

[Revista OIKOS | Escuela de Administración y Economía | Universidad Católica Silva Henríquez](#)

- [Inicio](#)
- [Comité Editorial](#)
- [Normas de Publicación](#)
- [Condiciones de Uso](#)
- [Enlaces](#)
- [Buscar](#)
- [Contacto](#)



La economía política del Estado chileno en la era neoliberal : 1973 - 2005

James Cypher*¹

Resumen

Aunque actualmente en Chile el Estado opera más allá de las estrechas limitaciones de un Estado "neoliberal" tal como es estrictamente definido, se halla no obstante fatalmente confinado por los límites ideológicos impuestos a través de la visión neoliberal del Estado. Por lo tanto, Chile carece de una estrategia nacional de desarrollo y se halla forzado a operar dentro de los parámetros de una estructura cuasi-estancacionista, temporalmente animada por los auges de las materias primas, al estilo del siglo XIX. En un proceso que evoca el clásico análisis de Aníbal Pinto sobre las oportunidades perdidas por Chile en el siglo XIX, Chile ha fallado una vez más en forjar un "nexo exportación-inversión" sustentable y capaz de apartarlo de la confianza en las actividades rentistas basadas en recursos.

Palabras clave: neoliberalismo, tipologías de Estado, Estado intermediario, Estado desarrollista, Estado depredador, nexo exportación-inversión

Abstract

While the present-day state in Chile operates far beyond the narrowest constraints of the "neoliberal" state as strictly defined, it is nonetheless fatally confined by the ideological limits imposed through the neoliberal vision of the state. Hence, Chile lacks a national development strategy and is now forced to operate within the parameters of a quasi-stagnationist structure, temporarily buoyed by 19th-century-style commodities booms. In a process that evokes Anibal Pinto's classic dissection of Chile's lost opportunities in the 19th century, Chile has once again failed to forge a sustainable "export-investment nexus" sufficient enough to shift away from reliance upon resource-based rentier activities.

Keywords: neoliberalism, typologies of the States, intermediate State, developmental State, predatory State, export-investment nexus

Introducción

Este artículo concierne a cuatro problemas interrelacionados. Primero, ¿cuál es el significado del

"neoliberalismo" en el contexto de la evolución de Chile a partir de 1973? Segundo, a pesar de una parcial evidencia de "reestructuración" de la economía chilena, ¿cuál es el rol del tradicional sector agro-minero del siglo XIX (específicamente de la industria minera del cobre) en Chile? Tercero, dadas las tipologías del Estado comúnmente utilizadas en economía del desarrollo, ¿cuál es la interpretación apropiada del Estado actual en Chile? Cuarto, ¿cuáles son, específicamente, las actividades cruciales -en el contexto de la economía- que dan una definición empírica del Estado? Siguiendo el análisis antes señalado, la conclusión de este artículo es que, aunque actualmente en Chile el Estado opera más allá de las estrechas limitaciones de un Estado "neoliberal" tal como es estrictamente definido, se halla no obstante fatalmente confinado por los límites ideológicos impuestos a través de la visión neoliberal del Estado. Por lo tanto, Chile carece de una estrategia nacional de desarrollo y se halla forzado a operar dentro de los parámetros de una estructura cuasi-estancacionista, temporalmente animada por los auges de las materias primas, al estilo del siglo XIX. En un proceso que evoca el clásico análisis de Aníbal Pinto sobre las oportunidades perdidas por Chile en el siglo XIX, Chile ha fallado una vez más en forjar un "nexo exportación-inversión" sustentable, suficiente para operar una transformación fundamental de la economía, alejada de la confianza en las actividades rentistas basadas en recursos (Pinto, 1962)².

I. ¿Un Estado neoliberal?

A. Reestructuración incoherente (1973-1975)

Al comienzo de la dictadura militar (1973) el Estado operó dentro de los límites de una situación de "emergencia" (Huneus, 2001:296). En el marco de la política económica, los dos principales responsables fueron el ministro de economía Fernando Léniz y el ministro de coordinación económica Raúl Sáez. Ni Léniz ni Sáez eran neoliberales: Sáez fue, de hecho, ciertamente uno de los principales responsables -si no *el* principal- en la máxima institución de desarrollo de Chile, la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) (Sáez 1994a, 1994b). Desde 1939, la CORFO (analizada en la sección III) había sido la principal protagonista en la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) de Chile, y Sáez había estado por mucho tiempo vinculado con la ISI, la CORFO y la política de desarrollo conducida por el Estado.

Buscando consolidar su poder político, el General Augusto Pinochet se impuso a sus rivales militares y formó el "segundo gobierno" en julio de 1974 hasta abril de 1978 (Huneus, 2001:297). Este "gobierno" estuvo marcado por el predominio de líderes militares en posiciones de poder: 24 de los 38 ministros que conformaron el gabinete eran militares profesionales. La mayoría de ellos era decididamente nacionalista, partidarios de instituciones formativas como la CORFO y portadores de una vaga ideología desarrollista que destacaba el rol formativo de las estrategias ISI en la economía.

Inmediatamente, Pinochet designó al primero de los "Chicago Boys", Jorge Cauas, como ministro de Hacienda. Esto fue seguido por el nombramiento de Sergio de Castro, un enérgico "Chicago School" y crítico de la política aplicada por el gobierno, como Ministro de Economía en abril de 1975. La designación de De Castro se produjo poco después de la que fue considerada en marzo una crucial conferencia económica, encabezada por Milton Friedman y Arnold Harberger, en la que los Chicago Boys plantearon su propuesta (apoyados también por el FMI y el Banco Mundial) de imponer un "tratamiento de shock" consistente en una drástica reducción de la oferta monetaria, una política de privatizaciones, apertura al mercado internacional, desregulación y el encogimiento del sector estatal (Kangas, 2003:2).

Sáez continuó como ministro de coordinación económica por un breve periodo, aun cuando había criticado de hecho el informe del gobierno sobre derechos humanos en abril de 1975. En junio de 1975 Sáez protestó por una apresurada y manifiestamente corrupta privatización de la firma textil Panal (Huneus, 2001:400, 413)³. Posteriormente, se hizo a un lado para ayudar a crear la que se convertiría en la principal institución de desarrollo sin fines de lucro, semi-pública/semi-privada, en el periodo de

Pinochet: la Fundación Chile. La Fundación Chile es descrita en la sección IV. Sáez fue uno de los pocos miembros de la elite tecnocrática cuyas aprensiones acerca del régimen dictatorial fueron toleradas. Sus credenciales no podían ser desestimadas por los Chicago Boys. Su crítica al corrupto proceso de privatización de Panal fue visionaria: posteriores estimaciones de 41 de las 68 firmas privatizadas por los Chicago Boys en 1978 evidenciaron que los compradores habían recibido un subsidio del 48% (aproximadamente US\$ 615 millones en 2003) al adquirir esas firmas en un precio inferior al valor estimado de sus activos (Foxley, 1980:18-19). En total hubo 725 privatizaciones, de las cuales las 30 más importantes conllevaron un subsidio de más de US\$ 6.000 millones a sus compradores (Gutiérrez, 2005:33).

B. La era de Chicago: neoliberalismo radical (1975-1982)

Desde 1975 en adelante la influencia de los Chicago Boys aumentó, pero fue moderada hasta cierto punto por las actitudes desarrollistas de líderes militares que ocuparon muchos ministerios, al menos hasta 1978. A medida que el grado de autonomía en la definición de la política económica se iba incrementando de manera continua para los Chicago Boys, la economía se movía cada vez más cerca del abismo de un colapso económico. La especulación financiera se tornó desenfrenada. Impulsados por una variedad de subsidios estatales ocultos -más específicamente los activos adquiridos a través del corrupto proceso de privatización- los mayores y más fuertemente vinculados de los *grupos nacionales de poder* usaron técnicas al estilo de Ponzi para crear empresas de la "nueva economía" relacionadas a los bienes raíces, las finanzas y el comercio exterior. En 1974 los dos *grupos* más grandes eran los de Cruzat-Larraín y BHC, controlando 11 y 18 firmas respectivamente. En 1977 estos conglomerados controlaban 85 y 62 firmas respectivamente. En 1978 esos mayores *grupos* controlaban el 37% de los activos de las 250 firmas más importantes, mientras que la inclusión de los próximos dos mayores *grupos* (Matte y Luksic) llevaba el nivel de concentración de estos cuatro mayores al 49% de los activos de las 250 firmas más importantes (Silva, 1997:160). En los años 90, los *grupos* (junto con una serie de grandes firmas extranjeras) comprendían el 1% más importante de todas las firmas chilenas que respondían por el 75% de todas las ventas y el 95% de todas las exportaciones (Castillo y Álvarez, 1998:286). Durante los años 70 y 80 se produjo una reestructuración fundamental de los *grupos*, en la medida en que algunos de los *grupos* "tradicionales" colapsaron (p.e., Cruzat-Larraín) mientras otros ganaron poder (p.e., Luksic). Sin embargo, la estructura fundamentalmente no competitiva de la economía permaneció y se vio fortalecida a mediados de los años 90: los grandes *grupos* responden por el 30% del PIB, con los cinco mayores controlando las 100 mayores firmas de la nación (287). Mientras algunos observadores sugirieron que de este proceso de reestructuración ha emergido una nueva "cultura empresarial", un detallado estudio de Mario Castillo y Raúl Álvarez encontró que los cambios hechos en las estructuras organizacionales en Chile fueron superficiales, denotando básicamente nuevas capacidades en marketing y técnicas comerciales (Montero 1997; Castillo y Álvarez 1998). En las áreas más cruciales, como entrenamiento, equipamiento y motivación de la fuerza laboral, encontraron un estancamiento profundo o la reintroducción de métodos más retrógrados. Este punto fue posteriormente confirmado en una serie de estudios industriales de casos sobre relaciones laborales y procesos de trabajo en Chile (Winn 2004). Asimismo, Castillo y Álvarez encontraron que la elite empresarial de Chile no tenía mayor interés en mejorar sus procesos de producción y productos.

[Hay] ... una fuerte tendencia en estas firmas a focalizarse en los resultados a corto plazo, asignándole una baja prioridad al análisis y mejora de los procesos [de producción]; también podemos verificar una subutilización de la maquinaria, el equipo y la tecnología disponible que podría ser utilizada para modernizar los procesos productivos.

En el área de la innovación, si bien la apertura de la economía pareciera sugerir una aceleración de las transferencias de tecnología generalmente tales transferencias se hallan limitadas a productos en los cuales el requerimiento se centra sólo en las actividades comerciales, dejando la cuestión del avance

tecnológico en general en un bajo nivel. Cuando los cambios tecnológicos se presentan a nivel del proceso de producción, frecuentemente involucran sólo una "mejora" del equipo y la maquinaria existente, mientras que la genuina innovación es una excepción (Castillo y Álvarez, 1998:290).

La desindustrialización prosiguió rápidamente mientras la economía crecía y admiradores desde el extranjero, partidarios de la escuela de Chicago, proclamaban a Chile como un "milagro". Sin embargo, en 1981 Chile tenía un déficit comercial de US\$ 2.700 millones, que representaba el 71% del valor de las exportaciones. La deuda externa estalló durante la era dura de los Chicago Boys; el solo servicio de la deuda absorbía el 49,5% del valor de las exportaciones (Loveman, 2001:289, 293). Al igual que México a fines de 1994, el inevitable colapso llegó y el PIB cayó en 14,3% durante 1982, mientras la tasa de desempleo se empinó sobre el 30 %.

C. Neoliberalismo adaptativo (1984-1989)

En 1984 comenzó una dudosa recuperación, pero bajo un enfoque en el diseño de políticas completamente diferente. Influyentes en esta reconfiguración del aparato estatal de Pinochet fueron los sectores aún militantes de trabajadores, que habían comenzado a desencadenar masivas protestas a nivel social el 11 de mayo de 1983 (Klubock, 2004:228). Algunos de los *grupos* financieros más importantes habían sido, para la sorpresa de muchos, barridos con la crisis, junto con algunos de sus más cercanos colaboradores en el gobierno, incluyendo el núcleo central de los Chicago Boys.⁴ En su lugar llegaron economistas que rendían tributo a los conceptos centrales de los Chicago Boys pero que usaron su poder e influencia para reestructurar la economía hacia un conjunto de nuevas industrias de exportación basadas en productos primarios. Entretanto, las organizaciones empresariales más importantes, en particular la poderosa Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), recobraron gran parte de su influencia histórica.⁵ Eduardo Silva describe la nueva configuración.

Por el lado del Estado, el sistema de interacción [entre las grandes empresas y las autoridades económicas] exhibía ahora una mezcla de experimentados y bien entrenados burócratas de carrera de las instituciones financieras que aún estaban en el vértice de la jerarquía administrativa. Entre 1984 y 1985 algunos hombres de negocios ocuparon las principales posiciones en los ministerios de hacienda y economía. La evidencia disponible sugiere que Pinochet hizo esto para recobrar la lealtad de las elites empresariales, y mantener a una facción industrial fuera del alcance de la oposición moderada ... Después de ... 1985 las máximas autoridades económicas de esas principales reparticiones fueron casi exclusivamente extraídas de las filas de experimentados, tecnocráticos, flexibles, funcionarios de la administración pública Bajo ellas, sin embargo, prominentes hombres de negocios dirigían los ministerios del sector (Economía, Agricultura, Minería, y Obras Públicas) (Silva, 1997:166).

No continuaron siendo el clientelismo, los vínculos personales y las amenazas políticas las principales formas del nexo entre las autoridades superiores del Estado y la elite financiera, una fluida vinculación que había definido previamente los parámetros del modelo neoliberal radical. Las principales asociaciones empresariales solicitaron y obtuvieron formas de intervención estatal que habían sido ampliamente utilizadas en época de la ISI: sistemas "drawback" de exención arancelaria para facilitar la nueva orientación hacia las exportaciones basadas en recursos naturales para los nuevos sectores industriales emergentes, subsidios habitacionales para la industria de la construcción, y precios mínimos para los ex-hacendados y medianos agricultores como también para la industria minera del cobre. En respuesta, la inversión privada se elevó en forma constante en los sectores no financieros. Pero la mentalidad rentista fue solo morigerada; cuando en los años 80 y 90 se presentó la oportunidad de apoderarse de otra ronda de empresas privatizadas, el *saqueo* de los bienes públicos continuó con celeridad: entre 1985 y 1989, 30 importantes empresas fueron privatizadas, con un subsidio al sector privado calculado en más de mil millones de dólares en el año 2000 (Mönckeberg, 2001:22).

D. Neoliberalismo "democrático" (1990-2004)

Los indicadores de un auge económico comenzaron a hacerse visibles en 1986. En 1987 el ingreso per cápita equivalía al de 1981, pero en 1998 fue un 88% más alto. En 2002 Chile alcanzó el más alto ingreso per cápita promedio de América Latina. Los trabajadores, sin embargo, experimentaron un aumento promedio en sus salarios de sólo un 53% entre 1987-98 y, a causa de pérdidas acumuladas durante 22 años [1970-1992], los salarios en 1998 eran sólo un 29,5% mayores que en 1970. De 1970 a 1998, en contraste, el ingreso per cápita promedio aumentó en un 105,3% (Banco Central de Chile, 2001:32, 50). En 1997 una actitud triunfalista se había apoderado de Chile. El mensaje parecía ser que si una nación se aferraba a los preceptos de la economía neoliberal (a través de un difícil período de "transición") la economía eventualmente remontaría. No obstante, el modelo era excluyente; los salarios quedaron muy rezagados con respecto al crecimiento en el ingreso per cápita promedio, lo mismo que la tasa de crecimiento del empleo, forzando un aumento en el llamado sector informal. La clase media y la elite cosecharon las ganancias del modelo, y Chile exhibió uno de los más desiguales perfiles de distribución del ingreso en el mundo.⁶

Así, cuando comenzaron los regímenes democráticos, bajo la alianza de partidos de centroizquierda, un sostenido auge económico estaba en curso: Chile fue favorablemente comparado con los "tigres" de Asia y comúnmente proclamado como un "modelo" para América Latina. Cómo explicar este largo auge se convirtió en una seria tarea para muchos, incluyendo algunos especialistas que por mucho tiempo habían sido críticos del modelo neoliberal. Una popular interpretación sostenía que una nueva capa "schumpeteriana" de empresarios había emergido junto con el cambio estructural producido por el surgimiento de las nuevas industrias de exportación basadas en recursos naturales (Montero 1997). Ciertamente, las exportaciones habían remontado con el auge: ellas eran el sector líder. Pero gran parte del desplazamiento sectorial hacia las exportaciones se había alcanzado *antes* del auge. La relación exportaciones/PIB había aumentado de 12% en 1970 a 30% en 1985, pero se mantuvo en esa proporción o menos hasta 1995 (Silva, 2001:12).

Evidentemente, hubo (y hay) cierta sustancia en el alegato de que una nueva y más profesional clase de gerentes había emergido en algunos sectores. No obstante, permanece la cuestión de si esos necesarios cambios han sido extendidos e irreversibles. Cuando el florecimiento se marchitó en 1997, con una elevación del ingreso per cápita acumulado de sólo 3,4% entre 1998 y 2002 y un desempleo que se mantiene por sobre el 9%, los economistas de la *Concertación* no tuvieron una política de respuesta. Los empresarios "schumpeterianos" aparentemente habían desaparecido. Algunos catalogaron a este período como una *ralentización*, mientras los pequeños empresarios se refieren a él como una *recesión*, pero *semiestancamiento* podría ser un término más preciso. El crecimiento exportador claramente se estancó -las exportaciones en 1997 fueron de US\$ 17.000 millones y resultaron virtualmente idénticas en 2002 con US\$ 17.400 millones- como también sucedió con el ingreso per cápita.

Una de las más reveladoras negaciones de la hipótesis del "nuevo empresario" -y de su corolario, las nuevas autoridades macroeconómicas "profesionalizadas"- fue el retorno a la masiva fuga de capitales entre 1998 y 1999. De hecho, la fuga de capitales, equivalente al 11,4% y 11,8% del PIB en 1998 y 1999, respectivamente, fue mayor que en cualquiera de otros años de toda la era neoliberal (Bener y Dufour, 2004:38; ver gráfico 1). Bajo presión, los "nuevos" empresarios no parecieron ser diferentes de los "viejos" empresarios depredadores. Las "nuevas y profesionales" autoridades económicas se quedaron impotentes y silenciosas con respecto a las prácticas de rapiña de los *grupos nacionales de poder*, que habían drenado los circuitos de capital como nunca antes en los tiempos modernos. Chile había ganado notoriedad en los años 80 por la imposición de controles a los movimientos financieros de corto plazo. Pero en la década de 1990 esos controles fueron eliminados: un paso atrás desde la era Pinochet.

Por qué ocurrió esto es algo que debería ser colocado en un contexto más amplio: a fines de los años 90 las organizaciones más importantes, particularmente la CPC (ver nota al pie N° 2) había adoptado una postura mucho más agresiva en contra de las iniciativas del Estado que las que había sostenido durante el período del "neoliberalismo pragmático". Ante el dominio de la coalición de centro izquierda, la *Concertación*, la CPC se inclinó más a la derecha y la polarización política de Chile se tornó más fuerte. En 1999:

Los más duros defensores del legado del gobierno militar ahora dominaban tanto la derecha política como las elites empresariales de gran escala. [Y], el balance de poder en las organizaciones patronales se había inclinado hacia los elementos de línea dura de la Sociedad de Fomento Fabril (SFF). En los diez últimos años, en la SFF había crecido progresivamente el descontento con su subordinación en la CPC y la disposición de ésta a transigir con Renovación Nacional y la Concertación ... De hecho, ésta rompió brevemente con la CPC a fines de los años 90. En 2000 la SFF se reincorporó a la CPC y ganó influencia dentro de ella (Silva 2002, 350).

A pesar de que fue bastante común alabar el manejo macroeconómico "objetivo" de la economía, la elite tecnocrática a cargo del aparato estatal en las áreas económicas fue, aparentemente, incapaz de desafiar la fuga de capitales sin precedentes que ocurrió en 1998 y 1999. El grado en que la elite responsable de las políticas económicas se hallaba limitada por la agenda de la derecha se convirtió en tema de un burlón editorial de *El Mercurio*, el extremadamente influyente periódico de Agustín Edwards. Los Chicago Boys habían hecho su público debut en las páginas editoriales de *El Mercurio* en los años setenta, y Edwards continuó ofreciéndoselas a inflexibles neoliberales como Hermógenes Pérez de Arce, quien proclamó a fines de 2003:

Aunque Ud. no quiera reconocerlo, pero debiera saber, la derecha en el mundo ha ganado en virtualmente todas las áreas ... contenido ideológico, ... la supremacía del sector privado en la economía y el control político de los gobiernos tanto donde la derecha domina abiertamente como donde la derecha dirige mientras gobiernos de centro/izquierda detentan "oficialmente" el poder. En este último caso hemos estado bien complacidos, porque aunque no tenemos explícitamente el poder, hemos logrado hacer que un gobierno izquierdista mantenga y expanda nuestras políticas (Pérez de Arce, 2003:3).

Como se discute más abajo, los gobiernos "neoliberales democráticos" de la *Concertación* han estado en condiciones de hacer algunos importantes cambios en sus políticas, particularmente ocuparse de la extremadamente desigual distribución del ingreso en Chile, pero la elaboración de políticas económicas a nivel de Estado ha estado fuertemente constreñida por la visión neoliberal en procura de un Estado mínimo.

II. "Maldición de recursos" de Chile y camino de dependencia

Comúnmente usado en la economía del desarrollo, el término "maldición de recursos" describe adecuadamente muchas economías latinoamericanas, particularmente la de Chile, ya que le ha sido relativamente fácil confiar en la exportación de recursos y en la inversión extranjera directa (IED) en actividades intensivas en recursos para promover el crecimiento económico. Esta facilidad relativa ha conducido a desechar un camino más difícil para el desarrollo económico, una decidida estrategia ISI que giraría en torno a la implementación de una política industrial flexible. En vez de tomar este camino difícil, Chile ha seguido un "camino dependiente" de exportaciones agro-mineras, primero con el auge del *salitre* (los nitratos) en el siglo XIX, y luego con el cobre.

En 1970, el 76% de las exportaciones de Chile consistían en cobre. Las minas de cobre estaban sindicalizadas, y bajo Salvador Allende (1970-73) habían sido nacionalizadas. Aun cuando la industria había estado substituyendo capital por trabajo durante décadas, la dictadura militar/escuela de Chicago debió encarar una emergente paradoja: la elevación de la producción de cobre y otras actividades mineras (Chile es el Golfo Pérsico del cobre, controlando más del 37% de las reservas mundiales) haría girar la política económica sobre (1) la constante supresión de los mineros militantes; (2) sustitución de

aún más por trabajo humano maquinaria y equipamiento, dando lugar a masivas inversiones. Aunque una estrategia de industrialización liderada por el cobre tenía mucho que ofrecer (como fundamental estrategia de desarrollo sectorial/macro), los militares intentaron un camino más fácil: un crecimiento centrado en la exportación de productos de la silvicultura, la acuicultura, frutas frescas y vinos.

En lugar de optar por una estrategia de desarrollo económico conducida por el Estado basada en una política coherente para la ampliación y profundización de la industria del cobre (en el sentido de crear eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante), los recursos del cobre fueron masivamente volcados a manos de empresas transnacionales (ETN) mineras. Entre 1989 y 1995 fueron recibidos por Chile US\$ 11.500 millones en IED. En contraste, durante todo el periodo de la dictadura sólo US\$ 5.300 millones fluyeron hacia Chile. Sesenta por ciento de la IED recibida por Chile en 1989-1995 fue a la minería, virtualmente todo en el marco de las transnacionales cupríferas privadas a las que se les permitió expandirse bajo la nueva "Constitución" de 1980 de la dictadura. Desde 1974 hasta 1999, el 80% de todas las nuevas reservas de cobre descubiertas y desarrolladas en el mundo fueron localizadas en Chile (Moguillansky, 1999:119-32).

Graciela Moguillansky atribuye el auge de las inversiones en el sector minero a (1) las altas tasas de beneficio previstas en las nuevas áreas mineras debido a los precios sumamente altos del cobre en el período de 1986-89; (2) las nuevas tecnologías y los nuevos niveles de productividad logrados por las ETN mineras en los años 80; (3) la "estabilidad" percibida en Chile debido a los cambios en la Constitución y en las leyes mineras, que virtualmente aseguraron a las ETN que un régimen pro-corporativo/pro-IED había sido consolidado y hecho irreversible (Moguillansky, 1999:132). La mayor parte de la inversión en la minería del cobre ha ocurrido bajo los gobiernos de la *Concertación*. Así, en teoría, Chile habría tenido un superior potencial para lograr una expansión sustancial, socialmente racional de la industria de cobre, si el gobierno de la *Concertación* hubiese estado dispuesto a negociar con las ETN, para controlar la dirección y ritmo de esa inversión, y para asegurar que eslabonamientos hacia atrás y hacia delante con la economía doméstica fueran creados, sostenidos y consolidados. Ciertamente, una política conducida por el Estado para crear un agrupamiento minero también pudo haber permitido una estrategia de apoyo incipiente para la industria de bienes de capital, puesto que casi la mitad de todos los bienes de capital producidos en Chile son destinados a la minería (Culverwell, 2001:78). Focalizando el desarrollo económico alrededor de un sector líder, el cobre, se potenciaría la creación de un *proyecto de acumulación* que bien podría convertirse en un *proyecto país*.

La industria del cobre en Chile es el primero de varios proyectos de acumulación a ser examinado por su amplio potencial y también por la política de extremo liberalismo adoptada por el Estado en este sector tan vital. Cuando el gobierno chileno abrió las vastas reservas minerales al capital de las ETN también desató un proceso que llevó a una global sobreproducción de cobre, una baja en los precios, y una disminución del ritmo en la minería, que fue el principal detonador del período de virtual estancamiento del ingreso per cápita de 1997 a 2002. Entre 1989 y 1994 la producción chilena de cobre en el sector privado se incrementó en un 197%, mientras la Corporación del Cobre (CODELCO) disminuyó su producción en un 9%.⁷ Desde 1995 a 1999, el producto del sector privado ETN aumentó en un 165% (Alcayaga y Lavandero, 2001:81). El incremento de la producción coincidió con el rápido incremento de la demanda global durante el auge de los años 90. No obstante, ningún auge podría igualar al general incremento del producto en el cobre chileno entre 1989-99: con el comienzo de la "crisis asiática" en 1997 la sobreproducción de cobre se hizo patente. La caída del cobre se prolongó hasta octubre de 2003, cuando comenzó una sostenida alza de precios. En abril de 2004 el precio del cobre alcanzó niveles no vistos desde 1995 (US\$ 1,40/lb); en agosto de 2005 los precios se habían situado sustancialmente más alto (US\$ 1,69/lb).

Cualquier enfoque del sector minero en Chile revela inmediatamente una serie de grandes oportunidades desaprovechadas por el Estado como también el implícito consentimiento para arrolladoras actividades depredadoras ejecutadas por el sector privado de la minería. En lo más alto de la lista está la evasión "legal" de impuestos, dado que el gobierno chileno aceptó un conjunto de actividades que le permiten a las ETN mostrar "pérdidas" en sus inversiones en Chile. De las 47 ETN mineras del cobre funcionando

en Chile sólo tres muestran "ganancias" y por tanto pagan impuestos (Lavadero, 2001^a:207). El senador Lavadero reveló que las ETN mineras utilizan una combinación de mecanismos de transferencias de precios y pagos fraudulentos de intereses (la casa matriz "presta" fondos a la subsidiaria chilena y entonces ésta hace pagos de intereses sobre estos "préstamos" artificiales/inflados) para eludir la tributación.

La mayoría de las minas de CODELCO son sumamente eficientes, lo que permite una razonable comparación con las más nuevas y altamente eficientes minas de las ETN. En 1996 CODELCO pagó impuestos al gobierno central por US\$ 860 por tonelada, mientras las minas privadas pagaron sólo US\$ 156 por tonelada (Alcayaga y Lavadero, 2001:98). Esto sugiere que la masa total de rentas económicas cedidas por el Estado al sector minero privado (y capturadas por el sector privado de la minería a través de transferencias de precios y fraudulentos servicios de "deuda") podría elevarse a US\$ 1.100 millones, asumiendo idénticas estructuras de costos promedios.⁸ En 1999 las compañías privadas de cobre pagaron sólo US\$ 350 millones en impuestos; en contraste, CODELCO pagó US\$ 858 millones en impuestos en 1994, aun cuando su producción en 1994 fue sólo un 39% de la producción de las mineras privadas en 1999 (Alcayaga y Lavadero, 2001:81, 98; Lavadero, 2001b:60).

Éstas no fueron las únicas rentas a las que el Estado renunció, en apariencia voluntariamente, en favor de las ETN en la producción de cobre. Cuando las áreas mineras fueron traspasadas a las ETN para su exploración y producción, el Estado no llevó a cabo una tasación profesional independiente del valor actual neto de las reservas del mineral. Es concebible que en algunos casos CODELCO recibiera apenas el 1% del valor comercial normal de las reservas minerales (Lavadero, 2001c:36-40).

Hasta mayo de 2005 las empresas mineras privadas no pagaban royalty; todas las demás naciones que producen cobre imponen un royalty sustancial. El gobierno de la *Concertación* ahora impondrá un impuesto específico (o royalty) de 5% sobre las ganancias *declaradas*.

El tema más relevante en este sector está relacionado con las desaprovechadas oportunidades de convertir al sector minero en la avanzada de un *proyecto país*. Específicamente, en la región del norte de Chile -en Antofagasta- donde existe una red de eslabonamientos, sólo el 5,8% del valor de los insumos para minería (dejando de lado la mano de obra) son producidos en esa zona (Culverwell, 2001:79). Dado el muy bajo, y declinante, nivel de importancia de la manufactura en el PIB (discutido más abajo), y dada la falta de autonomía tecnológica en términos de investigación y desarrollo nacional (también discutida más abajo), la inferencia probable es que una porción sumamente alta del 94% de los insumos al sector minero es importada (aunque alguna claramente viene del área de Santiago). Así, una potencial apertura en términos de encadenamientos hacia atrás podría alentar, a través de una política industrial dirigida, a industrias manufactureras que podrían suministrar un amplio rango de insumos.

Los especialistas chilenos están poniendo más énfasis en eslabonamientos "horizontales" y hacia delante. Leopoldo Contreras, del Instituto Chileno de Ingenieros de Minas, cree que Chile tiene el potencial para expandirse horizontalmente, incrementando las exportaciones de servicios mineros y de tecnologías y equipamiento minero especializado de US\$ 2.500 millones al año a US\$ 10-20 mil millones (Contreras, 2003:3). Mientras tanto, el director de la Asociación de Industriales Metalúrgicos y Metalmeccánicos cree que Chile podría hacer bastante más que refinar apenas aproximadamente el 1% del metal de cobre producido, siendo el resto refinado en el extranjero (Lehuedé, 2003:3). El cobre totalmente refinado podría ser utilizado como insumo en una gran variedad de procesos manufactureros. En la actualidad, únicamente en la industria electrónica, sólo una firma, Coporin, de cerca de 100 existentes en este sector, es chilena. Coporin está localizada en el área de más bajo valor agregado, produciendo sólo alambre de cobre y cables. Todas las firmas restantes en este sector, operando a niveles contundentemente más altos de sofisticación tecnológica, son ETN o empresas asociadas (*Electro Industria*, 2003:44). Una dependencia gubernamental con supervisión sobre el sector cuprero, la Comisión Chilena del Cobre, estima que la tendencia a exportar cobre no refinado le costó a Chile aproximadamente US\$ 400 millones anuales en los años 90; estas actividades de valor agregado están capturadas por las naciones que refinan el cobre de Chile, constituyendo así, desde la perspectiva de Chile, otra renta económica para las ETN (Lavadero, 2001d:15).

Aun cuando Chile hizo concesiones mayores, quizá irreversibles, a las ETN del cobre en los inicios de los años 90, el Estado retiene a CODELCO, la más grande y quizá la más eficiente compañía minera de cobre del mundo. La gran y profesionalizada fuerza laboral de CODELCO podría convertirse en la base operacional de estrategias para el desarrollo de eslabonamientos hacia delante, hacia atrás y horizontales. En ninguna otra área el Estado chileno podría moverse tan fácil o ampliamente, con tales diversas e importantes ramificaciones, para realinear la economía. Cómo podría desplegarse un esfuerzo semejante, será discutido, por implicación, en la siguiente sección.

III. Tipologías del Estado

La investigación de Peter Evans ha sido sumamente útil en términos de conceptos e interpretaciones que permiten una presentación teórica más fuerte del papel del Estado en la economía (Evans, 1995). Para Evans, el Estado es un elemento *endógeno* de cualquier economía nacional. En contraste, en el paradigma neoclásico/neoliberal el Estado es visto como *exógeno* y no se hace ningún intento de ofrecer una teoría de la acción estatal.⁹

Las investigaciones de Evans señalan tres posibles formas de Estado: (1) el Estado depredador; (2) el Estado intermediario; y (3) el Estado desarrollista. Éstas son categorías estáticas en la presentación de Evans; el desplazamiento de una forma a otra puede ser deducido, pero no es presentado.

A. El Estado depredador

Un Estado depredador es disfuncional a cada posible medida. No tiene ni un *proyecto país*, ni *proyectos de acumulación*. Un Estado depredador podría ser "capturado" por el capital de una ETN, o podría funcionar sin ninguna influencia exterior. En todo caso, no se ocupará de los problemas de sustentabilidad en relación a los recursos naturales, las empresas estatales no operarán eficientemente para satisfacer metas nacionales de desarrollo, y no existirá ningún sistema basado en méritos en cuanto a los requisitos exigidos a los funcionarios que administran el aparato estatal. La corrupción estará muy extendida; el Estado será inestable y frágil. Las funciones mínimas del Estado -esas a las que los neoliberales creen que el Estado debe estar confinado- no pueden ser cumplidas porque la policía, las fuerzas armadas, y el sistema judicial (todo lo necesario para preservar un régimen legal y la inviolabilidad de los derechos de propiedad) serán diezmados por una endémica y sistemática corrupción.

Claramente, Chile comenzó a exhibir algunas de las características del Estado depredador bajo la dictadura militar a través de un sostenido proceso de violaciones de los derechos humanos, el deliberado aplastamiento de los sindicatos autónomos, el saqueo de centenares de empresas privatizadas y la cesión de terrenos públicos a las ETN del cobre.

B. Estado intermediario versus Estado desarrollista

La segunda tipología de Evans describe a un Estado que maneja áreas de eficiencia pero que es incapaz de establecer a un *proyecto país* coherente. Por alguna razón, este Estado carece de la *autonomía propia* que es un requisito para el Estado desarrollista. Autonomía propia es el concepto clave de Evans: en tal constructo el Estado tiene que ser un actor autónomo, capaz de presentar una visión coherente y actuar en base a esta visión. El Estado estará en posición de ofrecer al sector privado incentivos para crear o

expandir ciertas áreas de actividad económica. Pero los incentivos dados exigen reciprocidad en términos del desempeño del sector privado. No obstante, la autonomía del Estado está limitada, condicionada por el hecho de que el Estado está inserto en la sociedad civil. Esto demanda una fluida y complicada red de relaciones entre la esfera pública y privada. Esta inserción significa que el Estado no está por "encima" o es independiente del sector empresarial, pero tampoco está por "debajo" o capturado por él.

Dada esta formulación, parece haber abundante evidencia para demostrar que Chile posee hoy un Estado intermediario. Chile exhibe "bolsones" de eficiencia en términos del papel del Estado en la economía, algunos de los cuales serán revisados en la siguiente sección. Pero también muestra importantes áreas con una ineficiencia deplorable y cautivas del sector empresarial, siendo el mejor ejemplo el decisivo sector cuprífero, tal como ha sido examinado en la sección anterior. Otro ejemplo sumamente importante es el fracaso del Estado para enfrentarse al antiguo problema de la fuga de capitales, como se discutió en la sección II.

IV. Desindustrialización

Con posterioridad al golpe de 1973, Chile abandonó su núcleo manufacturero, pero lo hizo sin considerar los efectos de este cambio estructural. El efecto duradero es que Chile no cuenta con un sector manufacturero viable, y esto quiere decir que no puede aprovechar las positivas externalidades en productividad que fluyen de la manufactura -la esencia de la ley de Verdoorn- lo que Chile ha ignorado (Verdoorn 1998).

La dictadura militar bajo la guía de los Chicago Boys diseñó un depredador cambio de estrategia: el desarrollo de la manufactura había sido el eje central de la política estatal ISI. Por lo tanto, al destruir la estructura socio-económica que los neoliberales consideraban como la razón central del relativo retraso económico de Chile -empresas estatales supuestamente ineficientes y subsidiadas empresas manufactureras privadas junto a una dinámica fuerza de trabajo sindicalizada- los neoliberales privatizaron sin tomar en consideración el contexto macroeconómico y abrieron la economía a productores internacionales de menor costo, ignorando los efectos dinámicos sobre la emergente base industrial/manufacturera de Chile. Esto ayudó a asegurar que las capacidades tecnológicas de Chile, con algunas notables excepciones, permanecieran casi inexistentes (discutido más abajo). La Tabla 1 muestra la trayectoria reciente del sector manufacturero: en Chile esta relación se presenta a menudo en forma poco clara, con mucho énfasis colocado en el crecimiento de la exportaciones "industriales", realmente materias primas que han sido sometidas a un, frecuentemente mínimo proceso de refinado. La tabla 2 presenta datos sobre los sectores exportadores claves.

Tabla 1. Chile, grado de industrialización: sector manufacturero/PIB

1950-1987	(precios de 1977)
1950	20,8%
1960	22,3%
1970	24,7%
1975	21,5%

1980	21,6%
1987	20,8%
1878-1996	(precios de 1986)
1987	17,6%
1990	17,5%
1996	15,0%
2000	14,4%
1996-2002	(precios de 1996)
1996	17,5 %
2000	16,3%
2002	16,0%
Variaciones netas en los periodos citados a precios constantes:	
1970-1987	- 3,9% PIB
1987-1996	- 2,0% PIB
1996-2002	- 1,5% PIB
Disminución total neta del sector manufacturero 1970-2002: - 7,4% PIB	

Fuente: Banco Central de Chile (2001).

Tabla 2. Participación relativa de las exportaciones chilenas (%)

	1975	1985	1995	1998
- Exportaciones (miles de millones de US\$)	1.6	3.85	16.0	14.9
- Cobre (%)	54	47	40	34

- Materias Primas	19	18	13	12
- Recursos naturales en primera fase de procesamiento	14	24	25	26
- Recursos naturales en segunda fase de procesamiento y otras manufacturas	12	11	22	27

Fuente: Silva (2001), 13.

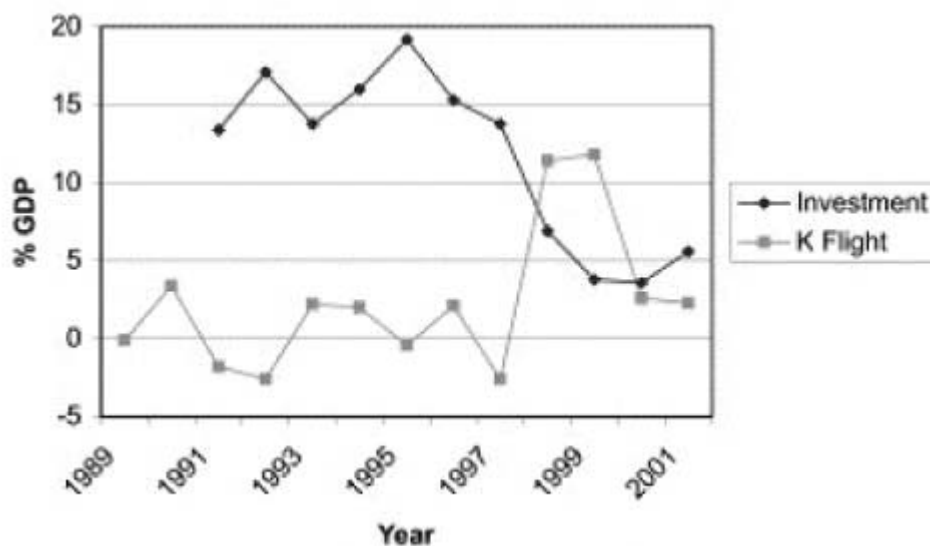
Obsérvese la última categoría: un nivel ligeramente mayor de procesamiento indica que los recursos naturales han sido convertidos en "manufacturas". Con este juego de manos, las autoridades chilenas comenzaron a retratar a Chile no como una nación desindustrializada, sino más bien como una nación con un creciente sector "manufacturero", basado en materias primas. Así, para aquellos que no entendían las nuevas categorías, Chile fue visto como una nación que estaba exitosamente logrando un crecimiento exportador basado no en materias primas sino en "manufacturas". Obsérvese también que en 1985 el cambio hacia la primera fase de procesamiento de recursos naturales deja de ser un sector líder en el impulso del crecimiento. Esencialmente, el mismo efecto se constata en las exportaciones de segunda fase de procesamiento después de 1995: un salto del 11% al 22% se produjo entre 1985 y 1995. Las cifras de 1998 en esta categoría sugieren que el crecimiento continuó; sin embargo, lo hizo a una tasa mucho más lenta (la participación promedio para 1990-94 fue de 20% y se elevó modestamente al 23% en el período de 1994-98).

Los esfuerzos para detener la desaceleración de la tasa de crecimiento de los productos de segunda fase de procesamiento se convirtió en un tema mayor en los años 90 cuando muchos economistas se manifestaban convencidos en la continuación del auge del periodo 1987-97 basado en *la segunda fase exportadora*. Como se propuso, Chile diversificaría sus exportaciones, enfatizaría más el procesamiento de segunda fase, aumentando el valor agregado, y potenciaría el componente tecnológico nativo de estas exportaciones basadas en materias primas: este nuevo paso también conllevaría el rápido desarrollo de los componentes de servicios asociados a esas exportaciones. Como se propuso, esto constituía un esfuerzo por articular un nuevo *proyecto país*. Esta visión contrastaba con varios otros intentos de articular un *proyecto país*, pero fue la única propuesta que implicaba un cambio de estrategia con modificaciones sólo marginales en la base socioeconómica de Chile (Muñoz, 2001:17-66). En el transcurso de los años 90, sin embargo, nada de gran importancia se hizo para alterar el sistema de producción de la economía; en lugar de eso, los *grupos nacionales de poder* desplazaron algunas de sus actividades de recursos fuera de Chile y se mudaron al sector de servicios en busca de rápidos retornos, invirtiendo particularmente en actividades comerciales en Argentina y Perú en 2000-2005. El difícil proceso, en intensidad de capital y tecnología, de llevar sus actividades más arriba en la cadena de valor no sedujo a los *grupos*. En lugar de ello (ver gráfico 1), virtualmente dejaron de invertir y se involucraron en la masiva fuga de capitales iniciada en 1997.¹⁰ En breve, aunque la trayectoria de crecimiento hasta fines de los años 90 fue fuerte, cuando Chile llegó al momento para un cambio de estrategia, el aparato económico neoliberal del Estado no exhibió la necesaria autonomía o el desapego requerido. El Estado no desafió el drenaje de los circuitos de capital financiero a través de la fuga de capitales, mientras que los *grupos nacionales de poder* evidenciaron nuevamente su perfil superficial y esencialmente rentista.

En lugar de eso, Chile se dedicó a firmar tantos acuerdos comerciales como fuera posible, incluyendo el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Chile de 2003. Este acuerdo comercial, junto con los altos precios de cobre, productos forestales y otras materias primas, permitirían un año o dos de fuerte crecimiento. No obstante, Chile retornará a lo que Jorge Katz denomina el "estado estacionario", queriendo significar en este caso una "estacionaria" baja tasa de crecimiento que dará lugar a un ingreso per cápita casi estancado, como fue el caso de 1997 a 2002. Como lo subrayó Moguillansky (1999), los

grupos financieros/industriales de Chile no están interesados en la modernización tecnológica; en un estudio de 15 naciones similares, la ONU situó a Chile penúltimo en su índice de capacidades tecnológicas, y en el lugar 13 en términos de gastos en investigación y desarrollo por parte de las empresas privadas.

Gráfico 1 Fuga de capitales e inversiones por grupos nacionales



Fuentes: Bener y Dufour (2004); Moguillansky (2003)

V. El Estado Intermediario en Chile

Si bien Chile ha alcanzado logros notables en su pasado económico reciente, mucho de este éxito se debe a las políticas e instituciones creadas en el periodo ISI, o a entidades derivadas de ese periodo. Como estas instituciones se han debilitado debido a las constantes presiones ejercidas por los neoliberales para destruirlas, el potencial de Chile para llevar a cabo un necesario cambio de estrategia para articular y construir un nuevo *proyecto país* continúa declinando.

A. Proyectos de acumulación

Como se señaló anteriormente, el Estado intermediario se caracteriza por sus "bolsones de eficiencia" y su habilidad para lograr transformaciones limitadas en algunos sectores. Específicamente, Chile ha sido capaz de realizar muchos importantes proyectos de acumulación a través de tres instituciones estatales claves. El camino de Chile hacia el desarrollo fue inaugurado por la CORFO a fines de los años 30. La CORFO fue responsable de la creación de la mayor parte del sector industrial de Chile desde 1940 hasta 1974: un estudio de 1993 señaló que de las 20 compañías exportadoras privadas más importantes a lo menos 13 habían sido creadas por la CORFO (Alvarez 1993).

Por algunos momentos bajo la dictadura pareció que la misión de la CORFO era ayudar a rematar todas las firmas del Estado para luego desaparecer. Pero CORFO continúa existiendo, y luego de la gran crisis de 1982-85 pasó a ser mucho más activa en el financiamiento y desarrollo de nuevas firmas que fueron encaminadas hacia el mercado de exportación en los sectores de materias primas. Además, la CORFO fue responsable del financiamiento y la creación del sector forestal, una estrategia que CORFO había apoyado y sustentado muchas décadas antes del golpe. Así, mientras los economistas de la Escuela de

Chicago han descrito el auge de los productos forestales (el mayor sector exportador después de la minería) como un resultado de la buena política y de la iniciativa privada, la historia verdadera es que la CORFO luchó para *crear* una nueva ventaja comparativa. El capital privado no hubiese afrontado los riesgos y carecía de la visión para desarrollar el sector forestal.

Lo mismo fue válido para la industria del salmón (y la pesca en general) así como para la mayor parte de los desarrollos en la producción y procesamiento de alimentos frescos: en lugar de la mano invisible moviéndose a través de las fuerzas del mercado, la mano visible (pero ampliamente desconocida) de la Fundación Chile fue responsable de la mayor parte de esta diversificación mediante el apoyo a la experimentación tecnológica y el financiamiento inicial en esas áreas (Huss 1991). La Fundación Chile comenzó en 1976, con la ayuda de un economista prominente (Raúl Sáez), quien había encabezado la CORFO por muchos años. Al igual que muchos de los líderes militares, Sáez fue despectivo con las pretensiones y la ignorancia de los neoliberales de la Escuela de Chicago. Con la CORFO bajo el ataque de estos mandos, Sáez se hizo a un lado y congregó a un grupo de expertos que han logrado grandes cambios en el aparato productivo de la economía chilena. Si examinamos las causas del desarrollo reciente de Corea, Taiwán o gran parte de Asia, encontraremos instituciones de incubación como la Fundación Chile, pero estas naciones conscientemente han evitado las políticas neoliberales de libre comercio. En lugar de aceptar los dictámenes del mercado, ellas han tratado de gobernar el mercado. En un sentido similar, se encuentra ProChile, una dependencia gubernamental creada en 1974, diseñada para ayudar al sector privado a localizar y posicionarse en mercados extranjeros. Hoy muchas de las actividades de ProChile están coordinadas con programas de apoyo impulsados por la CORFO. Aunque la sigilosa política ha sido una de importante intervención y apoyo del Estado a la producción -abarcando muchas otras áreas no discutidas aquí¹¹-, no hay un concepto unificador detrás de las actividades de apoyo a la producción por parte del Estado.

B. Proyectos de legitimidad: programas de la Concertación

Como lo más destacado, las políticas de la *Concertación* han hecho descender la tasa de pobreza de 45,1% de la población en 1987 a 20,6% en 2000 (Ffrench-Davis, 2003:320).¹²

Aquí sólo es posible mencionar tres creativos nuevos programas que la *Concertación* ha implementado (o ha intentado implementar) en los tres últimos años.

1. Chile Solidario

Este innovador programa (iniciado en 2001) está diseñado para eliminar la extrema pobreza (indigencia) en Chile al año 2006. Está también diseñado para reducir pobreza no indigente orquestando creativamente programas en vivienda, salud, mejoramiento urbano, educación y subsidios alimenticios, junto con programas de apoyo monetario que abordan la pobreza en un contexto mucho más amplio que un definido nivel de ingreso. La premisa de *Chile Solidario* es que la visión del empoderamiento -no meramente la ayuda monetaria- es el objetivo del programa. Potencialmente, este programa sacará al 5,7 % de la población (aproximadamente 900.000 individuos) de la extrema pobreza. A fines de 2003 el programa estaba operando: la tasa anual de disminución de la indigencia, si se mantiene, eliminará la extrema pobreza en 2006 (Ministerio de Planificación 2003, 1-9).

2. Programa de Cesantía (seguro de desempleo)

El seguro contra el desempleo es virtualmente inexistente, aunque debería existir por norma, en toda América Latina. Iniciado también en 2001, el programa de Chile tiene ahora 1,7 millones de afiliados, alrededor del 28% de la fuerza de trabajo (las empleadas domésticas, dueñas de casa y trabajadores por cuenta propia están excluidos). Todos los nuevos trabajadores contratados a partir de 2002 fueron y son incorporados automáticamente al programa. Luego de recibir pagos durante 12 meses, los trabajadores desempleados tienen derecho a recibir un subsidio equivalente al 30-50% de su anterior salario (Estudio Jurídico 2003).

3. Plan Auge (acceso universal a la atención médica)

Con el total apoyo de la *Concertación*, un ambicioso programa para proveer de un amplio conjunto de servicios de asistencia médica a todos los chilenos (algunos sin costo, otros con modestos sistemas de copago) fue enviado a trámite legislativo en junio de 2002 (Ministerio de Salud 2002). Aunque algunos aspectos del plan han generado debate, una versión modificada y suavizada del *Plan Auge* permitirá contar con un plan de salud mínimo para todos los ciudadanos en 2005. Esto contrasta fuertemente con el intento de la escuela de Chicago de privatizar completamente la atención médica en Chile.

Conclusión

El Estado chileno ha demostrado su capacidad de lograr "bolsones de eficiencia" y sostener importantes *proyectos de acumulación*. Bajo los gobiernos de la *Concertación*, los mayores esfuerzos han estado centrados en promover *proyectos de legitimidad*. Su mayor logro ha sido disminuir dramáticamente el índice de pobreza en momentos en que los niveles de pobreza se han mantenido brutalmente altos en toda América Latina. Al mismo tiempo, el abordaje por la *Concertación* de los asuntos productivos ha sido borroso. Ninguna orientación hacia un *proyecto país* puede ser constatada, ni tampoco ha sido promovido algún cambio de estrategia. El impulso dinámico de la tríada de la política industrial chilena se debilita: el Estado se muestra incapaz de montar nuevos *proyectos de acumulación* de cualquier envergadura. En lugar de eso, la *Concertación* busca una pasiva "solución" neoclásica/neoliberal, por ejemplo, la firma de importantes acuerdos de libre comercio con USA y la UE en 2003. Abundan las prácticas depredadoras: el Estado carece de políticas para detener la fuga de capitales o el pillaje en el sector cuprífero por parte de las ETN, mientras la evasión tributaria continúa siendo un serio factor (en su mayor parte) desatendido.

Tras el actual auge de corto plazo de las materias primas, el modelo exportador de Chile se muestra agotado. Lejos de ser un modelo exitoso de adaptación a la globalización -para inspirar al resto de América Latina- la economía chilena se halla empantanada en una tendencia al "estado estacionario" del casi constante ingreso per cápita. Los auges y las caídas de las materias primas al estilo del siglo XIX pueden causar desviaciones en esta tendencia pero no la pueden alterar. Sólo un cambio hacia el Estado desarrollista, acompañado de una *profunda* política industrial, terminará con el malestar de Chile. Y la poderosa facción neoliberal luchará por impedir esta salida.

Referencias

Alcayaga y Lavandero (2001) "La tragedia del cobre," en Lavandero, Jorge (ed.) *El cobre NO, es de Chile*, Santiago: Ediciones Tierra Mía, 81-106.

Álvarez, C. (1993) "La Corporación de Fomento de la Producción y la Transformación de la Industria Manufacturera Chilena", en CEPAL (ed.) *La Transformación de la Producción en Chile*, Santiago:

CEPAL, 275-372.

Amsden, A. (2001) *The Rise of "the Rest"*, Oxford: Oxford University Press.

Banco Central de Chile (2001) *Indicadores Económicos y Sociales de Chile: 1960-2000*, Santiago.

Bener y Dufour (2004) "A Class Analysis of Capital Flight from Chile", Department of Economics, University of Massachusetts, Amherst, MA, unpublished research paper, 1-47.

Castillo y Álvarez (1998) "El Liderazgo de las Grandes Empresas en Chile", en Peres, Wilson (ed.) *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos*, México: Siglo XXI, 285-332.

CEPAL (2004) *Panorama Social de América Latina*, Santiago.

Contreras, L. (2003) "Minería, base para el salto tecnológico", *El Mercurio*, edición especial, "Minería" (9 octubre): 3.

Culverwell, M. (2001) "Desarrollo de proveedores en la región de Antofagasta", en Rodolfo Buitelaar (ed.) *Aglomeraciones mineras y desarrollo local en América Latina*, Bogotá: Alfaomega, 75-105.

Cypher y Dietz (2004) *The Process of Economic Development*, 2nd ed., London: Routledge.

Electro Industria (2003) "Coporin", *Electro Industria* 37 (septiembre): 44.

Estudio Jurídico (2003) *Seguros de Cesantía*, disponible en línea en <<http://www.estudiojuridico.cl/seguocesantia.htm>> consultada el 3 de diciembre de 2003.

Evans, P. (1995) *Embedded Autonomy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Ffrench-Davis, R. (2003) *Entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con Equidad: Tres Décadas de Política Económica en Chile*, 3rd ed., Santiago: J.C. Sáez Editor.

Foxley, A. (1980) "Hacia una Economía de Libre Mercado: Chile 1974-79", *Estudios Cieplan* 4 (noviembre): 5-37.

Gutiérrez, E. (2005) "Multimillonario, un yerno de Pinochet: Privatizaciones, su Medio", *La Jornada* (12 agosto):33.

Huneus, C. (2001) *El Régimen de Pinochet*, Santiago: Editorial Sudamericana.

Huss, T. (1991) "Transferencia de tecnología: el caso de la Fundación Chile", *Revista de la CEPAL* 43 (abril):99-119.

Kangas, S. (2003) "The Chicago Boys and the Chilean 'Economic Miracle'", disponible en línea en <<http://www.rrojasdatabank.org/econom~1.htm>> consultado el 2 de febrero de 2003.

Klubock, T. (2004) "Class, Community, and Neoliberalism in Chile: Copper Workers and the Labor Movement During the Military Dictatorship and the Restoration of Democracy", en P.Winn (ed.) *Victims of the Chilean Miracle*, Durham, NC: Duke University Press, 209-60.

Lavandero, J. (2001^a) "Discurso en el Senado con motivo del 300 Aniversario de la Nacionalización del Cobre", en *El cobre NO, es de Chile*, Santiago: Ediciones Tierra Mía, 205-18.

(2001^b) "Complemento de discurso sobre la carencia de una política del cobre", en *El cobre NO, es de Chile*, Santiago: Ediciones Tierra Mía, 59-60.

(2001^c) "Problemas derivados de la producción de cobre", en *El cobre NO, es de Chile*, Santiago:

Ediciones Tierra Mía, 33-44.

(2001d) "Presentación", en *El cobre NO, es de Chile*, Santiago: Ediciones Tierra Mía, 13-16.

Lehuedé, P. (2003) "La metalurgia potencia la industria del cobre", *El Mercurio*, edición especial, "Minería" (9 octubre): 3.

Loveman, B. (2001) *Chile: The Legacy of Hispanic Capitalism*, 3rd ed., Oxford: Oxford University Press.

Meller, P. (1999) "Pobreza y distribución del ingreso en Chile", en Drake y Jaksic (eds.) *El modelo chileno: Democracia y desarrollo en los noventas*, Santiago: LOM Editores, 41-62.

Ministerio de Planificación y Cooperación (2003) *¿Que es Chile Solidario?* <<http://www.chilesolidario.gov.cl/guees/htm/quees01.htm>> consultado el 25 de noviembre de 2003, 1-9.

Ministerio de Salud (2002) Plan de Acceso Universal con Grantías Explícitas (AUGE), Santiago: Gobierno de Chile.

Moguillansky, G. (1999) *La Inversión en Chile: ¿El Fin de un Ciclo en Expansión?* Mexico: Fondo de Cultura Económica.

(2003) "Inversión de los grupos", Santiago: CEPAL, datos de investigación no publicados.

Mönckeberg, M. O. (2001) *El Saqueo de los Grupos Económicos al Estado Chileno*, Santiago: Ediciones B.

Montero, C. (1997) *La Revolución Empresarial Chilena*, Santiago: CIEPLAN/Doman Ediciones.

Muñoz, O. (2001) "La economía Chilena en el cambio de siglo y la estrategia de desarrollo", en *Más Allá del Bosque: Transformar el modelo exportador*, Santiago: FLACSO, 17-66.

Pérez de Arce, H. (2003) "Un derechista genuino", *El Mercurio* (19 noviembre): 3.

Pinto, A. (1962) *Chile: un caso de desarrollo frustrado*, Santiago: Editorial Universitaria.

Román González, E. (2003) "El fomento productivo en una economía del Mercado", en O. Muñoz (ed.) *Hacia un Chile Competitivo*, Santiago: FLACSO, 25-65.

Sáez, R. (1994a) "La Corporación de Fomento y la diversificación industrial en Chile", en *Hombre del siglo XX*, Santiago: Dolmen Ediciones, 191-216.

(1994b) "La CORFO a cuarenta años", en *Hombre del siglo XX*, Santiago: Dolmen Ediciones, 309-19.

Silva, E. (2002) "Capital and the Lagos Presidency", *Bulletin of Latin American Research* 21:3, 339-57.

(1997) "Business Elites, the State, and Economic Change in Chile", en Maxfield y Schneider (eds.) *Business and the State in Developing Countries*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 152-88.

Silva, V. (2001) "Estrategia y Agenda Comercial Chilena en los Noventa", *Series CEPAL: Comercio Internacional* 11 (junio), 1-76.

Verdoorn, P.J. (1998) "Factors that Determine the Growth of Labour Productivity" en Ironmonger, Perkins y Hoa (eds.) *National Income and Economic Progress: Essays in Honour of Colin Clark*, London: Macmillan, 199-207.

Winn, P. (2004) "'No Miracle for Us': The Textile Industry in the Pinochet Era, 1973-1998", en P.Winn (ed.) *Victims of the Chilean Miracle*, Durham, NC: Duke University Press, 124-63.

Como citar este artículo:

Cypher, James (2006) "La Economía Política del Estado chileno en la era neoliberal : 1973- 2005", *Oikos* N°22, 27-54, EAE, Universidad Católica Silva Henríquez (UCSH), Santiago de Chile.

Fecha de recepción: 10 / 11 / 2005

Fecha de aprobación: 26 / 05 / 2006

* Estadounidense, Economista, Doctor en Economía, Académico de la Universidad del Estado de California, en Fresno. Contacto: jamesc@csufresno.edu

1 El autor reconoce agradecidamente el apoyo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO- Santiago, Chile), donde gran parte del material expuesto en este artículo fue elaborado durante 2003, los útiles consejos de los evaluadores anónimos de este trabajo, la guía de Oscar Muñoz, las perspicaces observaciones de Orlando Caputo y la respuesta de Osvaldo Sunkel a un borrador preliminar.

2 En su clásico estudio, Pinto argumentó convincentemente que, aunque Chile tuvo abundantes oportunidades para hacerlo, fracasó en aprovecharlas para construir un Estado capitalista. Al mismo tiempo, sostuvo que, mientras Chile produjo un amplio número de tipos empresariales en el siglo XIX, ninguna facción independiente de intereses industriales emergió de la gran diversificación de la economía. Más bien, insiste Pinto, la fundamental orientación "libre cambista" de los intereses agrarios y comerciales fue también la posición asumida por los intereses industriales emergentes: todos vieron al mercado externo como vital, tanto en términos de ventas como de insumos, para el proceso productivo nacional (Pinto, 1962:39). Por lo tanto, ninguna facción o combinación de facciones visualizó la necesidad de un semi-autónomo Estado fuerte o de un masivo mercado interno.

3 Panal era una de las mayores y más importantes empresas textiles en Chile; el sector textil empleó a más trabajadores manufactureros que todos los otros sectores a lo largo de la mayor parte del siglo XX. En 1978 fue privatizada. En oposición a la legislación laboral represiva de Pinochet de 1979, los trabajadores de Panal llevaron a cabo una de las primeras y más fuertes huelgas en 1980. Esta huelga y la indiscriminada apertura a la voracidad de las empresas textiles extranjeras dieron como resultado la bancarrota de Panal y la fusión de la compañía en 1980 en Machasa. De manera más general, la magnitud de la corrupción involucrada en muchas privatizaciones, como la de este artículo, sigue siendo una espinuda cuestión a ser resuelta, con las recientes revelaciones sobre el rol del yerno de Pinochet en la adquisición de grandes propiedades a precios subsidiados que involucraron centenares de millones en dólares estadounidenses. De manera más general, las 30 mayores privatizaciones resultaron en la transferencia de propiedades con un subsidio de más de US\$ 6 mil millones (Gutiérrez, 2005:33). En la década de 1990 la industria textil, que aún representaba un sector empleador importante en un fragmentado proceso de producción, tenía poca trascendencia en términos macroeconómicos y de los *grupos* chilenos como se señala más abajo.

4 E. Silva (1997) escribe, "Muchos de los Chicago Boys más importantes ... tenían vínculos con un estrecho grupo de conglomerados internacionales que tendían a concentrar sus activos en la intermediación financiera, compañías que eran internacionalmente competitivas y comerciales. Ministerios e instituciones económicas claves, tales como Hacienda (en la cima de la jerarquía), Economía, el Banco Central y la oficina de presupuesto, estaban bajo la dirección de hombres que tenían estrechos vínculos con los conglomerados Cruzat-Larraín, BHC y Edwards. Esos vínculos proporcionaban a los máximos directores de estos conglomerados internacionales -especialmente Cruzat Larraín- acceso privilegiado a las autoridades responsables. Ese acceso les permitió discutir reformas políticas con las autoridades; y según [Juan Villarzú, director de presupuesto en el periodo 1974-75], los directores de estos privilegiados conglomerados participaban con creciente frecuencia en las reuniones políticas más importantes, y ese pequeño círculo eventualmente eliminó toda la oposición a sus puntos de vista" (159). "Habían sido ejecutivos, consejeros, o miembros de la planta profesional de esos conglomerados antes de asumir sus cargos, y la mayoría retornó a esas posiciones después de que dejaron de servir en el gobierno. Significativamente, esos fueron los mismos conglomerados que habían organizado la resistencia empresarial en contra de Allende ... y colaborado con los militares en la conspiración para derrocarlo" (159).

5 Creada en 1935, esta confederación reúne a los principales poderes del sector privado a través de seis asociaciones menores. Las tres más poderosas son (1) la venerable Sociedad Nacional de Agricultura (1838), voz colectiva de la oligarquía terrateniente en tiempos pasados y ahora de la elite agro-exportadora; (2) la Sociedad Nacional Minera, voz del sector dominante de Chile; (3) la Sociedad de Fomento Fabril, la organización ascendente en el período 1890-1970.

6 En 1969 el 20% más rico recibió el 44.5% del ingreso familiar. Después del golpe de 1973 este se elevó al 51% en 1978 y al 54,9% en 1988, y en 1997 el gobierno de la *Concertación* no produjo cambios en esta materia, y el 20% más rico obtuvo el 54,5% del ingreso (Ffrench-Davis, 2003:315, 322). Entre 1990 y 2003 la distribución del ingreso en Chile no cambió, medida según el índice Gini, y en 2003 el 10% más rico recibió el 40% de todo ingreso familiar (CEPAL, 2004: 91, 340).

7 CODELCO es la gran compañía de cobre de propiedad del gobierno, cuyas ganancias sostienen muchos de los programas sociales de Chile. CODELCO tiene varias minas de cobre a lo largo de Chile, incluyendo la mina a rajo abierto más grande del mundo en Chuquibambilla y la mina subterránea más grande del mundo cerca de Rancagua.

8 Obviamente, no todas estas rentas podrían haber sido capturadas por el Estado si la producción hubiese permanecido en el sector privado; una tasa normal de ganancia tendría que haber sido deducida de la citada estimación.

9 Anne Krueger, una influyente economista neoclásica, ha sostenido que el Estado puede ser entendido como un componente endógeno de un sistema económico nacional. Para Krueger, sin embargo, el Estado no es más que un área donde la búsqueda desenfrenada de rentas es llevada a cabo por los agentes del Estado. Así, en esta formulación, ninguna política estatal podría ser alguna vez efectiva -excepto por accidente- debido a que las personas que crean e implementan las políticas están sólo interesadas en utilizar al aparato estatal como un instrumento para acumulación personal de riqueza y poder. En esta sección no se hará una referencia directa a las opiniones de Krueger. Para un mayor análisis ver Cypher y Dietz 2004, capítulo 7.

10 De hecho, la fuga de capitales se elevó por sobre el 11% del PIB en 1998 y 1999, aproximadamente el *doblo* del nivel alcanzado en la crisis de 1981-83.

11 Un completo informe sobre las formas de intervención del Estado chileno en la era neoliberal aún está por ser escrito. Para una discusión sobre el alcance e involucramiento financiero del Estado a través de programas de desarrollo más pequeños (muchos vinculados a la CORFO), ver Enrique Román González (2003).

12 Los economistas de la escuela de Chicago argumentarían que la declinación de la tasa de pobreza se debió al crecimiento económico del periodo, no a las políticas "intervencionistas" de la *Concertación*. Sin embargo, Patricio Meller ha distinguido entre los efectos del crecimiento y los efectos de los cambios de política sobre la reducción de la pobreza. Esta investigación demuestra que en el periodo 1990-96 al menos un 50% en el descenso del índice de pobreza fue debido a cambios de política diseñados para distribuir ingresos a los pobres, explicándose el resto por el crecimiento económico (Meller, 1999:48-55).

[Universidad Católica Silva Henríquez](#) | [Ediciones UCSH](#)



El contenido de este sitio se encuentra bajo

[Creative Commons Attribution-Noncommercial-No Derivative Works 2.0 Chile License](#).