



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

**CHILE. DE LA DICTADURA MILITAR
A LA REFORMA ECONOMICA: 1973-1998**



TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN
RELACIONES INTERNACIONALES**

**PRESENTA:
SARA MUÑOZ MORALES**

ASESORA: LIC. TERESA LOPEZ GONZALEZ

SEPTIEMBRE 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

A todos y cada uno de los que me ayudaron a ser posible este logro. A Dios, a mi familia, mis profesores y todos mis amigos, muchas gracias.

Sara Muñoz Morales

**CHILE. DE LA DICTADURA MILITAR A LA REFORMA
ECONOMICA:1973-1998.**

INDICE

Introducción.

CAPITULO I LA DICTADURA MILITAR Y LA POLÍTICA DE ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA 1973-1980.

1.1.	La unidad popular y las reformas económicas 1970-1973.....	2
1.2.	Estrategia socialista de la unidad popular.....	7
1.3.	Comportamiento sectorial 1970-1973.....	9
	<i>Sector Externo</i>	
	<i>Sector Financiero</i>	
	<i>Sector Industrial</i>	
1.4.	La reforma agraria.....	15
1.5.	Distribución del ingreso y empleo.....	18

CAPÍTULO II LA DICTADURA MILITAR Y LA DESREGULACIÓN ECONÓMICA EN CHILE 1980-1990.

2.1.	Chile ante las nuevas relaciones internacionales.....	23
2.2.	Desmantelamiento de la estructura socialista 1973-1975.....	27
2.3.	Desequilibrio y ajuste en la economía 1976-1980.....	31
2.4.	Estabilización, auge y crisis 1980-1990.....	35
2.4.1.	Liberalización comercial y desequilibrio externo 1978-1984.....	38

2.5. Desarticulación industrial, recesión y desempleo: saldo de la desregulación económica.....	45
2.5.1. Caída de la producción agrícola.....	45
2.5.2. Desarticulación industrial y desempleo.....	51
2.5.3. -Distribución del ingreso y deterioro social.....	60
2.6. Fragilidad financiera y crisis bancaria.....	64
2.7. Programa macroeconómico 1985-1987.....	68
2.8. La privatización y liberalización.....	70

CAPITULO III

TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA E INTEGRACIÓN DE CHILE AL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA 1990-2000.

3.1. La inserción de la economía chilena al proceso de globalización económica.....	78
3.2. Derechos humanos y transición democrática.....	81
3.3. Crecimiento y estabilidad económica 1990-2000.....	93
3.3.1. Crecimiento económico e inversión durante el gobierno de Patricio Aylwin 1990-1994.....	93
3.3.2. Desequilibrio del sector externo.....	96
3.4. Eduardo Frei Ruiz-Tagle: 1994-1999.....	97
3.4.1. Crecimiento económico y desequilibrios macroeconómicos.....	98
3.4.2. Distribución del ingreso durante los noventa.....	102

3.5. Conclusiones.....	106
3.6. Bibliografía.....	109

Introducción

En la década de los setenta se hicieron evidentes grandes desequilibrios en la economía internacional, mismas se reflejaron en las cuentas fiscales y comerciales de los principales países industrializados y en los niveles de endeudamiento de la economía de los Estados Unidos. En el caso de los países en desarrollo, principalmente los de América Latina, este periodo se caracterizó por un desaceleramiento del crecimiento económico y la reaparición de los desequilibrios estructurales; situación que condujo a la crisis de la deuda externa que provocó un severo desajuste y un fuerte deterioro en el nivel de empleo y en la distribución del ingreso.

Estos factores marcan el inicio de tendencias globalizadoras, como la apertura comercial, procesos de privatización de empresas de control estatal y la desregulación financiera, que se han presentado con mayor o menor grado en prácticamente en todos los países. En efecto, para todas las economías, pero en particular para las de los países en desarrollo, las políticas de desregulación y modernización de sus estructuras económicas se han convertido en la condición necesaria para insertarse a la economía mundial en condiciones de mayor eficiencia y competitividad productiva.

La región latinoamericana no se quedó al margen de este proceso; con diferencias en tiempos y características, pero con el mismo propósito, los gobiernos aplicaron estrategias económicas de corte neoliberal para insertarse a la economía mundial. No obstante, el desajuste internacional en la economía que se manifiesta en las altas y persistentes tasas de desempleo, el subempleo y la inequitativa distribución del ingreso dejan ver el efecto negativo y el carácter contradictorio de dichas reformas. Al respecto, es evidente el desajuste entre el crecimiento de la producción y la acelerada valorización del capital financiero; lo que ha generado una ruptura entre el proceso de acumulación y el ritmo de crecimiento de la fuerza

de trabajo, propiciado y alimentado por el carácter altamente concentrado del progreso técnico y de la distribución del capital y de los ingresos. Ello explica por qué el 60% de la población mundial no logra satisfacer sus necesidades básicas.

En el gobierno instaurado en Chile después del golpe militar de septiembre de 1973 introdujo un cambio radical en la política económica que hasta entonces se había venido aplicando. Los componentes centrales de la nueva estrategia económica fueron tres: apertura externa, privatización y desregulación del sector financiero. Estas medidas, que fueron caracterizadas como “el modelo chileno”, se sustentaban en el enfoque neoliberal que sostenía un conjunto de supuestos, de los cuales los más importantes son los siguientes: 1) el libre mercado es el mejor mecanismo, si no es que el único, para realizar una óptima asignación de los factores productivos; 2) la liberalización del sector externo es la mejor estrategia para delinear un sector exportador especializado, eje el futuro crecimiento económico; y 3) las empresas públicas no sólo distorsionan el funcionamiento de los mercados, sino además representan una gran carga para las finanzas públicas.

Si consideramos, que los países vecinos de Chile se vieron fuertemente afectados por problemas que iban desde crisis política como en el Perú, pasando por agudas protestas sociales en Bolivia que literalmente paralizaron al país y la fuerte crisis financiera, política, ética y social que afectaba a la Argentina; Chile aparecía como una excepción, ya que presentaba una economía estable y una situación políticas estables. Ello permitió que, en un principio el modelo chileno fuera presentado como el ejemplo a seguir por las economías latinoamericanas; sin embargo, el crecimiento económico, que en algunos años fue sorprendente, no fue suficiente como para tomarse como un modelo de desarrollo a seguir. Por el contrario, la apertura comercial y la desregulación financiera, sumado a la política de contención salarial, agudizaron el carácter heterogéneo de la estructura productiva chilena, lo que a su vez elevó la concentración del capital. Por su parte, el proceso de privatización de empresas públicas y la aplicación del criterio de finanzas

públicas “equilibradas”, llevaron a contraer el gasto social; lo que se reflejó en una drástica caída de la participación de los salarios en el producto y en un incremento de la tasa de desempleo.

En el caso de Chile, al deterioro en el nivel de ingresos y de bienestar de los grupos mayoritarios de la población, se suma otro componente, quizás más grave que el incremento de la pobreza, la represión y cancelación de los derechos humanos por parte de la dictadura militar que se caracterizó por su ensañamiento y crueldad contra cualquier ciudadano opositor al régimen.

En este sentido, la hipótesis central del trabajo sostiene que aunque el modelo económico instrumentado por la junta militar hubiese tenido efectos redistributivos, es obvio que la restauración de la democracia constituía un requisito indispensable para hacer efectivas las supuestas bondades del modelo económico neoliberal. En cuanto a la restauración de la democracia, ha sido un proceso lento y contradictorio debido a el poder de los militares ; y con respecto a los efectos distributivos del modelo económico neoliberal, esto no se dio ni se dará, pues precisamente esta estrategia por su naturaleza concentradora. En consecuencia, la restauración de un régimen democrático necesariamente garantiza un crecimiento estable y sostenido acompañado de una mejor distribución del ingreso.

Este trabajo tiene como objetivo central estudiar el proceso de transición, de la dictadura militar a la reforma económica en Chile haciendo un esfuerzo analítico por interpretar los elementos económicos y políticos a la luz del entorno internacional. Para ello, dividimos el trabajo en tres capítulos; en el capítulo I, se estudian las principales características de la estrategia económico-social del gobierno de la unidad popular, encabezada por Salvador Allende Gossens, lo que nos permitirá hacer una comparación con las políticas de estabilización implementadas por la junta militar, en particular las referentes a la reforma agraria y la distribución del ingreso.

En el capítulo II que corresponde al período 1980-1990, se analizan las características y efectos de las políticas de desregulación económica, en particular, por constituir el elemento central de la estrategia neoliberal y, por tanto, del modelo chileno; nos centramos en la apertura comercial y en la desregulación financiera. Por último, en el capítulo III, estudiamos los elementos centrales del período de transición democrática, 1990-2000, así como la integración de Chile al proceso de globalización internacional.

CHILE. DE LA DICTADURA MILITAR A LA REFORMA ECONOMICA 1973-1998

CAPÍTULO I LA DICTADURA MILITAR Y LA POLÍTICA DE ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA 1973-1980.

El mal desempeño de Chile durante los cincuenta, y aún hasta los sesenta, se derivó en gran medida de una combinación de creciente proteccionismo e intervención del Estado, como principal estrategia de desarrollo económico. De modo que, al perder los precios su papel de guías en la inversión, aumentaron los subsidios fiscales y de crédito, multiplicándose las distorsiones e ineficiencias.

El modelo de desarrollo hacia adentro aplicado durante los setenta, condujo a una diversificación de la producción en el mercado interno y a una concentración de las exportaciones en unas cuantas actividades primarias, como la minería de cobre. Al mismo tiempo, aparecieron déficit presupuestales, inflación y crisis por la falta de pago. Ante esta situación se emprendieron reformas económicas para enfrentar los desequilibrios macroeconómicos, que hacia mediados de los setenta, se manifestarían en una galopante inflación. De esta forma, Salvador Allende heredaba un país con una tasa de inflación que ocupaba un segundo lugar a nivel mundial, y con graves desequilibrios, que durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) se agudizaron, pues éste no logró echar a andar la reforma económica, en particular la reforma agraria que había prometido al inicio de su administración¹.

La economía chilena, al igual que el resto de las economías de América Latina, se caracterizó por la existencia de áreas dominantes y áreas dependientes que conformaron un aparato productivo muy heterogéneo, pues surgieron sectores

¹ León, Samuel y Bermúdez, La Prensa internacional y el golpe de estado chileno, tomo I, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México 1976 p. 16.

productivos con diversos grados de avance, que reprodujeron la dependencia económica a lo largo del tiempo.

1.1. La unidad popular y las reformas económicas 1970-1973.

La década de los setenta, se caracterizó por la agudización en la distribución desigual del ingreso, que se reflejó en una caída de la demanda interna; un alto déficit del sector externo; que aunado al bajo nivel de acumulación del capital, actuaron de manera conjunta para frenar el crecimiento económico.

Ante este escenario, la campaña de Allende por la presidencia se centraba en la propuesta de realizar profundas reformas institucionales tendientes a mejorar la distribución del ingreso, así como la recuperación económica bajo una estructura socialista². Dicha campaña se vio fuertemente atacada por el sector de derecha más radical, que inició una campaña de terror argumentando el advenimiento de una severa crisis económica que conduciría a la catástrofe a Chile. Esta campaña se da en el contexto de la disputa llevada al Congreso por los dos principales candidatos con mayoría en la elección, Alessandri y Allende, uno candidato de derecha y otro de izquierda dando el Congreso el triunfo a Salvador Allende³.

El principal objetivo del presidente Allende fue transformar a Chile en una sociedad de corte socialista, mediante la puesta en marcha de reformas tanto políticas como económicas. Entre las reformas políticas se incluían la abolición del Congreso para sustituirlo por una asamblea popular; la nacionalización de los

² En lo político se convoca a elecciones para elegir al presidente que gobernará durante el periodo 1970-1976; en este proceso democrático ninguno de los candidatos participantes obtuvo la mayoría absoluta. Por lo que, conforme a lo que los estatutos constitucionales de Chile contemplan, que de no haber una mayoría absoluta, se deben someter a las dos mayorías más altas a la ratificación del Congreso chileno, y declarar a uno de los dos, el triunfador de la elección. En 1973, Salvador Allende Gossens, logra obtener la mayoría en las urnas, pero fue ratificado por las dos Cámaras del Congreso y ser electo presidente para el periodo 1970-1976. Allende fue candidato representante de la Unidad Popular, que era una coalición integrada por partidos de izquierda, de centro y por algunos partidarios de las ideologías comunistas y socialistas.

³ La contienda presidencial produjo una agitación, que se caracterizó por la violencia, el odio de clases, las huelgas y los paros, los enfrentamientos armados, la propaganda agresiva, la intranquilidad en los campos y grandes concentraciones de masas, con acarreo de adherentes de provincias.

sectores prioritarios como el minero, el bancario y el agrícola; sin dejar de señalar la necesidad de nacionalizar algunos sectores manufactureros que se encontraban en manos de las transnacionales. Este programa contemplaba la modificación del marco jurídico, tendiente a conformar la "vía chilena al socialismo"⁴.

La derecha chilena ejerció presión a través del Ministerio de Hacienda y de economía, para impedir que Allende permaneciera en la presidencia de Chile, situación que obligó a que la unidad popular en los primeros meses de gobierno, a tomar el control de la economía y establecer una estrategia de emergencia, que impidiera la salida de divisas que condujera a una devaluación de la moneda nacional; y permitiera el restablecimiento de los créditos públicos, ya que algunos contratistas se encontraban impagos desde hacia tres meses, debido a la paralización de obras públicas.

Un aspecto esencial del programa económico de la unidad popular fue lograr la reactivación del sector manufacturero⁵; la cual fue posible por la existencia de un elevado nivel de reservas internacionales, que aunado a la capacidad industrial no utilizada permitieron al gobierno generar importantes incrementos de demanda agregada sin provocar fuertes presiones inflacionarias en el corto plazo.

Bajo este panorama, Salvador Allende puso rápidamente en marcha el programa de la Unidad Popular, de tal forma que para 1971 era evidente la expansión de la demanda agregada, generada por los incrementos generalizados en los salarios y la elevación del gasto gubernamental, así como los efectos de las reformas estructurales fundamentales. En 1971, el Producto Interno Bruto alcanzó 8.3 %, la producción industrial aumentó en 12 %, la cesantía bajo al 3.8 % y el alza del costo de la vida llegó al 22 % en vez del 34.9 del año anterior.. Sin embargo, el déficit fiscal era de un 11% como proporción del PIB; en tanto que en 1970 sólo

⁴ Véase, Unidad Popular, 1970 y Allende et. al. 1971.

⁵ Bendesky, B. León, y Godínez, Z. Víctor M., Liberalización financiera en Chile, Corea y España: experiencias útiles para México, Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, A. C. México 1991 p. 25.

representaba el 3 %; el cuarto trimestre de 1971; la tasa de dinero se había incrementado en 100%, y la tasa de crecimiento del crédito interno al sector público se estaba acercando al 300% anual. Con este oscuro panorama, y con el fin de evitar que se disparara la inflación, los precios se mantuvieron bajo un estricto control.

Por un lado, las reformas estructurales avanzaban, tales como la nacionalización del sector bancario, como el sector de las grandes minas de cobre; la reforma agraria recibió un gran impulso; las empresas manufactureras fueron expropiadas por el gobierno. Por el otro, los indicadores económicos empeoraban; de julio a noviembre de 1971, los precios se incrementaron 30 veces, mientras que la cantidad de dinero circulante se incrementó 21 veces su valor. De ahí que, las expectativas inflacionarias de los productores se sumaran a las altas utilidades de la economía chilena, lo que obstaculizaría el ajuste a futuro, y la consolidación del crecimiento de la producción en las industrias más débiles. A pesar de esta situación, en 1971 se logró avanzar, pues si bien la inflación fue de 34.9%, el PIB creció 9.0 %, y los salarios reales se incrementaron en un 29%, con una tasa de desempleo abierto de aproximadamente de 3.8%⁶ (ver cuadro 1).

CUADRO 1
CHILE. INDICADORES MACROECONÓMICOS
1970-1973

(Tasas de crecimiento)

	1970	1971	1972	1973
PIB	2.1	9.0	-1.2	-5.6
Inflación	34.9	34.5	216.7	605.9
Índice salarial	100.0	125.4	124.0	86.0
PIB per capita	0.2	7.1	-2.9	-7.1

Fuente: Tomados de Edwards Sebastián y Cox Alejandra, *Monetarismo y liberalización: el experimento chileno*, México 1992, Fondo de Cultura Económica. Pág. 28.

¹ Índice de salarios reales 1970 = 100

⁶ Cox, Alejandra y Edwards, Sebastián *Monetarismo y liberalización: el experimento chileno*, Fondo de Cultura Económica. México 1992. pp. 24-25.

Entre 1971-1972, las nacionalizaciones mediante el programa de “intervención” o bien a través de otros mecanismos o procedimientos semejantes, habían concluido, quedando en manos del gobierno 318 empresas. Sin embargo, estos logros fueron de corto plazo, dados los problemas que empezaron a manifestarse, como consecuencia de la aplicación de una política macroeconómica insostenible, en el mediano y largo plazo.

Para enero de 1972, los diputados acusaban a los ministros del interior de inconstitucionalidad, principal síntoma de que las cosas andaban mal en el aspecto político. En agosto del mismo año, el peso chileno es devaluado en un 50%, por lo que el presidente anuncia que la economía chilena debe adaptarse al clima de guerra impuesto por los grandes monopolios internacionales; al tiempo que anuncian otro racionamiento del azúcar y la carne⁷. El déficit público llegó a casi el 13% del PIB, derivado de las políticas fiscales y monetarias de corte expansionista, que también presionaron sobre el sector externo, observándose una brusca caída en las reservas internacionales. Situación que en lo económico y político era sumamente peligrosa, pues la inflación alcanzó una tasa mensual de 23%.

En cuanto a la adquisición de productos de primera necesidad, surgieron los “mercados negros” los cuales crecían cada vez más, de manera tal, que eran aceptados como algo normal ante la escasez generalizada de bienes, en particular los alimentos. El gobierno trata de combatir este problema con la creación de un sistema de “racionamiento” que consistió en que cada familia podía tener acceso a determinada cantidad de alimentos, medida que fue conocida como “Canasta Popular”.

El primer semestre de 1973 se caracterizó por una profunda crisis, la situación económica se tornó cada vez más precaria, aunado a un proceso de

⁷ Romero de la Fuente, Carlos, La economía chilena 1972, Facultad de Economía Política de Santiago. Chile 1973.

hiperinflación; en donde la producción tuvo una caída en todas las ramas y el sector externo comenzó a enfrentar una crisis sumamente severa. Aunado a esta situación, se empezaría a observar fisuras en el grupo político que llevó a Allende al poder. En efecto, en el aspecto político las cosas no iban mejor, pues las alianzas políticas al interior de la unidad popular; en particular con los comunistas y socialistas, se debilitaban ante profundos desacuerdos sobre cómo hacer frente a la crisis⁸.

CUADRO 2
CHILE: INDICADORES DEL SECTOR PÚBLICO
(millones de dólares)

	1970	1971	1972	1973
Gasto del gobierno	3681	4633	4540	5990
Ingreso del gobierno	3301	2989	2637	2693
Déficit fiscal	380	1644	1903	3297

Fuente: Tomados de Edwards Sebastián y Cox Alejandra, *Monetarismo y liberalización: el experimento chileno*, México 1992, Fondo de Cultura Económica.

La experiencia de la unidad popular ha dejado enseñanzas muy importantes que deben ser tomadas en cuenta en la aplicación y la práctica de las políticas presentes y futuras. La complejidad de las luchas de carácter socialista, desde el punto de vista ideológico, político y militar hacen indispensable la articulación de una vanguardia capaz de enfrentar con un alto grado de homogeneidad ideológica y fuerza organizativa la lucha de clases; articulación que se debilitó y/o nunca se consolidó durante el gobierno de Salvador Allende.

⁸ La unidad popular era la combinación política integrada por la izquierda democrática (radicales y pequeños grupos de escasa fuerza en la opinión) y la izquierda marxista (comunistas, socialistas y maputistas). El Movimiento Independiente Revolucionario (MIR) no formaba parte de la unidad popular, la apoyaba como grupo agitador violento de extrema izquierda.

1.2. Estrategia socialista de la unidad popular.

Ante la concentración de la riqueza y la aguda pobreza de un sector amplio de la población chilena, Allende planteó la necesidad de liquidar a los grandes monopolios entrettejidos con los sectores terratenientes y de la oligarquía financiera. De ahí que plantearon los siguientes puntos: a) estatización completa de la banca privada, b) nacionalización completa de las grandes explotaciones mineras; c) nacionalización de algunos monopolios de la producción y distribución. En este campo el gobierno chileno se propuso iniciar este proceso con los monopolios textiles y de cemento, que permitiera elevar el consumo de prendas de vestir de los sectores populares así como un programa de impulso a la industria de la construcción; d) avance decisivo de la reforma agraria; y e) ampliación del área estatal en el comercio exterior⁹.

Como parte de las reformas económicas emprendidas por Allende estaba la reestructuración de la economía en tres áreas de propiedad: social, mixta y privada. Dichas áreas se crearon con la finalidad de que el Estado se constituyera en el centro dinámico y planificador del desarrollo económico. Con esta reestructuración se pretendía rescatar los principales sectores del país que estaban bajo el dominio de las grandes empresas transnacionales y de los grandes monopolios nacionales, para que quedaran bajo el manejo de los trabajadores.

Los proyectos de ley a este respecto se presentaron hasta octubre de 1971. En dicho proyecto las áreas de propiedad social se incorporaron a las actividades que desempeñaba la sociedad en su conjunto, en donde la participación se concretó a las áreas administrativas que dependieran de él. De esta forma, se estaría integrando las empresas estatales, nacionales y extranjeras que serían

⁹ La Torre, Cabal Hugo, El pensamiento de Salvador Allende, Fondo de Cultura Económica. México 1974 p. 118.

expropiadas, en particular las ubicadas en los sectores primarios, financiero, industrial, de distribución y comercio exterior, y en todas aquellas actividades estratégicas, que contribuyeran al desarrollo nacional. En cuanto al área de propiedad mixta, al combinarse la participación del Estado y de las empresas particulares, se fomentaría la oportunidad para que las empresas privadas aprovecharan las ventajas de las empresas estatales.

Cabe señalar que no quedaba clara la participación del sector trabajador en las empresas¹⁰. De hecho, se presentaron problemas, pues ante el crecimiento de la productividad en algunas ramas industriales, los trabajadores reclamaban una mayor participación, lo que fue generando privilegios al interior del sector industrial. A pesar de ello, durante el breve periodo de la unidad popular, el rescate de las principales fuentes de riqueza de los chilenos fue para el beneficio de sus propios habitantes, lo que terminó siendo parte esencial del programa de gobierno de la unidad popular. El gobierno procedió a nacionalizar los sectores minero del cobre, del hierro y de salitre, además de las nacionalizaciones que se pretendían llevar a cabo en los sectores industriales. Decisión que quedó plasmada en la declaración del presidente Allende en su discurso de toma de protesta.

El Comité Económico de Ministros en 1973, resolvió que la economía chilena debía regirse por un plan económico nacional que tuviera una función orientadora para el sector privado, Plan de la Economía Nacional 1974. Este plan tenía como principal objetivo:

- a) Asegurar el mantenimiento de los altos niveles de empleo alcanzados en los primeros años.
- b) Consolidar la disponibilidad y el acceso equitativo de todos los productos estratégicos de consumo esencial. Asimismo, mejorar el ingreso de los

¹⁰ Conferencia de Prensa, Santiago de Chile, mayo 5 de 1971.

asalariados y de aquellos grupos rezagados por su condición económica. Corregir el deterioro del sector externo que se había tornado crítico debido a los altos volúmenes de importación de equipos y materias primas básicas.

c) Mejorar todos los niveles de dirección y organización de las empresas con la disciplina en el trabajo, para iniciar un vigoroso esfuerzo en la inversión dirigido a consolidar la reorientación y auge de la producción en beneficio de los trabajadores, para proporcionarles más oportunidades de empleo en el futuro.

1.3 Comportamiento sectorial 1970-1973.

La unidad popular puso bajo el control del Estado a casi todas las exportaciones, con el objeto de impedir la fuga de capitales nacionales. En este sentido, a los consorcios internacionales y a la gran empresa nacional se les controló en sus actividades de exportación e importación, quedando bajo la supervisión del Estado que era el único que poseía la facultad directa para importar volúmenes de productos, lo que ya se venía haciendo antes de la unidad popular, sólo que ahora de manera más estricta.

Sector externo.

Con respecto al tipo de cambio una vez que se determinó un nivel de precios internos, éste se fijó a un nivel que no afectará las utilidades de las empresas exportadoras. Para ello, se fijaron tipos de cambio por áreas de productos, materias primas, bienes de consumo, bienes de capital. De la misma forma, las importaciones eran evaluadas de acuerdo a las necesidades de la economía. El programa de la unidad popular se proponía la liquidación de los monopolios nacionales y el control de las grandes corporaciones internacionales, que no veían con muy buenos ojos el paso de Chile a la doctrina socialista¹¹. Esto tendría una gran repercusión en el ámbito mundial, ya que hasta entonces, sólo la ex Unidad

¹¹ Rodríguez, Felipe, Crítica de la unidad popular Chile 1970-1973, Fontamara. Barcelona 1975 p. 189.

Soviética, Corea del Norte y Cuba eran las únicas naciones que se enfrentaban al mundo capitalista.

La reacción de Estados Unidos no se hizo esperar, el 11 de junio de 1971, el gobierno estadounidense le declaraba la guerra económica a Chile; y en consecuencia, para agosto del mismo año, se suspendieron oficialmente todos los créditos y préstamos hacia este país. Estados Unidos argumentó que, si bien a futuro este tipo de medidas le beneficiarían a Chile, en lo inmediato no resolvería la crisis económica. A esto se sumaron las manipulaciones del mercado internacional del cobre, el obstruccionismo interno de la banca y la industria, y la presión de los desequilibrios económicos heredados.

En enero de 1972, Estados Unidos trata de bloquear la negociación de la deuda chilena con los países europeos, y para abril del mismo año, Allende declara el virtual bloqueo económico internacional que le fue impuesto por los grandes monopolios internacionales, anunciando que las maniobras mundiales sobre el precio del cobre han causado al país una pérdida de 200 millones de dólares en 1971. Allende denunció ante la Organización para las Naciones Unidas (ONU) las maniobras y el complot del monopolio americano en contra de Chile y el gobierno de la Unidad Popular. Chile pide la formación de un Tribunal Internacional para mediar las disputas con los Estados Unidos, el cual nunca se forma.

En marzo de 1973, después de observar la fuerza con la que la unidad popular gana las elecciones en el Congreso, los Estados Unidos adoptan una línea suave en las políticas de renegociación sobre la deuda. Cabe señalar que a principios de 1973, adoptó una línea dura, exigiendo la indemnización de las compañías americanas nacionalizadas.

En lo que respecta a las inversiones extranjeras, el gobierno no negó la participación de capitales extranjeros en la economía, por el contrario se buscaron

aportaciones que aumentaran la capacidad de formación de capitales que facilitarán la asimilación del progreso técnico.

Las políticas aplicadas al crédito externo y al pago creciente de la deuda, así como la menor presión internacional; llevaron al gobierno a renegociar su deuda externa, con lo cual se propició la adquisición del equipo necesario para cumplir sus planes y programas de desarrollo, para facilitar el pago de indemnización a las empresas ya nacionalizadas. Ello, también permitió atender la alta demanda de los sectores populares de la población.

La política de comercio externo de Allende se sustentó en una política económica internacional abierta a todos los países, manteniendo a su vez, una equidad para favorecer tanto la satisfacción de las necesidades chilenas como el equilibrio en su balanza de pagos¹². En diversas ocasiones, funcionarios del gobierno se pronunciaron por lograr una mayor equidad en el comercio exterior. Asimismo, se hizo hincapié en la necesidad de estrechar las relaciones económicas con todos los países del mundo, principalmente con los del Pacto Andino.¹³

Sector financiero.

Los principales objetivos de la unidad popular en torno a la política monetaria, bancaria y crediticia se centraban en la nacionalización del sector bancario tendiente a la reorientación de políticas monetarias y crediticias para alcanzar el desarrollo económico y social del país. Así, la banca y las compañías aseguradoras debían reorientar sus funciones hacia el funcionamiento de los planes y medidas sociales del gobierno. El presidente Allende confirmó y precisó estas medidas con un mensaje dirigido al país, en donde los elementos de la nueva política bancaria y crediticia fueron resumidos en: a) la reducción de la tasa

¹² Programa de la Unidad Popular, Santiago de Chile, diciembre 17 de 1969.

¹³ García, Rigoberto, Economía y política durante el gobierno militar en Chile 1973-1987. Fondo de Cultura Económica. México 1989 p. 106.

de interés; b) la redistribución del crédito, y c) la descentralización del crédito bancario.

Durante el primer año de gestión de Allende, el gobierno puso bajo su control 16 de los bancos que operaba en el país, que representan en conjunto, más del 90% del crédito. Respecto a la política monetaria el gobierno expidió una circular para regular la venta de divisas en el mercado nacional, en la que se establecían restricciones a las operaciones con divisas en varios casos.

Otra característica esencial de la política monetaria, consistió en el esfuerzo desarrollado para controlar la inflación, ya que la política de precios, contra la que se revelaron los empresarios, pretendía disminuir la tasa de ganancia por unidad producida. Lo que afectaba los ingresos de capital, pero que podría compensarse en la medida que aumentará la productividad. La negativa de los empresarios para aceptar el control de precios, aunado a la negativa del Congreso para autorizar el financiamiento del presupuesto, hizo que el gobierno de Allende aumentará el circulante para financiar el presupuesto de las empresas estatales, que presentaban ya un déficit creciente.¹⁴

Sector industrial.

Durante el primer año de gestión, se empezaron a dar pasos firmes en las nacionalizaciones de algunas industrias- De acuerdo con dicho proyecto, la propiedad de los yacimientos minerales del país; el Estado ejercería sobre ellos el dominio absoluto y exclusivo¹⁵. En cuanto a los planes y proyectos de nacionalización es necesario destacar que se dieron constantes y amplios debates en la Cámara de Senadores y de Diputados, pues el Congreso aprobó, en julio de 1971, la enmienda constitucional propuesta por el gobierno, aun cuando se

¹⁴ Cardoso, Eliana y Helwege, Ann, La economía latinoamericana, diversidad, tendencias y conflictos, Fondo de Cultura Económica. México 1973 p. 109.

¹⁵ Op. Cit., p. 101.

introdujeron algunas modificaciones. La enmienda hacía referencia fundamentalmente al cobre. Con relación a otros sectores, el presidente Allende colocó bajo control del Estado la explotación del salitre, la industria siderúrgica, el carbón, la industria del cemento y algunos de los grandes monopolios textiles así como el servicio telefónico.

La Corporación de Fomento de la Producción comenzó a planear la actividad industrial a efecto de que se crearan el Consejo Nacional y el Consejo Regional de Desarrollo, en los cuales participaron representantes de los trabajadores, empresarios y autoridades, cuyos objetivos básicos de corto y largo plazo, fueron:

- a) Lograr una estructura económica que fuera más eficiente y especializada, y que permitiera cambiar la situación caracterizada por una alta ineficiencias y dispersión industrial.
- b) Implementar un modelo de comercio orientado al desarrollo de la economía, apoyando selectivamente ciertas áreas de exportación prioritarias mediante una selección más estricta en la sustitución en las exportaciones.
- c) Lograr un alto conocimiento en cuanto al desarrollo de la tecnología, mediante el esfuerzo interno para seleccionar las tecnologías extranjeras y adoptarlas para el mejoramiento de las empresas.
- d) Contar con una estructura de oferta destinada a abastecer las grandes necesidades que se generan en la áreas alimenticia y de vivienda, moderando al mismo tiempo el crecimiento de la producción de bienes de consumo durable destinado a los grupos de más altos ingresos.
- e) Elevar la capacidad en la especialización de la mano de obra, que es un elemento indispensable para lograr un crecimiento. Buscando elevar la capacitación del personal que contribuía a optimizar los procesos de automatización de varias actividades del sector de la producción.

f) Consolida el desarrollo industrial como eje de la autoridad económica, que conserva los centros de decisión en el país, eliminado con ello, la influencia del capital extranjero en el sector industrial.

La mayor parte de las empresas industriales, mineras, agrícolas y de servicios existentes en el país se ajustarían a las disposiciones legales sobre la propiedad privada industrial y comercial; de tal forma que el Estado garantizaría las condiciones necesarias para asegurar a estas empresas la plena utilización de sus capacidades productivas y de generación de empleo. Sin embargo, las empresas modernas, a diferencia de las tradicionales, mostraron un descenso en las tasas de absorción del empleo, siendo que el nivel general de empleo industrial apenas era de un 10%.

En este contexto, se planteó que la industria pase a ser proveedora de empleo en particular en el sector. Las minorías dejaron ver que el sector artesanal de la industria contribuyó hasta en un 50% en la generación de empleo industrial. Esto reactivó a la economía, que se encontraba al borde del retroceso, debido al boicot de los monopolios nacionales y extranjeros.

No obstante, la industria experimentó sensibles reducciones, como consecuencia del reajuste que modificó la inserción de la economía chilena en el mercado internacional.¹⁶ De hecho, desde la perspectiva del mercado externo, fueron desaparecidos casi completamente; como la industria metalmecánica, los textiles y la industria automotriz. Esto explica que entre 1972 y 1977, la contribución de la actividad manufacturera en el PIB haya descendido de un 30.4% a un 22.2%. Pero para visualizar este fenómeno en términos más concretos en cuanto a su impacto político y social interno, bastaría con señalar que en los cuatro primeros años de aplicación del nuevo modelo económico el sector textil que daba trabajo a 150,000 personas redujo sus márgenes de ocupación a menos de 90,000 trabajadores.

¹⁶ Op. Cit., p. 208.

1.4. La reforma agraria.

La política de reforma agraria implementada por la unidad popular se fijó como objetivo una mejor distribución de la riqueza en el campo, para ello se consideraba necesaria la organización y movilización democrática de los campesinos¹⁷. Dicha reforma se basó en el impulso al sistema colectivo de tenencia y explotación de la tierra, lo que no impediría que cada familia tuviera derecho a poseer una casa y un huerto en una propiedad particular. Por otra parte, se reservaron diversas líneas de producción para el fomento intensivo de pequeños propietarios, que produjeran bajo el régimen privado de tenencia de la tierra.

Cabe señalar que la reforma agraria, como un mecanismo de distribución de la tierra, permite alentar las expectativas de una distribución de la tierra, pero no es suficiente para resolver los problemas de los campesinos, ni siquiera perfeccionando la vía institucional de la tenencia de la tierra. En este sentido, el gobierno chileno se fijó como meta proporcionar a todos los campesinos créditos, asistencia técnica y servicios de extensión agrícola suficientes para que contribuyeran al desarrollo de sus planes y programas de producción. Bajo esta concepción se realizó la expropiación de la tierra y de capital de trabajo de los grandes latifundios con el propósito de evitar el problema de capitalización por los antiguos dueños de esta forma se incorporarían al cultivo las tierras del Estado abandonadas o mal explotadas.¹⁸

En el programa de reforma agraria se incluía la estatización del abastecimiento agrícola, así como la disolución de los monopolios de comercialización e industrialización de los productos agrícolas, que eran administrados por el Estado,

¹⁷ En el sector agropecuario que Allende llamaba "el pan de Chile", la reforma continuó con la rapidez, que en 1971 se expropiaron más de dos millones de hectáreas.

¹⁸ Izquierdo, Alberto, Agricultura chilena: gobierno, economistas y empresarios, Fondo de Cultura Económica. México 1989 p. 208.

o bien por cooperativas que garantizaron el máximo beneficio al campesino¹⁹. Con la creación de empresas estatales se promovió la aplicación de tecnología moderna, así como la construcción de viviendas y centros de recreo para los campesinos. Este proyecto suponía la desaparición de latifundio y minifundio. Los argumentos planteados para liquidar la gran propiedad improductiva fueron la mala explotación y el abandono de la tierra. Se redujo el número de trabajadores a no más de 80 campesinos por hacienda. En cuanto al riego básico o su equivalente en suelos diferentes, la contrapartida de la división proponía la incorporación de 100,000 campesinos a la nueva forma de propiedad, las nuevas empresas estatales o agrícolas. del gobierno demócrata cristiano. El criterio propuesto se basó en el deseo de los campesinos de ser propietarios de las tierras que cultivaban. En el corto plazo, no resolvió la situación del campo chileno aunque en el largo plazo mantuvo vivas las expectativas de los campesinos sobre la tenencia de la tierra.

En este sentido, la reforma agraria demócrata cristiana venía a corroborar un hecho que ya se había observado durante la contienda electoral de 1964, a saber que se insistía mucho acerca de la aplicación de nueva tecnología, semillas, fertilizantes, etc, como medios de elevar la productividad en el agro, pero apenas si se hablaba del problema de la tenencia. Pasaron más de 2 años de que el gobierno presentara un proyecto concreto sobre reforma agraria. En los hechos, se da una transferencia de tierras hacia una nueva clase de propietarios, quedando olvidada la consolidación, de las relaciones de producción de los pequeños y medianos productores Esta situación agravó el desempleo en el campo, que sumado a la precaria situación de la fuerza de trabajo en las

¹⁹ En el sector agropecuario que Allende llamaba "el pan de Chile", la reforma continuó con rapidez ya que en 1971 se expropiaron más de 2 millones de hectáreas.

comunidades mapuches y en los minifundios, contribuyó con una cuota importante a la elevación del ejército de desempleados de la urbe.²⁰

Por su parte, la oligarquía rural que se localizaba en los negocios de intermediación, obteniendo altas ganancias sin los riesgos que implican los cultivos; se mantuvo a pesar de las críticas. De tal forma que, las bases de la negociación social se construyeron sobre el mantenimiento de las relaciones sociales de producción existentes. Así, a medida que la industrialización avanza, y la oferta de empleo en la economía urbana es menor, la presión del campesinado aumentó en términos relativos. De ahí se desprende que los términos de la negociación durante el periodo de Freí fueron transitorios, y de tal forma que aún no termina su periodo cuando se inicia una ola de tomas de predios y corridas de cercos en el sector mapuche indígena.²¹

Los mismos problemas se presentaron más tarde bajo la unidad popular, cuando, los políticos, desconociendo la lógica de dominación en el campo, plantean como primera prioridad política, los cambios en la tenencia. Difícilmente sobre estos últimos se podía tener un criterio diferente al empleado, cuando los mecanismos de participación de los trabajadores en el proceso seguían inculcados en el paternalismo y en algunos casos eran inexistentes.

Cualquier modificación profunda en los sistemas de tenencia es parte indisoluble de un proceso de cambio en las relaciones sociales de producción, pero dicho cambio no se opero con la mera sustitución del poseedor de la tierra ni con la destrucción o negación de la clase dominante en el campo. Para que el cambio se diera, debía darse las condiciones e infraestructura necesaria para que las relaciones de producción lograrían una nueva relación de clase. A partir de estas transformaciones se podrá operar el cambio en las relaciones sociales de

²⁰ Los mapuches son uno de los principales pueblos aborígenes de Chile, aunado a los rapa nui, aymará, comunidades atacameñas, comunidad colla del norte, comunidad alacalufe, comunidad yámana de los canales australes, conforman el diverso abanico de indígenas.

²¹ Op. Cit., p. 51.

producción del agro, sin embargo es probable que el control de la oligarquía terrateniente se mantenga en la intermediación. Cualquier modificación en los sistemas de tenencia y estructura de la propiedad agraria enfrentará la contraofensiva patronal en los procesos de comercialización, y pondrá en jaque la viabilidad política de las transformaciones sociales.

1.5. Distribución del ingreso y empleo.

En lo que se refiere a la redistribución del ingreso, las medidas que adoptó la unidad popular fueron destinadas a satisfacer las demandas de las grandes mayorías ampliando la producción de artículos de consumo popular, para garantizar la ocupación de todos los chilenos en la actividad económica. Se consideraba que con la generación de empleos era posible mejorar y ampliar el sistema de seguridad social, canalizando los recursos suficientes, así como la realización de un ambicioso programa de edificación de vivienda.

Esta política redistribución equitativa intentó modificar sustancialmente los tipos de consumo, haciendo llegar a las clases de menores ingresos productos que antes no consumían. Con este propósito se creó la canasta básica de bienes y servicios, que pretendía satisfacer las necesidades de consumo esencial de los trabajadores, combinando la política distributiva con la elevación de los salarios reales, con el objetivo de lograr equidad social.²² Cabe señalar que algunos comerciantes ante estas medidas respondieron con el acaparamiento de los bienes de consumo básico, lo que provocó la escasez de productos de la canasta básica.

²² Bastías, Alfredo, Chile 1970-1979 estrategia política y económica, empleo y migraciones, Alteraciones en el patrón de distribución del ingreso, Programa de Investigaciones Sociales sobre Población en América Latina. Chile 1983 pp. 14-15.

La distribución de los ingresos, que presentaba una alta concentración se constituyó en el patrón de referencia para la orientación de la totalidad de las medidas de política económica de 1973 (ver cuadro 3). Estas medidas fueron: la liberación de casi todos los precios de la economía; congelación de sueldos y salarios; aplicación de la base tributaria y liberalización del mercado de capitales; así como la liberación de los precios de bienes de consumo, que aunado a la congelación de las remuneraciones al trabajo provocó un efecto redistributivo inmediato, el cual se reforzaría dada la presión que provocaría el sistema de precios de los bienes y del dinero. Cabe recordar que ya durante el gobierno de Frei (1964-1970),²³ desaparecieron los sistemas preferenciales en las áreas crediticias, tributarias y arancelarias que favorecían el sector tradicional de la estructura productiva, así como por la reducción del consumo social vía gasto público, canalizado hacia la franja más pobre de la población en lo que se refiere a salud, educación, vivienda, etc. Todo parecía indicar que las únicas posibilidades de corregir la pobreza era el esfuerzo por adaptar la estructura de ingresos a los requerimientos del nuevo modelo de acumulación; quedando disminuida la capacidad de los mercados de bienes y factores. En otras palabras, serían los propios mecanismos del mercado lo que provocaría espontáneamente el efecto de distribuir los beneficios de crecimiento equitativamente y de acuerdo a la participación de los sujetos económicos en la generación de riqueza.

CUADRO 3
EL COEFICIENTE DE GINI: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO
1958-1974
(zona del gran Santiago)

Año	Ingreso personal		
	Población empleada	Fuerza de trabajo	Ingreso familiar
1958	0.512	0.577	0.466
1964	0.490	0.496	0.462
1970	0.526	0.571	0.501
1974	0.468	0.518	0.450

Fuente: Heskia, I., Distribución del Ingreso en el gran Santiago de Chile, Departamento de Economía. Universidad de Chile 1979.

Cox, Alejandra y Edwards, Sebastián, Monetarismo y liberalización: el experimento chileno, F.C.E. México 1992 p. 184.

²³ Ffrench, Ricardo, Políticas económicas en Chile 1952-1970, Nueva Universidad. Santiago de Chile 1973. p. 51.

Ninguna medida política o económica es neutra en materia de equidad social, a pesar de ello, es claro que existe un conjunto de políticas cuya utilización instrumental provoca una incidencia directa e inmediata sobre la participación de las personas o familias en el ingreso nacional.

El programa de distribución y abasto de alimentos se propuso asegurar que cada familia recibiera productos a precios oficiales en su lugar de residencia, por los canales vigentes de comercialización, ello exigía asegurar a las familias la disponibilidad nacional de estos productos básicos de consumo, por lo cual Allende consideró necesario someter al Congreso una iniciativa de ley al respecto, proyecto que fue obstaculizado por la oposición del Congreso. Para implementar esta estrategia se requerían recursos, una parte de los cuales debían ser aportados por el Estado; pero el modelo no fue capaz de financiar los requerimientos de inversión que demandaba la nueva estrategia de acumulación, la que dificultaba la estrategia de abastecimiento de productos básicos.

Con respecto al empleo cabe señalar que desde la década de los sesenta, ya se destacaban diferencias regionales, que permitían distinguir dos regiones: la región I. y la región metropolitana²⁴. La región I, es producto de las políticas poblacionales y económicas diferenciadas y enmarcadas por los planes regionales de desarrollo con propósitos estratégicos militares, por el hecho de tratarse de una zona limítrofe que se localiza en el extremo del país. En cambio, la región metropolitana, que se caracteriza por su potencialidad económica y la generación de empleo, responde a su calidad de centro hegemónico de la estructura productiva. Es un gran centro concentrador de la población, con las ventajas comparativas de que ambos fenómenos eran significativos en materia de abastecimiento de insumos y acceso a los mercados.²⁵

²⁴ Bastías, Alfredo, Chile 1970-1979 estrategia política económica, empleo y migraciones, Estructura productiva sectorial y regional, Programa de Investigaciones Sociales sobre la Población de América Latina. Santiago de Chile 1983 p. 148.

²⁵ Ídem. p. 60.

La apertura de intercambio comercial, hizo necesario crear condiciones para abrir mercados alternativos a unidades que conformaron la franja de la estructura productiva, en cuyo crecimiento y modernización se hiciera descansar la posibilidad de neutralizar los efectos recesivos inducidos por la caída de la demanda global²⁶. Dichos mercados no podían buscarse sino fuera del país, ello obligó a crear las condiciones necesarias para abrir la economía al comercio exterior lo que exigía un adecuado nivel tecnológico que operará con altos niveles de productividad para que se canalizara al mercado externo.

Ante esta situación y dada la hostilidad del Congreso, las políticas que la unidad popular pretendió implementar en materia de sueldos y salarios, previsión social, precios, empleo, gasto social y mercado de trabajo no dieron los resultados esperados ya que no se logró desaparecer la fuerte concentración de los ingresos.

El gobierno de Allende llegó repentinamente a su fin. Ese día las fuerzas armadas dieron un golpe de Estado, y los militares tomaron el poder en un momento en que el país estaba políticamente dividido y la economía en crisis. Con una inflación galopante, la manipulación de los precios cobraba fuerza; las actividades de los mercados y los salarios reales habían caído drásticamente; las condiciones económicas de la clase media habían sufrido graves daños. El sector externo estaba encarando una grave crisis, la producción y la inversión estaban en detrimento y las finanzas del gobierno se encontraban totalmente fuera de control.

La unidad popular definió su programa económico como antiimperialista, con el cual pretendía recuperar las riquezas básicas mediante la expropiación de las empresas estratégicas, y a su vez, controlar cuidadosamente las inversiones extranjeras que se hicieran en el país. La respuesta externa no se hizo esperar, al principio fue bloqueo invisible del exterior, que posteriormente terminaría en un sabotaje económico directo por parte de las grandes corporaciones

²⁶ Arancibia, Sergio, Chile exportaciones y sistema de dominación, p. 118.

multinacionales. El poder del capital internacional se hace presente, con lo que se va definiendo el carácter internacional que asumió el conflicto chileno. De la misma forma, en el ámbito nacional quedó claro que el proyecto sólo fue aceptado por la "clase obrera", y los grupos sociales mayoritarios, lo que explica la articulación conflictiva de lo nacional con el ámbito internacional.²⁷

De lo anterior, se desprende que en Chile el socialismo buscó recuperar lo "nacional" desde una perspectiva de clase. Sin embargo, quedó claro que en Chile como en América Latina, ámbito natural de la acción política internacional, faltó la unidad de las fuerzas revolucionarias y democráticas del continente capaces de enfrentar al imperialismo y a las grandes corporaciones transnacionales. Lo que era difícil que sucediera, pues era un desafío a la capacidad de dirección del movimiento popular en el continente; no obstante, la coyuntura de la época permitió que Chile desarrollará niveles importantes en la coordinación de las fuerzas revolucionarias latinoamericanas; aspecto fundamental que dio origen a los procesos de convergencia popular en distintas partes del mundo.

En este contexto, la causa del golpe de Estado comandado por Augusto Pinochet no debe buscarse en la inflación que padecía la economía chilena, ni en la escasez de productos básicos; mucho menos en las huelgas patronales, sino en la aplicación de la política económica y social adoptada por el gobierno de la unidad popular, lo que explica que la instauración de los militares en el poder requería un alto costo de represión. La Junta Militar como el centro de toma de decisiones económicas de la dictadura militar, se apresuro a nulificar y debilitar la política económica emprendida por la unidad popular. En particular, Allende había enfatizado la necesidad de mejorar la distribución del ingreso, el acaparamiento de productos básicos, que venía generando especulación e inflación galopante, lo cual alimentaba el círculo vicioso de incremento de salarios y precios.

²⁷ Op. Cit., p. 212.

CAPÍTULO II

LA DICTADURA MILITAR Y LA DESREGULACIÓN ECONÓMICA EN CHILE 1980-1990.

Durante el largo periodo de la dictadura militar 1973-1990, podemos distinguir dos etapas. La primera, que comprende 1973-1980, se caracterizó por el desmantelamiento de la estructura económica que se conformó durante el gobierno de Salvador Allende. En esta fase se aplicó una política antinflacionaria que dio resultados graduales en la disminución de la inflación, asimismo, se experimentó una leve recuperación económica que dejaba ver el carácter de las primeras reformas basadas en la desregulación económica. En efecto, se inicio el proceso de privatización de los bancos y empresas públicas, con lo que se evidenciaba la primacía del libre mercado; siendo la liberalización del sector financiero y externo las primeras medidas en esta dirección. El programa macroeconómico del régimen militar buscaba dirigir a la economía chilena hacia un crecimiento con desregulación y liberalización de las actividades económicas, en particular de los sectores exportadores que presentaran ventajas naturales.

La segunda etapa 1980-1990, se caracterizó por un acelerado crecimiento económico que se reflejó en un aumento del PIB del 9% en 1981, acompañado de una alta disponibilidad de bienes importados.²⁸

2.1. Chile ante las nuevas relaciones internacionales.

Durante el periodo de la Guerra Fría, Chile se mantuvo al lado del bloque occidental dirigido por Estados Unidos, alianza que influyó en su política exterior. Sin embargo, los gobiernos de la época fueron capaces de mantener una posición

²⁸ Manter, Gonzalo, y otros, Chile hacia el 2000, Nueva Sociedad. Venezuela p. 191.

independiente. El viraje internacional de la guerra fría facilitó el manejo de una estrategia exterior más autónoma por parte del gobierno chileno. En este contexto, la administración demócrata-cristiana de Eduardo Frei, estableció relaciones diplomáticas y consulares con la ex Unidad de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Checoslovaquia, Hungría, Bulgaria, Polonia y Rumania. El mejoramiento de las relaciones entre Chile y estos países socialistas condujo al intercambio de numerosas misiones comerciales y algunos convenios de cooperación. Durante la administración de Salvador Allende se intensificaron las relaciones con los países socialistas.

Para 1972, Chile había establecido relaciones diplomáticas y consulares con la República Popular de China, la República Democrática Alemana, Corea del Norte y Vietnam del Norte; asimismo restableció plenas relaciones con Cuba, las cuales habían sido suspendidas en cumplimiento del Acuerdo aprobado por la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA (Organización de Estados Americanos), que sí bien Chile no había respaldado consideró correcto acatar.

Chile reafirmaba su orientación independiente en el nuevo orden mundial, estableciendo o fortaleciendo relaciones con importantes países africanos como Zambia, Zaire, Nigeria y Argelia, y con potencias asiáticas como la India y Japón. También participó como miembro activo en diversas asociaciones internacionales como la de Países Exportadores de Cobre (CIPEC), el Pacto Andino y el Grupo de los Países no Alineados. En este contexto, Chile asumió un papel de líder en la articulación de una posición latinoamericana más o menos unificada frente a Estados Unidos, potencia que hasta entonces tendía a identificar sus propios intereses con los países latinoamericanos, con el propósito de inducir una reestructuración del sistema interamericano.

Pese a contar con escasos recursos económicos, una reducida población y una ubicación geográfica relativamente poco privilegiada, Chile ocupó un lugar

sobresaliente en los asuntos regionales y mundiales que le permitieron influir en la realidad internacional más allá de sus medios materiales, gracias a sus instituciones y procesos políticos democráticos. Su estilo moderado de diplomacia basado en la racionalidad jurídica y la existencia de un contexto externo de distensión, le facilitaron el establecimiento de relaciones y actitudes consideradas disfuncionales en el marco de la Guerra Fría.

Con el gobierno de la Junta Militar las relaciones exteriores marcaron un viraje en la política externa de Chile. La erosión de la antigua tradición democrática de Chile hizo que varios países suspendieran rápidamente sus relaciones con el gobierno chileno y/o redujeran el nivel de sus representaciones. Asimismo, el maltrato de los ciudadanos extranjeros y algunos diplomáticos en diversos incidentes de la Fuerzas Armadas, fue otro factor crítico en el temprano deterioro de las relaciones internacionales del nuevo gobierno, tal fue el caso de Suecia, Francia y Alemania. Esta situación afectó incluso a Estados Unidos, con quien en un principio las relaciones fueron cordiales debido a que el plan económico del gobierno militar coincidió con la orientación de la administración estadounidense de ese momento.

Durante los primeros años del régimen militar la situación de los refugiados extranjeros y de los asilados chilenos en distintas delegaciones diplomáticas constituyó la dimensión básica de las relaciones internacionales de Chile. Con posterioridad al golpe militar, 800 extranjeros, la mayoría con estatus de asilados políticos solicitaron la intervención de las Naciones Unidas y de la iglesia cristiana para que se involucraron en el proceso de exilio de ciudadanos chilenos. Según datos del Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME), que inició su primer programa especial para Chile en 1973, salieron ciudadanos chilenos por motivos políticos a 40 países.²⁹

²⁹ Alamillos, Antonio, Chile transición política y sociedad, Nueva Sociedad UNITAR/PROFAL. Venezuela 1998.

Esta situación condujo a que en marzo de 1974, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, formó un grupo de trabajo presidido por Ali Allana con el fin de examinar *in situ* la condición de los Derechos Humanos en Chile. Esta instancia fue transformada en relatoría especial un par de años más tarde, y se mantuvo hasta 1987. Al primer informe de carácter condenatorio del Grupo de Allana, le han seguido informes anuales igualmente negativos debido a que el régimen militar no realizaba acciones significativas que se reflejaran en un mejoramiento de la situación de los derechos humanos en el país (ver cuadro 1).

CUADRO 1
CHILE. DERECHOS HUMANOS. VOTOS CONDENATORIOS¹
(1974-1987)

Año	A favor	Por ciento	En contra	Por ciento	Abstenciones	Por ciento	Total
1974	90	72.6	8	6.4	26	21.0	124
1975	95	73.6	11	8.5	23	17.8	129
1976	95	71.9	23	9.1	25	18.9	132
1977	96	71.1	14	10.3	25	18.5	135
1978	96	68.1	7	4.9	38	26.9	141
1979	93	73.2	6	4.7	28	22.0	127
1980	95	66.9	8	5.6	39	27.4	142
1981	81	57.4	20	14.1	40	28.3	141
1982	85	59.4	17	11.8	41	28.6	143
1983	86	61.8	17	11.8	38	26.3	144
1984	93	64.5	11	7.6	40	27.7	144
1985	88	60.2	11	7.5	47	32.1	146
1986	94	62.2	5	3.3	52	34.4	151
1987	93	61.5	5	3.3	53	35.0	151

Fuente: (¹) registrados en la Organización de las Naciones Unidas (ONU):

El aislamiento político internacional chileno se dejó ver en la Asamblea General de la ONU de 1974, donde se aprobó por 90 votos a favor, 26 abstenciones y 8 en contra, la primera de las sucesivas resoluciones que hasta 1987 condenó a Chile por violaciones de los derechos humanos (ver cuadro 4). En este contexto, en 1974 el gobierno británico suspendió toda ayuda económica a Chile, declarando que abrigaba deseos de una pronta restauración de la democracia y del pleno respeto a los derechos humanos en este país. En ese mismo año, los restantes gobiernos europeos menos entusiastas que las administraciones de Nixon y Ford respecto al modelo chileno, redujeron progresivamente sus contactos con el

régimen militar y, en varias ocasiones forzaron al gobierno chileno a revocar medidas autoritarias.

Otra expresión del aislamiento es el bajo número de Jefes de Estado que visitaron el país en los 14 años que comprende el periodo de septiembre de 1973 a 1987, comparado con la tendencia histórica. Durante este periodo, Chile fue visitado sólo por 5 líderes sudamericanos, en tanto que los seis años de la administración de Frei llegaron al país 10 Jefes de Estado provenientes de diversos continentes. Además, Chile quedó reiteradamente fuera del itinerario latinoamericano de altas personalidades.

2.2. Desmantelamiento de la estructura socialista 1973-1975.

La Junta Militar implantó una política económica similar a la de los gobiernos anteriores a la unidad popular. Esto es, el patrón tradicional de desarrollo: disminución de la participación del Estado en las actividades económicas y la restauración de la libre operación de los mercados³⁰. En este marco los monopolios nacionales y extranjeros se reestructuraron originando un acelerado proceso de concentración de capitales y una profundización en la conformación de estructura oligopólicas en el sector industrial y financiero. Con la apertura comercial y financiera que la Junta Militar autorizó, grandes volúmenes de capitales externos fluyeron a la economía chilena. Esta era la estrategia económica fundamental del modelo militar para lograr la recuperación económica. Las críticas de la Junta Militar al régimen de la unidad popular se centraron en el excesivo proteccionismo estatal, reivindicando con ello el papel del mercado en la determinación del equilibrio global de la economía, quedando a la Junta Militar la responsabilidad únicamente de los sectores estratégicos.

³⁰ Barre, Raymond, Desarrollo Económico, Fondo de Cultura Económica. México 1962 p. 58

Desde el principio, la Junta Militar sólo mantuvo el interés en los grandes proyectos industriales; sin embargo, con el tiempo, dejaría que el capital extranjero los tomara. El Estado deja de ser la punta de lanza del desarrollo de los nuevos proyectos y por el contrario su papel económico se redujo a asegurar elevados excedentes a las empresas mediante el control salarial. En tanto que en lo político, se abocó a lograr mediante la represión, la supuesta tranquilidad social. En el corto plazo, la política económica de la Junta Militar se proponía restablecer el equilibrio entre la demanda de bienes disponibles en el mercado interno; asegurar el crecimiento de todas las actividades productivas del mercado; y el control del sistema de precios, pues la inflación había alcanzado un crecimiento de un 600%.³¹

Una vez logrados los objetivos anteriores, en el mediano plazo se proponían reorientar las expectativas de los productores en el sentido de las exigencias económicas del mercado mundial. Para lograr estos objetivos, la Junta Militar se propuso el restablecimiento a sus antiguos dueños de la "normalidad", entendiéndolo por ello una rígida disciplina social y la entrega de parte importante de las empresas expropiadas.

Es evidente que la violencia y represión utilizada por la dictadura militar fue fundamental en el logro de algunas metas económicas, tales como: el control de precios vía control salarial; el saneamiento de las finanzas públicas, mediante la restricción monetaria y el superávit del sector externo, a través de la reprivatización jugó un papel central, en el proceso de liberalización comercial. Los avances logrados por el gobierno de Allende, respecto a la disolución de latifundios, así como del control de los monopolios nacionales y extranjeros, que quedaron en resguardo del Estado, con la dictadura se erosionaron. Se logró que 1,200 predios que no tenían su trámite concluido de expropiación fueran devueltos

³¹ León, Samuel y Bermúdez, Lilia, La Prensa internacional y el golpe de estado chileno Tomo II, Chile: el golpe de Estado y el viraje económico de la Junta Militar, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. México 1976 p. 271.

a sus antiguos dueños. En cuanto a los monopolios nacionales e internacionales fueron aplicados los mismos criterios militares, en el sentido de devolverlos a sus antiguos dueños. En el caso de las empresas extranjeras expropiadas, se renegoció el pago de las minas, con ello se abrían las puertas del país para que los inversionistas extranjeros intervinieran con sus capitales en la reconstrucción nacional.

En cuanto a los derechos de los trabajadores, la dictadura se propuso derogar las leyes que otorgaban protección a este sector, bajo la premisa de la eficiencia. Así, se anuló la acción de los sindicatos, de manera que se vieran impedidos de intervenir en la toma de decisiones y en el manejo de la política que afecta a este sector.

Durante el gobierno de Allende el sistema de precios y tarifas del país, se determinaron de acuerdo al nivel de competencia de la industria nacional, cuyos costos seguían siendo superiores a las de las empresas extranjeras. Ello, de alguna manera reactivó el proteccionismo. Para resolver esta situación la Junta Militar declaró que en un plazo de tres años, todas las prohibiciones para importar serían derogadas, y que las tarifas fueran sensiblemente rebajadas con el objeto de que la industria nacional compitiera con la extranjera en iguales condiciones.³² Con estos argumentos no sólo se justificaba la instalación de la represión económica, sino que se mantuvo la política salarial de control férreo sobre los incrementos de los mismos. Para 1974 los sueldos y salarios no observaron incrementos significativos; en tanto que los precios subieron más de 6 veces en términos oficiales y, más de 9 veces en términos efectivos. En síntesis, la aplicación de esta política significó la reducción en 20% del ingreso real, de acuerdo al índice de precios al consumidor oficial.

³² Forman la Junta militar el Gral. Augusto Pinochet Ugarte, el Almirante José Toribio Merino Castro, el Gral. de Aviación Gustavo Leigh Guzmán y el Gral. de Carabineros César Mendoza Durán; todos ellos comandantes en jefe de sus respectivas ramas de las fuerzas armadas.

La Junta Militar no elaboró una política completa y congruente en materia económica. Por las declaraciones de algunos de sus representantes, y el establecimiento de medidas tendientes a desconocer y anular los logros obtenidos durante la administración del presidente Allende, en realidad lo que se planteaba era el regreso a la situación anterior, caracterizada por el predominio del capital extranjero y la creciente concentración del ingreso.

El proceso de redistribución regresiva se profundizaría hacia 1975, debido a la crisis económica internacional y a la decisión del gobierno de la Junta Militar de continuar con las medidas restrictivas en el ámbito fiscal, monetario y salarial, con el propósito de contraer violentamente el ritmo inflacionario. Sus efectos se dejaron sentir de manera más grave sobre los ingresos más bajos.

A pesar de la ausencia de un plan de desarrollo económico, se puede afirmar que la Junta Militar tenía claro que el crecimiento económico se lograría mediante la apertura a la inversión extranjera, para lo cual dio todas las facilidades a los capitales extranjeros que desearan establecerse en el país.³³ Para ello, el gobierno militar dictó un decreto ley que estableció la suspensión transitoria de todas las normas, cualesquiera que fuese su naturaleza y origen, relativas a determinación o reajustes de sueldos y salarios, asignaciones, beneficios, regalías y remuneraciones. También quedaron suspendidas las normas tanto para el sector público y privado, los mecanismos de reajuste de remuneraciones mínimas, tales como los sueldos vitales, salario mínimo de obreros y otros pagos de la misma naturaleza.

Los créditos externos procedentes de Estados Unidos, que durante el gobierno de Allende estuvieron totalmente restringidos, empezaron a fluir, el Departamento de

³³ Foxley, Alejandro, Experimentos neoliberales en América Latina, Fondo de Cultura Económica. México 1988 p. 62.

Agricultura de ese país anuncio un paquete de financiamiento a la agricultura chilena por 24 millones de dólares para la compra de trigo.

Finalmente, la Junta declaró que devolvería la inmensa mayoría de las industrias por la administración de Allende, dicha devolución se haría mediante la firma un convenio por el cual el Estado reservaba en derecho de supervisión; lo que al mismo tiempo provocaría una nueva ola en el alza de precios, que fue de un 35 a un 1000%. En poco más de un mes, la Junta había echado por tierra los esfuerzos de 3 años del gobierno del presidente Allende y la unidad popular.

2.3. Desequilibrio y ajuste en la economía 1976-1980.

Las recomendaciones del Banco Mundial fueron adoptadas por la Junta Militar, en materia de inflación. Dicho programa se basaba en una política de ajuste y estabilización que planteaba la necesidad de reducir la inflación en un año. Esta reducción se basaría en la disminución de los gastos del gobierno, en el año en un 15 en términos reales en su componente interno y en un 25%; en su componente importado; el aumento al impuesto sobre la renta fue de un 10%; y una reducción del aparato público, que ya había comenzado desde 1974.³⁴ Paralelamente, se aplicaría una política monetaria estricta. Estas medidas provocaron una baja en la demanda agregada, que dejó un alto costo social, al priorizar el equilibrio en los agregados macroeconómicos, en detrimento de los niveles de bienestar de la población.

Como toda política de ajuste la política fiscal restrictiva jugó un papel fundamental en el logro de los objetivos antiinflacionarios de 1976. En efecto, en 1975 se implementó una reforma tributaria masiva, tendiente a alcanzar un aumento en los ingresos fiscales, y una disminución en las distorsiones en la eficiencia

³⁴ En la práctica los gastos totales cayeron en 27% en términos reales en 1975, reduciéndose a la mitad la inversión pública. Op. Cit., p. 53.

productiva³⁵. Se sustituyó el impuesto sobre las ventas, se incrementó en un 25% el IVA, y se eliminaron todos los subsidios. Así, el aumento de los ingresos fiscales, aunado a la reducción del gasto del gobierno, permitieron una rápida disminución del déficit fiscal, que pasó de un 10% en 1974 a un 6% en 1975. Estos resultados en el corto plazo, fueron vistos como un éxito de la Junta Militar, pues por primera vez en la historia de Chile, se registraba un superávit fiscal, mismo que se prologaría durante 10 años más.

El control monetario que se aplicó durante el periodo 1973-1975, fue un factor determinante en el control de la inflación, ya que el Banco Central implementó una política monetaria restrictiva tendiente a controlar el crecimiento del circulante y del crédito interno. Prevalció la visión monetarista ortodoxa, que considera que la creación del dinero para financiar el déficit fiscal era la causa de la inflación.

En este sentido, no se consideró que el tipo de cambio se había convertido en un mecanismo de transmisión de la política monetaria, que alimentaba el crecimiento de los precios. Por el contrario, se continuó ajustando periódicamente la tasa de cambio nominal a la tasa registrada por la inflación rezagada en tanto continuará el aumento en los precios. Esta política respondió al deseo de mantener un tipo de cambio real estable, que a su vez alentara a las importaciones y ayudara al proceso de ajuste, en combinación con la reducción de los aranceles de importación.

En cuanto a la política de salarios se tuvo la necesidad de actuar con prudencia, ya que en 1975 los salarios reales registraron un incremento del 6%, debido a la convocatoria de sacrificio que hiciera el responsable del Banco Mundial, que para el caso chileno proponía ajustes periódicos en los salarios basados en los índices inflacionarios.

³⁵ De octubre de 1973 a abril de 1975, la Junta Militar aplicó un programa de estabilización cuyas metas fueron parcialmente logradas, salvo en lo que respecta a la inflación que en 1974 registró una tasa del 370%.

Los efectos del programa de ajuste tuvieron resultados inmediatos, pues la inflación descendió hasta el 69% en el segundo trimestre de 1975, y a 26%, en el cuarto trimestre³⁶. Sin embargo, esto trajo consigo una recesión que provocó la caída en el nivel de actividad económica, de tal manera que el PIB se redujo en un 29%, elevando por consiguiente la tasa de desempleo en un 20%.³⁷ Por su parte a la disminución del superávit fiscal aunado a la baja de crecimiento del circulante, alimentaron las expectativas inflacionarias

En el sector financiero el tipo de cambio se convirtió en un elemento importante en el proceso de formación de las expectativas inflacionarias, ya que a partir de 1976, la rápida acumulación de reservas internacionales se convirtió en una fuente importante de generación de dinero.

En lo relativo a salarios, la primera medida tomada fue el congelamiento paulatino de éstos, y sólo fueron reajustados parcialmente, en tanto que los precios se dispararon en el mercado liberalizado. Esto último, fue considerado por el gobierno militar como un factor positivo para estimular en el corto plazo el crecimiento económico. Al principio esta medida facilitó la acumulación del capital, sobre la base de la sobre explotación de la fuerza de trabajo pero en mediano plazo, ello no se tradujo en un crecimiento económico estable y sostenido, pues en lo social se impone un programa de austeridad y en lo económico la inversión nacional y los capitales extranjeros se conceniran en unas cuantas ramas industriales, las más dinámicas.

En la implementación de la nueva política de liberalización y desregulación económica, una de las medidas inmediatas que puso en marcha el régimen militar fue el cambio del papel asignado a los agentes económicos chilenos, siendo el Estado el que experimentó el cambio más radical, al disminuir gradualmente su

³⁶ Op. Cit., p. 97.

³⁷ Vergara Pilar, Auge y caída del neoliberalismo en Chile Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Serie libros FLACSO). Chile 1985 p. 177.

participación mediante la reducción del gasto público y una menor presencia en las actividades económicas; se implementó una política de privatización de las empresas pública de las 507 empresas que formaban parte del sector público en 1973 sólo 15 se conservaron en la esfera pública. Con estas medidas, el papel del Estado es la promoción del desarrollo económico, que hasta ese entonces había sido una característica notable del Estado chileno desde la creación de la Corporación de Fomento de la Producción en 1939, quedaba en manos del sector privado y por ende, del mercado.³⁸

La participación del Estado se redujo a aquellas actividades consideradas estratégicas, desde el punto de vista de la seguridad nacional y en aquellas en las que el sector privado se mostró incapaz de absorber. Como parte de este proceso de privatización los activos industriales estatales se remataron a precios muy por debajo de su valor real, en condiciones de venta muy ventajosas para sus compradores por su forma de pago y con mínimas cuotas de contado. Se desaprovechó la posibilidad de utilizar la venta para equilibrar el presupuesto fiscal, ya sea vendiéndolas en mejores condiciones o reteniéndolas e implementando las medidas correspondientes para hacerlas rentables y generadoras de utilidades. De un total de 259 empresas requisitadas hasta 1973, 202 fueron devueltas a sus propietarios durante 1974; en este último año, durante este año se consolida gran parte del traspaso de activos.³⁹

En cuanto a la reforma agraria, no sólo se detiene sino que se revierte al restituirles a los antiguos dueños las tierras que habían sido expropiadas, dejando en libertad al capital privado, tanto nacional como extranjero para invertir en este sector. Para 1979, el 30% de la tierra expropiada había sido devuelta a sus antiguos dueños, y un 35% reasignada en parcelas individuales a los beneficiarios de la reforma agraria. Asimismo, se liberaliza el sector externo, mediante la eliminación de las restricciones que afectaban las remesas de utilidades al

³⁸ Mayra, Luis, Los tres Chile de la segunda mitad del siglo XX, LOM. Santiago de Chile 1998, p. 12.

³⁹ Op. Cit., p. 35.

exterior. Además, el tope de endeudamiento en que podía incurrir el sector privado con fuentes externas, durante este periodo fue en aumento.

De la misma forma se actuó en el sector financiero, al excluirse al Estado del proceso de intermediación financiera. Se eliminó una buena parte de los instrumentos y mecanismos mediante los cuales el Estado participaba y se privatizaron algunas instituciones financieras públicas a excepción del Banco Nacional de Chile. Además, se crearon las condiciones para el surgimiento y desarrollo de un mercado financiero al margen de las instituciones oficiales del sistema bancario. El auge del mercado de capitales, al ser controlado por los sectores de mayor poder económico, determinó la asignación de los recursos financieros.

Por último, en la liberación de la actividad comercial, el Estado sólo participaría como regulador, ya que su acción quedaba reducido sustancialmente con la eliminación de las barreras a la importación.

2.4. Estabilización, auge y crisis 1980-1990.

El proceso de liberalización comercial y financiera, condujo a un incremento significativo del PIB. Durante el periodo 1977-1980, se alcanzaron tasas de extraordinariamente altas, que en promedio fueron de un 8.5%, lo que llevó a denominar a este periodo como el milagro chileno (ver cuadro 2), en un contexto, latinoamericano sombrío en particular por la grave situación de Argentina (ver cuadro 3).

CUADRO 2
CHILE. INDICADORES MACROECONÓMICOS
1979-1990

(Tasas de crecimiento)

Año	Tasa de devaluación	Crecim. Real del PIB	Tasa de Desempleo ¹	Tasa de Inflación
1979	14.9	7.10	17.3	38.0 %
1980	0.0	7.70	17.2	31.2
1981	0.0	6.70	15.6	9.9
1982	88.3	-1340	27.0	20.7
1983	19.2	-0.8	31.0	23.1
1984	24.9	6.3	22.2	19.8
1985	63.3	2.5	18.8	30.7
1986	19.9	5.6	16.3	19.5
1987	13.7	5.8	7.9	19.9
1988	11.9	7.4	6.3	14.6
1989	19.8	10.0	5.3	16.1
1990	13.5	2.1	5.6	26.5

Fuente: Banco Central de Chile (diciembre a diciembre de cada año), Cox Alejandra y Cox Edwards Sebastián 1992, y FMI
(¹) Con la medida emergente contra el desempleo se introduce el Plan de Empleo Mínimo (PEM) y el Programa Ocupacional para Jefes de Hogar (POJH), Estadísticas Financiera Internacionales. (Anuario 1993).

CUADRO 3
AMÉRICA LATINA. INDICADORES MACROECONÓMICOS
1974-1989

(Porcentaje anual)

Periodo	Argentina		Chile		Uruguay	
	Crecimiento	Inflación	Crecimiento	Inflación	Crecimiento	Inflación
1974	4.4	23	-0.7	498	3.1	77
1975	-2.5	183	-14.4	379	5.6	81
1976	-2.1	443	1.8	233	3.5	51
1977	4.7	176	8.0	114	0.7	58
1978	-5.0	176	6.4	51	4.6	45
1979	5.4	160	6.5	33	5.5	67
1980	-0.5	101	6.0	35	5.1	64
1981	-7.4	105	3.9	20	1.2	34
1982	-6.8	210	-14.5	20	-10.6	20
1983	1.2	434	-4.1	24	-6.6	52
1984-1989 promedio	-1.5	1100	4.1	20	1.8	73

Fuentes: Ramos Joseph, *Neoliberal Economics in the Southern Cone of Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986 y CELAC, Preliminary Overview, 1991

Para 1980, Chile se había convertido en una economía abierta, que mediante la sobrevaluación del tipo de cambio había logrado elevar sus exportaciones (ver

cuadro 4). En este año se introdujo la tasa de devaluación preanunciada como principal medida antinflacionaria, mecanismo que sería adoptado posteriormente por otros países latinoamericanos, como México. Ante este dinamismo de la economía chilena, los teóricos monetaristas como Milton Friedman, pronosticaban que Chile se convertiría en el “milagro económico de la década de los ochenta”, y aún más, en los círculos financieros internacionales se presumían los logros de la economía chilena, lo que se explica por las altas ganancias que los bancos internacionales obtenían mediante la colocación de instrumentos financieros en el mercado chileno.

CUADRO 4
INDICADORES DEL SECTOR EXTERNO
1982-1990
(millones de dólares)

Año	Exportaciones	Importaciones	Balanza Comercial	Balanza en Cuenta Corriente
1982	3,706.00	3,643.00	63.00	-2,304.00
1983	3,831.00	2,845.00	986.00	-1,117.00
1984	3,650.00	3,288.00	362.00	-2,111.00
1985	3,804.00	2,920.00	884.00	-1,413.00
1986	4,191.00	3,099.00	1,092.00	-1,191.00
1987	5,303.00	3,994.00	1,309.00	-735.00
1988	7,054.00	4,844.00	2,210.00	-231.00
1989	8,078.00	6,595.00	1,483.00	-690.00
1990	8,373.00	7,089.00	1,284.00	-485.00

Fuente: FMI Estadísticas Financieras Internacionales de julio de 2000

A pesar de estos logros económicos, el proyecto de recomposición del gobierno militar estaba fracasando en su intento de articular al Estado y la sociedad en una nueva correlación de fuerzas sociales, tanto a nivel nacional como internacional. En la medida que la racionalidad del régimen militar se centró en la estabilización de las transformaciones socioeconómicas, los fenómenos sociales acallados por la fuerza del ejército, empezaban a resurgir.

2.4.1. Liberalización comercial y desequilibrio externo 1978-1984.

Durante el periodo 1978-1982, el comportamiento sectorial de la economía chilena presentaba fuertes desigualdades, que según la Junta Militar se debían a las políticas populistas de subsidios, créditos con tasas de interés negativas que habían generado una estructura productiva anti-exportadora.⁴⁰ Por ello, era necesario reorientar la planta productiva hacia la demanda externa, para lo cual se aplicaron las primeras medidas tendientes a liberalizar el sector externo, tales como la devolución de impuestos por exportación, baja de aranceles efectivos y estabilización del tipo de cambio real. A pesar de estas medidas, la inversión no respondían, de tal forma que el destino de la producción continuó siendo el mercado interno, con un bajo crecimiento en las exportaciones e inversiones, situación que afectó la capacidad importadora y la incorporación de tecnologías modernas. Se argumentaba que el alto proteccionismo prevaleciente, y en menor medida la sobrevaluación del tipo de cambio, originaban esta situación.

Así, con el propósito de consolidar el sector exportador, se eliminan los depósitos previos, se amplía la desgravación arancelaria, se devalúa la tasa de cambio real, se liberan la mayoría de los precios internos; se aumentan los créditos y subsidios especiales a las exportaciones, se liberan de impuestos a la importación de insumos industriales y bienes de capital; se flexibiliza la compra y venta de divisas y promocionan zonas francas; y Chile se retira del Pacto Andino.

La apertura comercial fue aprovechada con altas ventajas por los sectores manufactureros monopólicos y oligopolios; en tanto que el sector agrícola se vio severamente afectado. En la misma situación se encontraron algunas empresas pequeñas y medianas sucumbieron ante la entrada masiva de importaciones. En ambos casos, las políticas para disminuir la inflación, al encarecer los costos de producción, provocaron efectos descapitalizadores (ver cuadro 5).

⁴⁰ Op. Cit., p. 52.

CUADRO 5
AMÉRICA LATINA. LIBERALIZACIÓN COMERCIAL

Bolivia	Reemplazo de un sistema complejo y sumamente protector por una sola tarifa uniforme de 20% en 1985, después de reducida gradualmente a 10 por ciento.
Chile	Liberalización del comercio en los setenta, las tarifas aumentaron a 35% como respuesta a la crisis de 1982, pero después se redujeron por etapas a 15%.
Perú	Sistema de tipo de cambio múltiple utilizado para dar un alto nivel de protección. Muchos permisos de importación.
Argentina	Liberalización en 1976 y 198, seguida por una nueva protección. Intento de liberalizar desde 1987. Aranceles reducidos a un máximo de 40% en 1989.
Brasil	Racionalización de la estructura arancelaria y reducción de las tasas arancelarias en 1988. licencias a las importaciones casi universales para 1989. Supresión de la restricción cuantitativa en 1990. Intento de reducir todos los aranceles a 10% para 1994.
México	Licencia a la importaciones casi mundial en 1982 y aún cubría 92% de la producción para 1985, pero fue abolida para 1989. Asimismo reducción gradual pero rápida de los aranceles.
Colombia	Liberalización de importaciones gradual y renuente, invirtiendo el aumento en protección en 1980-1984. Están en discusión las propuestas de reducir las licencias.
Venezuela	En 1989 se inició una radical liberalización de las importaciones. Se abolieron las prohibiciones más importantes y se redujeron los aranceles a un máximo de 80%.
Costa Rica	En 1986 los países del Mercado Común Centroamericano racionalizaron su régimen de comercio común, convirtiendo aranceles específicos ad valorem, y redujeron el arancel externo medio de 53 a 26%. En 1987, (sólo) Costa Rica redujo su arancel externo promedio a 16%.

Fuente: Williamson, The Progress of Policy Reform in Latin America, Washington, Institute for International Economics, 1990.

En este sentido, fue evidente la decisión de la Junta Militar de hacer uso del tipo de cambio para lograr la estabilización de la economía. Durante el periodo 1958-1962, el manejo del tipo de cambio fue discrecional, evitando perjudicar a los productores agropecuarios. Con la liberalización comercial, la nivelación de los precios internos los del mercado internacional significó una reducción drástica en los precios relativos para una serie de cultivos: los precios de los cereales, en términos reales cayeron en más de 20% entre 1979-1982, como consecuencia de la sobrévaluación del tipo de cambio, pues éste permaneció fijo a pesar de que entre 1979-1982 se observó una inflación acumulada de 140.9%.

Los primeros resultados positivos en el incremento de las exportaciones se vieron estimulados en un principio, no sólo por las políticas antes mencionadas, sino también por la maduración de una serie de proyectos (frutícolas, forestales, de papel, celulosa y pesca) que se iniciaron en las administraciones de Frei y Allende, así como por la amplia capacidad ociosa que se fue originando con el "programa

antiinflacionario” que se puso en marcha. Todo esto permitió que se dieran ajustes graduales en estas ramas, que explican el crecimiento de las exportaciones manufactureras durante casi todo el periodo 1978-1982 (ver cuadro 6).

CUADRO 6
CHILE. EXPORTACIONES
1978-1982
(millones de dólares de cada año)

Año	Exportaciones
1978	2,460
1979	3,835
1980	4,706
1981	3,960
1982	3,645

* Preliminar

García, Rigoberto, Economía y política durante el gobierno militar en Chile 1973-1987, Fondo de Cultura Económica. México 1989 p. 98.

Cabe hacer algunas distinciones en ciclo exportador. Primero, la etapa fácil de exportaciones que va de 1974 a 1980, que permitió un crecimiento promedio anual de 41.5% de las exportaciones manufactureras. La etapa de estancamiento exportador, que se dio durante 1981-1984, implicó tasas de crecimiento promedio anual negativas. Por último, la etapa posterior a 1984, que puede ser estimada como de recuperación exportadora, las exportaciones crecen y se diversifican, siendo las exportaciones industriales las más dinámicas. El mayor auge se da en las ramas, que desde los años setenta venían realizando los mayores volúmenes de exportaciones industriales; es decir, alimentos, madera, papel, celulosa, químicos y derivados del petróleo, así como la metálica básica⁴¹. En particular, este fortalecimiento de las ramas tradicionales de exportación se explica por la explosiva expansión de las exportaciones de harina de pescado, celulosa y pino entre otros. El caso del sector pesquero fue uno de los más beneficiados por los estímulos a la exportación, situación que fue aprovechada para destinar la producción de harina de pescado al mercado internacional (ver cuadro 7).

⁴¹ Buchi, Hernán, Programa macroeconómico de Chile y su financiamiento, Boletín del Banco Central de Chile, junio de 1985, p. 116.

CUADRO 7
CHILE. EXPORTACIONES PESQUERAS
1980-1984
(miles de toneladas)

Periodo	Pescado para consumo fresco	Pescado para la industria	Mariscos
1980	75	2,625	117
1981	149	3,142	102
1982	64	3,513	96
1983	55	3,797	126
1984	51	4,309	136

Fuente: Banco Central de Chile, Boletín Mensual, junio de 1983, Santiago.

El nuevo modelo exportador, margina a la pequeña y mediana empresa, no sólo por los diferenciales en precios, sino también por el uso de estrategias comerciales y de mercadotecnia que implementaron las grandes empresas exportadoras. Por otro lado, no se da un cambio radical en la estructura de las exportaciones, pues ésta sigue dominada por las de origen agropecuario y minero, sectores que tienen muy bajos niveles de transformación, y están controlados por unas cuantas empresas. Además, este auge dependió de las políticas de estímulos aplicadas en el proceso de apertura comercial y financiamiento, así como de la coyuntura de alta demanda de los países industrializados. Todos estos factores contribuyeron a que las exportaciones tradicionales, que no generaban ventajas competitivas crecieran; pero conforme el mercado internacional se estabilizaba, el sector mostró problemas en la colocación de su producción, ya que el mercado internacional demandaba productos con un alto valor agregado, predominando los servicios, bienes intermedios y de capital (ver cuadro 8).

Durante el periodo 1975-1978, las importaciones que más destacaron fueron las manufactureras; que crecieron a un ritmo mayor que las exportaciones industriales. En efecto, las importaciones superaron las exportaciones industriales entre 3 y 4 veces durante todo el periodo 1975-1978, lo que refleja el efecto de las políticas de liberalización comercial, tales como la disminución de aranceles, liberalización de precios, y facilidades a las empresas para acceder al crédito externo, así como las reformas cualitativa y cuantitativamente que modificaron la

estructura de la demanda y la organización de las empresas manufactureras nacionales.

Para el periodo 1974-1977, esta expansión en las importaciones se vio afectada por los programas antiinflacionarios que se implementaron en 1975, con graves efectos recesivos en la actividad económica, y por ende, en las importaciones, que presentaron una disminución. Pero, desde 1978 y hasta 1981, como parte del proceso de liberalización comercial, las importaciones muestran una tendencia al alza, llegando a un 10% hacia 1979. En dicho "boom" el acceso al crédito externo y las bajas tasas de interés jugaron un papel fundamental.⁴²

Para 1982 se observa, una caída en las importaciones debido a los desajustes económicos que se fueron desencadenando, provocados en parte por la insistencia en mantener una tasa de cambio fija y por la deuda externa, así como por la limitación de los créditos externos. Esta situación condujo a la economía chilena a ajustar su política cambiaria para reducir las importaciones de bienes de consumo y aumentar la ponderación de bienes intermedios y de capital dentro del total de las importaciones. En este sentido, la liberalización comercial, que redujo sustancialmente las barreras a la importación, y el sistema de devaluaciones preanunciado produjeron efectos importantes sobre la inflación. Las expectativas

⁴² Valenzuela, Arturo, El quiebre de la democracia en Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Santiago de Chile 1998 p. 40.

CUADRO 8
CHILE. PRINCIPALES EXPORTACIONES

Superficie de Frutales	Año	Superficie plantada
Superficie Forestal plantada anualmente	1982	92,915 Hás.
	1983	97,840 Hás.
	1984	103,000 Hás.
	1985	108,120 Hás.
	1982	
	1983	68,633 Hás.
	1984	76,631 Hás.
	1985	98,828 Hás.
Producción Pesquera	Año	Captura
Producción Industrial Pesquera	1982	3,846 millones de toneladas
	1983	4,168 millones de toneladas
	1984	4,674 millones de toneladas
	1985	5,110 millones de toneladas
Harina de Pescado	1982	1,024 miles de toneladas
	1983	971 miles de toneladas
	1984	1.123 miles de toneladas
	1985	1,420 miles de toneladas
Cobre	1982	795.8 miles de toneladas
	1983	827.7 miles de toneladas
	1984	1,022.7 miles de toneladas
	1985	1,165.6 miles de toneladas
Plata	1982	1,255,101 Toneladas
	1983	1,255,374 Toneladas
	1984	1,307,526 Toneladas
	1985	1,374,000 Toneladas
Celulosa	1982	382,188 kilos
	1983	468,276 kilos
	1984	490,866 kilos
	1985	505,000 kilos
Celulosa	1982	542.4 miles de toneladas
	1983	637.8 miles de toneladas
	1984	659.6 miles de toneladas
	1985	665.2 miles de toneladas

Banco Central de Chile Boletín Mensual, Santiago de Chile 1985.

antinflacionarias se mantuvieron estables, pues se tenía la confianza de que el gobierno mantendría el tipo de cambio fijo, contemplado en la Ley de un sólo precio. Lo que hacía suponer que la inflación convergería rápidamente al nivel de inflación mundial más la tasa de devaluación del peso.⁴³

Con respecto al bajo dinamismo de la inversión extranjera directa (IED) que se observó durante este periodo, éste fue compensado por los flujos de capital externos en cartera, reflejo del exceso de liquidez de la banca privada internacional. Dichos flujos contribuyeron a ampliar la apertura de la economía al capital financiero internacional, situación que fue enfrentada con una política monetaria restrictiva.

Otras de las medidas importantes que se implementaron en este periodo fueron las modificaciones a la Ley de Cambios Internacionales, que autoriza a los bancos a financiar las necesidades de la producción de los sectores exportadores, generando vínculo complejo entre el sector exportador y el bancario, comercial, industrial y gubernamental.

En síntesis, en materia de comercio exterior, el objetivo militar estuvo orientado a fomentar las exportaciones, aumentar la disponibilidad de divisas, sustituir las importaciones agropecuarias por las exportaciones manufactureras. Para llevar a cabo esta política se recurrió a la deuda externa y a la apertura a los flujos de capitales externos de corto plazo. La estrategia de desregulación y liberalización comercial y financiera ubicaba a Chile como un buen deudor, tanto para la banca internacional como para los organismos financieros multilaterales, lo que le daba un estatus de un país con bajo riesgo para la inversión extranjera.

⁴³ Op. Cit., p. 89.

2.5. Desarticulación industrial, recesión y desempleo: saldo de la desregulación económica.

La escasez de divisas que se presente desde finales de la década de los setenta, impidieron mantener los ritmos de importación que se venían realizando, ello aunado a la presión de los agricultores, que habían perdido competitividad en el mercado interno, llevó a la Junta Militar a implementar una activa política de consumos masivos de productos agropecuarios capaz de reactivar la demanda interna de productos nacionales.

2.5.1. Caída de la producción agrícola.

Como parte de esta reactivación, se lleva a cabo una reestructuración de la tenencia de la tierra generando una nueva estructura donde predominan predios agrícolas de entre 5 y 80 hectáreas, que se suponía elevaría la eficiencia en la producción en comparación con la estructura prevaleciente hasta antes de la reforma agraria. Sin embargo, esta reestructuración generó otros problemas entre los cuales se encuentran los siguientes:

- La devolución de los predios agrícolas que la Junta Militar se vio obligada a realizar sólo beneficio a algunos de los antiguos dueños que habían sido favorecidos con la reforma agraria del gobierno de Allende. Menos del 30% de los 9,900,000 de hectáreas derivadas de la reforma agraria regresaron a manos de los campesinos; y solo 49,000 familias conservaron el beneficio de la reforma agraria; mientras que alrededor de 41,000 familias perdieron sus beneficios cuando se regularizó la propiedad agrícola.⁴⁴

- La contrareforma agraria de la Junta Militar se hizo en un contexto económico que terminó por marginar a los beneficiarios de la reforma agraria, de la asistencia técnica y crediticia. Hacia 1982, se estima que el 65% de los beneficiarios que sobrevivieron a la regularización de la propiedad agrícola habían vendido sus parcelas.⁴⁵
- La separación de la propiedad y gestión de las empresas que tradicionalmente existió en el sector agropecuario, en un contexto de economía de mercado, condujo a las empresas agropecuarias campesinas a su fracaso. Entre los agricultores lecheros o frutícolas donde predomina la unidad entre gestión y propiedad de la empresa en manos de sus propietarios, se hizo evidente la agudización de los problemas.

La política económica aplicada por el gobierno militar en la agricultura se basó en la desregulación de tres áreas centrales, que habían venido siendo reguladas y controladas por el Estado chileno:

1. Venta del patrimonio empresarial del Estado.
2. Desregulación y promoción de exportaciones.
3. Liberalización del comercio exterior, cambios internacionales y precios.

La subasta de la agroindustria estatal abarcó un gran número de empresas que cubrieron sectores muy diversos como la red de mataderos regionales, algunas plantas lecheras, gran parte de la industria azucarera, centrales frutícolas y vitivinícolas, frigoríficos, industrias de frutas y hortalizas, empresas productoras de insumos agrícolas como semillas y maquinarias, etc. Al igual que en otros rubros de la economía, estas empresas fueron en muchos casos creadas con anterioridad a 1970, aunque algunas otras fueron producto de adquisiciones, a

⁴⁵ Op. Cit., p. 201.

través de la Corporación de Fomento a la Producción (Corfo), y nacionalizaciones.⁴⁶

Las subastas no siguieron una línea definida, en algunos casos las empresas fueron adquiridas por firmas no vinculadas al sector respectivo, como lo fue el caso de los mataderos frigoríficos, frustrando así las aspiraciones manifestadas por ciertos sectores empresariales en el sentido de que era mejor que las conservará el Estado. Por otro lado, la participación de los agricultores en los directorios de empresas agroindustriales anteriormente controladas por el Estado, fue eliminada al privatizarse aquellas. Estas transferencias concentraron el poder económico, y no dieron los resultados esperados.

La política agropecuaria buscaba generar nuevas formas empresariales basadas en productores residentes en los predios agrícolas, objetivo que entró en contradicción con la devolución de los predios agrícolas. Esta situación agudizaba el problema de gestión empresarial agropecuaria, pues las reglas impuestas por el mercado y las condiciones ofrecidas a los propietarios restaurados, parcelarios de la reforma agraria y compradores de las tierras licitadas fueron muy diferentes a las vigentes con anterioridad a la reforma agraria. Además, las políticas de estímulo y promoción a la producción se centró en el trigo, las oleaginosas, la remolacha, y los productos lácteos. También la política se orientó a otorgar a los productores ganaderos mejores condiciones de rentabilidad. Este fue el caso del trigo, cuya superficie sembrada se incrementó, y por tanto su producción.⁴⁷ (Ver cuadro 9).

⁴⁶ A partir de 1938 con la creación de la Corfo el estado chileno se traza el propósito de encausar un proceso de industrialización apoyando tres ejes fundamentales: la energía eléctrica, el petróleo y el acero. La iniciativa estatal logra movilizar el financiamiento, la tecnología y la capacidad organizativa para construir empresas públicas dinámicas y eficientes. Dicha institución es uno de los ejemplos más notables en cuanto al fomentó pesquero y desarrollo frutícola impulsado en la década de los setenta; y que buscaron un ordenamiento nacional y territorial de las prioridades, políticas y recursos con planes globales.

⁴⁷ El repunte empezó con la gestión de Manuel Martín en Economía, época en que se empezaron a tomar algunas medidas. Estas fueron la siguientes: un dólar real, políticas de bandas de precios, créditos de siembra adecuados y algunas seguridades de comercialización

A partir de 1983, se produjo un cambio cualitativo en las políticas económicas como consecuencia de la debacle financiera. El elevado monto de la deuda externa obligó al gobierno militar a acatar las recomendaciones del FMI (Fondo Monetario Internacional) en la formulación de las políticas cambiarias y de comercio exterior, que desaceleraron el ritmo de crecimiento que se venía observando.

CUADRO 9
CHILE. INDICADORES AGRÍCOLAS TRIGO Y REMOLACHA
1982-1984

Producto	1882-1983	1983-1984
Trigo		
Superficie	359	471
Producción	5,860	9,883
Rendimientos	16.3	21.0
Remolacha		
Superficie	36	48
Producción	164.3	219.4
Rendimientos	461.3	458.7

Superficie en miles de has. Producción en miles de quintales métricos rendimiento en quintales por has. Fuente: Banco Central de Chile, Boletín Mensual, junio de 1983, Santiago.

Con estas medidas se pretendía estabilizar los precios, pero en el caso del maíz y el trigo, cuyos precios y cantidades dependió siempre del comportamiento de las cosechas y adquisiciones agrícolas, el establecimiento de precios menores provocó una disminución del área sembrada, especialmente de cereales⁴⁸(ver cuadro 10). Esta disminución pudo ser compensada por un aumento en los rendimientos, ya que fueron los parceleros de la reforma agraria y otros pequeños propietarios, sin acceso al crédito bancario y los insumos agrícolas, quienes mantuvieron su participación en el área sembrada.

⁴⁸ La superficie en miles de hectáreas de producción en miles de quintales métricos rendimiento en quintales por hectáreas.

La apertura comercial, con la consiguiente internación de los precios internacionales para los productos agropecuarios, en un mercado caracterizado por estructuras oligopólicas, terminó por reflejarse en un crecimiento inusitado de las importaciones del sector agropecuario. Así para 1980-1981, estas importaciones alcanzaron los 800 millones de dólares, cifra récord en la historia

CUADRO 10
CHILE. SUPERFICIE COSECHADA POR TIPO DE CULTIVO
1977-1984

(Miles de hectáreas)

Año Agrícola	Cereales	Leguminosas y papas	Cultivos industriales	Total
1977-1978	857	262	76	1195
1978-1979	884	275	92	1251
1979-1980	852	292	93	1237
1980-1981	724	290	66	1080
1981-1982	650	260	35	945
1982-1983	635	194	42	871
1983-1984	782	212	57	1051

Fuente: Rigoberto García, *Economía y política durante el gobierno militar en Chile 1973-1987*, Boletín Mensual del Banco Central de Chile (1977-1987).

económica chilena, aunque después de las devaluaciones de 1982, este monto se redujo a 250 millones de dólares. A partir de 1983, se incrementó sustancialmente la producción de grano, como respuesta de la política de elevación de precios de los bienes agropecuarios, de tal forma que los volúmenes importados han ido disminuyendo (ver cuadro 11).

CUADRO 11
PARTICIPACIÓN DE LAS IMPORTACIONES EN EL CONSUMO NACIONAL
1974-1983

(Porcentaje)

Año	Trigo	Maíz	Arroz	Azúcar	Carne
1974	56.7	35.4	68.0	51.6	17.6
1976	56.6	2.0	4.4	33.4	-
1978	46.0	50.6	-	60.0	5.5
1980	51.3	51.7	33.4	87.4	3.2
1981	60.1	37.8	13.6	19.2	4.3
1983	66.5	21.9	21.1	0.2	0.9

Fuente: Rigoberto García, *Economía y política durante el gobierno militar en Chile 1973-1987*.

Como vemos, los cambios en la producción agrícola han sido radicales, y son la respuesta a una política de precios que, inició tímidamente en 1983, pero que ha ido desmantelando la política de subsidios agropecuarios prevaleciente hasta 1973. Sin embargo, esta política responde más a los lineamientos y exigencias del FMI que a una política coherente destinada a aumentar la disponibilidad de los alimentos para la creciente población. Cabe señalar que los aumentos en la producción de cereales se logró gracias a la política de aumento de precios pagada por los consumidores, que ha conducido desde 1983, a alzas en los precios de los alimentos, lo que se reflejó en el índice de precios de los alimentos que presentó un crecimiento del 40% en el índice general.⁴⁹ Paradójicamente, el consumo per cápita del trigo disminuyó en casi un 1/3 desde 1978, hasta llegar a sólo 324 gramos por día, en 1985 cuya producción incrementó en los precios.

En la práctica, queda claro que no es el crecimiento de la producción lo que explica la disminución del valor de las importaciones agropecuarias, sino más bien la caída del consumo per cápita de la población, principalmente urbana, pues en 1985 sólo había recuperado el nivel vigente de 1979. El problema de producir alimentos para más de 80% de la población no agrícola no ha sido resuelto. Por el contrario, éste se agudizó con el conflicto ínter empresarial del sector agrícola, y con la crisis de la agroindustria, que provocó que muchos agricultores obtuvieron precios menores por su producción que el que era posible lograr bajo condiciones competitivas. En el caso de la agroindustria, la capacidad instalada de sus plantas fue por lo general mayor al tamaño del mercado nacional, lo que causó elevados costos fijos, que sumado a la reducción del mercado interno, causada por el crecimiento de la censatía urbana, agravó los problemas de utilización de la capacidad instalada. Se esperaba que con la reducción de la actividad sindical y los incrementos salariales, se genere una reducción en los costos de mano de obra que beneficiaría a los empresarios; sin embargo, los incrementos en los costos unitarios fijos, causados por una menor utilización de la capacidad

⁴⁹ Op. Cit., p. 17.

instalada, fue mucho mayor que la reducción relativa de los costos de mano de obra.

2.5.2. Desarticulación industrial y desempleo.

Entre 1960 y 1970, entraron al país alrededor de 3,900 millones de dólares, tales aportes correspondían en más de 2/3 partes a la minería, gracias a las leyes especiales que favorecieron a este sector mientras que las manufacturas absorbieron cerca de 400 millones de dólares.⁵⁰ De esta cantidad menos de 1/4 parte, entró como inversión industrial directa, y el resto correspondió a la contratación de crédito para las empresas nacionales o para compra de empresas.

En este contexto, se pone en marcha una serie de proyectos para desarrollar la industria de papel, celulosa, petroquímica y automóviles, que atraen el interés de las empresas multinacionales por participar en los proyectos conjuntos con empresas estatales. Además de que también compraron empresas y/o participaron en el capital de las sociedades anónimas más importantes. Ello les permitió insertarse en el sector manufacturero chileno, ejerciendo una gran influencia en varios frentes, que sólo podían ser contrarrestados en parte por el Estado.

La estructura productiva y el empleo manufacturero sufren modificaciones radicales, de tal forma que a pocos años de las reformas económicas, el sector industrial deja de ser el principal motor de desarrollo económico, con el consiguiente efecto en el empleo y en las posibilidades futuras de desarrollo del país (ver cuadro 12). Ante la ausencia de políticas industriales específicas, se plantea la liberalización del comercio exterior y la desregulación económica como la alternativa a las estrategias sustitutivas de importaciones, para orientarse al

⁵⁰ Muñoz, O. y Celedón, "*Chile transición estrategia económica y política*", Estudios CIEPLAN, núm. 37. Santiago de Chile 1993.

exterior o al mercado interno según las ventajas comparativas que ofreciera cada una de las unidades empresariales actuantes en el mercado. Esta visión suponía que, una política libre de toda interferencia estatal ayudaría a obtener dicho objetivo reduciendo la intervención del Estado a su papel de corrector y apoyo al sector, para que este lograra sus fines de eficiencia, modernización, baja en los costos, mayor productividad y más vinculación con el exterior, más empleo y mayores ingresos e inversiones.

CUADRO 12
CHILE: PRODUCCIÓN Y EXPORTACIONES INDUSTRIALES
1976-1981

Año	Tasa de Crecimiento de la producción manufacturera	Tasa de crecimiento de exportaciones industriales
1976	6.0	46.8
1977	8.5	15.2
1978	9.3	24.7
1979	7.9	67.8
1980	6.2	21.8
1981	2.6	-27.8
1982	-21.6	-9.9

Fuente: Banco Central de Chile, Memoria Anual 1980 e Informe Anual 1983, Santiago.

Entre las políticas que se adoptaron se encuentran las siguientes: 1) la liberalización del comercio exterior, 2) la liberalización de los precios, control de sueldos y salarios, 3) las políticas de mínima intervención y escaso apoyo al desarrollo tecnológico, 4) liberalización de las tasas de interés, utilización de los créditos y movimientos de capitales, 5) las políticas de empleo, tratamiento especial al capital extranjero, y 6) la disminución del tamaño del Estado y sus atribuciones. El proceso de reestructuración del sector industrial no sólo significó que el Estado disminuyera su papel de importante agente industrial y de apoyo al proceso industrializador; sino que condujo al cierre de empresas, quiebras, falta de inversiones, mayor concentración de los capitales en actividades especulativas y financieras, despido de altos contingentes de mano de obra, reorientación de las inversiones hacia sectores de alta rentabilidad en el corto plazo o en actividades de rápida inserción en el intercambio tradicional de baja elaboración y alta

rentabilidad. En otras palabras, la política industrial generó la desindustrialización.⁵¹

En cuanto a las exportaciones manufactureras, éstas no crecieron a pesar de los incentivos financieros e institucionales de que gozaron, Por el contrario, la producción nacional manufacturera se redujo debido al efecto de las políticas arancelarias y de libre importación. El estancamiento productivo observado en industrias vitales provocaron un serio cambio en la estructura y peso específico del sector, pues su incidencia en el marco productivo nacional junto con la reordenación de los factores productivos al interior de la manufactura, provocaron una caída de su participación en el PIB, lo que ha significado una escasa generación de tecnología endógena y debilitamiento de la vocación empresarial.

En resumen, la caída de la producción industrial durante el gobierno militar, se traduce en un baja de casi 2.5% promedio anual del PIB per cápita entre 1974 y 1987, conjuntamente con la pérdida de la vocación empresarial, inversionistas y mano de obra especializada. Cabe señalar que durante el periodo de 1973-1983, la tendencia se agudizó con la crisis de 1981, que afectó de modo especial a la mediana y pequeña empresa. Si bien entre 1986-1987 se da una recuperación de la economía chilena, esta se explica por el crecimiento del número de empresarios por cuenta propia, que operan en el llamado sector informal y de subcontratados.⁵²

⁵¹ Ídem p. 36.

⁵² Los cambios en el valor agregado industrial, la estructura de la producción y el efecto sobre la pequeña y mediana industria reflejan los resultados de las políticas económicas que favorecieron a las industrias que presentaban ciertas ventajas comparativas naturales, en particular los vinculados con el procesamiento industrial de bienes primarios. tales como cobre, bebidas, vinícolas, papel, aserraderos, pesca, muebles y celulosa; en tanto que se descuido a las orientadas al mercado interno y a las productoras de bienes de capital, que encontraban dificultades para orientarse al mercado externo o competir con los productos importados.

Entre 1960-1972, la industria generaba alrededor de 220 nuevos empleos, anualmente,⁵³ en tanto que en 1972-1984, se caracterizó por despidos, cierres, disminución de personal y una alta movilidad en el empleo; así de una participación en la generación de empleos de 22 y 24% en la década de los setenta, se reduce drásticamente, para estabilizarse y caer agudamente con la crisis de 1981-1983 en que la industria presentó el más bajo nivel de empleo de los últimos 40 años de la vida chilena.

En 1987, el sector industrial apenas absorbía 16.4% del total de la fuerza de trabajo nacional; lo que significa que, después de haber empleado 757,000 personas en 1972; para 1987 sólo contrataba 646,100 personas.⁵⁴

Además, deben considerarse las diferencias entre los sectores artesanales, la pequeña, mediana y gran industria, ya que los cambios implementados han afectado con distinta intensidad a las diversas ramas.

En el cuadro 13, se puede observar que el empleo industrial cayó en diferentes periodos, afectando en especial a los sectores artesanales y a la pequeña y mediana industria debido a la crisis de 1981-1983. La reorganización productiva, impositiva, arancelaria y financiera que se realizó con la aplicación del llamado "Plan de Recuperación Económica", provocaría la pérdida de más de 600,000 puestos de trabajo solo en la industria manufacturera.

⁵³ Op. Cit., p. 101.

⁵⁴ Cabe señalar que el crecimiento del empleo entre 1984-1987 estuvo relacionado con la dudosa calidad de las nuevas estadísticas trimestrales del empleo del INE, pues se cambió de la muestra para la construcción de la serie y se contabilizó el empleo irregular como empleo formal. Por ello, estas cifras deben tomarse con cuidado.

CUADRO 13
CHILE. POBLACIÓN OCUPADA EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA
1980-1987

Año	1980	1984	1987
Empleo gran Industria	224.3	201.0	241.6
Porcentaje total de la Industria	42.8	44.6	37.4
Empleo Industria total	524.1	450.7	646.1
Índice	76.2	65.5	93.9
% de Empleo Nacional	16.1	14.0	16.4

Fuentes: Encuesta continua de Mano de Obra, Encuesta Nacional de Empleo (INE), Banco Central de Chile (1983), Indicadores Económicos y Sociales, Santiago de Chile 1982.

* miles de hombres

La baja del empleo en la gran industria no fue tan brutal como en otros niveles, aunque las orientadas al mercado interno y las que no poseían ventajas comparativas bajan agudamente como fue en el caso de la rama textil, que de su empleo cercano a las 68,500 personas en 1972 bajó a 46,720 que se mantuvo casi invariable por el resto de la década hasta sufrir una segunda caída en donde se estimó que no más de 40,000 personas estuvieron trabajando en el sector; pero una nueva recuperación se observó para el periodo de 1984-1987, lo cual seguramente repercutió con las modificaciones en las políticas arancelarias, de inversiones y de exportación sobre el sector.

En lo que se refiere a la capacitación de mano de obra calificada, el papel que adquirió el Estado en la década de los setenta a través de INACAP e INTEC, como agente capacitador; desaparece con las reformas que se aplican al sector educacional. Esta función es sustituida por las empresas e instituciones que imparten lo que se llama educación extra escolar; diversas empresas dieron cursos de artes y oficios industriales a unas 12,700 personas promedio anual.

La pérdida de mano de obra calificada y de grupos empresariales con basta experiencia, así como los bajos niveles de capacitación, se reflejaron en el deterioro de la distribución de ingreso, la propiedad y el ejercicio de los derechos civiles, pues el reemplazo de maquinarias y tecnologías puede llevarse a cabo en

el corto plazo, pero no ocurre lo mismo, en lo que se refiere a recursos humanos especializados, que refiere un largo periodo para su formación, capacitación y especialización.

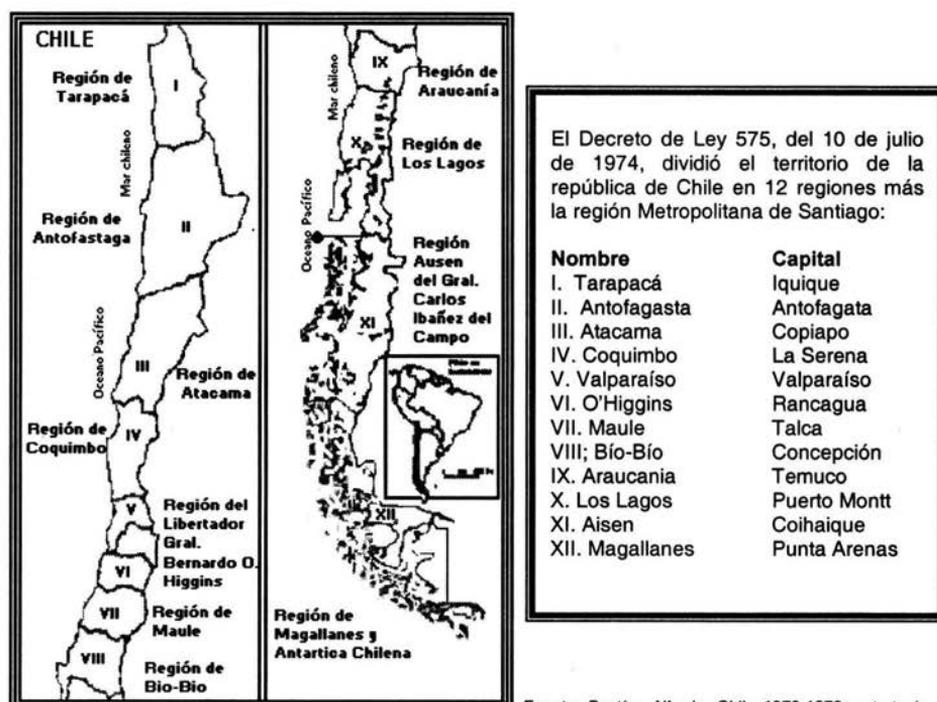
Se esperaba que los flujos de capitales se canalizaran a través del sector privado, a las actividades productivas, convirtiendo así el endeudamiento externo en el principal determinante de la inversión. No obstante, esto no sucedió, por el contrario, éstas se convirtieron en la principal fuente de expansión de la liquidez interna de la economía. La contracción del crédito interno y la disciplina financiera impuesta al gobierno fueron fundamentales en el control de la expansión los medios de pago. En este contexto, el gobierno chileno esperaba que la apertura comercial, la disponibilidad de divisas y el manejo del tipo de cambio permitieran equiparar la inflación interna con la inflación internacional. Sin embargo, la eliminación de las trabas y restricciones a los flujos de capitales externos, se elevó el margen de endeudamiento de la banca comercial. Ante esta situación, la manipulación del tipo de cambio se transformó en una herramienta antiinflacionaria muy importante en la medida que se mantuvo al tipo de cambio por largos periodos sobrevaluados.

Durante 1975-1978, la región I (Tarapacá) y la zona metropolitana (región XIII) continuaron generando ocupación a tasas superiores al promedio nacional, aunque esta diferencia fue menor que la registrada durante la década sesenta y setenta. La causa de ello, fue el deterioro que provocó la aplicación del nuevo modelo en los sectores de la industria y construcción, que son justamente los más deprimidos, y cuya presencia en la estructura del empleo regional fue significativa en ambas zonas territoriales.

Por su parte la región II (Antofagasta) permaneció inalterable durante la fase 1975-1978, con un dinamismo muy semejante al registrado en la década anterior. La región III (Atacama) registra un coeficiente de dinamismo de 0.76% durante el lapso 1970-1975. Este comportamiento confirma la escasa capacidad generada de

empleo en las zonas territoriales que basan su crecimiento económico en la actividad minera en general, y la extracción del cobre en particular.⁵⁵ Tendencia que se explica por la dinámica de los precios internacionales de los productos mineros y derivados, que expulsan y reinsertan a la producción a un tipo de trabajadores altamente capacitados que operan con técnicas muy atrasadas.

Los quiebres que registró el creciente dinamismo en la IV región (Coquimbo) durante la década de los setenta, parecen ser atribuidos a problemas de información, en tanto que la XII región (Magallanes), reafirmó su calidad de región no dinámica en materia de generación de empleo, al reproducir en la fase 1975-1978 el mismo cociente de dinamismo registrado entre 1960-70, es decir, 0.92%.



El Decreto de Ley 575, del 10 de julio de 1974, dividió el territorio de la república de Chile en 12 regiones más la región Metropolitana de Santiago:

Nombre	Capital
I. Tarapacá	Iquique
II. Antofagasta	Antofagata
III. Atacama	Copiapó
IV. Coquimbo	La Serena
V. Valparaíso	Valparaíso
VI. O'Higgins	Rancagua
VII. Maule	Talca
VIII; Bio-Bío	Concepción
IX. Araucanía	Temuco
X. Los Lagos	Puerto Montt
XI. Aisen	Coihaique
XII. Magallanes	Punta Arenas

Fuente: Bastías Alfredo, Chile 1970-1979: estrategia política económica, empleo y migraciones, Programa de Investigaciones Sociales sobre Población en América Latina. Santiago de Chile 1983 p. 49.

⁵⁵ Meller Patricio, Cortazar Ricardo y Marshall Jorge, La evolución del empleo en Chile 1974-1978, Serie de estudios No. 2, CIEPLAN p. 83.

Las regiones V (Valparaíso) y VIII (Bío-Bío) mantuvieron entre 1975-78, su capacidad de generar empleo, mientras que la V, registra una tasa de crecimiento del empleo similar al promedio nacional, este es levemente inferior en la VIII. En ambos casos, el grado de diversificación de la estructura productiva permitió mantener el nivel de generación de empleo del país en su conjunto, y en la región.⁵⁶

En la situación ocupacional de las regiones predominantemente agrícolas destacaron la XI región (Aisen) por su alto dinamismo, la cual alcanza tasas de crecimiento de la ocupación cercana al promedio nacional durante los años 1975-1978, sin olvidar que tradicionalmente había sido una región cuyas actividades tenían una baja participación en la generación de empleos. Finalmente, la región XI también reproduce entre 1975 y 1978, un cociente levemente superior a la unidad, registrado ya en la década anterior, con lo cual se mantiene el efecto empleo de las políticas preferenciales aplicadas en la región.

Los cambios estructurales tales, como la reversión de la reforma agraria y la modernización de la economía no fueron capaces de revertir la baja generación de empleo en el agro en general, y en particular en las regiones que tienen como principal actividad a la agricultura. De ahí que la pérdida de dinamismo; y en consecuencia, las migraciones internas de dicho sector, sea considerado como un efecto de la recesión del sector agrícola. Durante el periodo 1975-78, el modelo expresa con mayor crudeza los efectos negativos sobre el empleo agrícola, presentando una clara tendencia hacia la baja, mientras que el empleo en la construcción detiene su deterioro, aunque a tasas de crecimiento muy bajas. En general, el sector industrial crece a un ritmo inferior al crecimiento global, a excepción de la que muestra dinamismo en la estructura ocupacional.

⁵⁶Op. Cit., pp.59-61.

A nivel global, el deterioro del empleo agrícola se concentra principalmente en las regiones, VI (O'Higgins), VII (Maule), IX (Araucanía), X (Los Lagos) y IV (Coquimbo) en todas ellas la caída del empleo es mayor al 2%, porcentaje que se mantenía a nivel nacional. A pesar de la generación de empleo en el sector minero, de 10% en 1975-78, a nivel nacional la generación de empleo es baja, en particular en el sector agrícola. Por otra parte, el crecimiento del empleo minero no se produce en la gran minería, sino en la pequeña y mediana. A nivel de regiones, sólo en la I, V, VI y VIII el crecimiento del empleo minero supera la tasa del 4% anual, la que define la dinámica de empleo global para dicho trienio. De éstas regiones, sólo en la II y VI el sector minero es una actividad preponderante en la estructura productiva, siendo su incidencia en las restantes, más bien modesta.⁵⁷

El empleo industrial en el trienio 1975-78, crece a una tasa equivalente a la mitad de la tasa del empleo global en el país; sin embargo la dimensión del quiebre de la dinámica del empleo industrial provocado por la nueva estrategia de desarrollo, se mostró en toda su magnitud al compararlo con su similar periodo 1970-1975, cuando esta tasa alcanzó el 11%. Cabe señalar que en este último periodo, los salarios reales se mantuvieron; de esta forma los cambios provocados en la estructura productiva se tradujeron en una fuerte caída del empleo industrial y de los valores reales.

Por su parte, el empleo en la actividad comercial a nivel nacional creció a una tasa del 11%; este crecimiento del empleo en el sector comercio pareciera inexplicable si consideramos que la producción presentó un débil crecimiento; sin embargo, ello es atribuible en gran medida al proceso de atomización que provocó la fácil entrada en la franja marginal del sector comercio informal, lo cual operó también como colchón que recibió a los trabajadores expulsados de otras actividades en periodos prolongados de alta desocupación. Es evidente que, la expansión del

⁵⁷ Op. Cit., pp. 43-44.

comercio exterior contribuyó a dinamizarlo, en especial en el área de distribución de importaciones.

Por último, se registró un grave deterioro en el empleo de los sectores salud y educación, los cuales entre 1975 y 1977 redujeron su presencia en la estructura productiva del 9.4% al 8.6%, situación que fue neutralizada por la expansión del empleo en los servicios financieros y doméstico (ver cuadro 14).

CUADRO 14
CHILE. INDICE DE GENERACIÓN DE EMPLEO POR REGIÓN
(1975=100)

Región	1970	1975	1978
I Tarapacá	75	100	110
II Antofagasta	87	100	110
III Atacama	84	100	105
IV Coquimbo	83	100	101
V Valparaíso	75	100	105
VI O'Higgins	88	100	112
VII Maule	82	100	98
VIII Bio-Bio	78	100	107
IX Araucanía	129	100	109
X Los Lagos	72	100	102
XI Aisén	217	100	109
XII Magallanes	87	100	110
TOTAL	85	100	109

Fuente: Bastías Alfredo, *Chile 1970-1979: estrategia política económica, empleo y migraciones*, Santiago de Chile 1983, Programa de Investigaciones Sociales sobre Población en América Latina.

2.5.3. Distribución del ingreso y deterioro social

Si bien el gobierno militar elevó el gasto social, éste se concentró en el financiamiento de programas de necesidades básicas, que bajo un esquema de costo-beneficio pareciera que tuvo resultados altamente masivos. De hecho, sus resultados se explican más por el efecto que este tipo de gasto tiene en la

satisfacción de necesidades de los sectores pobres, además de que se reasignaron los recursos presupuestales, en vez de aumentar significativamente el nivel de gasto social del sector público.

El efecto distributivo del gasto social en educación y salud fueron positivos; sin embargo, el efecto de otros programas no fue tan claro, este fue el caso de la vivienda, cuyos efectos no llegaron a los grupos objetivo de la población. En general, los resultados de los programas anuales sólo se percibieron en el corto plazo, ya que su efecto en el mediano plazo se desvanecía. Además dichos programas se concentraron en la región metropolitana, en detrimento de las áreas rurales.

El problema de la desigualdad distributiva puede plantearse en principio, como un desafío de generación de empleos en los sectores formales, sin embargo este enfoque resulta claramente insuficiente dado, la magnitud del problema. Se requiere incluir la satisfacción de necesidades básicas. El alto desempleo en Chile, se explica, en primer lugar, por la implantación del modelo neoliberal que propició la especialización productiva ligada al desarrollo de los sectores exportadores. A pesar de haber logrado una especialización en el sector exportador tradicional, ello no fue suficiente para dinamizar el aparato productivo y generar nuevos empleos. La tasa media de desempleo efectivo durante el periodo 1975-1988, alcanzó un 21%; esto es, más de 3 veces la tasa de desempleo histórico en Chile. La otra dimensión que no es recogida por las estadísticas de desempleo efectivo es la elevada subutilización del trabajo, que provocó el aumento de la marginalidad e informalidad urbana y rural. La cual se caracteriza por la proliferación de actividades de baja productividad, reducido nivel de remuneraciones, escasa inversión de capital, desprotección social del trabajo y tecnología rudimentaria. Entre estas actividades se incluyen servicios personales, pequeños talleres y

manufacturas, y principalmente, gran parte del comercio ambulante, comercio en poblaciones marginales y domiciliario.⁵⁸

En los estudios sobre la pobreza en Chile se ha detectado un vacío de datos, de tal manera que las conclusiones sobre la magnitud y evolución de la pobreza deben ser consideradas más bien como indicadores de tendencia. En este sentido, la mayoría de los estudios coinciden en afirmar que durante el periodo 1973-1986, la distribución de ingreso sufrió un grave deterioro

En 1970, los chilenos que vivían bajo la línea de indigencia representaban 1/5 de la población total, mientras que para 1983 esta proporción representaba 1/3. La extrema pobreza se ha extendido tanto a las zonas rurales (1.2 millones de campesinos, un 55% del total de las familias del sector), como en la región metropolitana (1.3 millones de afectados).

De acuerdo a una estructura por edades, tenemos que más de la mitad de la población infantil vivía en la indigencia⁵⁹ (1 millón de menos de 15 años), mientras que los jóvenes representan el 40% de la desocupación abierta. Un 60% de las familias indigentes habitan en viviendas de construcción ligera y más de un 30% carece de baño, los jefes de estas familias tienen una escolaridad media de apenas 5 años. Esta situación de miseria y deterioro de la calidad de vida de los sectores medios tiene su origen en la insuficiente generación de empleos atribuible al estancamiento de la economía. En el decenio 1970-1980 la tasa de desocupación efectiva nunca bajo del 16%, y en 1985 alcanzó 22%.

Por otro lado, los problemas de salud que enfrenan los sectores más pobres presentan una doble dimensión. Una, derivada del deterioro general del nivel de

⁵⁸ Castañeda, T., "Evolución del empleo y desempleo y el impacto de los cambios demográficos sobre la tasa de desempleo en Chile 1960-1983", Documento Serie de Investigación No. 64, Departamento de Economía, Universidad de Chile 1983.

⁵⁹ El nivel de ingreso, necesario para adquirir una canasta que cubre requerimientos nutricionales mínimos.

vida, se manifiesta en altos niveles de subalimentación y hacinamiento. La otra, que se desprende de la privatización del sector y del deterioro de la infraestructura hospitalaria pública se refleja en la caída progresiva de la calidad de los servicios de salud. El resultado fue un aumento de las enfermedades relacionadas con la desnutrición y las infecciones entéricas (tifoidea y hepatitis), además de las enfermedades del tipo parasitario.

En el caso de la vivienda, el déficit habitacional que ascendía a 400 mil unidades en 1969, aumenta a casi 750 mil en 1984. Las estimaciones más conservadoras realizadas antes del terremoto del 1985, han calculado que si se tuviera como meta cerrar la brecha de viviendas en Chile en un lapso de 20 años, se requerirá construir alrededor de 67 mil viviendas nuevas anuales, ampliar y mejorar otras 71 mil ya existentes. Esta agudización y ampliación de la extrema pobreza ha conducido a una transformación en la estructura social chilena, que se caracteriza por una creciente exclusión y un crecimiento de la pobreza en los sectores sociales medios y bajos.

A pesar de la aplicación del Plan Laboral, el modelo económico entró en una crisis, que progresivamente se convirtió en un elemento desestabilizador del régimen militar. La caída del PIB en 1982 de 14% con respecto a 1981, aumento la desocupación real superior a 30%, y a una crisis total de desconfianza de los distintos agentes económicos.⁶⁰

Ante el deterioro del salario real (ver cuadro 15), mismo que fue presentado por las organizaciones sindicales plantearon un pliego nacional en 1981, en el cual fue presentado por la Coordinadora Nacional Sindical; en la cual se contemplaba una serie de acciones que los sindicalistas comenzaban a implementar para enfrentar la crisis. El gobierno militar reaccionó duramente encarcelando a los dirigentes,

⁶⁰ En los primeros días de julio de 1979, el Ministro del Trabajo, José Piñera, dio a conocer en forma oficial el llamado "Plan Laboral", el cual era un conjunto de decretos que fijarían las nuevas normas a fijar en cuanto a la organización sindical y la organización colectiva contenidos respectivamente en la ley.

pero los sindicalistas continuaron realizando actos de protestas y elaborando estrategias para conseguir la mayor unidad posible de las distintas organizaciones. Dentro de esta línea, se construyeron Comités Unitarios entre la Coordinación Nacional Sindical y el llamado Grupo de los Diez; se organizó bajo una nueva denominación. Pero estos Comités no perduraron por mucho tiempo en el nivel nacional a raíz de las diferencias políticas entre ellos, pero permitieron realizar acciones comunes entre sus afiliados en las empresas, lo que contribuyó a un sentido unitario hacer frente a programas concretos de oposición al régimen.

CUADRO 15
AMÉRICA LATINA. ÍNDICE DE SALARIO REAL
1970-1983
(1970=100)

Año	Argentina	Chile	Uruguay
1970	100	100	100
1975	111	62	78
1978	72	76	67
1981	83	98	70
1983	91	87	55

Fuente: Ramos Joseph, *Neoconservative Economics in the Southern Cone of Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986 y CELAC, Preliminary Overview, 1991

2.6. Fragilidad financiera y crisis bancaria.

A fines de 1981, el auge (1977-1980) de la Bolsa de Valores chilena se derrumba, poniendo en riesgo al sistema bancario de Chile. La quiebra del grupo CRAV⁶¹ marco el final de la euforia y el inicio de la quiebra de otras empresas chilenas, de tal forma que en 1982, con 810 casos de quiebra, más del doble que el promedio de cinco años antes, se anunciaba la crisis financiera en Chile.

El ciclo expansivo del sector financiero chileno fue violentamente interrumpido por la crisis bancaria, que dejó al descubierto los problemas macroeconómicos que se habían acumulado con las políticas de ajuste implementadas por la Junta Militar,

⁶¹ El CRAV fue un grupo importante en el rubro azucarero a nivel internacional, de ahí que su quiebra generó una alta fragilidad en el sistema financiero chileno, la cual se hizo evidente con la crisis de 1982.

que condujeron a la paulatina reducción de la producción y el empleo. La capacidad de pago de importantes segmentos de economía, unido a la abrupta caída del flujo de crédito externo, desencadenó una crisis financiera cuya primera consecuencia, fue el incremento pronunciado de la cartera vencida de las instituciones financieras.

La gravedad de la crisis bancaria condujo a una intervención masiva de la Superintendencia de Bancos, obligando al gobierno a implementar medidas para recuperar la solvencia de las instituciones bancarias y restablecer la confianza de los agentes económicos. Para hacer frente a esta situación se instrumentan un conjunto de medidas. Un primer grupo de acciones se dirigió a mejorar la capacidad de pago de los deudores por medio del reescalonamiento y reprogramaciones de las deudas, y la puesta en operación de mecanismos de cobertura contra pérdidas bancarias. El segundo grupo de acciones tuvo como objetivo apoyar la reconstitución de la base del capital del sistema bancario por medio de la compra de créditos de baja calidad por el Banco Central.

Por otro lado, el gobierno promovió modificaciones a fondo, de las normas de supervisión bancarias con la finalidad de introducir reformas que incorporasen la experiencia acumulada en la materia. Estas modificaciones fueron puestas en operación en 1986, con la publicación de una nueva Ley General de Bancos⁶², la cual modificó sustancialmente el marco normativo en que se venía desarrollando hasta entonces en el sistema bancario chileno. Hacia 1984, el mejoramiento sostenido del entorno macroeconómico y financiero de Chile sugirió que las medidas adoptadas para enfrentar la crisis bancaria, si bien no impidieron reducir los costos directos e indirectos del colapso, si fueron a la larga, eficientes para sustentar sobre base más sólidas la reestructuración del sistema financiero.

⁶² Op. Cit., pp. 49-51.

De acuerdo con el Banco Mundial, la crisis bancaria reportó al menos dos resultados positivos, el primero, es el reconocimiento por parte del gobierno de que la legislación bancaria puede proporcionar a las autoridades, mecanismos alternativos para enfrentar adecuadamente la situación de instituciones bancarias en problemas; y segundo, el público tuvo una clara indicación de la medida en que sus depósitos están protegidos contra pérdidas. Asimismo, la vinculación al sistema financiero internacional se redujo de tal forma que el crédito externo manejado por los bancos comerciales se reduce al monto equivalente a las Cartas de Crédito y demás instrumentos de uso común e indispensable en las operaciones de comercio, que incluye a empresas ligadas a las actividades de exportación que podían ofrecer garantías suficientes y seguras para los créditos.

Si bien la apertura comercial tenía como propósito insertar a la economía chilena a los mercados internacionales; no obstante la lógica financiera y crediticia se impuso por sobre la lógica exportadora al mantener un tipo de cambio nominal fijo (30 pesos por dólar) sobrevaluado desde 1979 hasta 1982, que castigaba a las exportaciones. En tanto que el fácil acceso a los mercados financieros internacionales facilitó la contratación de créditos masivos, al mismo tiempo que crecía el monto de lo que se debía pagar por concepto de amortizaciones e intereses. Lo que obligaba a incrementar el volumen de exportaciones. De ahí que la política monetaria, salarial, fiscal y cambiaria se concentraran en el fomento a las exportaciones, políticas acorde con los lineamientos del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que señalaban como una necesidad urgente la disminución en el nivel de las importaciones, para liberar recursos que permitieran enfrentar el pago del servicio de la deuda externa.⁶³

Como resultado de la aplicación de esta política, Chile aumentó la producción y exportación de bienes primarios, siendo las ramas productoras de éstos, favorecidos por recursos financieros y con la inversión pública. A la dinámica de

⁶³ Op. Cit., p. 41.

estos sectores exportadores, quedaron subordinados el resto de los sectores y la política económica. Es decir, el crecimiento basado en las exportaciones se constituyó en el patrón de acumulación que impone su dinámica al conjunto de la economía.

La política de desregulación económica acelerada y el control de precios terminó con la intervención del Estado en la economía, en tanto que la apertura comercial obligaba a bajar y/o desaparecer los aranceles, mantener la paridad fija y libre movilidad de precios. Todo lo cual, estimulaba la entrada de recursos financieros externos que permitían, según el gobierno militar, elevar el crecimiento económico. Sin embargo, esto no fue así, y la quiebra del CRAV lo demostraba, pues dicha crisis era la evidencia de la fragilidad de la economía chilena. En efecto, quedaba clara la vulnerable relación que se había establecido con el exterior: alta disponibilidad de crédito externo y crecimiento de las exportaciones. Pero, basada en una desarticulación de la planta productiva, que también significaba una ruptura del modelo de articulación de los grupos empresariales al interior del régimen.⁶⁴

La crisis del grupo CRAV dejó ver la incapacidad para responder por las deudas contraídas, lo que significó la posibilidad de quiebras en cadenas de bancos y empresas, sumado al cese de los flujos financieros externos que era lo que alimentaba el endeudamiento y financiamiento de las importaciones. Así, mientras los flujos financieros con el exterior mantenían saldo neto positivo, los sectores bancarios, agro-exportadores, comerciales e industriales aceptaron esa forma de articulación mercantil, pero cuando aquellos entraron en crisis dejaron de ser una alternativa de inversión para el bloque en el poder, redefiniendo sus posiciones de acuerdo a sus intereses.

La ausencia de un sistema político democrático e institucional, explica que la inconformidad de los grupos sociales se manifestará en peticiones, presiones,

⁶⁴ Op. Cit., p. 77.

protestas y adhesiones en contra del aparato gubernamental, el cual, a su vez, al estar altamente centralizado en la figura de Pinochet, condujo al fortalecimiento del rol personal en la resolución o agravamiento de la situación. Sí bien esta situación se había logrado neutralizar a través de medidas económicas, tales como la renegociación de las deudas internas de los agricultores, comerciantes y transportistas, que habían comenzado a plantear con cierto radicalismo su disconformidad con las eventuales medidas de "ajuste automático", que evitaron el quiebre de la banca y de una serie de empresas productivas, que hubiera conducido a la desvalorización violenta del capital industrial. Asimismo, el gobierno había negociado con los acreedores extranjeros en representación del conjunto de la burguesía que se había endeudado evitando el cierre de las líneas de crédito imprescindibles para mantener la vinculación comercial con el exterior.

En este contexto, se inserta el llamado programa macroeconómico que se instrumentó durante 1985-1987, y que constituye el primer intento después de 1982, para reorientar el país por una nueva estrategia de desarrollo con estabilidad.⁶⁵

2.7. Programa macroeconómico 1985-1987.

El programa macroeconómico 1985-1987, tiene como objetivo lograr el crecimiento estable de la economía chilena, considerando una disminución de la deuda externa, o en el mejor de los casos, un crecimiento menor de la misma⁶⁶. No obstante, Chile continuó beneficiándose del crédito de la banca internacional y de los órganos financieros multilaterales, incluso fue una de las economías latinoamericanas que más deuda externa acumuló. Con este programa macroeconómico la dictadura buscaba reorientar la economía hacia un

⁶⁵ Vasconi, Tomás A. y Arancibia Sergio, Chile: economía y política 1983-1986, Centro de Estudios sobre América. La Habana 1988 pp. 77-78.

crecimiento encabezado por las actividades exportadoras, fundamentalmente aquellas que presentaban una ventaja comparativa de base natural, como son frutales, maderas, hierro, cobre, pesca etc. Al mismo tiempo, se buscó reducir las importaciones de bienes de consumo y aumentar la ponderación de bienes intermedios y de capital dentro del total de importaciones. Se esperaba que esta política creara las condiciones para que la economía chilena retornará a un crecimiento estable y constante que permitiera elevar el empleo. Esta estrategia basó la expansión del PIB y del empleo en los sectores exportadores y en la sustitución de algunas importaciones; lo que implicó una estrategia de desarrollo basada en el crecimiento de los sectores frutícolas y vinícolas del valle central, fuertemente apagada por la política de tipo de cambio fijo, aplicada desde 1979.

El plan macroeconómico mantiene la política cambiaria flexible, basada en devaluaciones periódicas y graduales del peso, de acuerdo a los niveles de inflación interna, combinada con devaluaciones sorpresivas en función de las carencias de divisas que se presentan en un momento determinado. Con respecto a la política arancelaria, el programa ratifica el calendario de rebaja del arancel aduanero en 25% definido por el gobierno, con tasas excepcionales en casos de competencia desleal comprobada. En general, el plan macroeconómico profundizó la desregulación económica, con el claro propósito de desaparecer el papel económico del Estado.

El incremento de los aranceles, las devaluaciones periódicas, la intervención de bancos y empresas, las renegociaciones de deudas previas internas, las inyecciones masivas de dinero para salvar la banca en peligro de quiebra, el incremento del déficit fiscal, el control de precios, la liberalización de la tasa de interés; iban barriendo con el rol subsidiario del Estado, ya que con los aranceles bajos y con la paridad fija, con la libertad de precios, con la libertad de comercio internacional, el libre fluj de recursos financieros desde y hacia el exterior, cuestiones todas que habían sido elevadas a la categoría de artículos que asumieron los cargos claves del aparato económico.

2.8. La privatización y liberalización.

Como ya dijimos, después del golpe militar se reprivatizaron las empresas que habían sido intervenidas durante el gobierno de Allende, asimismo se privatizaron empresas que habían sido originalmente fundadas por la Corfo y que tradicionalmente habían estado bajo su control. Se autorizaron transacciones activas y pasivas de corto plazo, con tasas de intereses fijadas libremente o susceptibles de ajuste en funciones de la evolución de los precios. Esta medida abrió el acceso a un tipo de entidad hasta entonces inexistente en el mercado financiero de Chile, las "financieras". Al inicio estas compañías gozaron de gran flexibilidad y de una ventaja comparativa, pues las tasas de intereses de la banca comercial fueron liberadas meses más tarde, de tal manera que tuvieron que competir con aquellas financieras que operaron bajo un régimen de control demasiado permisivo, ya que durante algún tiempo pudieron captar recursos a plazos que iban desde cuatro días. La aparición de problemas de gestión y manejo de fondos obligó a reforzar la supervisión sobre estas entidades, lo que dio fin al florecimiento de la llamada banca libre.

Los bancos comerciales que fueron nacionalizados durante la unidad popular mediante la adquisición, de las acciones por parte del gobierno y/o de pequeños y medianos accionistas, fueron reprivatizados conforme a la legislación establecida; esto es, los particulares no podían comprar más del 3% del capital accionario de un banco, mientras que las empresas y compañías tenedoras no podían ser propietarios de más del 5% del capital de un banco cualquiera⁶⁷. Con esta medida, se pretendía evitar la excesiva concentración de la propiedad; sin embargo el sector privado encontró la manera de evadir las reglas, algunos grupos lograron obtener el control de los bancos recientemente privatizados, a través de la adquisición de grandes paquetes de acciones por medio de innumerables compañías tenedoras interrelacionadas.

⁶⁷ Santillán, Pablo, Chile: análisis de 1 año de gobierno militar, PLA. Paris 1974 p.79.

El gobierno militar puso atención en la reprivatización de las instituciones bancarias; ya que las operaciones bancarias se llevaron a cabo bajo la vigilancia de interventores nombrados por el gobierno, y durante el cual se prohibió la formación de nuevos bancos y la apertura de sucursales bancarias del extranjero. Se emitió un decreto de ley, el cual definió las condiciones para modificar el régimen de propiedad de las instituciones financieras, de esta manera se inició la licitación de acciones bancarias poseídas por la Corfo, entidad que llegó a detentar el control mayoritario de 14 bancos comerciales, sin considerar el banco del Estado. En ese mismo año, el 86% de las acciones bancarias de Corfo pasaron a manos privadas.

Todos los bancos en los que el Estado llegó a tener participación (con excepción del Banco del Estado, más 2 pequeñas entidades con problemas de orden legal) estaban totalmente privatizados, si bien las disposiciones legales que sancionaron la privatización bancaria, impusieron límites a los montos de propiedad accionaria. Ninguna persona física podía poseer más del 15%, y ninguna persona moral o jurídica, más del 3% del capital pagado y de las reservas de cada banco. No obstante estas medidas fueron evadidas, conformándose grupos financieros oligopólicos⁶⁸. Las mismas disposiciones prohibieron al sector público realizar inversiones o adquirir cualquier tipo de participación adicional en las instituciones financieras; obligando a fusionarse para enfrentar las condiciones del mercado fenómeno liberalizado.

Otra de las características de los cambios registrados en la estructura del mercado financiero chileno, fue la implantación y el rápido desarrollo al final de la década, de intermediarios financieros extranjeros. El número de bancos se duplicó debido a la entrada de bancos extranjeros, hasta la década de los setenta sólo donde

⁶⁸ El Comité Ejecutivo del Banco Central aprobó la utilización de pagares y títulos de deuda externa chilena para pagar deudas internas y comprar activos productivos dentro del país; esto significa que cualquier particular puede comprar los certificados de deuda emitidos por Chile (en el mercado internacional los bancos más pequeños se deshacen de los certificados de deuda chilena hasta por un 70% de su valor nominal) y realizaban con ellos inversiones dentro del país.

operaba una institución bancaria extranjera, pero mediados de la década de los ochenta, el número de estos creció constantemente.⁶⁹ Así los flujos externos de capitales y la presencia de la banca extranjera erosionó la capacidad de las autoridades monetarias para controlar y manejar su política monetaria, lo que significaba la renuncia del Estado a ejercer su papel de regulador y negociador frente al capital foráneo. El aparato estatal fue perdiendo su capacidad de conducir y controlar la marcha de la economía, y con ello la capacidad de reorientar la acumulación productiva. Con ello, se abandona también la responsabilidad de procurar una distribución más equitativa del ingreso y de elevar el bienestar de los grupos mayoritarios. En cambio, se sostuvo una fuerte intervención estatal en la regulación de los sueldos y salarios, manteniendo hasta entonces prohibida la negociación colectiva. Se dictó el "Plan Laboral" tendiente a generar un espacio legal para la negociación colectiva, pero dentro de los límites institucionales muy estrechos, y referidos únicamente a los trabajadores del sector privado.

Por otro lado, se pretendió avanzar en el proceso de institucionalización del régimen, por medio de las llamadas modernizaciones, poniendo a discusión las privatizaciones de las escuelas.

La concentración de la propiedad bancaria producida por el proceso de reprivatización tuvo por lo menos dos consecuencias, que relacionadas entre sí pero no de naturaleza distinta, se manifestaron en forma diferente. Una de carácter socio-político que explica el carácter socialmente excluyente del modelo económico de la dictadura. Este hecho, unido a los factores estrictamente políticos alimentaron el conflicto social presente en Chile durante todo el tiempo que duro la dictadura. La segunda, de naturaleza económico-financiera que consistió en la creación de complejos tejidos de interconexión de empresas productivas y

⁶⁹ La Corfo controlaba solamente 23 empresas, de las cuales 11 se encontraban en proceso de venta al sector privado; además había 17 empresas propiedad del gobierno no controladas por la Corfo, entre las que se encontraba la gigantesca empresa nacional del cobre "Codelco", la cual los militares decidieron mantener bajo control del gobierno por razones estratégicas.

comerciales con instituciones bancarias lo cual facilitó el acceso a unos cuantos grupos empresariales al crédito bancario. Los grupos económicos más poderosos financiaron con crédito la compra de bancos y usaron préstamos provenientes de éstos para comprar empresas en proceso de privatización. Además de que estas empresas estaban descapitalizadas, también se les otorgó crédito para financiar inversión y gastos de reestructuración.

El proceso de privatización que la dictadura militar implementó desempeñó un papel importante en la creación de los grupos industrial y financiero, pues se da una mayor concentración entre los grandes conglomerados que controlaban los bancos y una serie de empresas importantes en diferentes sectores de la economía. Si bien este tipo de conglomerados existían en Chile antes del golpe militar, el gobierno militar permitió, e incluso alentó su consolidación y alianzas entre ellos, en el marco de una economía más abierta y desregulada.⁷⁰

Estos nuevos grupos se diferenciaban de los antiguos porque estas últimas efectuaban negociaciones principalmente entre familiares, en cambio la mayoría de los grupos nuevos recurrió menos a los vínculos de tipo familiar; los grupos tradicionales fueron financieramente conservadores y operaban con razones de deuda/capital muy bajas, los nuevos grupos por el contrario, eran muy agresivos y hasta temerarios, al basar sus operaciones en un endeudamiento elevado, de hecho algunos de los nuevos grupos iniciaron operaciones con muy poco capital, basando su extraordinario crecimiento en el uso de recursos financieros obtenidos a través de los intermediarios financieros que ellos controlaban como los bancos, financieras, fondos mutualistas, compañías de seguros y fondos de pensiones manejados por particulares. Todos los grupos importantes se organizaron alrededor de uno o varios bancos, los cuales fueron utilizados para canalizar crédito a las empresas propiedad del grupo, o controladas por ellos.

⁷⁰ Mayra, Luis, Chile transición interminable, Grijalbo. México 1999 p. 22.

Los grupos empresariales se endeudaron tanto en los mercados de capital internos e internacionales para financiar estas operaciones, y como muchas de estas empresas se encontraban en condiciones financieras relativamente malas, los grupos también tuvieron que endeudarse para financiar programas de inversión que requería de altos volúmenes de recursos financieros. La mayoría de los grupos compró empresas en aquellos sectores que se esperaba un crecimiento dinámico; como consecuencia de las políticas de liberalización como era el caso de los sectores de exportación y financiero. En el sector financiero no sólo se adquirieron bancos, sino también se crearon financiera, fondos mutualistas y compañías de seguros. Después de las reformas del sistemas de seguridad social que tuvo lugar en 1980, también se hicieron fuertes inversiones en los fondos de pensiones administrados privadamente.

Los grupos, esperaban que como resultado de la reforma comercial y del elevado tipo de cambio real, la rentabilidad fuera alta, de hecho el interés de los grupos en estos campos se reflejó en los precios relativamente altos que se pagaron en las subastas de privatización por empresas en estas áreas. Como consecuencia del mecanismo utilizado en el proceso de privatización, esto es, la venta de empresas a un sólo comprador, en vez de vender paquetes de acciones a muchos compradores, el grado de concentración de la propiedad se elevó. Así, para 1979 los 10 grupos más grandes controlaban 135 de las 250 compañías privadas más grandes; además estos grupos controlaban casi el 70% de las compañías negociadas en la bolsa de valores. Todo ello contribuyó a elevar el grado de concentración en el mercado del sector manufacturero.

Pero esta concentración no se tradujo en un aumentó de la eficiencia de las empresas; por el contrario, en algunos casos sus nuevas inversiones no fueron rentables; otras empresas, aunque tuvieron éxito inicialmente, experimentaron una baja en la rentabilidad con la reevaluación del tipo de cambio real y el aumento en la tasa de interés. Hacia fines de 1980, varias empresas vinculadas a los grupos comenzaron a enfrentar serios problemas financieros. En casi todos los casos, los

grupos empresariales simularon que todo estaba bien, y las empresas con problemas fueron mantenidas a flote gracias a la renovación de préstamos recobrables.

Esta fragilidad financiera de los grupos se hizo evidente con la especulación en el mercado internacional del azúcar, que llevó a la bancarrota al conglomerado CRAV de tamaño medio. El mismo grupo CRAV reveló públicamente que los grupos se habían construido realmente sobre bases extraordinariamente endeblas y que cualquier empeoramiento de las condiciones del mercado podría provocar problemas muy serios. El escándalo de CRAV representó un punto crítico de importancia y en cierta forma marco el final del “boom”.⁷¹

Después de la quiebra del grupo CRAV aumentaron las dudas sobre la eficiencia de la política económica que venía aplicando la Junta Militar, la desconfianza de la banca internacional sobre la viabilidad de la política económica aumentó. Estas dudas se agravaron ante la actitud pasiva del gobierno; las expectativas de devaluación comenzaron a ser mayores, las tasas de interés registraron un aumento más rápido y se multiplicaron las dificultades de las empresas. Los bancos chilenos se negaban a reconocer que una proporción creciente de los préstamos eran irrecuperables, que dicho crédito había presionado sobre la demanda del crédito, y en consecuencia, sobre la tasa de interés y que la mayoría de estos créditos se habían otorgado a las empresas directamente vinculadas con el grupo controlador. La situación financiera era claramente insostenible, y el gobierno decidió intervenir los principales grupos nacionalizando algunos bancos y liquidando a otros.

⁷¹ Op. Cit., p. 74.

CAPITULO III

TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA E INTEGRACIÓN DE CHILE AL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA 1990-2000.

Hacia finales de la década de los setenta el sistema internacional evolucionó de un esquema altamente polarizado, caracterizado por la Guerra Fría que confrontó a dos bloques de países, uno involucrado por los Estados Unidos y el otro por la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, hacia un modelo menos centralizado debido a la emergencia de nuevos poderes regionales. En efecto, el resurgimiento de Europa Occidental y Japón, la desintegración progresiva de los bloques político e ideológico; y el acercamiento entre Estados Unidos y la República Popular de China, marcaron la confirmación de un nuevo escenario mundial.

Así, con la restauración de la democracia en los noventa, Chile se reinsertó a las relaciones internacionales contemporáneas, tanto en el ámbito de la política, como por su apertura económica, lo que le permitió acceder como miembro integrante de las Naciones Unidas. Entre 1996 y 1997 ocupó un asiento en el Consejo de Seguridad, desempeñando un papel impulsor del bienestar de los habitantes del planeta con fundamento en la convivencia internacional, tema al que estuvo consagrada la Cumbre Mundial de Desarrollo Social, realizada en 1994 en Copenhague, la cual surgió precisamente de una propuesta chilena.⁷²

En el aspecto económico, Chile fue un fuerte impulsor desde principio de la década de los ochenta de la desregulación y liberalización económica. Su presencia en los foros económicos internacionales ha sido fundamental. Actualmente, es miembro de la Organización Mundial de Comercio (OMC), del Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PECC). Es integrante del Grupo de Río, mecanismo de consulta y de cooperación política de los países de la región y

⁷² Embajada de Chile en México, Departamento Económico PROCHILE, México 1998-1999, p. 11.

ha establecido una red de acuerdos comerciales con casi todos los países del área, porque fortalecen el libre comercio de la zona.

En el ámbito del continente americano, recordemos que Chile fue fundador de la Organización de Estados Americanos (OEA), y dada su vocación de país del pacífico, emprendió acciones para incorporarse a los organismos de cooperación de la Cuenca del Pacífico; asimismo, desde 1994 es miembro activo del organismo de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC), que ha consolidado su sólida vinculación comercial y económica con ese mercado. Por otro lado, Chile mantuvo su tradicional vínculo político y económico con los países de Europa, de allí que en 1996, firmara en Florencia un avanzado acuerdo de cooperación con la Unión Europea. Por último, Chile fue sede de la VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, realizada en noviembre de 1996.

En 1998, en Santiago de Chile tuvo lugar la II Cumbre de las Américas, con la asistencia de 34 jefes de Estado de la región. En esta oportunidad, los mandatarios tomaron acuerdos sustantivos para ampliar y mejorar la cobertura educacional del área americana, así como para coordinar acciones tendientes a la preservación y fortalecimiento de la democracia y los derechos humanos. En lo económico, se decidió avanzar en la liberación comercial, con el propósito de conformar una región de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Del mismo modo, los presidentes y jefe de gobierno asumieron compromisos en favor de la erradicación de la pobreza y otras formas de discriminación existentes en el Continente.

En la década de los ochenta, en un contexto en que la región latinoamericana se encontraba bajo los efectos de la crisis de la deuda externa, que condujo a estas economías a una recesión económica, que destruyó su planta productiva y deterioró los niveles de bienestar, la economía chilena se presentaba internacionalmente como uno de los ejemplos más exitosos del proyecto neoliberal

impulsado en América Latina durante la década de los años ochenta. En efecto, a nivel regional, la economía chilena mostró a partir de 1986, un crecimiento constante en el PIB, bajos niveles de inflación, incremento sostenido de las exportaciones, reducción del endeudamiento externo y, en general, un equilibrio relativo en las variables macroeconómicas.

Es indudable que el balance general del comportamiento de la economía chilena, desde el punto de vista del capital, es satisfactorio aunque profundamente inequitativo si se evalúa desde el ángulo social y de la distribución de los ingresos. Al igual que para el resto de las economías latinoamericanas, el costo social de la desregulación económica ha sido sumamente alto.

3.1. La inserción de la economía chilena al proceso de globalización económica.

La economía mundial se ha caracterizado en los últimos veinticinco años, por la alta concentración del capital transnacional, que se convirtió en el motor de la globalización económica. En este marco el avance de la acumulación intensiva de capital; la canalización del ahorro y de la inversión hacia las zonas periféricas por parte del capital transnacional y la creciente expansión de los mercados fenómenos, han sido cambios centrales en el comportamiento de la economía mundial. Sin embargo, la insistente presencia de los factores físicos y la amenaza de una recesión son un reflejo del desgaste de los mecanismos de anticrisis supranacionales. En efecto, la reconfiguración de la economía mundial, que toma la forma de una depresión prolongada no contiene signos de recuperación ni elementos que permitan señalar nuevas condiciones de despegue.⁷³

⁷³ Manrique, Campos Irma, Efectos de la desregulación en el crecimiento económico México y Chile, UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas. México 1998 p. 358.

La recuperación de la economía estadounidense hacia mediados de la década de los ochenta, permitió la reestructuración del proceso de acumulación del capital, con una orientación corporativa, que aseguró un crecimiento sostenido a nivel mundial, como el observado durante el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial.

Durante la década de los noventa, los países del entorno chileno se vieron fuertemente afectados por un abanico de problemas que van desde crisis políticas como en el Perú, pasando por agudas protestas sociales en Bolivia, que literalmente paralizaron al país, y la fuerte crisis económica financiera, política, ética y social que afectó a Argentina⁷⁴. En este contexto, Chile aparece como una excepción, al mostrando una economía sana y una situación política estable. Algunos economistas consideran que tal situación se explica en parte por la política económica basada en la estrategia exportadora, que se inició durante el régimen militar, con una apertura unilateral y que durante las últimas 2 décadas, se ha consolidado a través de la suscripción de tratados de libre comercio, que exigen la adopción total de las reglas de la Organización Mundial de Comercio, lo cual ha sido presentado como otro signo de "fortaleza" de la economía chilena.

Bajo esta lógica, Chile profundiza su estrategia de liberalización financiera y comercial. Como parte de ello, inicia un proceso de negociación con Corea, se plantea el adelanto de la entrada en vigencia del ALCA, aunque posterga su ingreso pleno al MERCOSUR, ofrecimiento que le hicieron los países miembros. Asimismo, se inician conversaciones para un TLC bilateral con Estados Unidos y se sigue avanzando en relación a un tratado de libre comercio con la Unión Europea. Es evidente que esta política de diplomacia para el desarrollo guarda relación con la política de apertura económica que en Chile se ha venido implementando desde hace dos décadas y que se caracteriza por la suscripción de tratados de libre comercio por la vía bilateral o multilateral. Con respecto a los

⁷⁴ Todos los países pusieron la atención en Chile, atentos a los resultados que pudiese dar el experimento económico-político-social que se implementó por vez primera en contra de la voluntad del pueblo.

primeros ha suscrito convenios con Canadá, México, Centroamérica, Nueva Zelanda, Australia, entre otros. En cuanto a los convenios multilaterales se han emprendido negociaciones comerciales con la Unión Europea, conforme al calendario del acuerdo marco suscrito en 1996. Estos tratados comerciales, llamados de tercera generación, están normados por los principios de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y abarcan temas como inversiones, servicios, propiedad intelectual, agricultura, acceso a mercados y compras públicas. Sin embargo, esta política de apertura comercial no ha beneficiado de la misma forma a todos los sectores productivos debido a que sus efectos han sido desiguales. Si a ello, le sumamos la existencia de un marco económico regulatorio débil, es explicable que los efectos negativos se agravaron para los pequeños y medianos productores.

La profundización de la apertura externa de la economía chilena, con el consiguiente incremento de las exportaciones y de los flujos de capitales externos, ha sido la estrategia para insertar a Chile al mercado mundial. Esta estrategia estimuló la entrada de capitales, que obligó al Banco Central, con la aprobación del Ministerio de Hacienda, a la suspensión de medidas tendientes a controlar la entrada de capitales especulativos, tales como la eliminación del encaje y de la cláusula de permanencia por un año de los capitales invertidos antes de repatriarse. Esto propició que los inversionistas prefirieran las inversiones especulativas.⁷⁵

Por otro lado, el desempleo y la pobreza han empeorado a pesar del mejoramiento de la situación de las personas de extrema pobreza, lo que se reflejó en una mayor inequidad en la distribución de los ingresos. Según la Encuesta Nacional de Caracterización Socio-Económica, el 10% más pobre de los hogares chilenos recibe apenas el 1.5% del ingreso nacional, mientras el más rico se adjudica el 41

⁷⁵ Normatividad establecida en el Estatuto de la Inversión Extranjera, del Decreto Ley 600.

y 42 % de éste. En los últimos 27 años, el sueldo de los sectores más altos se ha incrementado al doble, en tanto que la masa salarial se ha reducido en un 20%.

Otro indicador de los problemas pendientes de esta transición, es la fuerte inequidad de ingresos entre hombres y mujeres, alcanzando en algunos casos una diferencia cercana al 30%. Esta situación se ha profundizado en los sectores profesionales, ya que las mujeres sólo obtienen 45% de lo que se les paga a los hombres por el mismo trabajo, en tanto que en el caso de las jefas de hogar, sólo reciben el 60% de lo que gana un hombre.

3.2. Derechos humanos y transición democrática.

La dictadura militar, encabezada por Augusto Pinochet Ugarte, se caracterizó como la más temible de América Latina por haber llevado a cabo las mayores vejaciones, maltratos y torturas a los ciudadanos chilenos y extranjeros. Chile se convirtió en un campo de concentración donde el hombre fue convertido en un instrumento de las fuerzas militares, negándole todos sus derechos.⁷⁶

Los crímenes contra la humanidad cometidos por la Junta Militar chilena han sido condenados como parte del terrorismo de Estado, pues no sólo se practicó el encierro arbitrario y prolongado, sino también la violación, la tortura, las mutilaciones y la muerte. Estos delitos en contra de la humanidad son cualitativamente más que la mera suma de episodios delictivos individuales. Entran en el ámbito del derecho internacional, por tanto, son condenados como delitos internacionales, tan graves como el genocidio y el apartheid; de ahí que su castigo constituya un imperativo jurídico sin fronteras.

⁷⁶ Catorce años tuvieron que pasar, después del golpe de estado para que emergieran las voces de indignación, descontento y denuncia en contra de un régimen dictatorial sostenido en el poder por la violencia y el terror como se ha puesto de manifiesto ante la opinión pública internacional. Por ello, las II Jornadas Internacionales de Condena a Pinochet, fueron una manifestación del compromiso solidario de los pueblos de América Latina.

Los militares chilenos olvidaron sus orígenes y el papel de las fuerzas militares, supuestamente nacionales, al ponerse al servicio de intereses extraños a sus propios pueblos. La brutal guerra sucia, se mantuvo en Chile durante 15 años, y contra la cual el pueblo luchó sin descanso. Los derechos del hombre fueron negados, su vigencia vuelve a ser puesta en entredicho, pero la brutalidad es presentada por la Junta Militar como la necesaria defensa de la libertad y la democracia.

La violación de los derechos fundamentales del hombre, hoy en día han tomado mayor significado en las relaciones entre los países a nivel mundial, ya que es uno de los principales temas de la Agenda Internacional, siempre incluido en las Convenciones Internacionales.

Hacia finales de los años ochenta los procesos para restaurar la democracia dieron un gran salto en los países latinoamericanos. La aparición de nuevos actores y conflictos, sumado a la resistencia conservadora de ciertas elites, inyectaron mayor dinamismo y nuevas características a los movimientos sociales en los años noventa. Quizás el principal cambio en los noventa, fue la emergencia de una nueva actitud de los chilenos y chilenas hacia sí mismos y hacia el país, la cual dejaba ver una preocupación por el futuro, un ánimo consensualista y una vocación por el esfuerzo individual. Éstos son los rasgos que se aprecian en la mayoría de los estudios de opinión realizados durante el periodo. En general, prevaleció un alto nivel de optimismo que se reflejó en una confianza en lo que deparaba el futuro y en altas expectativas económicas. Una elevada proporción de personas, especialmente entre los estratos socio-económicos más bajos, consideraban que sus hijos dispondrían de una mejor calidad de vida comparada con la que ellos habían tenido.⁷⁷

⁷⁷ Los historiadores han dado cuenta de un asunto que estuvo presente, así como fantasma a lo largo de casi todo el siglo XX, la idea del estancamiento y la decadencia, así como el sentimiento de apocamiento, hastío pesimismo y abulia en la última década.

También en dicho periodo, los chilenos expresaban su deseo de cerrar el pasado y apostar a un futuro más prometedor. Ésta era una aspiración extendida a todos los niveles de la sociedad; se rechazaba todo aquello que se vinculara al pasado, era clara la disposición a evadir la memoria. En ese ambiente, se gesta la propensión al consenso, o si se prefiere, una especie de intolerancia hacia el conflicto, en particular con todo aquello que se relacionaba con la dictadura militar. Se privilegió y se premió la búsqueda de acuerdos por sobre la polarización y la confrontación, se rechazaron los cambios acelerados que rompieran el equilibrio tan costosamente alcanzado y que, en el fondo, todos sospechaban que era más precario de lo que confesaban. De hecho, en el curso de la década de los noventa, los niveles de conflictividad social y política fueron extraordinariamente bajos.

En un proceso de transición de un régimen militar a uno de apertura democrática, es necesario desalojar al conductor autoritario del poder, ya sea como consecuencia de acciones militares o de la configuración de un cuadro de ingobernabilidad, resultado de la actividad de fuertes movimientos sociales. Lo que viene a continuación es un régimen alternativo, que puede ser democrático o no, según los proyectos y la voluntad de los antiguos opositores⁷⁸. La construcción de una situación intermedia del tránsito a la democracia, supone un equilibrio en la correlación de fuerzas entre los sostenedores del viejo régimen que se retiran y los partidarios de la recuperación de la democracia que logran acceder a la dirección del Estado. Luego de una negociación explícita o implícita ésta fue la situación chilena, con el agregado de que por la relación de que con los mandos castrenses, este Augusto Pinochet pudo imponer buena parte de las condiciones que marcaron el inicio del periodo democrático.

Ello resultaba claro si consideramos que Pinochet se había fortalecido en casi 16 años de dictadura, lo que le permitía un sólido liderazgo militar, especialmente al interior del ejército donde era reconocido como el líder supremo de la institución.

⁷⁸ Op. Cit., p. 33.

Luego de la derrota en el plebiscito de 1988, el gobierno militar convocó a elecciones a fines de 1989, siendo triunfadora la alianza de partidos denominada Convergencia Democrática, quedando como presidente el demócrata cristiano Patricio Aylwin. Si bien el proyecto político democrático representó una ruptura frente al régimen anterior, no obstante los militares continuaron ejerciendo una importante cuota de poder con el general Pinochet como jefe máximo del ejército. Ello impone límites al nuevo gobierno, lo que explica la lentitud de las transformaciones que se impulsaron en el plano político y social.⁷⁹

En el proceso de tránsito hacia la democracia, la izquierda renovada, aglutina en la denominada Concertación Socialista, jugando un papel muy importante. La izquierda opositora, representada fundamentalmente en el MIDA (Movimiento de Izquierda Allendista liderada por el Partido Comunista), si bien mantuvo su peso electoral, era minoría frente a la Concertación Democrática. La derecha por su parte, también se encontraba dividida, pues no tuvo capacidad para un proyecto distinto al que se instrumentó. Con este panorama, lo que parecía perfilarse era una tendencia al centrismo político que condujo a Chile a un proyecto manejable y con cierta estabilidad social, situación que no se presentó en la mayoría de los países latinoamericanos. Buena parte del debate público de los noventa, estuvo centrado en el problema de la transición a la democracia.

Las reformas consagradas en la Constitución de 1980 dan al poder judicial una capacidad de arbitraje que antes no tuvo. Por ejemplo en el artículo 20 de la Constitución de 1980 que consagra el recurso de protección para todo quien se sienta amenazado en el ejercicio de sus derechos y garantías "por causa de actos

⁷⁹ En la transición se espera que al dictador se reintegre de manera discreta a la sociedad civil al concluir su mandato. No es sorprendente que muchos de ellos logren recuperar posiciones en el curso de los años y hasta vuelvan a ejercer el poder político por cauces democráticos. Pero su destino inicial ha sido siempre el retiro total; en los casos más conocidos de la historia de América del Sur de un retorno legal de antiguos dictadores; está el caso de Carlos Ibáñez del Campo en Chile en 1952 y el de Hugo Banzer en Bolivia, en 1997. Augusto Pinochet ha sido una excepción, ya que con la Constitución de 1980 que le asegura la permanencia como comandante en jefe del ejército durante los siguientes 8 años lo cual tuvo un innegable impacto, nacional e internacional.

u omisiones arbitrarios o ilegales". Asimismo, entrega a las Cortes de Apelaciones la autoridad para que adopten de inmediato las providencias que juzguen necesarias, para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado y establece un procedimiento bastante simple para que éste pueda recurrir al Tribunal constitucional.⁸⁰

Han sido muchas las dificultades en el proceso de transición, mismos que han generado fisuras en la propia coalición del gobierno. Por un lado, la Concertación de los partidos por la democracia (creada en octubre de 1988), teniendo en cuenta la magnitud de los retos y tareas del proceso político, considerando el poder del general Pinochet para controlar los avances a la democracia, presionó para que se construyera una fuerza tan amplia que garantizara por sí misma, una mayoría nacional y establecida en el país.

Las fuerzas de la Concertación debían encontrar el mecanismo idóneo para preservar su unidad, asegurando la existencia de un conglomerado capaz de llevar a su conclusión los aspectos pendientes de la transición a la democracia, y de abrir nuevos horizontes de progreso y equidad. Para ello se establecieron criterios elementales que aseguraron el funcionamiento de la coalición política. Los grandes acuerdos se hacen en función de intereses patrióticos y muy elevados, que permita acumular una fuerza que por separado no se tiene, para emprender determinadas tareas y lograr los objetivos deseados, asociados al interés general⁸¹. En las dos elecciones sucesivas, en 1989 y 1993, tal prerrogativa ha correspondido a los candidatos de la Democracia Cristiana. En ambos casos, ellos han recibido un apoyo leal hasta el último voto de sus aliados, los resultados han validado ese supuesto: 51% de los votos de diciembre de 1997,

⁸⁰ En un documento titulado "Atentados contra la cultura en Chile después del 11 de septiembre de 1973", se destaca, entre otras cosas, como muchas bibliotecas universitarias fueron saqueadas, robando y destruyendo gran cantidad de libros, un ejemplo de ello, es que para 1987 todavía se quemaban los libros.

⁸¹ Garretón, Antonio, Reconstruir la política, transición y consolidación democrática en Chile, Andante. México 1987 p. 136.

han sido el piso mínimo obtenido pero ocurre que el 49% restante se lo reparten las fuerzas que no son sumables como la coalición de centro derecha, de un lado, y el Partido Comunista y los Humanistas, del otro. Con todo, a la luz de los acontecimientos recientes, tampoco puede haber dudas de que la Concertación ejerció su papel de fuerza dirigente de la sociedad chilena, aunque su mayoría nacional no se ha visto reflejada en una participación más activa.

En la tercera elección presidencial la Coalición Democrática permitió de alguna manera abrir paso a las opciones de cambio con Lagos. En ocasiones se percibió a la Concertación sumida en debates minúsculos, mareada en las alturas del poder o lejos de las preocupaciones más directas de la gente.

En el escenario político de Chile, la Concertación de Partidos por la Democracia⁸² de Partidos Políticos por la Democracia es una fuerza indispensable e insustituible, entre otras cosas por las dificultades que se enfrentan y por la magnitud de la tarea que se debe realizar para llevar la transición a la plena democracia. Esto obliga a un nuevo impulso, a una virtual refundación de la Concertación, que puesta al día, debería estar en condiciones de seguir rigiendo los destinos de Chile. Hay que hacerse cargo seriamente de los más de 1 millón de electores potenciales que no se han inscrito en los registros electorales, formado especialmente por gente joven, y de los cerca de 2 millones y medio de ciudadanos que en 1997, estando inscritos, se abstuvieron o votaron nulo o en blanco.

⁸² La Concertación es la alianza política más grande de la historia del país, convertida en una alianza de gobierno que le ha dado estabilidad y gobernabilidad a Chile. Una alianza que recoge el pluralismo como fundamento básico, la tolerancia y el respeto mínimo entre los aliados como forma de relación y colaboración en la consecución de los objetivos comunes como líneas de acción política. La Concertación es querida por el pueblo de Chile, tanto porque forma parte de uno de los rasgos más característicos de la identidad nacional que representa equidad y democracia para el país. La Concertación constituye una cultura política profunda, que no ha perdido su vitalidad después de 10 años y que a través de ésta se dio un paso importante y decisivo en su institucionalización. Durante la década de los gobiernos de la Concertación (1990-2000), se mantuvo el modelo neoliberal.

En cualquier lugar del mundo las transiciones son complicadas y difíciles, pues abarcan asuntos que deben ser resueltos en esferas muy diversas. Algunos de estos están ligados al pasado inmediato y tiene los vetos y restricciones que colocan los que han dejado recién el poder. Otros tienen una dimensión prospectiva y obligan a impulsar en corto tiempo cambios y transformaciones que la sociedad no siempre comprende bien. En este listado se incluyen los problemas derivados de las violaciones de derechos humanos realizadas bajo una dictadura; el ajuste de la llamada “deuda social”, provocada por la disminución del gasto público que las políticas de ajuste produjeron en el área de la educación, salud, seguridad social, vivienda o el sistema asistencial; la desarticulación de los grupos armados, la violencia y el terrorismo consolidados en la trágica dinámica de la “guerra interna”; la consagración de nuevas relaciones cívico-militares, que aseguren la obediencia de los mandos castrenses a las autoridades democráticas; el afianzamiento de una institucionalidad democrática legítima y eficaz que elimine los enclaves autoritarios heredados y una reinserción internacional del país, especialmente difícil en un tiempo de transformaciones globales.

Un examen en perspectiva de los datos esenciales de las políticas económicas y sociales aplicadas en Chile desde el inicio de la transición ayuda a recuperar un balance que está muy ausente en la mayoría de los juicios que se hacen acerca de la situación del país en los años recientes. En su intencionalidad más profunda, los gobiernos de Aylwin y Freí Ruiz-Tagle han buscado aplicar una estrategia de desarrollo que persigue simultáneamente dos objetivos: el crecimiento dinámico y una mayor preocupación social. En la práctica, lo primero ha tenido en la sociedad una percepción mucho más fuerte que lo segundo, acentuando una imagen de continuidad con los rasgos y criterios de la política económica aplicada en los últimos 5 años del régimen de Pinochet. Muy frecuentemente incluso se ha utilizado el calificativo de “neoliberal” para rotular a toda esta etapa de crecimiento entre la estrategia económica de la última etapa del gobierno militar y las administraciones de la Concertación de Partidos por la Democracia.

CUADRO 1
CHILE. CONFORMACIÓN DE LOS GABINETES
1990-1998

Gabinete de primer tiempo

Ministerios	Ministros	Ministerios	Ministros
Interior	German Correa	Relaciones Exteriores	Carlos Figueroa
Defensa	Edmundo Pérez Yoma	Economía	Álvaro García
Hacienda	Eduardo Aninat	Educación	Ernesto Schiefelbein
Justicia	Soledad Alvear	Obras Públicas	Ricardo Lagos
Agricultura	Emiliano Ortega	Bienes Nacionales	Adriana Delpiano
Trabajo	Jorge Arrate	Salud	Carlos Mássad
Minería	Benjamín Teplizky	Vivienda	Edmundo hermosilla
Transportes	Narciso Irureta	Sría. Gral. Gobierno	Víctor M. Rebolledo
Planificación	Luis Maira	Sría. Gral. Presidencia	Genaro Arraigada
CORFO	Felipe Sandoval	Energía	Alejandro Jadresic
Sernam	Josefina Bilbao		

Gabinete de segundo tiempo

Ministerios	Ministros	Ministerios	Ministros
Interior	Carlos Figueroa	Relaciones Exteriores	José Miguel Insulza
Defensa	Edmundo Pérez Yoma	Economía	Álvaro García
Hacienda	Eduardo Aninat	Educación	Sergio Molina
Justicia	Soledad Alvear	Obras Públicas	Ricardo Lagos
Agricultura	Emiliano Ortega	Bienes Nacionales	Adriana Delpiano
Trabajo	Jorge Arrate	Salud	Carlos Mássad
Minería	Benjamín Teplizky	Vivienda	Edmundo Hemosilla
Transportes	Narciso Irureta	Sría. Gral. Gobierno	José Joaquín Brunner
Planificación	Luis Maira	Sría. Gral. Presidencia	Genaro Arraigada
Corfo	Felipe Sandoval	Energía	Alejandro Jadresic
Sernam	Josefina Bilbao		

Gabinete de tercer tiempo

Ministerios	Ministros	Ministerios	Ministros
Interior	Carlos Figueroa	Relaciones Exteriores	José Miguel Insulza
Defensa	Edmundo Pérez Yoma	Economía	Álvaro García
Hacienda	Eduardo Aninat	Educación	Juan Pablo Arellano
Justicia	Soledad Alvear	Obras Públicas	Ricardo Lagos
Agricultura	Carlos Mladinic	Bienes Nacionales	Adriana Delpiano
Trabajo	Jorge Arrate	Salud	Alex Figueroa
Minería	Benjamín Teplizky	Vivienda	Edmundo Hermosilla
Transportes	Claudio Hohmann	Sría. Gral. Gobierno	José Joaquín Brunner
Planificación	Roberto Pizarro	Sría. Gral. Presidencia	Juan Villarzú
Corfo	Felipe Sandoval	Energía	Alejandro Jadresic
Sernam	Josefina Bilbao		

Fuente: Garretón, Antonio, Reconstruir la política, transición y consolidación democrática en Chile, Andante, México 1987 pp. 238, 261 y 317.

La apertura de la economía a la competencia extranjera deterioró aún más el bienestar de la población. Sin embargo, el buen desempeño de la economía

chilena, en comparación con el resto de América Latina ayudó a cambiar la percepción externa de Chile. Pero, la percepción política más difundida en el país, sostiene que hay una continuidad más que un cambio en el funcionamiento de la actividad económica. La creciente diferenciación entre los segmentos sociales y regionales en que se agrupa la población chilena, se refleja en altos niveles de consumo de los sectores más acomodados, cuya ostentación es mostrada con admiración en los medios de comunicación social. La idea de que nadie vive en la macroeconomía, sino que las personas y las familias realizan y definen sus condiciones de existencia en la vida cotidiana que les toca sobrellevar, ha ayudado a ocultar la brecha que separa a ricos y pobres.

La transición chilena a la democracia ha seguido un curso engañoso, pues la llamada "política de los acuerdos" permitió al equipo político del presidente Aylwin, obtener entendimientos puntuales con el grupo más aperturista de la oposición al interior de la Renovación Nacional. Muestra de ello, es la reforma tributaria, que les permitió recabar recursos.

Entre los dirigentes de la Concertación de Partidos por la Democracia prevaleció el supuesto optimista de que el sistema electoral que se iría consolidando gradualmente con la capacidad operativa de la coalición del gobierno, hasta permitir la supresión de los enclaves autoritarios, como se denominó a aquellas cláusulas de la Constitución de 1980, no compatibles con la lógica de una verdadera democracia política.

De esta manera, el gobierno y la Administración del Estado chileno, corresponden al Presidente de la República, el que es elegido por 6 años, en votación directa y por mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos. El territorio de la república se divide en regiones y, éstas, en provincias. Para la administración local, las provincias se dividen en comunas. El gobierno de cada región residen en el intendente, que es de la exclusiva confianza del presidente de la república, y a quién representa en el territorio de su jurisdicción. La administración superior de

cada región radica en un gobierno regional constituido por el intendente y el concejo regional, órgano normativo, resolutivo y fiscalizador encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional.⁸³

La región chilena esta dividida en provincias, las que están a cargo de un gobernador nombrado y removido libremente por el presidente de la república. En cada provincia existe un concejo económico y social provincial de carácter consultivo. La administración local de cada comuna reside en la municipalidad, la que está constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por un concejo integrado por concejales, elegidos todos por sufragio universal. El alcalde es el concejal que en la elección popular obtiene más del 35% de los votos, o el elegido por los concejales si ninguno obtiene tal porcentaje de sufragios. El alcalde preside el concejo.

El Congreso Nacional está compuesto por dos cámaras: el Senado (38 miembros elegidos por sufragio universal y 9 designados) y la Cámara de Diputados (120 miembros, elegidos por sufragio universal). Los senadores duran 8 años en sus funciones, los diputados sólo 4 años. El Senado y la Cámara de diputados concurren a la formación de las leyes. La administración de la justicia recae en el poder judicial, cuyo tribunal superior es la Corte Suprema, integrada por 17 miembros, uno de los cuales es elegido presidente, cada 3 años.

Durante la administración de Eduardo Frei Ruiz-Tagle se hizo evidente lo difícil que era levantar las hipotecas de la política de amarre, de tal forma que el impulso para lograr las reformas constitucionales pendientes en 1996, fracasó; ello a pesar de que el grupo que las apoyaba dentro de la Renovación Nacional logró una resolución oficial favorable a esta postura. Situación dejaba ver que los llamados poderes fácticos, como las grandes organizaciones de empresarios, las cúpulas militares ligadas a Pinochet y los grandes medios de comunicación escritos y

⁸³ Embajada de Chile, Chile 1998-1999, PROCHILE. México 1999 pp. 11-12.

audiovisuales seguían un poder creciente para controlar la marcha del país. Todo esto ha acentuado el desaliento y la pasividad de un sector de la ciudadanía, que incluye a algunos de los grupos que con más fuerza buscaron el retorno a la democracia en Chile.⁸⁴

La actividad social y política de grupos se ha visto disminuida por el efecto acumulativo del nuevo ambiente económico, que afianza las tendencias a la disminución de las actividades del Estado; el congelamiento de aquellos problemas pendientes de derechos humanos, el aumento del poder y de las decisiones de los grupos empresariales que influyen fuertemente en la política económica del país. Igualmente les causa desaliento las elevadas cuotas de influencia en las preferencias electorales de los grupos de poder organizados en torno a posturas conservadoras e integristas. Así, ante la erosión de las demandas de los grupos mayoritarios, tienden a alejarse de la política, retirando su apoyo al gobierno y a la Concertación de Partidos por la Democracia.⁸⁵

La transición política chilena no ha encontrado sus principales obstáculos o amenazas en intentos de golpes de Estado por parte de los militares, o en dificultades económicas que amenacen la crisis, más bien sus principales complicaciones provienen de la imposibilidad de modificar y desbordar los esquemas institucionales y culturales no democráticos, que los gobiernos de la transición han recreado. Todos los pueblos están dispuestos a encarar una etapa de transición y pagar un precio por las restricciones que esto supone, pero muchos ya no parecen estar dispuestos a vivir indefinidamente con las estrechas limitantes de una transición, pues esto supone que se cristalizan y se hacen estables esquemas que sólo pueden resultar aceptables si son temporales.

⁸⁴ Cavallo, Ascanio, *La historia oculta de la transición Chile 1990-1998*, Grijalbo. Santiago de Chile 1998 p. 304.

La dinámica de una buena transición supone siempre la coexistencia de dos poderes: el autoritario que debe desaparecer; y el democrático, que debe ir controlando los mecanismos de la vida política y económica de la nación, hasta dirigirla completamente. Esto último es lo que no se ha logrado en Chile, muestra de ello son los resultados de las elecciones parlamentarias de diciembre de 1997, donde prevalece la impresión de que las bases del régimen político actual, simbolizadas en el triángulo que opera como núcleo central de la política de amarre no puede ser modificado a corto plazo. De ahí, que la tendencia a la disminución de la participación cívica se mantenga, sino se ofrece una seria alternativa, seguirá descendiendo también la legitimidad de la acción política y el espacio para la acción de quienes buscan impulsar políticas públicas alternativas a las que aplicó el régimen militar.

La transición chilena a la democracia ha sido una de las más complicadas de América del Sur, debido a que la desaparición del régimen ha sido muy lento. Si bien, se han tenido avances en la reducción de los márgenes de pobreza, no ha sido capaz de instalar una democracia plena, lo cual ha influido decididamente en las percepciones y actitudes pesimistas de una parte importante de la población.

Las contradicciones en las expectativas políticas de los chilenos se manifestaron en la elección democrática de diciembre de 1999, cuando una alta proporción de las personas que con su participación hicieron posible un cambio cualitativo en la situación del país en el plebiscito de 1988, ya no esperan un mejoramiento en su vida cotidiana, como resultado de las decisiones políticas.⁸⁶

⁸⁶ Quijano Carlos, Cuadernos de marcha: "*Chile autocrítica y reafirmación de la izquierda chilena*", Navigare. México marzo-abril de 1980 p. 50.

3.3. Crecimiento y estabilidad económica 1990-2000.

El programa económico de Aylwin se perfiló dentro de la misma línea de las políticas económicas del gobierno anterior Juan Gabriel Valdés, un crítico particularmente perceptivo del gobierno de Pinochet, caracterizó las medidas que del modelo económico en tres áreas: liberalización del sistema de precios, apertura externa y la disminución de la participación del gobierno en la economía.

3.3.1. Crecimiento económico e inversión durante el gobierno de Patricio Aylwin 1990-1994.

El programa de concertación implementado por el gobierno de Patricio Aylwin, reflejó claramente el papel del mercado en el proceso económico. El nuevo gobierno democrático de Chile reconoció desde su inicio, que uno de los puntos fundamentales de su política económica era la libertad de precios. Las medidas adoptadas por el gobierno de Aylwin muestran la importación agregada a la liberalización de los precios, la cual iba más allá de la retórica electoral, indicaba que se había generado un cambio de fondo en la política económica.

En cuanto a legislación e institucionalidad económica, se ha limitado a los intereses y propósitos de los grandes grupos económicos locales y de las empresas transnacionales; de manera que a estos últimos se les identifica con los intereses y propósitos del país. Por otro lado, es tal la importancia que han adquirido las decisiones del sector privado en la estabilidad y crecimiento económico que la independencia del poder legislativo ha quedado, cuestionada ya que este se ha visto impedido para activar a favor de las medidas sociales favorables a los sectores marginales y pobres de la sociedad.

En la administración de Aylwin se generó una especie de antagonismo perverso entre el Estado y mercado, en lugar de buscar formas de cooperación y alianzas, particularmente con organizaciones de la sociedad civil. Los bienes que provee el

Estado son bienes superiores, esto es, bienes cuya demanda crece más que proporcionalmente con el ingreso. En este sentido, es razonable pensar que una economía como la chilena, que se ha duplicado en tamaño en los últimos 13 años, requiera de un Estado más vigoroso, más robusto, pero también más sano. La acción del Estado, debe proponer una mayor igualdad de oportunidades a todos los individuos, y con ello un desarrollo económico y social que sea sustentable y sostenible en el tiempo.

El Ministro de Hacienda Alejandro Foxley, informó en 1991 que el fisco habría ahorrado el equivalente al 4% del PIB, lo que representaría un 50% más que el año anterior.⁸⁷ En esa misma oportunidad señaló que durante el segundo semestre, se habían generado 140,000 nuevos empleos; lo que según él mostraba que se estaba resolviendo el problema de la desocupación. Sin embargo, se omitió señalar los siguientes hechos: la cifra del ahorro (4% del PIB), incluye el ahorro forzoso del cobre que se genera cuando el precio de este metal es superior a un determinado precio este ahorro forzoso no depende de la capacidad de conducción del Ministro de Hacienda, sino de la evolución del precio internacional del metal.

En 1992, se mantuvo el ritmo de la actividad económica, la cual se hizo con valores que ya reflejaban la recuperación de la actividad que el país había experimentado el año anterior. En cuanto a la composición del gasto, se sugiere que los indicadores de consumo experimentaron en promedio un crecimiento importante, pero probablemente con el producto total.

Para 1992 se mantuvo el ritmo de la actividad económica, gracias al crecimiento del consumo, que observó un incremento importante. Por su parte, la inversión se recuperó, con el consecuente incremento en los bienes de capital. Cabe señalar,

⁸⁷ Larraín, Luis, Chile políticas públicas durante el gobierno de Aylwin, Selección de Artículos Publicados en Temas Públicos en 1990-1994. Santiago de Chile 1997 p. 89.

que el sector inmobiliario fue uno de los que observó el crecimiento más alto. Así, el PIB creció a una tasa del 8% en 1992; el consumo lo hizo a una tasa similar a la del PIB y la inversión creció en 16%.

Sin embargo, entre crecimiento en la inversión no ha significado un incremento en la formación bruta de capital fijo, debido, por un lado, a que la inversión pública ha disminuido; y por el otro, a que una parte importante de la inversión privada se ha destinado a la adquisición de bienes del sector público. Todo esto como parte del proceso de desregulación y privatización de la economía chilena. Como vemos los problemas de asignación óptima de los recursos no se resolvió con la desregulación. Queda bastante camino por recorrer en cuanto a privatización y desregulación, este proceso debe continuar eliminando colchones de ineficiencia, que permitan elevar las tasas de productividad. Este comportamiento de la inversión total ha permitido que se alcancen en forma permanente tasas de crecimiento del PIB anual, sin poner en peligro la estabilidad de precios.

No obstante los avances en términos del crecimiento económico, con estabilidad en precios de la economía, chilena siguen provocando los problemas característicos de las economías en desarrollo; el primero, es la brecha de la inversión-ahorro y su impacto sobre el grado de competitividad-país. El segundo, es la brecha de la equidad, determinada por demandas sociales. Reducir esta brecha significa dinamizar el gasto público, lo que implica definir el rol del Estado en materia social, pero resolver ambos problemas es un desafío que enfrentan tanto el sector público como el sector privado.⁸⁸

La política económica de restricciones fiscales del gobierno de Aylwin estuvo orientada a mantener los equilibrios macroeconómicos, lo que condujo a medidas de poca profundidad para resolver el desempleo. Se negó a utilizar los superávits generados por la capacidad exportadora. Tampoco se destinaron recursos

⁸⁸ Ídem, p. 156.

suficientes al fomento de las pequeñas y medianas empresas (PyMES), que son las que generan casi el 80% de los empleos en el país. Éstas se vieron fuertemente afectadas por el endeudamiento, la contracción de la demanda interna y la competencia desleal de productos importados, especialmente los del rubro textil y del calzado. El gobierno se inclinó por apoyar al sector con medidas crediticias y de reprogramación de deudas, lo cual todavía fue insuficiente. En tanto que la inversión extranjera ingresada se enfocó hacia el sector servicios, y en empresas ya establecidas, por lo que su efecto en la creación de nuevos empleos ha sido reducido.

El proyecto de presupuesto de 1992, no se incluyó el pago de intereses al Banco Central (US \$130 millones que equivalen estimativamente a un 0.41% del PIB de 1992), porque en 1991 se realiza un pago anticipado. Para establecer una cooperación es importante considerar dichos pagos, pues ello representan un flujo permanente y, por lo tanto, parte de gasto público que ante el pago de intereses se ve disminuido.

3.3.2. Desequilibrio del sector externo.

El programa de concertación de Aylwin, los instrumentos más importantes de la política de comercio exterior con el mantenimiento de un tipo de cambio real alto y estable y las tarifas de las importaciones razonablemente bajas. Con respecto a la política de tasas de interés y del mercado financiero, se propuso mantener una tasa de interés real positiva que guarde la relación con la productividad y con las tasas de interés en el resto del mundo.

A pesar de los altos niveles de crecimiento de la economía chilena en la década de los noventa (entre 5 y 7%), la generación de empleos sólo alcanzó un 3%, lo que se agudizó aún más con el impacto de la crisis asiática, ya que afectó las cuentas externas de la balanza de pagos del país. Induciendo así efectos sobre el

tipo de cambio que as u vez están relacionados con la evolución de la cuenta corriente y la cuenta de capitales. Sus efecto, son efectos evidentes, revaluaciones continuas del peso en magnitudes crecientes y déficit en cuenta corriente que se situaron en algo más del 4% del PIB.

Estos desequilibrios dejaron de ser una economía no debe crecer a tasas superiores a las financiables en el largo plazo, de lo contrario se entrara en una inestabilidad financiera. Se debe estimular la inversión productiva, que genere empleo y en ese sentido, permita elevar el ingreso y el consumo.

3.4. Eduardo Freí Ruiz-Tagle: 1994-1999.

En un marco de consensos políticos se produjo la elección del nuevo presidente de Chile, Eduardo Freí Ruiz-Tagle, se caracterizó por tener un estilo más conservador que su antecesor en el ámbito político, continuo con la política de consensos, en el área económica, su discurso se centró en la eliminación de la extrema pobreza y el aumento de la competitividad del país con el exterior. En función de ello, enfatizó el desarrollo educativo y tecnológico, el fortalecimiento de la democracia, el desarrollo sustentable y la modernización del Estado.

En 1994 el presidente Freí Ruiz-Tagle, dio prioridad a seis grandes tareas: la consolidación del desarrollo económico, la erradicación de la extrema pobreza; el establecimiento de un régimen moderno de relaciones laborales; la construcción de sistemas de salud y educación eficientes, de amplia cobertura y preparados para las exigencias de una sociedad en rápido crecimiento; y la inserción internacional del país. En el ámbito político, la prioridad fue la consolidación de la democracia a partir de un parlamento ágil y moderno.⁸⁹

⁸⁹ Embajada de Chile en México, presidentes de Chile 1994-2000, gobierno 1998-2000.

En lo económico, el modelo neoliberal alcanzó una gran expansión teniendo como principal objetivo la generar un clima atractivo para los inversionistas tanto nacionales como extranjeros y el aumentar la tasa de crecimiento. Dentro de este esquema, con una economía estable del país experimentó una bonanza económica. En cuanto a la privatización de empresas estatales, para obtener recursos adicionales destinados hacia los sectores más desposeídos, se convirtió en el discurso oficial, no aceptada por todos.

3.4.1. Crecimiento económico y desequilibrios macroeconómicos.

El crecimiento económico se sustenta en el esfuerzo de los sectores más dinámicos y modernos de la economía chilena como el sector forestal, la minería, la fruta y la pesca, orientados a la exportación y que no generan gran cantidad de empleos, salvo en el ámbito agrícola. Pero este sector se caracterizó por trabajos estacionales, que según pronóstico, generan una baja significativa en el desempleo durante el verano; sin embargo, esta tendencia descendente se rompió en la última medición entre diciembre del 2000 y enero de 2001.

La inversión crece, los volúmenes de exportaciones se mantuvieron altos. Este comportamiento ha permitido sostener altas tasas del PIB; sin embargo, los indicadores de bienestar de la población trabajadora no han sufrido cambios cualitativos (ver cuadro 2). Tal es el caso de la desocupación; que en 1992 registró una tasa del 5.5%, porcentaje que correspondía al observado en década de los setenta, con un desempeño económico más débil que el actual.⁹⁰ Los resultados económicos obtenidos en un marco de continuidad del modelo exportador han llevado a diversos autores a plantear que el gobierno de Aylwin se convirtió en un eficaz administrador de la expansión económica; cuestión que a su vez, le ha

⁹⁰ Venegas, Sylvia., *"Diagnóstico sobre la situación de pobreza de las mujeres en Chile"*, Documento N° 14; 48, SERNAM. Santiago de Chile 1996.

permitido fortalecer sus relaciones con los sectores empresariales en este gobierno.

CUADRO 2
CHILE. CUENTAS NACIONALES
1989-1993

(Como proporción del PIB)

Año	Consumo	Ahorro nacional	Ahorro externo	Inversión total	Ahorro interno
1989	76.2	22.5	3.8	26.3	23.8
1990	75.7	21.6	3.1	24.7	24.3
1991	76.4	22.0	0.8	22.8	23.6
1992	75.8	22.4	2.7	25.1	24.2
1993*	7.6.	21.8	4.5	26.3	23.4

Fuente: Cuentas Nacionales, base 1986, Banco Central.

* Estimaciones del Instituto Libertad y Desarrollo según antecedentes parciales entregados por la autoridad. Larrain Luis, Chile políticas públicas durante el gobierno de Aylwin

Otro de los problemas que preocupan en términos de desarrollo y equidad, es la mayor concentración del ingreso que se observa a partir de 1997. Si bien las familias han salido de su situación de extrema pobreza al incorporarse al mercado de trabajo, el salario que perciben dista mucho de solventar las necesidades mínimas de sobrevivencia. Esta situación no sólo es privativa de los pobres con trabajo, el efecto de sus bajos salarios incide en la fijación del salario medio, que los presionara hacia la baja. Situación favorecida por los escasos cambios que se dan en términos de legislación laboral.⁹¹

Si se relacionan las cifras que miden la concentración del ingreso con la disminución del empleo, tenemos que una masa mayor de trabajo obtiene relativamente una porción menor de la riqueza generada. En estos términos, no parece exagerado plantear que el resultado de la estrategia de combate a la pobreza incorporando a los pobres al mercado de trabajo, ha repartido más equitativamente el ingreso, de los trabajadores.

⁹¹ Olave, Castillo Patricia, Chile neoliberalismo, pobreza y desigualdad social, Colección Jesús Silva Herzog. México abril de 2003 p. 138.

En cuanto al sector externo, se continuó con el proyecto exportador y de la política económica manteniendo los equilibrios macroeconómicos como un factor fundamental. De manera que el matiz que podría diferenciar el nuevo enfoque de desarrollo es la preocupación por alcanzar el crecimiento con una mayor equidad distributiva, con el propósito de aminorar el enorme costo social del ajuste anterior.

Las expectativas creadas por el proyecto democrático, sobre todo por los sectores más golpeados, eran mucho más elevadas de lo que en la práctica se ha avanzado y, ello fundamentalmente por la definición gubernamental de no transgredir el equilibrio económico.

Las industrias exportadoras pequeñas, menos rentables son las primeras en resentir las nuevas condiciones macroeconómicas. Si en el proceso de producción, caen los precios de las exportaciones, el resultado es más dramático para estas por ello, lo recuperación es más difícil y compleja, lo que requiere de políticas económicas que les permitan enfrentar las fluctuaciones de los precios internacionales.⁹²

El objetivo de crecimiento con equidad que asume la Concertación se expresa en concreto en un incremento del empleo, de los salarios, del gasto social y en la adopción de un nuevo enfoque para el combate a la pobreza, lo que incide de manera gravitante en la disminución de esta última. A partir de 1996, esta estrategia parece haber tocado un techo difícil de sobrepasar; se enfrenta el reto de seguir creciendo, pero también, mejores empleos cuestión bastante discutible a partir de la precariedad del empleo que se ha acentuado en los últimos años.

En el caso chileno, la especialización exportadora se ha dado principalmente en actividades de tipo primario e industrial con bajo valor agregado, en tanto la incorporación tecnológica se ha centrado nada más en el diseño, almacenaje,

⁹² Op. Cit., p. 83.

conservación y transporte de los productos que en una incorporación significativa a la producción misma. En este sentido, podríamos afirmar que más que un cambio cualitativo en la estructura de las exportaciones industriales a favor de bienes de mayor valor agregado, lo que se observa es una gran adaptabilidad del empresario chileno a las condiciones internacionales de productividad y competitividad.

Existe una presión por sectores políticos y empresariales ligados a las transnacionales para avanzar en el proceso de privatización y reformas, entre las que destaca la privatización del Banco del Estado de Chile, Correos de Chile y parte importante de los servicios en educación y salud, que aún está en manos del Estado. En este marco y aprovechando el alto impacto del desempleo, los sectores empresariales y políticos afines, han desarrollado una fuerte ofensiva destinada a convencer que la inversión e incremento del empleo dependen del descenso del salario mínimo, de la reducción del costo esperado de los despidos (flexibilización laboral) y la rebaja mayor del salario mínimo para los jóvenes que recién se integran a la fuerza de trabajo.

La política económica de Eduardo Frei Ruíz-Tagle se propuso actuar en dos niveles. El primero se centró en el manejo macroeconómico tendiente a enfrentar una coyuntura internacional adversa y avanzar en el mediano plazo hacia una mayor solidez en el equilibrio global, lo que permitiera elevar el ahorro y reducir la inflación a menos de un dígito. El segundo se enfocó en la reformas estructurales y modernizaciones, necesarias para incrementar la productividad y estimular el crecimiento. Se planteaba avanzar paralelamente en estas dos líneas. Bajo este enfoque se fijaron las tareas concretas en el campo macroeconómico (ver cuadro 3).

CUADRO 3
CHILE. INDICADORES ECONÓMICOS Y FINANCIEROS
1989-1997

Años	Tipo de Cambio (peso por dólar)	Reservas de Divisas (millones de dólares)	Crédito Interno (millones de dólares)	Multiplicador financiero	Inflación	Multiplicador Monetario
1989	296.58	3629	18793	1.1868	16.18	0.2365
1990	336.86	6089	19913	0.9498	26.58	0.1889
1991	374.87	7041	20412	0.9838	22.01	0.2211
1992	382.33	9168	23992	0.9968	15.57	0.2294
1993	431.04	9640	26442	1.0821	12.06	0.22446
1994	404.09	13088	30703	0.9979	12.03	0.2354
1995	407.13	14140	37292	1.1025	7.81	0.2526
1996	424.97	14833	41595	1.1374	7.33	0.2532
1997	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.

Fuente: Mantey Guadalupe y Levy Noemí, Indicadores gráficos de inestabilidad financiera en América Latina y Sudeste Asiático, ENEP-UNAM DGPA. México 1999.

3.4.2. Distribución del ingreso durante los noventa.

El gobierno chileno ha utilizado por un largo periodo el control salarial como mecanismo de ajuste interno. De acuerdo con el planteamiento oficial, la contracción de los salarios reales, sobre todo en la primera etapa de saneamiento económico, permitiría bajar la inflación e incentivar la creación de empleo. Los resultados validaron la primera gestión militar que observa una caída de las remuneraciones medias y del salario mínimo.

A partir de 1990 los salarios muestran un incremento sistemático; sin embargo, comparado con los elevados niveles del crecimiento de la economía la recuperación de los salarios fue lenta; de tal forma que en 1997 apenas recupera el nivel alcanzado en 1981.⁹³ Según las estimaciones del Programa de Economía del Trabajo (PET), el salario mínimo requerido para satisfacer las necesidades básicas (línea de pobreza), para 1994, era de 71,824.06 pesos, el equivalente aproximado a dos salarios mínimos.⁹⁴ Para noviembre de 1994, de las personas

⁹⁴ Op. Cit., p. 129.

ocupadas 46.2% percibían entre 1 y 2 salarios mínimos, lo que significa que el porcentaje el 12.2% de los trabajadores recibían 1 salario mínimo, que los ubica por debajo de la línea de la pobreza, y el 34% estaban cercanos a 2 salarios mínimos, es decir, cerca de la línea de la pobreza. Así durante el periodo 1990-1996, los dos primeros déciles, esto es, 20% de la población, sólo percibía el 4% del ingreso nacional en promedio; en tanto que el 10% concentraba el 41.0% en promedio para el mismo periodo (ver cuadro 4).

CUADRO 4
CHILE. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO
1997-1996
(Porcentaje)

Décil ingreso Autónomo	1987	1990	1992	1994	1996
I	1.5	1.6	1.7	1.5	1.4
II	2.8	2.8	2.9	2.8	2.7
III	3.6	3.7	3.8	3.3	3.0
IV	4.3	4.5	4.6	4.6	4.6
V	5.4	5.4	5.6	5.6	5.5
VI	6.3	6.9	6.6	6.4	6.4
VII	8.1	7.8	8.0	8.0	8.1
VIII	10.9	10.3	10.4	10.5	11.0
IX	15.9	15.1	14.7	15.3	15.4
X	41.3	41.8	41.6	41.6	41.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: MIDEPLAN, *Pobreza y distribución del ingreso en Chile*, 1996. Julio 1997, pág. 9.

Como se muestra en el Documento del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas "La Réalisation des Droits Economiques, Sociaux et Culturels" de junio de 1997, Chile ocupa el lugar 50 entre 54 países considerados, respecto de la relación entre el quintil de ingresos más alto y más bajo en la década de los noventa, sin observarse variaciones entre 1985 y 1995:

Chile mantiene una relación entre ambos quintiles extremos de 17.4 mientras por ejemplo, en España esta relación es de 5.8 entre 1985 y 1990 y de 4.4 entre 1990 y 1995, ocupando el décimo lugar; Polonia 3.9 y 5.7 respectivamente, con el lugar 23; China y Bolivia 8.6, el lugar 36 y 34 respectivamente; África del Sur 19.2 durante la década con el lugar 51, etc.

Este deterioro en los niveles de bienestar sumado a las transformaciones que experimentó el mercado laboral, indica que se están gestando cambios estructurales de largo plazo, que van mucho más allá de explicaciones de comportamiento cíclicos de recesión-recuperación de la economía: El reto que enfrentan en la actualidad los gobiernos de la Concertación es precisamente revertir este proceso de desindustrialización que genera alto desempleo (ver cuadro 5).

CUADRO 5
CHILE. POBLACIÓN OCUPADA, POR SECTOR ECONÓMICO
1990-1996
(Porcentaje)

	1990	1993	1996
Agricultura y pesca	19.2	17.0	15.4
Minería	2.3	1.7	1.7
Industria	16.0	16.7	16.2
Electricidad, gas y agua	0.5	0.6	0.8
Construcción	6.4	8.3	7.9
Subtotal productivo	44.4	44.3	42.0
Comercio	17.7	18.4	17.6
Transportes y comunicaciones	6.9	7.2	7.4
Serv. Financieros	4.5	5.8	7.0
Serv. Comunales, Soc. y personales	26.4	24.3	26.0
Subtotal no productivo	55.5	55.7	58.0
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaborado con la información de Economía y Trabajo de Chile, Informe Anual núm. 7, Santiago, junio de 1998, p.270. Trimestre octubre-diciembre de cada año.

Incluye Comercio mayorista, minorista, restaurantes y hoteles.

Incluye almacenaje.

A partir de los noventa, los gobiernos de la Concertación realizan un importante esfuerzo por recuperar terreno en su participación, sobre todo en materia de equidad social. A pesar de ello, el gasto social se encuentra lejos de las expectativas creadas con los gobiernos de la transición. A la fecha persiste una serie de problemas e insuficiencias que preocupan en términos de desarrollo, desigualdad social y pobreza. En este sentido, se puede decir que la inserción internacional por la vía de exportaciones, es la contraparte de la transformación productiva con equidad. Esta parece ser la manera más promisoría de hacer crecer el empleo productivo y la masa salarial en forma rápida y sostenida, contribuyendo tanto al crecimiento como a la equidad.

El Programa Nacional de Superación de la Pobreza (PNSP),⁹⁵ es un proyecto novedoso en términos de la erradicación de la pobreza; fue creado en 1994, al inicio del segundo gobierno de transición. Coordina, 12 secretarías de Estado, que conforman el Comité Interministerial (CIS), cuya cabeza es el presidente de la República. El CIS, se apoya en el Consejo Nacional de Superación de la Pobreza

⁹⁵ Op. Cit., p. 197.

(CNSP), conformado por personalidades representantes de diversos sectores sociales, (intelectuales, políticos, empresarios, representantes de trabajadores, de la Iglesia y ONG's), quienes elaboraron un amplio documento de diagnóstico y evaluación de la pobreza. Sin embargo, los resultados han sido muy pobres. En estos términos, los niveles de pobreza que se mantienen en Chile, no pueden ser explicados por un crecimiento insuficiente, sino fundamentalmente por la permanencia de mecanismos estructurales e institucionales que tienden a profundizar la desigualdad y la exclusión social.

Las reformas llevadas a cabo durante el régimen militar chileno en materia social, han dificultado la institucionalización de las reformas instrumentadas en el proceso de transito a la democracia. A pesar de las dificultades en la implementación de las reformas, los avances que la situación social chilena ha experimentado cambios durante los últimos veinticinco años.

Pero es necesario que el gasto público que se elevó en vivienda, en educación y salud, deje de tener un papel de rol subsidiario para reivindicar su función de garante de los derechos económico-sociales; en estas palabras no debe limitarse a garantizar el libre acceso o a la libre elección de los individuos.

Los chilenos han aprendido la importancia que tiene el equilibrio entre lo que sucede en lo económico y el desarrollo social, ambos son partes de un mismo proceso en donde el crecimiento económico es el principal elemento de la estrategia de desarrollo social. El desafío actual de Chile en este momento de su historia, es lograr equidad. No existe duda de la necesidad imprescindible del crecimiento económico para lograr este objetivo, pero en un país donde se ha mantenido una década y media de crecimiento, no se puede decir que se ha hecho todo, pues el crecimiento del PIB y la disminución de la inflación no se ha reflejado en una mayor equidad social. El concepto de equidad abarca cuatro dimensiones: pobreza, calidad de vida, igualdad de oportunidades y distribución

del ingreso. Por ello, el desafío de los gobiernos de Chile, es fortaleciendo la democracia, la justicia y la estabilidad social.

3.5. Conclusiones.

La globalización ha marcando pautas precisas de integración a las economías de los países subdesarrollados. Independientemente de su especialización productiva, les exige una alta competitividad y eficiencia productiva, las cuales deben reflejarse en sus precios factor importante para insertarse en los mercados mundiales. El nuevo escenario propone que los gobiernos de los países en desarrollo se han visto inducidos a instrumentar reformas económicas tendientes a adecuar las estructuras productivas a las exigencias del mercado internacional.

En el caso de Chile, las reformas económicas se iniciaron durante la dictadura militar que encabezó el Gral. Augusto Pinochet, las cuales se combinaron con una firme voluntad autoritaria en el campo político. Lo que configuró un tipo de democracia autoritaria que restringió los espacios de participación social y política.

Bajo la influencia militar, a finales de la década de los ochenta, Chile inició una transición democrática, que obliga a los sucesivos gobiernos a implementar programas tendientes a aminorar el costo social producido por la dictadura militar. Ello obliga a realizar esfuerzos en materia de gasto social y programas de combate a la pobreza que tuvieron resultados positivos semejantes a los logrados en los años setenta. No obstante, los efectos de las políticas neoliberales han minado dichos logros, e incluso han conducido a la economía chilena a un sendero de crecimiento económico altamente vulnerables debido a la fragilidad de sus equilibrios macroeconómicos.

Después del derrocamiento del gobierno de la unidad popular, en Chile se aplicó una nueva estrategia económica basada en el rompimiento total con el pasado

inmediato. La estrategia descansa, en los principios de la empresa privada, de la subordinación del Estado a los intereses de los grupos poderosos de la sociedad, de la libre operación de los mercados, y de la apertura comercial y financiera con el exterior.

Siguiendo esa estrategia, se instrumentaron una serie de reformas económicas, siendo las principales las referentes al comercio exterior, al presupuesto fiscal, a las relaciones laborales, a la seguridad social y al sistema financiero. Por distintas razones, la reforma financiera recibió una alta prioridad y fue considerada un elemento decisivo de la nueva estrategia. El sistema financiero chileno se consideraba altamente reprimido y, por tanto, serio obstáculo para el desarrollo. Dicha represión se relacionaba con las características históricas de la economía chilena: lento crecimiento, alta inflación, vulnerabilidad externa y bajas tasas de ahorro e inversión. Para superar esta situación, aparecía como política altamente recomendable la liberalización, expansión y modernización del sistema financiero, dicha medidas, se prolongaron hasta finales de los ochenta.

Durante el periodo 1990-1996, los principales indicadores macroeconómicos mostraron una clara mejoría, debido a que la capacidad productiva se expande, y su ritmo de crecimiento permite reducir la tasa de desempleo; de tal forma que el crecimiento del empleo sigue más cerca a los incrementos en la fuerza de trabajo. Sin embargo, hacia finales de los años noventa el crecimiento se desacelera, con claros signos de estancamiento. Si bien, el ritmo de crecimiento se mantuvo a una tasa del 4%, su carácter altamente concentrado en unas cuantas ramas productivas impidió que la economía se activara en su conjunto.

Cabe señalar que dichas limitaciones son inherentes a la propia política económica, que buscaba la estabilidad macroeconómica, en particular en el nivel de precios y en las finanzas públicas, sacrificando a las pequeñas y medianas empresas que están muy vinculadas a la dinámica de este sector y son altamente generadoras de empleos. Estos desajustes entre la política económica

instrumentada y el crecimiento económico condujo a transformaciones en el mercado laboral, asociadas a un empleo cada vez más precario y desprotegido.

El crecimiento económico concentrado en unos cuantos sectores, ha generado un grave deterioro en la distribución del ingreso que se refleja en la caída de los niveles de bienestar de los grupos mayoritarios de la población chilena. Así, Chile después de un crecimiento sorprendente durante la dictadura militar y en los primeros gobiernos de transición, inicia un período de grandes dificultades para lograr la superación de la pobreza.

La experiencia chilena es un claro ejemplo de que el modelo neoliberal, que se basa en la desregulación económica, puede inducir crecimientos de corto plazo, pero, por lo mismo, no conduce a un desarrollo económico que implica una mejoría en la distribución del ingreso. Por ello, las supuestas bondades que colocaban al modelo chileno como el ejemplo a seguir por las economías latinoamericanas deben ser revisadas cuidadosamente, a la luz de los resultados actuales y en un contexto que incluya no sólo los factores económicos, sino también los sociales (educación, vivienda, salud, etc.) y políticos.

Si bien, el modelo chileno ha tenido aciertos en el proceso de reforma económica que aplicó, y las cuales representan una enseñanza para las economías de la región latinoamericana; no obstante, éstas deben ser evaluadas también por sus costos sociales; en particular nos referimos a las reforma implementada en el sector de la seguridad social y en el sistema educativo.

Bibliografía.

Alamillos, Antonio, Chile transición política y sociedad, Nueva Sociedad UNITAR/PROFAL. Venezuela 1988.

Banco Central de Chile, Indicadores económicos 1980-1998, Boletín mensual varios números. Santiago de Chile 1999.

Bastías, Alfredo, Chile 1970-1979 estrategia política y económica, empleo y migraciones, Programa de Investigaciones Sociales sobre Población en América Latina. Chile 1983.

Bendesky, B. León y **Godínez**, Z. Víctor M., Liberalización financiera en Chile, Corea y España. Experiencias útiles para México, Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, A. C. México 1991.

Bengoa, José, "Chile equidad y exclusión, boletín del programa de pobreza y políticas sociales de SUR", N^o 14; 9, octubre 1995", Centro de Estudios Sociales y Educación. Santiago de Chile 1995.

Bitar, A. Sergio, Transición, socialismo y democracia: la experiencia chilena, siglo XXI. México 1979.

Buchi, Hernán, Programa macroeconómico de Chile y su financiamiento, Boletín del Banco Central de Chile. Chile junio de 1985.

Canihuante, Gustavo, La realidad chilena y el actual proceso de cambio, Diógenes. México 1972.

Cardoso, Eliana y **Helwege**, Ann, La economía latinoamericana, diversidad, tendencias y conflictos, Fondo de Cultura Económica. México 1993.

Carrillo, M. Mario, Economía enfoque: América Latina, Mc Graw Hill. México 1991.

Cavallo, Ascanio, La historia oculta de la transición Chile 1990-1998, Grijalbo. Santiago de Chile 1998.

Grupo, Iniciativa de Chile, "Programa género *SUR* datos del Ministerio de Salud en "Debates del 2000", CEDEM-FLACSO. Salud y Futuro. Santiago de Chile (diciembre 1999).

Cerutti, Guldberg Horacio, Segundas jornadas internacionales de condena a Pinochet, UNAM. México 1998.

Chelen, Alejandro y **Elgueta**, Belarmino, América Latina, historia del medio siglo, Apuntes para una Historia Crítica del Socialismo. Buenos Aires 1967.

Cox, Alejandra y **Edwards**, Sebastián, Monetarismo y liberalización: el experimento chileno, Fondo de Cultura Económica. México 1992.

De la Torre, Cabal Hugo, El pensamiento de Salvador Allende, Fondo de Cultura Económica. México 1974.

Embajada de Chile en México, "Seminario de un examen comparativo de las estrategias económicas y de desarrollo social de México y Chile", Embajada de Chile en México. México noviembre 1997.

Embajada de Chile en México, Chile 1998-1999 información general, PROCHILE. México 1999.

Fernández, Gilberto, Dictadura militar y oposición política en Chile 1973-1981, Centro de estudios y documentación latinoamericana. Ámsterdam Holanda 1985.

Ffrench, Davis, R., Políticas económicas en Chile 1952-1970, Nueva Universidad. Santiago de Chile 1973.

Foxley, Alejandro, Experimentos neoliberales en América Latina, Fondo de Cultura Económica. México 1988.

Frias, Valenzuela Francisco, *"Manual de la historia de Chile, zig-zag desde la prehistoria hasta 1973"*, Secretaría de Educación Pública.

Garcés, Joan, El estado y los problemas tácticos en el gobierno de Allende, Siglo XXI. Madrid España 1974.

García, Rigoberto, Economía y política durante el gobierno militar en Chile 1973-1987, Fondo de Cultura Económica. México 1989.

Garretón, Antonio, Reconstruir la política, transición y consolidación democrática en Chile, Andante. México 1987.

Heller, Roussant Claude, Política de la unidad de izquierda chilena 1956-1970, Centro de Estudios Internacionales. México 1973.

Henríquez, Helia, *"Las diferencias en el ingreso entre mujeres y hombres en Igualdad de Oportunidades para la Mujer en el Trabajo"*, SERNAM. Santiago 1996.

Heskia, I., Distribución del ingreso en el gran Santiago de Chile, Departamento de Economía, Universidad de Chile 1979.

Hidalgo, Manuel y Torres, Oscar, "*Avances precarios*" Alianza Chilena por un Comercio Justo y Responsable (ACJR), capítulo de Chile de la Alianza Social Continental; informe Dante Donoso, Manuel Hidalgo y Oscar Torres. La ACJR está integrada por el Grupo de Estudios Agro Regionales (GEA), Red Latinoamericana de Mujeres transformando la Economía. de Chile, Instituto de Ecología Política (IEP), Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA), Consumers International, Consejo Nacional de Consumidores y Usuarios (CONADECUS), Liga de Consumidores Conscientes, Organización de Consumidores y Usuarios (ODECU).

Junta de Gobierno, "*Instrucciones para votar en el plebiscito*", Santiago de Chile. Septiembre de 1980.

Junta de Gobierno, "*Nueva Constitución garantía de libertad. Preguntas y Respuestas para el análisis de la nueva carta fundamental*", Santiago de Chile septiembre de 1980.

Larraín, Luis, Chile políticas públicas durante el gobierno de Aylwin, Selección de Artículos Publicados en Temas Públicos en 1990-1994. Santiago de Chile 1997.

León, Samuel y Bermúdez, Lilia, La Prensa internacional y el golpe de estado chileno tomo I y II, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México 1976.

Marter, Gonzalo y otros, Chile hacia el 2000, Nueva Sociedad UNITAR/PROFAL. Venezuela 1988.

Mayra, Luis, Los tres Chiles de la segunda mitad del siglo XX, LOM. Santiago de Chile 1998.

Meller, Patricio, Cortazar, Ricardo y Marshall, Jorge, La evolución del empleo en Chile 1974-1978, Serie de Estudios No. 2., CIEPLAN. Santiago de Chile 1979.

Muñoz, E. Luis, 500 años, cronología de Chile 1492-1992, Embajada de México.

Olave, Castillo Patricia, Chile neoliberalismo, pobreza y desigualdad social, Colección Jesús Silva Herzog. México abril de 2003.

Osorio, Jaime, Raíces de la democracia en Chile 1850-1970, Era y la Universidad Autónoma Metropolitana. México 1990.

Pinto, Aníbal, Chile hoy, , siglo XXI, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Chile 1970.

Poblete, de Espinosa Olga, Historia de imperialismo en Chile, Julio de 1960. Ponencia al IV Congreso de Estudios Latinoamericanos, Serena. Chile 9 de noviembre 2001.

Quijano, Carlos, "*Cuadernos de marcha: Chile autocrítica y reafirmación de la izquierda chilena*", marzo-abril, Navigare. México 1980.

Quintero, Yánez Luis, La Constitución chilena de 1980, concepciones políticas y constitucionales de la Junta Militar, relativa al Estado democrático-burgués, los derechos humanos y las libertades fundamentales, CAS de Chile. México marzo de 1988.

Rodríguez, Felipe, Crítica de la unidad popular, Chile 1970-1973, Fontamara. Barcelona 1975.

Romero de la Fuente, Carlos, La economía chilena 1972, Universidad de Santiago de Chile, Facultad de Economía Política. Chile 1973.

Santillán, Pablo, Chile: análisis de un año de gobierno militar, Prensa Latinoamericana (PLA). París agosto de 1974.

Tironi, Eugenio, La irrupción de las masas y el malestar de las elites, Grijalbo Chile en el cambio de siglo. Santiago de Chile Agosto de 1999.

Valdés, Ximena, "*Desigualdad: los últimos datos*". alianzaci@usa.net.

Valenzuela, Arturo, El quiebre de la democracia en Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Santiago de Chile 1998.

Vasconi, Tomás A. y **Arancibia**, Sergio, Chile: economía y política 1983-1986, Centro de Estudios sobre América. La Habana 1988.

Venegas, Sylvia, "*Diagnóstico sobre la situación de pobreza de las mujeres en Chile*", Documento N° 14; 48, SERNAM. Santiago 1996.

Vergara, Pilar, Auge y caída del neoliberalismo en Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Serie libros FLACSO). Chile 1985.

Vergara, Pillar, Las transformaciones del estado chileno bajo el régimen militar, Woodrow Wilson Internacional Center for Sholars Latin American Program, Smithsoman Institution. Washington D.C.1980.