, desarrolladas con mayor fuerza en la década del noventa, como la modernización de las estructuras portuarias y de las carreteras de acceso.

A lo anterior se agregó un contexto internacional con disminuciones proteccionistas —en particular, baja de aranceles para los productos primarios, salvo defensas paraarancelarias de sectores agrícolas— a partir de acuerdos multilaterales, regionales y bilaterales y propiciados por los organismos de financiamiento internacional, como condición de su ayuda.

A partir de esto, se concluye que, junto a la gran baja de los aranceles, a la generación de un empresariado exportador y a la inversión extranjera, en la expansión exportadora ha desempeñado un papel significativo un conjunto de medidas y dispositivos institucionales, tanto internos como externos, que abrieron el espacio a dicha expansión y afirmaron la opción librecambista. El efecto estructural central de esa combinación de medidas es una economía que en los últimos dos decenios y medio ha multiplicado por seis su grado de apertura —considerando la relación entre comercio exterior y producto nacional como referencia—, y cuyo movimiento y evolución han quedado estrechamente ligados a los ciclos del comercio mundial, en particular el de los productos primarios.

Pero el significado total que ha tenido para la constitución de un nuevo orden económico el «desarrollo hacia afuera» se percibe cuando se considera la relación de ello con la existencia de una nueva estructura productiva. En efecto, el dinamismo exportador es un fenómeno unívocamente asociado a la recomposición sectorial y territorial del aparato productivo nacional. Como se señaló, se modifican fuertemente las relaciones de rentabilidad entre sectores antes protegidos y orientados hacia el mercado interno y los dirigidos hacia el mercado externo. El destino de la producción y su estructura sectorial y geográfica se redefinen al calor de la orientación librecambista. Se masifica y diversifica la explotación de la base de recursos naturales del país, que se constituyen en los principales productos de exportación, sea en bruto o con procesos de elaboración limitados. Al mismo tiempo se produce la pérdida de rentabilidad y el desplome relativo del aparato industrial previo, de bastante diversificación —salvo en bienes de capital— pero poco competitivo frente a los productos internacionales, en particular los sectores textil, metalmeccánico, de bienes intermedios, de capital y de consumo durable. Es una economía, por tanto, que rompe flujos económicos internos, ligados al desarrollo industrial, y que se ha recreado a través de la multiplicación de flujos externos.⁷

⁷ Esta reestructuración es también intrasectorial y suele expresarse en cambios de importancia relativa entre productos dentro de un mismo sector, como, en la agricultura, la caída de los cereales y de los cultivos anuales y el dinamismo de otros, como el sector frutícola.

La definición de un nuevo Estado

La estructuración de la nueva economía tiene en la reformulación del Estado otro de sus elementos característicos. Este nuevo Estado se constituye desde una reacción al que se fue configurando entre los años cuarenta y comienzos de los setenta y desde la generación de un nuevo cuerpo de principios que por un lado eliminan y por otro refundan su quehacer en la economía. Desde los inicios de la construcción del nuevo orden neoliberal se construye un discurso que concibe al mercado como «mecanismo» autosuficiente y virtuoso de regulación económica y, por oposición, al Estado como el causante solo de distorsiones e ineficiencias.⁸ Sobre esa base se van eliminando sus funciones empresariales, planificadoras y de intervención para expandir la actividad económica

Pero el Estado real que se va constituyendo queda parcialmente velado por definiciones muy puras que no registran dimensiones de su quehacer. Más allá de los propios principios neoliberales radicales dominantes hasta la crisis de 1982 —y a veces negándolos—, el nuevo Estado tiene características más complejas, y aunque es reubicado en una «segunda fila», su papel sigue siendo clave en la nueva economía. Esto abre un campo de disputa —dentro de ciertos límites— sobre el volumen y las orientaciones de la política estatal, cuestión que se ve reforzada en momentos específicos en que se hacen visibles ciertas problemáticas y debates.

Su transformación más definitiva es con respecto a la tradición desarrollista que lo involucró directamente en la creación de empresas y la inversión productiva. Desaparece, entonces, como agente directo del crecimiento y la acumulación a través de ese conglomerado de empresas. Sin embargo, ello no elimina el hecho de que parte de su legitimidad y prestigio se sigue jugando en ese ámbito de logros: el de asumirse como un agente responsable de las tasas de crecimiento y de inversión, aunque esta vez estén, principalmente, bajo el mando directo de los agentes privados.

Más allá de su papel protagónico en la recreación de un empresariado, dentro de nuevas reglas del juego, el Estado se constituye como una fuerza auxiliar de su reproducción y dinamismo. Esto se expresa en su constante *monitoreo* del dinamismo y estabilidad del quehacer de los agentes privados: interviniendo en situaciones de crisis del proceso de acumulación; ampliando la expansividad del empresariado a través de campañas de promoción, de

⁸ Es en ese sentido que se puede afirmar que la utopía (neo)liberal es la eliminación de la política y del Estado, concebidos básicamente como interferentes negativos en la esfera del mercado.

subsidios, de incentivos a la inversión, o de acuerdos comerciales; y facilitando constantemente la entrada de la inversión extranjera a través de variados instrumentos que se mueven desde lo tributario al trabajo sistemático sobre la imagen del país.

Dentro de esta línea de acción estatal *promocional* deben ubicarse las políticas de generación directa de externalidades positivas para el procesos de acumulación privada y de crecimiento nacional, las que representan, también, satisfacción de necesidades sociales. En ello se puede comprender desde la intervención en la *formación de capital humano* pertinente a las trayectorias que va siguiendo la demanda de trabajo, hasta la política de creación de infraestructura —camino, puertos, aeropuertos—. Ello se hace con una inserción mayor de la actividad económica privada en esos campos, a través de emprendimientos propios de inversión o como ejecución y mantenimiento de obras estatales. Esto último grafica bien la orientación estatal de buscar en el ejercicio de sus funciones establecer la máxima sinergia con el desarrollo del capital privado.

También el Estado abandona la voluntad de ser un agente clave en la asignación de recursos de inversión, es decir, de incidir de manera protagónica en la composición sectorial del crecimiento a través de sus inversiones directas o de mecanismos de incentivos que afecten intencionadamente las inversiones del sector privado. Esto al margen del efecto estructurante de la economía que tiene la orientación librecambista antes señalada. Sin embargo, el Estado sigue desempeñando papeles de «asignador de segunda fila», al promover dinamismos o transformaciones sectoriales, como las políticas de subsidio forestal. Además, busca incidir en los grados o ritmo en que se producen adecuaciones de sectores sometidos a nuevas condiciones de competencia, ya sea dando tiempo para la transformación de un sector o para la emigración de capital hacia otro, así como en políticas agrícolas de bandas de precios o ritmos especiales de desgravación arancelaria.

Otro aspecto de la acción estatal que se ha transformado y reducido se expresa en la distribución del ingreso y la riqueza. El enfoque predominante ha sido que propósitos y medidas de redistribución afectarían el crecimiento al actuar negativamente en los incentivos del sector empresarial. Los procesos redistributivos, tanto de activos económicos como de ingresos, son vistos como fuentes de estancamiento o cargados de connotaciones populistas. Se pasa, por tanto, de enfoques virtuosos —dentro de ciertos límites— entre distribución y crecimiento a otro contradictorio. Dicho enfoque se asienta y resulta funcional a un crecimiento más fuertemente basado en las exportaciones, al cual la demanda interna le resulta ahora menos clave para su reproducción que en el pasado.

De todas formas, el Estado no puede eliminar completamente su intervención redistributiva y buscar atenuar las fuertes desigualdades que provienen del funcionamiento de los mercados. En parte ello se fundamenta en la noción de Estado subsidiario fuertemente presente en la reconcepción del papel estatal en la economía y que reconoce la existencia de sectores sociales que están bajo ciertos umbrales de pobreza que los inhabilita para su inserción en los mercados. La dimensión distributiva adquiere mayor importancia con el paso a los gobiernos elegidos por sufragio popular, a partir de 1990, en que se expresaba una coalición de sectores sociales muy distintos de los que activamente habían sostenido a la dictadura. Como se señala más arriba, los límites infranqueados en cuanto a la magnitud de la intervención, son generar costos y desconfianza en el gran empresariado, poniendo en jaque la política de acumulación y crecimiento basada en los agentes privados. Este cuerpo de acciones tiene una dimensión sociogrupal y otra socioterritorial. La primera se refiere a la acción estatal que busca transferir recursos a clases sociales, a grupos etarios, étnicos, de género o discapacitados, y que han tendido a llamarse *vulnerables* en el léxico oficial. Las vías pueden ser monetarias o a través de la entrega de servicios, como salud o educación, de manera gratuita o subsidiada, la fijación de un salario mínimo o políticas de apoyo al micro y pequeño empresariado. La segunda se refiere a transferencia de recursos hacia territorios considerados de mayor pobreza. Ello se da a través de políticas puntuales o de mecanismos permanentes, como fondos de desarrollo regional o común municipal.

Otra modificación sustantiva del Estado es su relación con los distintos desequilibrios que se pueden generar con la dinámica económica. Esta ha sido la función señalada como central en su nuevo papel dentro de la economía. Se la concibe como su contribución principal para asegurar el *ambiente* macroeconómico que permita la confianza de los privados. No debe entenderse solo como algo que busca evitar los desequilibrios catastróficos a los que puede conducir la acción de los agentes en el mercado, sino también como forma de mantener en marcha la propia economía de mercado. Es decir, debe entenderse en el papel ambiguo de negar la autorregulación absoluta del mercado y de permitir su continuidad como principio organizador. Esta función se precisó más después de la crisis de 1982, que mostró los resultados a los que podía conducir una absoluta falta de mecanismos reguladores activos del Estado.⁹

⁹ El mismo hecho del marcado predominio de los agentes y las relaciones de mercado en la constitución de la economía hace de esta tarea algo con márgenes de maniobra limitados, disminuidos, además, por la mayor interdependencia y apertura de la economía. Sin embargo, por ello mismo, hace del monitoreo de los desajustes una misión clave, y sin reemplazante, del Estado.

En esta dimensión, una primera forma de la intervención estatal es la definición de los precios macroeconómicos: el tipo de cambio, que busca actuar en el equilibrio en balanza externa, y el control inflacionario a través de su fijación o, como en los últimos quince años, a través de una política activa de venta y compra de divisas; y la tasa de interés interna interbancaria, que busca actuar sobre el gasto interno armonizándolo con las condiciones de producción interna y de situación externa. Una segunda es la política fiscal, a través de su efecto sobre el gasto agregado de la economía, que controla su volumen y compensa el comportamiento del gasto de origen privado, y evita también fluctuaciones demasiado agudas a través de la creación de fondos de estabilización. Por último se puede señalar la fijación directa o indirecta de salarios, a través de la política hacia el sector público y la fijación del salario mínimo. Lo común de estas intervenciones es que han estado marcadas por la centralidad que ha tenido el control inflacionario para definir su lógica. Este ha constituido el pilar ordenador de la política macroeconómica, apoyado en una realidad económica en crecimiento, al menos en los últimos quince años, que no ha presionado por políticas expansivas y de empleo.

Por último, una línea de acción que, al contrario de las primeras señaladas, tiene un carácter emergente y en desarrollo, paradójicamente, es el resultado de la disminución de la economía pública y del protagonismo del mercado como mecanismo organizador de las actividades económicas. Ello va obligando a la creación de una normatividad para el funcionamiento de esos mercados¹⁰ que muestra los límites de la esfera mercantil para autorregularse sin producir desconfianzas, asimetrías o irracionalidades demasiado altas entre los agentes que se encuentran y configuran los mercados reales.

En efecto, un conjunto de normatividades que buscan nuevas formas de regulación emerge y se hace más recurrente en especial durante los años noventa. Un ejemplo inicial, es la normatividad para el mercado de capitales y el sistema bancario, luego de la crisis de una frágil regulación pública en 1982. Otro proviene de la privatización completa o parcial de áreas —y de activos— de la actividad económica, como previsión y seguridad social, educación superior, servicios eléctricos, producción de vivienda social, servicios sanitarios, etcétera, en los que se van observando graves perjuicios para los usuarios o beneficiarios. Otro género es la normatividad necesaria para regular la producción basada en el uso intensivo de recursos naturales, renovables y no

¹⁰ Esta función estatal es reconocida por el pensamiento liberal como necesidad para el buen funcionamiento del mercado. Pero ello no establece el grado de la intervención, ni que dichas reglas del juego, «impersonales», son también el producto de intereses, fuerzas, disputas y acuerdos. En este sentido es que son definitivas del mercado real y lo hacen una construcción social.

renovables: los sectores pesqueros y forestales para permitir resguardar las condiciones de reproducción de los recursos respectivos. Por último, aquellos tipos de producción que generan fuertes externalidades negativas y deterioros ambientales. Allí está la propia producción forestal, por su carácter de monocultivo del pino, los relaves mineros o las fábricas contaminantes.

Del conjunto de estos antecedentes podemos reafirmar que el accionar estatal ha tenido una transformación cualitativa, que existe un nuevo Estado. En primer lugar, su peso en relación con el pasado es claramente menor, ya sea en el ritmo de crecimiento e inversión, en su dirección u opciones sectoriales, en la distribución de la riqueza y los ingresos, y en su incidencia en la macroeconomía. La economía depende, así, mucho menos de lo que haga o no haga el Estado y mucho más de las sensibilidades, expectativas y decisiones de los agentes privados, en particular de los más grandes. Ello guarda estrecha relación con la imposibilidad de alterar el patrón exportador señalado múltiples veces como deficiente para una modernización del sistema productivo nacional.

A su vez, en segundo lugar, se redefinen los pesos relativos de la acción estatal, cediéndole un peso relativo mayor al cuidado de los equilibrios macroeconómicos en particular en lo referido a la inflación y a las brechas de balanza de pagos, en tanto se entienden marcos básicos de entorno para los procesos de inversión privados, de competitividad de la oferta exportadora y de la llegada de capitales externos. En este sentido, dentro de la predominancia del equilibrio macroeconómico se produce una baja relativa del objetivo del pleno empleo frente al del control del gasto y la inflación. En el otro extremo, son débiles las políticas redistributivas del ingreso en relación con las desigualdades que se producen en el mercado desde mediados de los años setenta, lo que ayuda a explicar el hecho de que, a pesar del cambio del régimen y las fuerzas políticas gobernantes, no hayan existido alteraciones durante el decenio del noventa. En definitiva, la acción estatal queda mucho más limitada, en términos de funciones positivas como reactivas, a no dañar el proceso de acumulación privada, más aún si este aparece exitoso. Es dentro de esos marcos restrictivos que se realiza el aminoramiento de excesos y el control de desequilibrios.

Sin embargo, aun con esa pérdida de peso, el inventario anterior muestra que la economía chilena no es una economía sin Estado. Este conserva una presencia en todas las áreas propias de los Estados modernos e imprime límites a la realización del neoliberalismo doctrinal. En todas esas áreas de intervención se constituye un debate acerca de las orientaciones posibles que se expresará como falta o exceso de Estado, o como orientaciones alternativas, en las que se manifestarán intereses y enfoques. Ello suele expresarse con particularidad en coyunturas significativas para el conjunto de la econo-

mía, o para sectores significativos de ella. En esos debates surgen planteamientos que se ubican en zonas grises en términos de su reproducción o violación del estado neoliberal.

En ese sentido, las coyunturas económicas significativas van imponiendo su marca y tienen efectos sobre los pesos relativos de cada línea de quehacer o sobre la intensidad con que se conciba la intervención estatal. Así, por ejemplo, cierta regulación macroeconómica mayor desde la crisis de 1982; cierta incorporación mayor de la cuestión redistributiva a partir de 1990; una producción normativa mayor respecto de áreas económicas privatizadas a mediados de 1990; un mayor debate sobre cierta política desarrollista frente a las dificultades del paso espontáneo desde el mercado a exportaciones con mayor valor agregado.

Lo último muestra o explica que, dentro de márgenes que pueden ser alterados según circunstancias, pero aún bastante acotados, la acción estatal se hace campo de disputa permanente que pone en tensión orientaciones de acción diversas. En otros términos, se pone en juego la forma y orientación del sistema de intervención estatal y su imbricación con el mercado y los agentes empresariales, y el grado en que expresa otras orientaciones e intereses económicos.

Capacidades de arrastre y desintegraciones en la nueva economía exportadora

Hemos señalado las transformaciones estructurales en el posicionamiento y carácter del empresariado, en las formas de la regulación económica, en la articulación de la economía interna con la externa y en el quehacer estatal. Un nueva *anatomía y fisiología* del crecimiento se configuran y, junto con ellas, se plantean las preguntas por su dinamismo, su capacidad difusora e integradora y su sustentabilidad o vulnerabilidad.

La economía de los últimos quince años ha mostrado un alto dinamismo bajo el liderazgo del sector exportador, hacia el que convergen las preguntas sobre el tipo de dinamismo que se va induciendo. Su imbricación con el resto de la economía nacional se hace clave para evaluar los efectos de arrastre y de integración que se puedan generar en la economía nacional bajo este nuevo estilo de crecimiento. Es necesario preguntarse por el grado en que dicho sector actúa como motor de la modernización económica, dinamizándola y configurándola. Desde allí podrá dilucidarse si estamos frente a un sector dinámico que expresa y promueve un dinamismo generalizado de la economía o ante un dinamismo con altas desarticulaciones internas. Dicho en tér-

minos comparativos, si supera, al menos, las capacidades integradoras parciales que tuvo la industrialización sustitutiva, tanto en términos económicos como sociales.

Las vías mediante las cuales las exportaciones contienen y posibilitan dinámicas económicas más amplias pueden ser múltiples, al menos potencialmente. Un primer efecto del dinamismo exportador se trasmite por la vía de los ingresos que genera y que se transforman en demanda y mercado para productos nacionales de consumo final, echando a andar un circuito económico interno. Con ello se dinamizan ramas de producción nacional que podrán ser muy diferentes, como alimentación envasada, construcción, turismo, servicios médicos privados, comercio o vestimenta. Esta dinámica inducida está disminuida porque parte de la demanda de consumo final es transferida hacia el exterior por la compra de bienes importados. Sin embargo, esta no es una filtración absoluta, pues esa misma dinámica importadora genera servicios, comercio y transportes.

Los determinantes clave de su importancia son el empleo directo creado por los sectores exportadores y los niveles salariales allí existentes. A este respecto se observa que el dinamismo exportador sostenido ha aumentado el empleo directo en ese sector, pero en tasas bajas y decrecientes. Ello muestra diferencias muy importantes entre los distintos sectores exportadores y, salvo en la agricultura —que presenta un alto empleo por valor exportado y una importante masa de trabajadores ligados a la exportación—, se observa una relación inversa entre creación de empleo por valor exportado e importancia en la creación de volumen de empleo. Este último depende de la importancia que el sector tiene en la estructura de exportaciones. Un ejemplo es la minería, con bajo empleo por valor exportado pero que todavía es significativa en el empleo en razón de la importancia de su valor exportado; un ejemplo en sentido contrario es la pesca, con un alto empleo por valor exportado pero de bajo peso en el valor y empleo total exportado.

Los salarios, por su parte, tuvieron una caída fuerte en los años de expansión exportadora de los ochenta y comienzan a recuperarse y a aumentar sostenidamente a fines de esa década. Puede decirse que, junto a las ventajas comparativas de poseer recursos naturales y al alto tipo de cambio, los bajos salarios fueron una clave de la recuperación económica chilena centrada en las exportaciones con posterioridad a la crisis. Ello ha dejado de tener el mismo peso en la década del noventa debido a la recuperación salarial en curso, aunque proveniente de niveles muy bajos. En términos relativos al resto de la economía, además, las empresas exportadoras muestran en promedio salarios más altos que en las empresas no exportadoras.

Lo anterior es estrechamente dependiente del grado de procesamiento de los productos exportados, es decir, de la capacidad que tengan de integrar

trabajo y calificación; lo que deberá traducirse en mayores ingresos de los asalariados. Las exportaciones chilenas siguen teniendo en la explotación de los recursos naturales su principal fuente de ventajas. Se trataría, en el lenguaje en uso, de ventajas comparativas estáticas más que ventajas competitivas dinámicas. Los encadenamientos productivos internos no son clave en los productos exportados y, aunque los productos con elaboración son más importantes que varias ramas que la exportación bruta, se trata de una elaboración primaria, como harina de pescado, frutas en conserva, pulpas y jugos, celulosa, u horticultura congelada y deshidratada. Las exportaciones industriales —en un sentido más estricto que el utilizado en las estadísticas oficiales—, a pesar de su aumento, son aún minoritarias y no han logrado transformar el secular carácter primario exportador de la economía chilena.

En términos de eslabonamientos hacia atrás del sector exportador, que pudiera expresarse, por ejemplo, en producción interna de maquinaria agrícola o forestal, o producción de barcos-pesqueros, tampoco la economía chilena muestra desarrollo. Esto, ligado al tipo de exportaciones antes señalada, constituye una relativa precariedad en cuanto al tipo de relación que el sector exportador establece con el resto de la economía y limita la calidad de sus efectos.

La vía que ha adquirido una especial relevancia para la inducción de dinámica desde el sector exportador ha sido la de los servicios que crecen enlazados con este. El crecimiento de varios sectores de actividad «no transable» se explica en parte por esta razón, como el comercio, el transporte y las comunicaciones y los servicios financieros, que muestran un dinamismo claramente superior al promedio nacional en los últimos doce años.¹¹

También el sector exportador transmite efectos dinamizadores por la vía de reinversión de excedentes en otras ramas productivas. Ello, sin embargo, se ve limitado cuando parte de las ganancias sale del país, ya sea como remesa de utilidades en el caso de la inversión extranjera o como expansión productiva de grupos chilenos hacia otros países de América Latina, especialmente en áreas de servicios. Otra parte del excedente se transfiere a la economía interna a través de la recaudación de impuestos, tasa que es relativamente baja en el caso chileno, lo que permite al Estado financiar líneas de acción, generando actividad económica y empleo, e incluso externalidades para nuevas actividades económicas. Sin embargo, la carga impositiva nacional es baja.

De lo señalado se puede afirmar que la calidad o la densidad de arrastre del sector exportador es baja: no crea gran empleo directo por volumen de inver-

¹¹ Desde ciertas visiones, este tipo de enlace entre exportaciones y servicios estaría definiendo el carácter mismo del modelo chileno, más que el asociado a una segunda fase exportadora con mayor coeficiente de industrialización.

sión, no incorpora encadenamientos industriales, tiene bajo procesamiento interno, aunque sí dinamiza una importante economía de servicios. Sin embargo, tampoco puede hablarse de un sector exportador no determinante o aislado del resto de la economía y que no sea un factor explicativo de su dinamismo y el aumento del empleo. La respuesta a esa aparente paradoja es que su impacto parece deberse fundamentalmente al gran volumen expansivo de las exportaciones de manera sostenida durante los últimos quince años. Es decir, es un efecto por masa, por volumen, por extensividad; no por densidad, calidad de penetración o vertebración con el resto de la economía. Dicho de otro modo: no por la generación de un tejido económico interindustrial.

Lo anterior nos introduce en la cuestión de la integración económica y social que el estilo de crecimiento en curso crea. Este, según la experiencia del desarrollo económico, no es solo una resultante de los procesos sino también puede ser un factor para el propio desarrollo, en el sentido de que una mayor integración y sentimiento de unidad fortalecen propósitos y esfuerzos comunes. La base económica del periodo de industrialización sustitutiva y protegida decae y la industria deja de cumplir la función de integración parcial que tuvo. Ello no ha tenido un sucedáneo en la actual dinámica. Por un lado, no se ha desarrollado un sector de exportaciones industriales y, por otro, se observa un declive de la industria nacional dirigida al mercado interno. Las ramas exportadoras, a su vez, presentan los límites antes descritos para la generación de tejidos productivos.

De esto parece constituirse un dinamismo muy inequitativo y heterogéneo, con una estructura de muy diversos grados de integración económica y social al patrón internacionalizado de crecimiento, y con un núcleo pequeño globalizado. El actual sector exportador primario parece ofrecer menos potencialidades integradoras por su naturaleza específica. Las brechas en cuanto a situaciones y oportunidades tienden a reproducirse e incluso a ampliarse. Ello se asienta en una desproporcionada desigualdad en la propiedad de activos económicos.

El dinamismo laboral que genera, directa e indirectamente, tiene fuertes polaridades y comprende una gran cantidad de trabajos de baja calificación e ingresos, incluyendo, en parte, los propios del sector exportador, aunque tengan una productividad media mayor y presenten, al parecer, mayores grados de especialización y estabilidad laboral.¹² Si el dinamismo económico queda demasiado reducido al liderazgo del sector exportador primario o con bajo

¹² Esta sería la explicación de la más baja elasticidad empleo/salarios y empleo/producto en sector exportador respecto del resto de la economía. Es decir, ante cambios en los salarios o en el producto, el empleo cambia relativamente menos en el sector exportador.

procesamiento, la propia innovación tecnológica puede agravar la situación de empleo. Así, muchas de las inserciones en el mercado laboral son subalternas —como las de muchas mujeres— o expulsivas, como en el caso de jóvenes, o precarias, en términos muy generalizados.

El carácter dual de modernización y marginación es observable en diversas situaciones. El sector rural por un lado es penetrado por un capitalismo agrario más desarrollado que en el pasado, que lo moderniza e integra plenamente al proceso de acumulación —ya no lo bloquea— y por otro, produce diferenciaciones fuertes en su interior. La caída de los cultivos anuales, en particular los cereales y el trigo, han transformado el uso del suelo y la estructura productiva agrícola, y las nuevas rearticulaciones en torno a la agricultura dinámica, como la frutícola, y al sector forestal no logran insertar al conjunto. Deja en crisis de reproducción a la economía campesina, no competitiva externamente y sin defensa frente a la competencia externa y al propio avance de la productividad agrícola, y la transferencia a los empleos urbanos sigue siendo precaria. A ello se agrega una fuerza de trabajo asalariada que invierte la composición histórica y hace predominantes a los trabajadores temporales por sobre los permanentes.

La realidad de la economía campesina en gran parte expresa la más amplia de la pequeña empresa o pequeña producción en la minería, en el comercio, en la microempresa urbana y, en menor medida, la pesca artesanal. Allí existe alrededor de un 50% de la fuerza de trabajo —considerando a los trabajadores independientes— y, en general, se está lejos de las realidades tecnológicas de la gran empresa. Un ejemplo expresivo de ello es que la gran empresa, con alrededor del 20% de del empleo, genera el 95% de las exportaciones. Se producen segmentaciones de gran magnitud en el aparato productivo, lo que expresa y explica las bajas relaciones de encadenamiento entre pequeñas y grandes empresas. La subcontratación y la cooperación entre empresas diferentes es escasa, en bienes y servicios de poco valor agregado, y suele presentar características asimétricas.

Otra desestructuración ocurre en los sectores medios urbanos con la disminución de la economía pública, expresada en un menor volumen y peso del Estado en la economía. Se pierde su función de reproducción de amplios grupos a través del empleo público, que además cumplía una función igualadora respecto de la mayor dispersión de las remuneraciones en el sector privado. La necesaria reducción del *sobreempleo* allí existente no encuentra oportunidades equivalentes en el ámbito privado.

El consumo de bienes individuales a través del acceso al mercado cumple un papel dual. Por un lado integra a un universo simbólico común y moderno, *haciendo parte de*. Por otro, establece fuertes diferencias en el acceso material al consumo, creando sentimientos de frustración y violencia, así como el

aumento de estrategias ilegales. La tensión es en parte enfrentada a través de la fuerte expansión del sistema de crédito, que permite el acceso al consumo bajo condiciones de fuertes intereses implícitos.

Junto a estos elementos de desigualdad y desintegración cabe plantearse la cuestión de la sustentabilidad del crecimiento. Esto es importante porque en el último decenio y medio, al menos a partir de cierto momento, aquellos problemas no resueltos han contado a favor con un dinamismo que, salvo situaciones minoritarias, ha permitido la coexistencia del aumento de brechas con un mejoramiento absoluto generalizado y de eliminación de indigencia y pobreza oficialmente definidas. La existencia de vulnerabilidades en esa trayectoria dinámica podría fragilizar enormemente la reproducción del patrón económico en curso y amplificar los efectos desintegradores de la desigualdad. Desde ya debe señalarse que, si bien las orientaciones definitivas del modelo, en particular el de economía privada abierta, han permitido un dinamismo mayor que en el pasado, también ese movimiento es más expuesto a ciclos externos y, aun, crisis, los que pueden expresarse en caída de volúmenes y de precios de exportación.¹³

A esa amenaza cíclica debe añadirse que la elasticidad ingreso de la demanda por las actuales exportaciones nacionales tiene límites y debería ser decreciente en el tiempo, lo que expone a sobreproducciones y caídas de precios y replantea, desde un ángulo adicional, la necesidad de alterar su estructura demasiado basada en recursos naturales exportados en bruto o con baja elaboración.

Por último, debe considerarse que el dinamismo exportador deberá resguardar mínimamente ciertas condiciones ambientales que pueden amenazar contra sí mismo o que pueden levantar voces internas y externas más fuertes que las que han existido hasta ahora, a pesar de una cierta permisividad ambiental y varios problemas acumulados y no resueltos.

En suma, existen importantes debilidades integradoras del modelo exportador, dado el tipo de vinculación que establece con la economía interna. Ello tanto en lo económico-productivo —dada la escasez de tejido económico calificado que produce— como en los beneficios sociales directos e indirectos a través del empleo y los salarios. Ello ha sido contrarrestado por la notable expansividad que han tenido las exportaciones primarias chilenas, permitiendo sostener su ubicación dinamizadora del resto de la economía.

¹³ Ello se está expresando actualmente en la caída fuerte del precio del cobre y en la reducción de mercados de venta para productos de exportación en dirección al Asia, luego de su crisis.

Algunas observaciones finales

Desde un análisis histórico cabe preguntarse si el nuevo orden económico ha resuelto los problemas seculares enunciados como los problemas y los bloqueos al desarrollo nacional hasta principios de los setenta.

En este sentido, y trascendiendo las vicisitudes propias de la realidad chilena, debe señalarse que la experiencia neoliberal se funda en una visión conservadora que toma fuerza en los años setenta y que postula que la modernización económica debe anteceder a la modernización (democratización) política, rompiendo la visión optimista de las formulaciones forjadas desde los años cincuenta, en que ambas son concebidas como reforzándose mutuamente. Ello dará fundamento histórico a regímenes autoritarios que aseguren procesos de acumulación económica ordenada como requisito para un eventual orden político abierto en el futuro, que, si no, arriesga ser inestable. En términos ideológicos, tiene un significado fuertemente reactivo a las críticas y movimientos sociales contestatarios al capitalismo que se desarrollan en los años sesenta en variados lugares del «tercer mundo». En esta lógica, el régimen militar y su vertebración con un proyecto neoliberal radical representaron una particular salida a lo que A. Pinto había definido como la asimetría de la sociedad chilena entre un alto desarrollo relativo en lo político y un subdesarrollo en lo económico. Ello consistió en suprimir brutalmente el espacio político y emprender un proceso duro de modernización y acumulación económicas a través de una estrategia que combina empresariado, mercado y apertura al exterior.¹⁴ En ese marco, cabe preguntarse si su puesta en ejecución, haciendo abstracción de sus requisitos políticos —que desde ya la descalifican como estrategia ejemplar—, ha generado una respuesta a los problemas seculares que también desde la visión de otras corrientes presentaba el modelo de la industrialización nacional.

De partida, esa evaluación debe considerar la existencia de un primer decenio de la instalación de la estrategia, en que lo destructivo parece más significativo que la consolidación de un nuevo orden. Ello significó enormes costos sociales y productivos que no pueden ser obviados. Es posteriormente que el éxito parece mostrarse de manera evidente a través de varios signos que modifican características históricas de la economía chilena. Las altas y sostenidas tasas de crecimiento del producto y del ingreso, normalmente de

¹⁴ En parte, se apoyó en una lectura extremadamente sesgada del éxito en el crecimiento de las economías asiáticas, para el cual se escondió el importante papel desarrollista que jugó el Estado, la política selectiva de comercio exterior, las opciones sectoriales, el equilibrio entre expansión exportadora y de producción interna y el control del consumo suntuario de las clases medias, aumentando las tasas de ahorro.

ciclos más cortos; el crecimiento a lo largo del período de las tasas de ahorro e inversión, históricamente bajas; la expansión en el volumen y en la variedad de las exportaciones, históricamente insuficientes y dependientes de un solo producto; la constitución de un empresariado que desarrolla una alta capacidad de acumulación económica y rompe su dependencia del Estado; la dinamización del sector agrícola que había sido objeto central de preocupación en los años sesenta por su estancamiento y que justificaba la reforma agraria; y la generación de condiciones de desarrollo económico en una geografía más amplia del país, antes fuertemente centralizado en Santiago; todo ello contribuye a la existencia de afirmaciones de que estamos frente a un estilo de crecimiento cualitativamente superior a lo ensayado en décadas anteriores, y que, en concreto, ha resuelto sus limitaciones.

Sin embargo, los problemas presentan, al menos, una importancia tan alta como las virtudes señaladas, y son en buena medida el otro lado de la moneda. No cabe, por tanto, un mero ejercicio de identificar lo bueno y lo malo, dejando lo primero y eliminando lo segundo. Hay una imbricación más fuerte entre esos aspectos, lo que lleva a examinar con profundidad el modo en que se constituye y se reproduce la economía.

Así, el patrón de desarrollo económico muestra una acentuación de la heterogeneidad productiva y tecnológica en el tejido empresarial que hace difíciles o asimétricas sus articulaciones. Esto reproduce y acentúa una clásica problemática que ha fundado interpretaciones dualistas, de marginalidad, de heterogeneidad o de informalidad de la economía, en que el elemento común, más allá de la validez de las interpretaciones o conceptualizaciones, son las enormes discontinuidades en su tejido productivo. Esta situación tiene especial implicación para la mayor parte de la enorme cantidad de pequeñas y microempresas, en las que se agrupa, si agregamos a los trabajadores independientes, alrededor de un 70% de la fuerza de trabajo nacional. Ello va de la par de las distancias en las oportunidades laborales que se ofrecen, que se fundan en una estructura económica muy desigual, con una generación insuficiente de buenos empleos y expansión de situaciones contractuales que acentúan la desprotección e inseguridad social de sectores de trabajadores, y que se van imponiendo como el *modus operandi* de la economía. Asimismo, se va reproduciendo una gran desigualdad económica en cuanto a la posesión de activos económicos, dada la falta de elementos institucionales equilibradores. Igualmente, se distancian los accesos a los servicios sociales en lo que se expresa que el importante proceso de acumulación económica no va sirviendo para generar las bases de una sociedad que crea un bienestar social extendido que haga frente al vacío dejado por la crisis y el desmantelamiento del Estado bienestar. Las diferenciaciones productivas y sociales se expresan también como diferenciaciones territoriales, en que las condiciones

de vida y las oportunidades se van segregando en el espacio y van ayudando a reproducirlas, a falta de dinámicas que las contrarresten

El conjunto de estos factores actúa directamente en la generación, reproducción y acentuación de fracturas y desintegraciones sociales. Estas, a su vez, no son ajenas sino que constituyen el escenario dentro del cual se despliegan múltiples situaciones violentas, destructivas e ilegales, que suelen representar, además, costos económicos para la sociedad.¹⁵

Las enormes heterogeneidades y desigualdades han podido, en parte, ser enfrentadas por el dinamismo que ha tenido la economía. Sin embargo, ello no puede ser concebido como algo que se mantendrá de manera lineal. Las economías abiertas están expuestas a la importación de crisis externas, a lo que hay que añadir que la vulnerabilidad respecto del exterior, a pesar de la diversificación de las exportaciones, es potencialmente alta por la dependencia del mercado de los productos primarios o semiprimarios y del abastecimiento externo de los bienes intermedios y de producción para las empresas nacionales. Todo esto se verá expresado de manera más clara y dura en escenarios contractivos.

En consideración de lo anterior resulta necesario plantearse las modificaciones en el sistema de regulaciones que pudiesen hacer prevalecer orientaciones distintas y, en algunos casos, inversas a las que están en curso. Es en este marco de propósitos que aparece otro componente del estilo de crecimiento que se hace parte de su propia discusión. Se trata de que el liderazgo del sector privado de la gran empresa, su centralidad para el desarrollo económico, limitan enormemente las posibilidades de intervención en la economía desde políticas de desarrollo, en tanto ello pueda significar expectativas negativas para dicho agente. Esto se expresa en relación con políticas en los campos tributarios, de la seguridad social, de relaciones laborales, de empresas públicas u otras, y hace que la reproducción del nuevo orden económico se base en fuertes desequilibrios de poder que, cuando se intentan cambiar o se modifican parcialmente, producen efectos o subjetividades negativas en el empresariado.

De allí se deriva una conexión orgánica entre modelo de crecimiento y democracia de baja intensidad que se revela, de esa manera, como una característica más estructural y prolonga, de forma atenuada, el tipo de relación

¹⁵ Esto llevaría a una discusión más profunda acerca de la cantidad de bienes y servicios, así como de la utilización de factores productivos, incluyendo conocimiento y tecnología especializados, que deben ser usados para enfrentar problemas que el propio estilo de crecimiento crea y que se expresan, por ejemplo, en gastos crecientes de seguridad o de salud mental y física. Es una parte del crecimiento en la disponibilidad de bienes y servicios que, en tanto buscan enfrentar los problemas que el crecimiento crea, no constituyen una adición neta al bienestar

de poderes que se constituyó bajo el régimen militar. Este desequilibrio debe ser entendido como una debilidad sustantiva si entendemos que las fortalezas de un estilo de crecimiento están conectadas con la integración económica de mediano plazo de todos los componentes de una sociedad, cuestión que necesariamente deberá reflejarse en una complejización de los dispositivos, mecanismos e instrumentos de regulación existentes, que suponen «contratos sociales» mucho más inclusivos que los actuales, entre los distintos segmentos de la sociedad.

Bibliografía

- AGACINO, R., G. RIVAS y E. ROMÁN: *Apertura y eficiencia productiva: la experiencia chilena 1975-1989*, Documentos de Trabajo n° 92, PET, 1992.
- CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS: *El Ladrillo*, 1992.
- CEPAL: *La transformación de la producción en Chile: cuatro ensayos de interpretación*, Estudios e Informes de la CEPAL n° 84, 1993.
- CEPAL: *La Industria Chilena entre 1970-1994: de la sustitución de importaciones a la segunda fase exportadora*, proyecto CEPAL-CIID: «Reestructuración productiva, organización industrial y competitividad internacional en América Latina y El Caribe»
- BANCO CENTRAL: *Informe Económico y Financiero*, años 1980-1998.
- BANCO MUNDIAL: *Chile: estrategia para elevar la competitividad agrícola y aliviar la pobreza rural*, Estudios sobre Países, 1995.
- EICHEVERRÍA, M. et al.: *La industria del cuero y el calzado después de una década*, Estudios Sectoriales n° 9, PET, 1993.
- FFRENCH DAVIS, R.: *Liberalización de importaciones: la experiencia chilena en 1973-1979*, Estudios Cieplán n° 4, 1980.
- GARRETÓN, M. A.: *El proceso político chileno*, FLACSO, 1983.
- GONZÁLEZ, R.: «*Démocratie et développement au Chili*», en *Démocratie et Développement en Afrique, A. Latine et Asie*, Approche, Lovaina la Nueva, 1991.
- HACHETTE, D., y R. Lüders: «*El proceso de privatización de empresas en Chile, 1974-1982*», *Boletín Económico* n° 22, Instituto de Economía, Universidad Católica, 1987.
- HELD, G., y SZALACHMAN: *Regulación y supervisión de la Banca en la experiencia de liberalización financiera en Chile (1974-1988)*, CEPAL, 1989.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS: *Anuarios 1975-1996*.
- LAMARCA, F.: «*Bienestar social: crecimiento versus distribución*», discurso en Enade, Sociedad de Fomento Fabril, 1995.
- MELLER, P.: *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)*, Andrés Bello, 1996.
- *Los Chicago Boys y el Modelo Económico Chileno, 1973-1983*, Apuntes Cieplán n°43, 1984.

- *Economía Política de la Apertura Comercial Chilena*, CEPAL, Reformas de Política Pública n° 5, 1993.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN: *Balance de seis años de las políticas sociales, 1990-1996*.
- MINISTERIO DE HACIENDA: *Estadísticas de las Finanzas Públicas 1988-1997*, marzo de 1998.
- MONTERO, C.: *La revolución empresarial*.
- MOULIAN, T., y P. VERGARA: *Estado, ideología y políticas económicas en Chile: 1973-78*, Estudios Cieplán n° 3, 1980.
- MUÑOZ, O.: *Chile y su industrialización. Pasado, crisis y opciones*, Cieplán, 1986.
- MUÑOZ, O y A. M. ARRIAGADA: *Orígenes políticos y económicos del Estado empresarial en Chile*. Estudios Cieplán n° 16, 1977.
- UNIVERSIDAD NACIONAL ANDRÉS BELLO: *Estado empresario y privatización en Chile*, Investigaciones n° 2, 1990.
- RIESCO, M.: *Desarrollo del capitalismo bajo Pinochet*, Ical, 1989.
- Seminario «La crisis asiática y sus consecuencias: ¿crisis de la globalización?», Universidad Arcis, CETES, CENDA, PET.

Resumen

El golpe militar de 1973 constituyó la condición política y el impulso de un nuevo orden económico en Chile. Durante la primera década de este proceso, la destrucción, con sus enormes costos sociales y productivos, parece pesar más que la construcción de ese nuevo orden, pero luego el éxito se muestra a través de varios indicadores que modifican rasgos históricos de la economía chilena: altas y sostenidas tasas de crecimiento del producto y del ingreso, crecimiento de las tasas de ahorro e inversión, aumento del volumen y variedad de las exportaciones, desarrollo de un empresariado con alta capacidad de acumulación con independencia del Estado, dinamización del sector agrícola y descentralización geográfica de las condiciones de desarrollo económico. Sin embargo, los problemas que se presentan son tan importantes como los éxitos señalados, lo que obliga a un examen cuidadoso del modo en que se constituye y reproduce la economía.