

Chile: Modelo de Desarrollo e Inserción Internacional*

Hugo Fazio Vengoa

Profesor del Departamento de Historia de la Universidad de los Andes y del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Introducción

A mediados de 1994, el entonces Secretario de Comercio de los Estados Unidos, Ron Brown, se refirió a Chile en los siguientes términos: "Chile es un modelo, es como un faro para el resto de América Latina. En muchos sentidos se ha convertido casi en la envidia de muchos de sus vecinos hemisféricos. El proceso de reforma económica es mucho más avanzado aquí en Chile"¹. El milagro chileno también ha sido destacado por Enrique Iglesias, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, cuando planteó que este es un buen ejemplo de lo que significa compatibilizar una economía de libre mercado con una economía solidaria. "Es un país, que, haciendo un desarrollo económico acelerado, ha puesto el acento en la parte social como el punto focal de la economía chilena. Quizás hoy Chile es un buen ejemplo de lo que debe ser, por una parte, la economía dinámica, regida por las reglas del mercado y, al mismo tiempo, una alta conciencia social impulsada por el Estado y sus actores políticos, para hacer de lo social un quehacer de todos los días..."².

Este tipo de aseveraciones no proviene únicamente del ámbito político. En los círculos periodísticos y académicos chilenos e internacionales, encontramos los mismos comentarios en los que se destaca el modelo

chileno como un experimento exitoso que estaría demostrando la validez de las políticas de ajuste y de las reformas estructurales. Esta imagen que se ha construido en torno a Chile, a mediados de la década de los años noventa, ha convertido al país austral en uno de los principales referentes de sociedad para la mayoría de las naciones latinoamericanas comprometidas en procesos de transición económica y política.

El comentado éxito se basa en el hecho de que el recién iniciado proceso de democratización se ha normalizado y ha permitido alcanzar cierta estabilidad y las reformas estructurales impulsadas a mediados de la década de los años setenta han comenzado a dar sus frutos. La tasa de crecimiento de la economía ha alcanzado, durante los últimos diez años, un promedio anual del 6,5%, la inflación, de un dígito (proyección del 6,5% para 1996), se encuentra bajo control y se prevé que siga su regular descenso, el índice de desempleo se mantiene estable alrededor del 6% (6,3% en marzo de 1996), el ahorro interno, el más alto de América Latina, bordea el 26% del PIB, la inversión extranjera continúa fluyendo hacia el país (entre 1986 y 1995 alcanzó un monto de US\$36.313,3 millones y la inversión extranjera materializada en 1995 registró un total de US\$4.336.6), la inversión chilena en el exterior ha crecido substancialmente (US\$8.600 millones entre 1990 y junio de 1996), la balanza comercial es ampliamente favorable (US\$3.486 millones de dólares en el primer lustro de la década de los noventa), se ha producido un sensible incremento en investigación y tecnología que se elevó del tradicional 0,5% del PGB al 0,8%, el gasto social se ha engrosado (alrededor del 70% del presupuesto público), el gasto público exhibe un incremento por debajo del crecimiento del producto y el número de pobres e indigentes ha registrado un veloz descenso de un 40% en 1990 a un 28% en 1994, gracias al acelerado crecimiento económico y a las políticas estatales de distribución de los ingresos en favor de los sectores de menores recursos.

* Este trabajo constituye un resultado parcial de la investigación "Estudio comparado de las formas de inserción de América Latina, África Subsahariana y el Medio Oriente en el nuevo sistema mundial", que se adelanta conjuntamente por investigadores del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional y de los departamentos de Historia de las universidades Andes y Javeriana y cuenta con el apoyo financiero de Colciencias.

1 *El Mercurio*, 3 de julio de 1994.

2 *El Mercurio Internacional*, semana del 15 al 21 de octubre de 1992.

Con estos indicadores macroeconómicos y la consolidación de la gobernabilidad democrática, el segundo gobierno de la Concertación, que debutó en marzo de 1994, dio inicio a una nueva orientación política, la cual expresa estas nuevas coordenadas en las que se mueve el país. Según el politólogo Genaro Amagada, Ministro Secretario General de la Presidencia hasta octubre de 1995, luego del largo período de régimen autoritario el orden de prioridades del primer gobierno de la Concertación era un conjunto de "bienes intangibles" que se referían a valores altamente apreciados: transición, reconciliación, justicia, perdón, tolerancia, respeto, confianza, etc. Debido a la adversa correlación de fuerzas en el actual Congreso ha sido imposible centrar la actividad política en las reformas constitucionales, las relaciones cívico-militares y los juicios sobre violaciones de los derechos humanos, pues "nos despojaría de iniciativas e ideas y nos conduciría a la esterilidad y al desgaste acelerados". Por esta razón, el objetivo de la nueva administración ha consistido en poner el acento en la demanda de "bienes tangibles", relacionados con la calidad de vida de las personas. Para satisfacer este cúmulo de demandas el principio ordenador de las actividades del gobierno es un programa de modernización que proyecte el país hacia el futuro y eleve la calidad de vida de la población³. En otras palabras, ante la impracticabilidad de seguir avanzando en la senda de la democratización, debido a las leyes de amarre, a la sobrerrepresentación de la oposición en el Senado y los impresionantes éxitos registrados a nivel económico, la tarea central de las autoridades del país se ha deslizado hacia el perfeccionamiento del modelo económico para fortalecer la inserción internacional de Chile y proyectar con confianza el país hacia el siglo XXI.

El trabajo que a continuación presentamos constituye un balance del modelo económico implantado en Chile durante la década de los años setenta y su

sustentabilidad en la década de los años noventa. En la primera parte se analizan los factores que impulsaron el establecimiento de un nuevo patrón de acumulación y desarrollo de inspiración neoliberal y se precisan sus principales características. Más adelante se presenta la legitimación del modelo por parte de los dos primeros gobiernos postdictatoriales y las innovaciones introducidas por la Concertación de Partidos por la Democracia. Por último, se muestra la manera como la globalización ha incidido en la definición de las principales políticas macroeconómicas.

La tesis principal que articula el trabajo podemos resumirla en los siguientes términos: durante el primer lustro de la década de los años noventa el modelo de corte liberal imperante en Chile, articulado en torno a la captación de capital extranjero, el énfasis en el desarrollo del sector privado y en las estrategias exportadoras como motor y dinamizador del crecimiento económico trajo consigo un gran crecimiento, pero carece de elementos que le permitan concretizar un modelo nacional de desarrollo y adolece además de la insuficiencia de haber conducido al país a una situación en la cual se está perdiendo soberanía y autonomía en el manejo económico. Esto, a su vez, ha contribuido a una desarticulación del espacio económico y social en la medida en que sólo en determinadas regiones se han constituido "polos exitosos de acumulación" e igualmente ha incidido en el vaciamiento de la política, porque muchos de los asuntos que atañen la vida directa de los ciudadanos están escapando al control de las autoridades.

Esta pérdida de soberanía y autonomía en el manejo económico es, sin lugar a dudas, un fenómeno mundial y tendencias similares se observan incluso entre las naciones altamente industrializadas. El problema para un país pequeño y en desarrollo como Chile es que la transnacionalización del espacio económico nacional ha reducido enormemente los márgenes que le permiten garantizar un crecimiento económico sustentable. El éxito del modelo vuelve aleatorio cualquier intento de diseñar una estrategia de desarrollo que garantice la incorporación al sistema del conjunto de la sociedad y pone en duda la mera consolidación del mismo en un largo plazo.

Los Antecedentes

Después de un breve período de indefinición que duró sólo unos cuantos meses quedó claro que el régimen militar que depuso a Salvador Allende en septiembre de 1973 no iba ser un simple paréntesis autoritario para retornar al antiguo esquema socioeconómico y a la vieja institucionalidad democrática. El gobierno de los militares se convirtió en la oportunidad histórica de la derecha, la que, durante muchos años, había ocupado una

³ El Mercurio, 10 de julio de 1994.

posición defensiva, para llevar a la práctica su ideario ideológico, político y económico. En tal sentido, independientemente del deseo de algunas fuerzas que apoyaron el golpe de Estado y que estaban interesadas en el pronto restablecimiento de la institucionalidad democrática, el régimen militar no podía ser de corta duración; grandes tareas y desafíos tenían los militares y sus círculos allegados ante sí: debían introducir transformaciones substanciales que eliminaran los obstáculos que impedían la normal expansión de la acumulación capitalista y paralelamente tenía que desmontar las políticas redistributivas que se habían profundizado durante el gobierno de la Unidad Popular. Pero, de modo más inmediato, el régimen militar debía ser una alternativa a una profunda crisis económica e institucional que azotaba al país como producto del agotamiento de las formas tradicionales de hacer política y la inviabilidad que presentaba el modelo de desarrollo frentepopulista⁴. ¿En qué consistían estos grandes desafíos?

Desde la segunda mitad de la década de los años treinta, con el triunfo del Frente Popular se había dado inicio a un gran pacto de transformación social. En ese entonces, se produjo una radical reorientación del modelo de desarrollo nacional mediante el estímulo a la política de sustitución de importaciones. Esta estrategia transfirió al Estado la función de disponer grandes sumas de dinero a la inversión para modernizar la infraestructura. El Estado también asumió un papel activo en la industrialización mediante la creación en 1939 de la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO, que tuvo entre sus tareas la formulación de un programa nacional de desarrollo y la asignación de recursos para las actividades productivas. Esta estrategia fue implantada mediante diversos

mecanismos de protección a la industria, incentivos y crédito barato. Esta modalidad de industrialización ha sido definida como programa por el papel central que desempeñó el Estado⁵. En una perspectiva más global puede sostenerse que esta industrialización acompañada de democratización estableció que las lógicas redistributivas se impusieran sobre la acumulación privada⁶, lo cual era plenamente congruente con los intereses promovidos en aquel entonces por las capas medias y los sectores trabajadores.

A nivel político y social, las transformaciones fueron quizás aún más radicales: desde la década de los años treinta se dio inicio a lo que algunos autores han denominado la democratización sustantiva⁷, la que, en el marco del sistema político democrático, abrió espacios para la representación, competencia y satisfacción de los intereses de nuevos sectores sociales que, poco a poco, se iban incorporando a la vida pública. Con el correr del tiempo, la democracia sustantiva trajo consigo un aumento de las demandas sociales a ser satisfechas por el Estado y por sus programas de modernización. La necesidad de los partidos de traducir esas demandas en realidad polarizó el sistema político con el agravante de que el crecimiento económico dejó de ser suficiente para satisfacer esas múltiples y heterogéneas necesidades.

Hacia la década de los años sesenta este modelo de desarrollo empezó a mostrar síntomas de agotamiento. Si bien la tasa de crecimiento de la economía mostraba indicadores positivos (3,7% en promedio entre 1950 y 1973), dos problemas comprometían directamente el futuro del país. De una parte, la inflación había escapado a todo control porque los sucesivos gobiernos incurrieron en constantes y reiterativos déficits fiscales para sufragar el costo de los programas sociales y, de otra parte, era cada vez más evidente que el incipiente desarrollo económico era incapaz de satisfacer las crecientes demandas sociales que se canalizaban a través de los principales actores políticos y sociales. La democracia sustantiva dejó de ser sustentable. Se planteó la urgencia de redefinir el modelo de desarrollo. Dado el contexto imperante en aquel entonces y la valoración que realizaban los principales actores, las alternativas se redujeron, a comienzos de la década de los años setenta, solamente a dos: o se fortalecían los mecanismos redistributivos mediante un más férreo control y dirección estatal de la economía, lo que implicaba darle contenido a una alternativa socialista de desarrollo o se limitaban las políticas participacionistas y se liberalizaba el mercado para fortalecer la acumulación privada⁸. Salvador Allende y Augusto Pinochet, de esta manera, representaron dos alternativas radicales para superar la crisis estructural del capitalismo en Chile.

4 Véase Hugo Fazio V., "La democratización chilena en una perspectiva histórica", en *Análisis Político* N° 22, Bogotá, mayo-agosto de 1994.

5 A finales de los años sesenta, el Estado chileno ejercía un papel sin igual en América Latina, si exceptuamos Cuba por supuesto. La inversión pública directa superaba el 50% del total de la inversión bruta, y el Estado controlaba más del 50% del crédito total. Su participación sobre el PGB era de 34% y empleaba a 13% de la población económicamente activa. CORFO poseía acciones en las 80 principales empresas y era accionista mayoritario en 39 de ellas.

6 Tomás Moulian, "Violencia, gradualismo y reformas en el desarrollo político chileno", en Arturo Aldunate et al., *Estudios sobre sistemas de partidos en Chile*, Santiago, FLACSO, 1985.

7 Manuel Antonio Garretón, *El proceso político chileno*, Santiago, FLACSO, 1985.

8 Manuel Antonio Garretón y Tomás Moulian, *La Unidad Popular y el conflicto político en Chile*, Santiago, Ediciones Minga, 1983, pp.99-100.

El golpe de Estado de septiembre de 1973 fue el punto culminante del desgarramiento del sistema económico y político. Para ese entonces había una crisis que se expresaba en varios niveles: el gobierno de Salvador Allende aceleró la descomposición del modelo capitalista de desarrollo, sin plantear un modelo alternativo coherente; la polarización política desbordó los marcos del sistema imperante, hizo irreconciliable las posiciones de sus sectores representados y condujo a una pérdida de legitimidad del régimen político.

La Conformación del Modelo Neoliberal

Los dieciséis años de dictadura militar se tradujeron en un período de transformaciones radicales de la sociedad chilena. Los primeros años (1973-1975) se caracterizaron por el desencadenamiento de una masiva represión contra las organizaciones sociales y políticas que habían apoyado al gobierno de Allende. Durante este período también se delineó un nuevo proyecto histórico y se procedió a desmontar la institucionalidad anterior.

A partir de 1975, se inició una fase que se caracterizó por la institucionalización de la violencia y por el desarrollo de un programa fundacional y normativo para el régimen. Se emprendió una privatización masiva de empresas y bancos bajo control estatal y se procedió a una "mercantilización" de las relaciones políticas y sociales. Se postuló que la estabilidad y la continuidad del ordenamiento social no se aseguraba por la calidad de las normas constitucionales, sino que dependían "del avance en la construcción de una sociedad dotada de mecanismos propios de coordinación : era la utopía de una sociedad autoregulada por el mercado"⁹.

En el proyecto del régimen, el mercado debía sustituir al Estado en tanto que

órgano de dirección social y sobre la base de este mecanismo de regulación se reformaron las relaciones laborales con el propósito de ensanchar los límites de la libertad individual en el plano económico y sostener la propuesta neoliberal de transformación global de la sociedad. El objetivo del régimen en este plano era eliminar las rigideces que en el mercado de trabajo mantenían elevados los costos de la mano de obra, entravaban la inversión productiva e impedían reducir el desempleo. El resultado de esta política fue la flexibilización de las relaciones laborales, la pérdida de poder adquisitivo de los trabajadores, la imposibilidad de ejercer huelgas y el abrupto debilitamiento de la tasa de afiliación sindical.

A nivel político, se definieron los marcos institucionales para iniciar el tránsito hacia un nuevo régimen político. La Constitución de 1980 preveía que después de un período transitorio se llegaría a un régimen de democracia protegida y restringida, que excluía a los partidos de izquierda y establecía la legalización de la supervisión política por parte de los militares.

Como acertadamente señala Pilar Vergara "es el proyecto neoliberal emergente el que cumple la trascendente función de proporcionar a las clases dominantes una teoría global de la sociedad y una ideología que les permita asumir, sin complejos ni sentimientos de culpa, una agresiva defensa del capitalismo y de la libre iniciativa privada y, a la vez, propiciar un régimen político autoritario y excluyente, enarbolando para ello un discurso justificatorio universal que... tiene la ventaja de aparecer como democrático y realizador de libertades".

En un comienzo el programa de liberalización económica obedeció a una necesidad interna: el mercado era entendido como el mecanismo ideal para la transferencia de recursos que debía sustituir al intervencionismo estatal. El papel que debía desempeñar el mercado era importante por dos razones fundamentales: de una parte, era el dispositivo ideal para superar la crisis económica que duramente golpeaba al país y, de la otra, debía servir de contrapeso a los intentos radicales de transformación de la sociedad.

Estas medidas económicas que entraron a cuestionar duramente la orientación y la política económica de los años precedentes sirvieron de avanzada para erradicar las distorsiones y obstáculos que impedían el desarrollo normal de la acumulación privada capitalista. Poco a poco fue ganando prevalencia la idea de que el mercado no sólo debía servir para desmontar la institucionalidad económica anterior, sino que debía también convertirse en el fundamento para la construcción de la nueva sociedad. En este sentido, se adoptó paralelamente una serie de medidas orientadas a la privatización de las grandes empresas públicas, el desarrollo de un mercado privado de capitales, la eliminación de la mayor parte de los subsidios fiscales, la promoción de la libre entrada de capitales al país, a través del D. L. 600 que otorga el mismo

9 Pilar Vergara, Auge y Caída del neoliberalismo en Chile, Santiago, FLACSO, 1985, p. 160.

tratamiento a los inversionistas locales y extranjeros, posibilitaba el libre acceso a todos los sectores de la economía y reducía la interferencia del Estado en las actividades de los inversionistas y, por último, la apertura de la economía al exterior, a través de la liberalización del comercio exterior, las rebajas arancelarias y la eliminación de las barreras para arancelarias. La importancia asignada a la liberalización de la inversión extranjera directa en el proceso de desarrollo radicó en que se le consideraba como un complemento esencial ante la insuficiente acumulación de capital basada en el ahorro interno, e indispensable para lograr una tasa de inversión que permitiera un crecimiento económico sostenido¹⁰.

Todas estas importantes reformas se realizaron en dos grandes fases: 1974-81 y 1982-89". En la primera se crearon las bases del modelo; se le dio vida a la mayor parte del proceso de desregulación y liberalización mediante la ampliación de la cobertura del mercado, la privatización de las actividades económicas, el debilitamiento de las políticas económicas públicas, la corrección de las distorsiones en los mercados de bienes y de los desequilibrios fiscales, la reducción del déficit de la balanza de pagos inducido por un severo *shock* de términos de intercambio y el control de la inflación. Es decir, las principales reformas económicas emprendidas durante el primer período se llevaron a cabo en el campo fiscal, financiero, del comercio exterior y en la propiedad pública de los medios de producción (de alrededor de 500 empresas que se encontraban en el sector público durante el gobierno de la Unidad Popular, en 1980 quedaban sólo 43 empresas públicas). En el ámbito del comercio internacional, se eliminaron casi todas las restricciones no arancelarias y se redujeron los aranceles de manera escalonada. Si en 1973 la tasa promedio era del 94% en 1979 ya había descendido a un 10% para todos los bienes.

Después de la crisis de la deuda en 1982, se reintrodujeron algunas regulaciones a la par de los esfuerzos adicionales de privatización y la asignación de enormes subsidios a las firmas privadas con problemas financieros. Para reducir el déficit fiscal se contrajo el gasto público, sobre todo en el área social y se fijó el incremento salarial para los empleados públicos por debajo de los índices de inflación. Además, un buen número de empresas del sector público fueron transferidas al sector privado, lo que le permitió al Estado

traspasar a las arcas fiscales aproximadamente 6 mil millones de dólares adicionales. De esa manera, el déficit se redujo de un 4,3% del PIB en 1984 a una situación de equilibrio en 1989.

En buena parte, debido a la necesidad de cancelar el elevado endeudamiento externo se dio un gran impulso a las exportaciones, a través de la activa participación del Estado y el fomento a la producción. Este mejoramiento de la situación del comercio exterior se obtuvo a través de un cambio en la composición del gasto público, el incremento de las exportaciones, la contracción de las importaciones mediante la elevación de los aranceles, la disminución del gasto interno y el aumento de los precios internacionales de los principales productos de exportación. Para ello, el país se benefició igualmente de la existencia de poderosas empresas que habían logrado capear el temporal de la crisis y disponía de importantes márgenes de competitividad.

La calidad de los cambios en estos subperíodos dio lugar a dos modelos de desarrollo diferentes con disímiles implicaciones a nivel de las relaciones económicas externas. En el primero a través de la indiscriminada apertura al mundo se crearon las condiciones para una mayor presencia del mundo en Chile. Este era un modelo neoliberal clásico que cumplió básicamente la función de desmontar la institucionalidad anterior. Es decir, no se favoreció el sector exportador, sino, por el contrario, se estimuló la entrada de productos y capitales que beneficiaron a los grandes grupos financieros nacionales. Paralelamente, el sector manufacturero vio la necesidad de comenzar a adaptarse a las normas de la apertura. Las empresas que no cerraron, se dedicaron a una mayor especialización intraindustrial o a la importación.

En la segunda fase, las relaciones externas fueron modificadas de manera radical. La crisis económica de 1982 obligó a introducir cambios significativos en las políticas comercial y cambiaria. En marzo de 1983 se elevó el arancel uniforme de importación al 20% y en septiembre de 1984 fue reescalado al 35% y se dispuso la implantación de un sistema de reintegro a las exportaciones no tradicionales, un sistema de reintegro de derechos y gravámenes aduaneros, el pago diferenciado de derechos de aduana y crédito fiscal para bienes de capital, se constituyó un fondo para exportaciones no tradicionales, se diseñaron alternativas para que los exportadores pudieran recuperar el IVA y se establecieron

10 Alejandro Mizala, "Vinculación industrial internacional y desarrollo exportador: el caso de Chile", en Revista de la Cepal N° 46, Santiago, abril de 1992, p. 161

11 Ricardo Ffrench-Davis, Patricio Leiva y Roberto Madrid, "Liberalización comercial y crecimiento: la experiencia chilena, 1973-1989", en *Pensamiento Iberoamericano*. Comercio apertura y desarrollo. Casos seleccionados N° 21, Madrid, 1992, pp. 35-50.

sobretasas a las importaciones de bienes de consumo electrónicos y de automóviles¹². Sólo en 1985 se introdujo una nueva ola de liberalización comercial mediante la disminución del arancel de importación al 30% y luego al 20% para terminar en enero de 1988, con un arancel uniforme del 15%.

En lo que se refiere a la estructura del capital, esta política produjo un desplazamiento de los sectores financieros y especulativos hacia los sectores productivos y exportadores. La devaluación, al no compensar las reducciones de los precios internacionales, significó una ganancia de competitividad para los exportadores. Un buen testimonio de ello es que entre 1984 y 1987 el número de exportadores de productos agropecuarios y del mar pasó de 999 a 1.751 y el de productos industriales de 1.255 a 3.767¹³.

Como puede observarse en el Cuadro 1 la apertura comercial tuvo una incidencia real en el incremento del comercio exterior. Entre 1973 a 1979 las exportaciones aumentaron casi en un 200% y las importaciones en un monto aún mayor. Sin embargo, se percibe un cambio de mayores proporciones en la década de los años ochenta, cuando el ajuste posibilitó un aumento vertiginoso de las exportaciones que se doblaron entre 1985 a 1989 y se logró un crecimiento más moderado de las importaciones. Los aspectos más sensibles de este reacondicionamiento de la economía fueron el incremento de la participación de las exportaciones en el PGB que pasó de 12% en la década de los sesenta y 16,4% en 1981 a un 34% del producto en 1988, el crecimiento más rápido de las exportaciones que el promedio del conjunto de la economía, la veloz ampliación del número de empresas exportadoras de un total de 200 en 1975 a 4.100 al iniciarse la década de los noventa, la diversificación de los mercados de colocación que aumentó de 50 a 129 y el aumento de los productos exportados que pasaron de 500 a 2.300.

Cuadro 1
Evolución del Comercio Exterior 1970-1989

Año	Exportaciones (Millones US\$)	Importaciones (Millones US\$)	PNB (Crecimiento %)
1970	1.112	956	2,1
1973	1.309	1.288	-5,6
1974	2.151	1.794	10
1975	1.590	1.520	-12,9
1976	2.116	1.479	35
1977	2.185	2.151	99
1978	2.460	2.886	82
1979	3.835	4.190	83
1980	4.705	5.469	78
1981	3.836	6.513	55
1982	3.706	3.643	-14,1
1983	3.831	2.845	-0,7
1984	3.651	3.288	63
1985	3.804	2.955	24
1986	4.199	3.099	5,7
1987	5.233	3.994	5,7
1988	7.052	4.833	7,4
1989	8.080	6.502	10,0

Fuente: Banco Central, *Balanza de pagos y cuentas nacionales*, varios números.

12 Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción y Asociación de Exportadores de Manufacturas, *Mecanismos de fomento*, Santiago, 1993.

13 Patricio Meller, "La apertura comercial chilena: lecciones de una política", en *Colección Estudios CIEPLANN'* 35, Santiago, septiembre de 1992, p.

Junto con el aumento del comercio exterior se observa una significativa diversificación de la canasta exportadora (véase Cuadro 2). El rubro más sensible y significativo fue el cobre, cuya participación descendió del 75% en 1970 a 49,6% en 1989. La disminución de la parte correspondiente a

la minería en el total exportable fue el resultado del aumento de las exportaciones de productos agrícolas, forestales, pesqueros y manufactureros. Así, por ejemplo, la agricultura pasó de representar el 3% al 14% en el total de las exportaciones entre 1986 y 1988, sobre todo a raíz del rápido crecimiento de las exportaciones de frutas que han pasado a constituir casi el 80% de las exportaciones agrícolas.

Cuadro 2
(Porcentaje) Evolución del Comercio Exterior 1970-1989

Año	Minería		Pesca y Productos del Mar	Forestal y Derivados	Producto Agrícola Agrícola	Resto
	Cobre	No Cobre				
1970	75,7	9,9	0,1	0,9	2,7	10,8
1974	76,0	7,1	1,7	6,1	2,2	7,0
1975	57,4	11,9	2,3	8,1	4,9	15,4
1976	59,9	9,5	3,3	8,0	5,3	14,1
1977	54,2	9,9	4,3	9,4	6,8	15,4
1978	51,3	8,9	4,9	10,3	7,5	17,1
1979	48,8	12,5	4,9	10,5	5,7	17,6
1980	46,1	13,3	6,2	12,7	6,0	15,7
1981	43,4	15,0	6,8	10,6	7,5	16,7
1982	46,7	11,4	8,5	9,3	8,4	15,7
1983	47,9	12,0	9,2	8,5	7,3	15,1
1984	43,4	10,8	9,0	10,3	10,2	16,3
1985	46,1	14,8	8,8	8,2	11,8	10,3
1986	41,9	12,9	9,8	8,8	14,1	12,5
1987	41,2	12,6	9,8	11,5	12,9	12,0
1988	47,9	10,3	9,4	10,4	10,5	11,5
1989	49,6	9,7	9,0	9,6	9,5	12,6

Fuente: Banco Central, *Registros de aduana*, varios números.

En la década de los ochenta la canasta exportadora mostró en promedio la siguiente tendencia: minería 56%, agricultura 12%, productos forestales y madera 11 % y pesca y productos marinos 10%. Sobresale también un sensible incremento de las exportaciones manufactureras. De un 12% en 1970 llegaron a representar aproximadamente un 30% durante la década de los años ochenta. El comportamiento de este sector fue el siguiente: el 31% correspondió a

papel, madera y productos de la madera, el 30% a productos alimenticios y harina de pescado y el 9% a productos metálicos básicos. Es decir, el 70% de la oferta exportadora industrial recayó en las materias primas de recursos naturales existentes en el país.

Aun cuando, al igual que en el pasado, la mayor parte de la canasta exportadora reposa en los recursos naturales del país, hay dos diferencias fundamentales con las épocas anteriores. En primer lugar, durante estos años se produjo una clara diversificación de estos productos lo que redujo la dependencia de la economía respecto a las oscilaciones de los precios y demandas mundiales de la producción estratégica. En segundo lugar, la mayor parte de las

exportaciones son producidas por empresas de propiedad nacional lo que potencialmente se ha traducido en que el excedente generado puede ser reinvertido en el país.

Este comportamiento favorable del comercio exterior se benefició durante los años ochenta de un alto precio de las exportaciones, principalmente el cobre, la postergación del pago de la deuda externa y el acertado programa de conversión de la deuda que estimuló las tasas de inversión y crecimiento. Sin embargo, el aspecto quizás más interesante lo constituyó el surgimiento de un nuevo actor social: un audaz empresario.

En la primera fase, los círculos empresariales -industriales y agrícolas- se mantuvieron alejados de las decisiones económicas, que estaban concentradas en manos de un reducido grupo tecnocrático que beneficiaba a los sectores financieros. Sin embargo, la crisis de 1982 obligó a intervenir los bancos más importantes y a través de ellos a los principales grupos financieros. Con esta medida se acabó con la liberalización a ultranza y se pasó a un liberalismo flexible. La política económica en la postrimerías del régimen militar se fundamentó en la mantención de un dólar alto, bajas tasas de interés, reducción de los impuestos y medidas sectoriales de fomento a las exportaciones, lo que socialmente se tradujo en un desplazamiento de los sectores especulativos en favor de los exportadores y productivos¹⁴.

La vinculación estrecha que se produjo entre el modelo introducido y el mercado mundial abrió una nueva dimensión en la política internacional chilena: la mercantilización y la internacionalización. La primera fue el resultado de un doble proceso: de una parte, para romper el aislamiento internacional se privilegió la dimensión económica en la cual Chile podía mostrar la afinidad que tenía su programa transformador con las proposiciones que sostenían los grandes

organismos financieros multilaterales y, de otra parte, era el resultado natural del énfasis que se le otorgó a la dimensión económica en la transformación global de la sociedad.

La internacionalización, por su parte, significó el grado de interrelación que los agentes económicos nacionales establecieron con los actores externos. En este campo, las autoridades jugaron la carta del buen desempeño económico de Chile, fomentaron vínculos empresariales y realizaron ingentes esfuerzos para establecer relaciones directas con agentes económicos que tuvieran la capacidad de incidir en las orientaciones políticas de sus propios países. Es decir, paralelamente a la actividad del Estado se creó un espacio para las relaciones externas privadas. De otra parte, la transnacionalización se tradujo en la realización de profundas transformaciones económicas y sociales que adecuaron la economía nacional a las tendencias prevalecientes en la economía mundial.

De esta manera, se transitó de la apertura indiscriminada al mundo a un mayor intervencionismo y, para cancelar la deuda externa, se favorecieron políticas de exportaciones y de promoción industrial a través de la mantención de un dólar alto, bajas tasa de interés y reducción de impuestos, además de medidas de promoción a las exportaciones. En la práctica esto significó un estímulo al empresariado y a sus vínculos transnacionales, con lo cual este sector se convirtió en un actor autónomo y mucho más decisivo en las orientaciones a seguirse en política internacional.

Con todas estas inmensas transformaciones impulsadas en el lapso de una década el modelo económico anterior estructurado sobre la base de la ampliación del mercado interno fue sustituido por uno en el cual la dinámica del crecimiento recayó en la progresiva incorporación de aquellos grupos sociales y circuitos económicos que estaban orientados hacia el mercado internacional. A nivel social, el desarrollismo populista que reposaba en la incorporación de las clases medias y de sectores trabajadores en la vida económica y política a través de las funciones distributivas del Estado fue abandonado al optar el régimen por un sistema que redujo el tamaño y las funciones del aparato estatal, "privatizó" las capas medias que ya no dependían del aparato estatal para su reproducción, excluyó completamente a los sectores trabajadores y consolidó como núcleo dinámico y privilegiado del tejido social a los sectores vinculados al comercio exterior y al mundo de las finanzas.

Transición Democrática e Inserción Internacional

Una serie de factores de naturaleza muy diversa creó las condiciones para que en Chile la transición se realizara de modo pacífico. La

llegada de Patricio Aylwin al poder coincidió con un entorno internacional favorable. El triunfo electoral se produjo cinco semanas después de la caída del muro de Berlín. El advenimiento al poder de las fuerzas democráticas tuvo lugar, por ende, en un momento en el cual ya estaban finalizando las tensiones resultantes de la oposición intersistémica que predominaron en el período de postguerra y cuando comenzaban a estimularse por doquier los procesos de democratización. Una sociedad como la chilena, tradicionalmente muy ideologizada, hubiera enfrentado un desenlace muy diferente si el proceso de cambio se hubiera producido a inicios de la década de los ochenta, cuando las tensiones y oposiciones entre las diferentes organizaciones estaban aún latentes. En ese entonces, difícilmente se hubieran podido sellar acuerdos entre las fuerzas de centro y las de izquierda para desmontar el autoritario sistema militar, entre otras cosas, porque se tenían percepciones diferentes sobre el tipo de sociedad que debía sustituir al régimen militar.

La transición chilena se nutrió asimismo de la maduración de los partidos políticos que, ante la debacle del socialismo y de las tesis "comunitaristas", supieron asimilar la economía de mercado, la democracia y el respeto de los derechos humanos. Por esta razón, en la actualidad, la mayoría de los actores sostiene principios compartidos en torno al modelo económico. Los partidos que se encuentran en el gobierno y obviamente las organizaciones de derecha participan de la idea que la economía chilena debe estructurarse a partir del mercado y que el motor del crecimiento se ubica en el sector exportador. Solamente subsisten ciertas diferencias sobre aspectos puntuales, pero el marco global en que se desenvuelve la economía es reconocido y aceptado por casi todos estos actores.

La presión ejercida por importantes instituciones internacionales y países en favor de un pronto restablecimiento de la

democracia se tradujo en un claro apoyo al nuevo gobierno. Los países europeos que mantenían una relativa distancia del régimen militar canalizaron, sobre todo durante los dos primeros años, una inmensa estrategia de colaboración y asistencia para fortalecer el proceso democratizador. La posición asumida por la mayoría de estos Estados contribuyó a poner término a la situación de aislamiento internacional a que había estado sometido el país por más de dieciséis años y permitió también el temprano restablecimiento de la imagen internacional de Chile. De la misma manera, el predominio de regímenes democráticos en América Latina facilitó el retorno de Chile a su comunidad de origen y el ingreso a las instituciones de concertación a nivel continental.

Por último, la transición democrática se benefició de los buenos indicadores económicos registrados en la segunda mitad de los años ochenta y sobre todo de la flexibilización del proyecto neoliberal en las postrimerías del régimen militar. En este sentido, vale recordar que el gobierno de Patricio Aylwin heredó de su antecesor un modelo que había abandonado el neoliberalismo fundamentalista y que había optado por desarrollar nuevos mecanismos de regulación. Al proponer la conservación del modelo, la acción emprendida por los nuevos gobernantes no fue otra que legitimar las profundas transformaciones económicas realizadas en la época de la dictadura¹⁵.

De esta manera, a diferencia de lo ocurrido en otros países latinoamericanos, en Chile, los gobiernos postdictatoriales no tuvieron que diseñar un nuevo modelo de gestión económica para adaptarlo a los requerimientos del mundo de postguerra fría que comenzaba a diseñarse; sólo optaron por darle continuidad a la estrategia implementada durante el régimen militar, la cual fácilmente se compatibilizaba con la globalización en razón de que era un modelo abierto, donde el sector exportador constituía el motor del crecimiento y el sector privado era el principal agente económico. A estos elementos los gobiernos de la Concertación le adicionaron dos nuevos componentes: primero, la preocupación de las políticas públicas por profundizar este esquema mediante la búsqueda de una mayor inserción internacional del país y la adaptación a los requerimientos de la globalización y, segundo, un énfasis en la equidad social que se ha constituido en la estrategia principal para pagar la deuda social en que incurrió el anterior régimen y, de esta manera, aminorar la brecha de desigualdad entre los diferentes grupos.

Perfeccionamiento del modelo exportador chileno

Algunos indicadores y estrategias permiten entender el carácter exportador del modelo chileno. Entre 1985 y 1995 las exportaciones en dólares corrientes aumentaron en más de 400% y la participación

¹⁵ Véanse declaraciones oficiales en este sentido en *El Mercurio*, 10 de septiembre de 1995 y 15 de octubre de 1995.

de este sector en el producto interno bruto se elevó de un 14% en 1974 al 36% en 1994. Entre 1990 y 1994 las exportaciones de bienes y servicios crecieron en términos reales en un 46% comparado con una expansión acumulada del PIB real del 30%. A esto se suma el hecho de que gran parte de la estrategia económica desarrollada por las autoridades ha consistido en la búsqueda de apertura de nuevos mercados externos para los productos nacionales, el estímulo a la diversificación de las exportaciones y la articulación de esta dinámica esfera de la economía con los sectores domésticos no exportadores¹⁶. Por último, el dinamismo de este frente lo podemos percibir en el rápido crecimiento del número de productos exportados que pasaron de 1.200 en 1970 a 1.437 en 1987, 1.490 en 1989, 2.796 en 1990 y 3.621 en 1994 y en el número de exportadores que de 2.100 en 1984 ascendió a 5.815 en 1994.

La dinámica del modelo exportador durante los gobiernos de la Concertación ha consistido en la yuxtaposición de elementos espontáneos inherentes a la liberalización del mercado con políticas públicas encaminadas a crear mejores condiciones para la inserción del país en la economía mundial. Mientras que los primeros han sido básicamente el resultado del aprendizaje y la adaptación realizada por el empresariado nacional y las facilidades que ha generado la liberalización de los mercados, los segundos han sido posible gracias a las oportunidades que abrió el régimen democrático y su mayor aceptación en la comunidad de naciones.

A diferencia de la estrategia seguida por el régimen anterior, que estimulaba únicamente la apertura unilateral e indiscriminada al mundo, los gobiernos de Aylwin y Frej han introducido innovaciones y variados procedimientos para fortalecer la inserción de la economía nacional en los flujos comerciales y económicos mundiales. Los principales componentes de esta

estrategia comercial han sido los siguientes: la apertura unilateral pregonada por el anterior régimen, como tal no ha sido abandonada, porque en 1991 se redujo el arancel de un 15% al 11%, porcentaje que incluso puede ser menor (alrededor del 9%) si tomamos en cuenta las rebajas implícitas que prevén los acuerdos comerciales que Chile ha suscrito en los últimos años con varias naciones latinoamericanas. No obstante el bajo arancel imperante, el gobierno ha comenzado a adelantar negociaciones con las fuerzas de oposición para reducir en el primer semestre de 1997 el arancel externo en otros 4 puntos, es decir, llevarlo al 7%. Se estima que con la reducción de cada punto del arancel externo a las arcas fiscales dejarán de ingresar entre US\$140 a 180 millones, por lo cual se tendrán que aplicar otro tipo de medidas tributarias que garanticen el necesario financiamiento del Estado. Tanto el gobierno como la oposición concuerdan en la necesidad de reducir el arancel externo común en razón de que esta reforma fortalecerá la actividad productiva interna, permitirá contrabalancear el impacto que en la economía nacional pueden llegar a tener los eventuales desequilibrios económicos de los socios del Mercosur y constituirá un apoyo a una política cambiaria favorable para el sector exportador¹⁷. En este mismo sentido, el Ministro de Economía, Alvaro García, señaló que el interés por reducir el arancel externo forma parte del plan de apertura comercial que el gobierno chileno presentó ante la Organización Mundial de Comercio y que igualmente se enlaza con el calendario de desgravación suscrito por los países del APEC, donde Chile asumió el compromiso de reducir a 0% el arancel externo para el año 2010.

Aún cuando la apertura unilateral sobre la base de la reducción de aranceles no ha sido abandonado, la principal innovación en la estrategia comercial internacional del Gobierno de Aylwin consistió en buscar otras vías para fortalecer el posicionamiento de la economía nacional en los flujos internacionales. Esta estrategia puso el acento en las negociaciones con el NAFTA, la Unión Europea y sobre todo con algunas naciones latinoamericanas como la herramienta principal para la inserción en la economía internacional. En este sentido, las relaciones con los países latinoamericanos a través de los acuerdos económicos bilaterales se han constituido en una forma de obtener reciprocidad en las políticas de liberalización, elimina las trabas no arancelarias, fomenta las inversiones tanto latinoamericanas en Chile como las nacionales en la región y le da un nuevo contenido a la cooperación e integración continentales.

Los principios que han reglamentado esta agenda han sido básicamente los siguientes: primero, se ha propendido por ser selectivo en la preferencia de los socios, para lo cual han prevalecido criterios tales como tamaño del mercado, las distorsiones macroeconómicas existentes, la estabilidad de las políticas

16 Véase, Patricio Meller, editor, *El molelo exportador chileno. Crecimiento y equidad*, Santiago, CIEPLAN, 1996.

17 *El Mercurio*, 8 de septiembre de 1996.

económicas y la capacidad para asumir compromisos internacionales estables y de largo plazo. Segundo, para un pequeño país como Chile ha sido muy importante disponer de capacidad para administrar y desarrollar estos acuerdos¹⁸. Por último, vale la pena destacar que la firma de estos acuerdos bilaterales se justifica también porque la apertura unilateral no constituye un mecanismo que permita avanzar a la segunda fase exportadora en que se desarrollarán las ventajas competitivas¹⁹. Si el estímulo al desarrollo de las "ventajas comparativas" podía alcanzarse a través del accionar del mercado, un mayor valor agregado de las exportaciones requiere el concurso y la concertación del Estado y del sector privado para apoyar estas iniciativas.

Esta estrategia se ha traducido en la firma de acuerdos "marco", en los cuales se establece un programa para profundizar el comercio recíproco. También se han iniciado negociaciones para otro tipo de acuerdos más relevantes: los acuerdos de complementación económica con Argentina y Bolivia (es decir, tratados que no contemplan una disminución arancelaria progresiva) y los acuerdos de libre comercio (o sea, tratados que fijan planes de desgravación y apertura) con México, Venezuela, Colombia y Ecuador. Estos acuerdos contienen una gran cantidad de normas comunes, como los programas de eliminación de las barreras arancelarias y para arancelarias al comercio, iniciativas para la liberalización del transporte, el intercambio de información sobre las normas, la no discriminación en las compras estatales y el rechazo al uso de prácticas desleales de comercio²⁰. El estímulo a estos acuerdos bilaterales radica en que permiten acceder a mercados protegidos y reducen la incertidumbre asociada al uso de normas para arancelarias a las importaciones.

En términos generales, en la década de los años noventa los gobiernos chilenos han privilegiado la densificación de relaciones con aquellos países que también se encuentran en proceso de apertura y que disponen de economías similares. Durante el gobierno de P. Aylwin, las autoridades fueron reuñentes a involucrarse en acuerdos

multilaterales, a excepción del deseo de ingresar al NAFTA, porque estos en general se encontraban retrasados en lo que respecta a la modernización, las reformas estructurales y las políticas arancelarias y, además, porque se temía que pudieran introducir distorsiones en la apertura de la economía chilena. En razón de ello, el Gobierno de Aylwin declinó la invitación para reintegrarse al Pacto Andino²¹ y durante mucho tiempo fue reticente a ingresar al Mercosur.

La estrategia eminentemente bilateral tuvo, sin embargo, sus límites naturales. El alejamiento en el tiempo de la posibilidad de ingresar al NAFTA, debido a la política vacilante del gobierno de Clinton, el impacto limitado que los acuerdos bilaterales de libre comercio han tenido en el volumen y en la composición de las exportaciones chilenas hacia esos mercados²² y los posibles efectos negativos que para el país podría tener la entrada en vigencia del Mercosur que acabaría con preferencias arancelarias con que gozaban muchas exportaciones nacionales, indujo a los gobiernos chilenos y particularmente al de Eduardo Frei a negociar un acuerdo de asociación con el Mercosur. Los argumentos principales que anteriormente habían justificado el automarginamiento de esa organización -es decir, las diferencias en los niveles arancelarios, las desigualdades de las situaciones económicas, el temor a los factores de inestabilidad económica y política de los países vecinos y las desemejanzas existentes en materia de política macroeconómica- comenzaron a perder todo su sentido. Además, el temor a que el ingreso al Mercosur hiciera naufragar la esperanza de constituirse en miembro del NAFTA -tal vez, el argumento más importante que nunca fue oficialmente utilizado por las autoridades chilenas, porque ilustraba la insolidaridad de los gobiernos de la Concertación con las restantes naciones del continente- se disipó, a raíz del constante aplazamiento por parte de Washington.

En estas condiciones, suscribir un tratado con los países del Mercosur se convirtió en una necesidad de supervivencia. Más aún, si tenemos en cuenta que el Mercosur no sólo es un gran acuerdo de integración económica a las puertas mismas de Chile, sino que dos de esos países -Argentina y Brasil- constituyen socios comerciales muy importantes que representaron el 13,27% del comercio exterior chileno en 1995 (ocupando el 8° y el 4° lugar respectivamente en mercado de destino de las exportaciones

18 Ministerio de Hacienda, "Una estrategia comercial para Chile en los noventa", en *Cono Sur* vol. XII N° 4, Santiago, julio-agosto de 1993, p. 3-4.

19 S. Gómez, Las exportaciones silvo-agropecuarias chilenas: fortalezas, debilidades y perspectivas", en *Cono Sur* vol. XII N° 4, Santiago, julio-agosto de 1993, p. 21.

20 Véase Hugo Fazio, "Transición democrática y política exterior en Chile", en *Documentos Ocasionales* N°40, Bogotá, CEI-Uniandes, octubre-diciembre de 1995, pp 19-30.

21 *El Mercurio*, 19 de agosto de 1992.

22 Véase *El Mercurio*, 17 de julio de 1996.

chilenas durante ese mismo año). Además, las autoridades chilenas no podían pasar por alto el hecho de que casi el 70% de las colocaciones en estos mercados lo conforman productos con diversos grados de elaboración, relacionado a los cuales se está diseñando la "segunda fase exportadora" (véase Cuadro 3).

Con base en estos presupuestos, en 1994 se dio inicio a las negociaciones tendientes a una asociación de Chile con el Mercosur, negociación que culminó en la suscripción de un acuerdo de complementación económica el 25 de junio de 1996 el cual entrará a regir el 1 de octubre de 1996. El acuerdo prevé el establecimiento de un acuerdo de libre comercio en un plazo máximo de 10 años, promueve y coordina acciones en materia de integración física, especialmente mediante el desarrollo de las interconexiones bioceánicas. El acuerdo además, contiene normas y disciplinas comerciales en materia de origen, cláusulas

de salvaguardia, tratamiento sobre prácticas desleales de comercio, defensa de la competencia y del consumidor, valoración aduanera, normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias, incentivo a las exportaciones. Por último, se estimularán acciones conjuntas de proyectos de cooperación para la investigación científica y tecnológica²³. Con este acuerdo, a partir del primero de octubre de 1996 el 72,8% de las importaciones de Chile desde el Mercosur gozarán de una baja en las preferencias y el 81,3% de las exportaciones.

Esta historia de amores y desencuentros entre los gobiernos de la Concertación y los países miembros del Mercosur ilustra una faceta poco estudiada de la política comercial internacional de Chile. Desde un comienzo el país fue invitado a ser socio fundador de la organización. Pero el gobierno de Aylwin declinó la invitación en razón de que Chile se encontraba muchos más adelante que sus vecinos en el proceso de liberalización y registraba envidiables indicadores económicos. Si realmente imperaba una vocación latinoamericana en el diseño de la política exterior chilena, el gobierno no debió haber declinado la invitación, sino, por el contrario, debió haberse constituido en un activo miembro fundador y utilizar sus ventajas para alcanzar mejores condiciones de negociación y contribuir a la optimización y a un mejor desempeño de este proceso integrador.

Cuadro 3
Patrón de las Exportaciones de Chile en 1993
(Millones de Dólares)

	Mercosur	%	Nafta	%	Resto	%	Total	%
Recursos naturales	335,9	31,6	1261,2	59,1	4792,7	62,8	6409,9	58,9
Recursos naturales procesados	407,6	36,2	627,1	29,4	2238,7	29,4	3273,4	30,1
Otros productos industriales	358,6	31,8	243,7	11,4	595,6	7,8	1197,8	11,0
No clasificado	4,8	0,4	0,5	0,0	0,5	0,0	5,8	0,1
Total	1127,0	100	2132,5	100	7627,4	100	10886,9	100

Fuente: Sebastián Saez, Juan Salazar y Ricardo Vicuña, "Antecedentes y resultados de la estrategia comercial del gobierno Aylwin", en *Colección de Estudios CIEPLAN*, Santiago, diciembre de 1995.

El acuerdo de asociación con el Mercosur se ha traducido en un jalón importante de la historia de las estrategias comerciales chilenas. Si 1991 constituyó un momento importante porque se abandonó la política de liberalización unilateral y se pasó a la

política de suscribir acuerdos de libre comercio con varias naciones latinoamericanas, 1996 se ha transformado en un hito en la medida en que obligará a las autoridades nacionales a renegociar los acuerdos previamente suscritos para adaptarlos a las normas prevalecientes en el Tratado con el Mercosur²⁴.

²³ Dirección de Promoción de Exportaciones Prochile, *Acuerdo de Complementación económica Chile-Merco-Sur*, Santiago, i/f., El Mercurio, 26 de junio de 1996.

²⁴ *Estrategia*, 14 de agosto de 1996.

El carácter multilateral de la inserción internacional

Otro de los elementos inherente a la estrategia exportadora chilena ha consistido en el propósito de conservar y profundizar los vínculos económicos externos y reducir los impactos de las oscilaciones de los precios en los mercados externos a través de la diversificación de las exportaciones y de los mercados de destino. Así, por ejemplo, en 1995 la participación de los diferentes mercados de destino de las exportaciones fue: América Latina (18,67*), NAFTA (15,8%), la UE (27,0%) y el Asia Pacífico (33,4%. véase Cuadro 4).

Los lineamientos básicos de la estrategia comercial desarrollada por los gobiernos de la Concertación ha consistido en: primero, mantener una política diversificada de inserción en la economía mundial a través del multilateralismo (apoyo a las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT). Para un país abierto como Chile la apertura unilateral constituye el ideal porque induce a una rebaja generalizada de los aranceles y desmantela las estructuras proteccionistas. Segundo, como la capacidad de maniobra e incidencia en el plano multilateral es escaso, esta política se complementa con la promoción de los regionalismos abiertos, es decir la ampliación de los mercados sin discriminar a terceros, el favorecimiento de los esquemas de cooperación económica (v. gr. el ingreso al APEC) y la celebración de acuerdos bilaterales de libre comercio. En esta estrategia a América Latina le correspondió una importancia de primer orden.

Cuadro 4

Exportaciones de Chile por Macromercados (Millones de Dólares y Porcentajes)

Asia (•)	699,8	2211,2	2644,3	3151,8		5727,9	5496,6
% del total	18,3	25,8	29,2	31,1	30,6	32,0	33,4
Japón	392,5	1388,2	1644,0	1707,3	1502,3	1976,2	2906,4
UE(**)	1226,0	3203,0	11,2	2931,7	241	2716,0	4280,0
% del total	32,0	37,3	51,8	28,9	25,9	23,3	29,1
Alemania	370,6	941,3	709,4	603,7	486,5	582,4	837,1
Mercosur (***)	312,1	652,0	770,0	990,5	1089,2	1351,7	1774,4
% del total	8,1	7,6	8,5	9,8	11,5	11,6	10,8
Brasil	209,6	487,4	447,6	450,9	407,1	604,4	1056,8
NAFTA (****)	997,5	1583,1	1692,9	1805,5	1817,1	2294,7	260
% del total	26,0	18,5	18,7	17,8	19,6	19,7	15,8
EE.UU.	870,7	1469,2	1596,3	1649,4	1655,2	2012,1	2375,0

Fuente: Banco Central, informe mensual, varios números.

(*) Japón, Taiwan, Corea del Sur, China, Malasia, Hong Kong, Australia, Singapur, Tailandia, Filipinas, Indonesia, Nueva Zelanda, Polinesia Francesa.

(**) Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Países Bajos, Portugal, España y Reino Unido.

(***) Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay.

(****) Canadá, Estados Unidos, México.

En las Bases Programáticas de la Concertación de Partidos por la Democracia se señalaron cinco tareas prioritarias del gobierno democrático. Una de ellas declaraba que el objetivo del nuevo gobierno debía ser "la reinserción

internacional de Chile" y básicamente el retorno al concierto latinoamericano²⁵. La centralidad acordada a América Latina obedecía a varias razones. El reingreso de Chile a la comunidad continental constituía un procedimiento para acabar de manera radical con el aislamiento internacional a que se vio sometido el país durante el anterior régimen y debía posibilitar la reinserción

de Chile en su entorno geográfico, histórico y cultural. Como expresión de este cambio fue muy importante la presencia de numerosos mandatarios latinoamericanos en el acto de posesión del nuevo Jefe de Estado, a lo que posteriormente se sumó el restablecimiento de relaciones diplomáticas con México, la reanudación de relaciones consulares y diplomáticas con Cuba, la incorporación de Chile al Grupo de Río, el anuncio de acuerdos de libre comercio con México, Colombia y Venezuela y el tratado de complementación económica con Argentina, la normalización de los vínculos con Bolivia y Perú, el establecimiento de relaciones diplomáticas con Jamaica, Trinidad y Tobago, Guyana y Belice y numerosas islas del Caribe de habla inglesa.

Además, la participación de América Latina en la política comercial internacional de Chile ha comenzado a aumentar significativamente. El crecimiento de las exportaciones hacia el resto del continente se explica en parte por la calidad de las relaciones que sostiene actualmente Chile con la mayor parte de países de la región, la naturaleza de las reformas en que se han comprometido la mayoría de los gobiernos del continente, el elevado crecimiento económico y las consecuencias de los procesos de liberalización comercial y de los acuerdos de libre comercio. A pesar de la notable expansión del comercio con América Latina, se observa un alto grado de concentración del mismo con pocos países, los cuales son limítrofes o se encuentran en las cercanías. En particular, cuatro países -Argentina, Bolivia, Perú y Brasil- representaron el 74,1% del total de exportaciones a América Latina en 1995 y el 71,0% de las importaciones provenientes de la región.

La segunda área prioritaria de interés para Chile está conformada por los países asiáticos de la cuenca del Pacífico. La región en su conjunto se ha convertido en la primera importadora de productos nacionales y se observa un claro crecimiento

de las exportaciones e inversiones asiáticas en Chile. Con estos países además se comparten principios en torno a la necesidad de liberalizar mercados y mancomunar esfuerzos para ingresar con más fuerza en mercados de países terceros.

La composición del comercio es complementario con estas economías. Los principales productos que Chile envía a estos países son básicamente productos mineros y sus derivados, madera aserrada, productos del mar, harina de pescado y celulosas. En cuanto a las importaciones chilenas desde esa región, en su gran mayoría corresponden a productos manufacturados. En las relaciones con estos países, Chile se comporta como un típico país en vías de desarrollo, exportando materias primas y recibiendo productos manufacturados. A pesar de esta asimetría que desestimula el tránsito hacia la segunda fase exportadora, el comercio con el Asia-Pacífico se ha convertido en un elemento central de las relaciones económicas externas del país, pues es ampliamente favorable para Chile.

Sin embargo, la orientación hacia la Cuenca del Pacífico difícilmente podrá sustituir la prioridad acordada a América Latina. Los países asiáticos tienen más interés en desarrollar las relaciones con los países del norte del continente americano, particularmente con EE.UU., Canadá y México. De otra parte, a pesar de la importancia que la región tiene para Chile, el país tiene un peso marginal en los intercambios comerciales y financieros de los países asiáticos de la Cuenca. Con su reducido mercado interno, los márgenes de actuación de Chile sólo podrían aumentar en el caso de que logre involucrar a Argentina y Brasil en una política estratégica hacia la región²⁶. Por último, con la excepción de México, las demás naciones latinoamericanas están muy retrasadas en su vinculación con la zona, razón por la cual a menos que en el corto plazo se produzca un giro radical, América Latina difícilmente podrá convertirse en un polo gravitacional que atraiga el interés de las naciones asiáticas.

La diversificación de la canasta exportadora

Otra característica de este modelo consiste en las estrategias encaminadas a reducir la dependencia en relación a la exportación de los recursos naturales y encontrar lo que se ha llamado la "segunda fase" del proceso exportador, en la que se deben expedir bienes con un mayor grado de elaboración. Al respecto, las autoridades han señalado que la gran tarea de Chile consiste en que una economía con un mercado interno reducido debe "readecuar constantemente las estructuras productivas a la evolución de la competitividad internacional", como único mecanismo para mantenerse inserta en la economía mundial²⁷.

26 *Qué Pasa*, 26 de noviembre de 1994.

27 Alvaro García, "Estrategia exportadora del nuevo gobierno de Chile", en *Consigna*, año XVIII N° 439, Santa Fé de Bogotá, 1994, p. 21

Tal como lo señalábamos anteriormente en relación con el Mercosur, a América Latina se le asigna la importancia de que se convierta en la principal zona de penetración de las exportaciones chilenas con mayor valor agregado. En este sentido es muy interesante anotar que, aun cuando se observa un evidente desequilibrio en la balanza comercial con la mayoría de los países de América Latina, que es negativa para Chile, cualitativamente tal desequilibrio es sostenible porque la importancia de estas relaciones las autoridades no la mide únicamente en términos comerciales (véase Cuadro 5). Las exportaciones de recursos naturales procesados y de otros productos industriales representaron más del 50% de las exportaciones a los países de la región. Las

colocaciones de otros productos industriales (metalmecánicos, químicos y textiles) tienen una participación del 27% en las exportaciones a la ALADI en cambio en las destinadas a EE.UU. la UE y Japón llegaban a 10%, 4,6% y 1,3% respectivamente²⁸. En 1995, la exportación de manufacturas por bloque de destino fue Mercosur 29,9%, Pacto Andino 22,9%, NAFTA 18,2%, APEC 9,5%, UE 5,7%²⁹

Con Brasil y últimamente también con México se está reproduciendo el mismo esquema que se mantiene con los países desarrollados: exportación con productos con bajo grado de elaboración e importaciones de bienes manufacturados. Difícilmente la centralidad que ocupa el mercado latinoamericano en las exportaciones de productos manufacturados pueda ser cambiado. Las facilidades y el costo del transporte y los comparativamente más bajos estándares de calidad de este mercado en confrontación con los de los países desarrollados permiten pensar que a mediano plazo la segunda ofensiva exportadora tendrá a América Latina

Cuadro 5

Composición de Exportaciones y Mercados de Destino (Millones de US \$ FOB y Porcentajes)

	VALOR		RECURSOS NATURALES		RECURSOS PROCESADOS		OTROS INDUSTRIALES	
	1986	1991	1986	1991	1986	1991	1986	1991
MUNDO	4222,4	9048,4	66,1	58,8	29,4	31,5	4,5	9,7
ALADI	685,2	1238,6	51,6	34,8	40,6	38,0	7,8	27,3
ARGENTINA	160,6	257,4	51,2	30,9	34,5	35,6	14,3	33,5
BOLIVIA	30,5	112,5	14,0	2,2	65,0	29,0	21,0	68,7
BRASIL	292,9	447,6	81,7	67,7	17,1	24,5	1,3	7,8
PERÚ	65,9	146,0	14,1	6,5	74,6	52,6	11,3	40,8

Fuente: Raul Sáez, "Chile y América Latina: apertura y acuerdos bilaterales", en, Andres Buttelman y Patricio Meller, Estrategia comercial chilena para la década del 90. Elementos para el debate, Santiago, CIEPLAN, 1992, p. 249.

como su mercado natural.

No existe unanimidad de criterios en torno a cuanto ha avanzado esta estrategia de diversificación de la canasta exportadora. Un trabajo de Rafael Agancino, intitulado, "El sector industrial chileno: los problemas del crecimiento y la distribución en un

contexto de apertura"³⁰, llega a la siguiente conclusión: "el análisis indica que, comparando los trienios 1983-1985 y 1992-1994, efectivamente aumenta el número de ramas para las cuales el mercado externo absorbe más de un 30% de sus ventas, es decir, se observa un mayor número de ramas industriales exportadoras. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que todas ellas están directamente

28 Raúl Sáez, "Chile-América Latina: relaciones económicas y negociaciones bilaterales", en Cono Survol. XII N° 6, Santiago, enero-febrero de 1993, p. 10.

29 El Mercurio, 21 de diciembre de 1995.

30 PET, documento de Trabajo N° 108, Santiago, noviembre de 1995.

ligadas a la explotación de recursos naturales. De hecho, tomando como base las 26 ramas seleccionadas, mientras en el primer trienio un 54,1% de las exportaciones industriales provienen sólo de 3 ramas (elaboración de productos del mar, fabricación de aceites y grasas y fabricación de papel y celulosa) en el último, el 62,5% de éstas provienen de 5 sectores (los tres anteriores más conservas de frutas y la industria de la madera), las cuales, según sus coeficientes de utilización intermedia, son clasificables como ramas con base en recursos naturales. En otras palabras, lo que se observa no es precisamente la emergencia de ramas típicamente secundarias, sino más bien, la consolidación exportadora de aquellas aún fuertemente ligadas y de modo directo a la explotación de recursos naturales. Dicho de otra manera, y en los términos en que se ha concebido la "segunda fase exportadora", es decir, como resultado espontáneo de un proceso de apertura, una diversificación del comercio no asegura necesariamente una reestructuración industrial que traslade el motor de esta recomposición y ampliación, hacia los sectores típicamente industriales".

María del Pilar Campero y Bernardita Escobar³¹ establecen una clasificación de las exportaciones en tres tipos principales de productos: el primero comprende los recursos naturales donde se incluyen las exportaciones agrícolas, mineras, pesqueras, forestales y pecuarias con poca o ninguna elaboración; el segundo, son los recursos naturales procesados, es decir, son aquellos productos que se originan de un solo recurso natural, y el tercero abarca los productos industriales de los sectores químico, textil y metalmecánico, es decir que no se producen sobre la base de un recurso natural abundante en el país.

A partir de esta metodología igualmente se puede establecer que el grueso de las exportaciones siguen correspondiendo a recursos naturales no elaborados. Su participación, sin embargo, ha ido a la baja: de un 66% en 1986 ha disminuido hasta un 52% en 1993. La parte correspondiente a los productos manufacturados, basados y no basados en recursos naturales, ha aumentado en el transcurso de estos mismos años. Los primeros aumentaron de un 29% a un 36% y los segundos pasaron de un 4.5% a un 13%³².

En síntesis, independientemente de la metodología empleada, la de Agancino o de Campero y Escobar, la conclusión general que se desprende es que la estructura de las exportaciones chilenas sigue reposando básicamente en los productos tradicionales con ninguno o muy bajo valor agregado, cuyos precios son muy fluctuantes. Si bien se han hecho algunos esfuerzos en la calidad de los productos ofertados y la estrategia comercial con respecto a América Latina ha sido acertada, al abrir un mercado para la colocación de productos manufacturados, como espacio a donde se destina buena parte de los bienes industriales que encuentran colocación en el exterior, la estructura de exportaciones ha sufrido muy pocas variaciones, lo cual le da un carácter aleatorio a la solidez de la inserción externa.

La misma conclusión se infiere si nos detenemos a observar el destino de la inversión directa extranjera. Desde la década de los años ochenta³³ el grueso de la inversión extranjera se ha destinado a la minería, lo cual permite deducir que los recursos naturales no procesados seguirán constituyendo por mucho tiempo más una parte significativa de la canasta exportadora chilena. En el período 1990 a 1994, la industria manufacturera, principalmente las ramas vinculadas a los sectores exportables de recursos naturales en abundancia en el país (la celulosa, el papel y las industrias forestales), ha comenzado a suscitar interés por parte de los inversionistas extranjeros, los cuales destinaron el 17% del total de la inversión extranjera directa³⁴. Para mediados de 1995, el comportamiento de la inversión extranjera era el siguiente: la minería representaba el 53,5% de la inversión directa materializada por el mecanismo DL 600, los servicios el 34,3%, la industria el 5,3%, la construcción el 2,9%, la pesca y la acuicultura el 1,8%, la electricidad, el gas y el agua el 1,1%, la silvicultura el 0,65% y la agricultura el 0,02%³⁵.

El peso de los recursos naturales en las exportaciones tiene serias implicaciones para el desarrollo del país. Cuando la inversión se destina a una explotación rica en recursos naturales sobre la base

31 "Evolución y composición de las exportaciones chilenas, 1986-1991", en Andrea Butelmann y Patricio Meller, *Estrategia comercial chilena para la década del 90. Elementos para el debate*, Santiago, CIEPLAN, 1992.

32 Ricardo Ffrench-Davis y Raúl E. Saenz, "Comercio y desarrollo industrial en Chile", en *Colección de Estudios CIEPLANN* 41, Santiago, diciembre de 1995, p. 87.

33 Véase, Armando Di Filippo, "Transnacionalización e integración productiva en América Latina", en *Revista de la CEPAL N* 57, Santiago, diciembre de 1995.

34 Ricardo Ffrench-Davis y Raúl E. Saenz, "Comercio y desarrollo industrial en Chile", en *Colección de Estudios CIEPLAN*, diciembre de 1995, p. 69.

35 *El Mercurio*, 29 de julio de 1995. Véase también Interamerican development Bank y el Institute for European-Latin American Relations, *Foreign Direct Investment in Latin American en the 1990s*, Madrid, IRELA, 1996.

de un trabajo intensivo y que incide en un amplio espacio el desarrollo de estas actividades se traduce positivamente en un mayor bienestar de la población y posibilita reducir parcialmente los niveles de pobreza. Pero hay otros casos, donde la inversión se destina a la explotación de recursos intensivos en capital pero que carecen de sólidos vínculos con la economía doméstica. Este es básicamente el caso de Chile con la minería. Las grandes empresas transnacionales han evidenciado su interés en adquirir derechos de explotación de los recursos mineros, pero originan una baja recaudación tributaria y "su contribución a la acumulación de capital artificial -humano y material- parece ser muy inferior a la riqueza natural extraída. Si este fuera el caso general de la minería y otros tipos de inversión, habría lugar a un resurgimiento del debate en torno a la propiedad nacional de los recursos agotables, no tanto como un asunto de soberanía e independencia económica, sino en términos de obtener vías de crecimiento sustentable"³⁶.

Tanto más grave aún es que el acuerdo de Marrakech, que dio origen a la Organización Mundial del Comercio, fijó un cronograma para la reducción de los subsidios o incentivos al sector exportador. En Chile existen tres mecanismos que se utilizan de fomentos de exportación que deberán ser desmantelados: el reintegro simplificado a los exportadores (consiste en la devolución al exportador el 10%, 5% o 3% del valor FOB de su envío); la devolución de aranceles a los bienes de capital y el estatuto automotriz que bonifica el ensamblaje de automóviles. Actualmente el fisco destina cerca de US\$420 millones a programas de fomento productivo y exportador, aproximadamente la mitad del cual deberá desaparecer para el año 2002. La trascendencia de este problema es que el 77% de estos "subsidios" se canalizan hacia el rubro de exportaciones no tradicionales, es decir productos

manufacturados como los textiles y el cuero, alimentos y bebidas, silvoagropecuario, pesquero y químico. Como lo señala una investigación realizada por el periódico El Mercurio "para los exportadores el desafío es grande pues tendrán que enfrentar sin 'muletas*' que los sostenga los mercados internacionales y demostrar que realmente la economía chilena puede entrar en la categoría de un 'jaguar' real y no de fantasía"³⁷. Sin estos incentivos para los exportadores manufactureros será más complicado pasar a la segunda fase exportadora y, por lo tanto, se corre el riesgo de que se siga dependiendo de los recursos naturales.

Los sectores privado y público en el crecimiento económico

Otro elemento que caracteriza este modelo reposa en el fortalecimiento de la actividad del sector privado, el cual se ha convertido en el agente principal del crecimiento económico. A diferencia de las estrategias económicas anteriores, en las que existían ámbitos reservados únicamente al Estado -por ejemplo, la explotación de la gran minería del cobre, el sistema de pensión, la modernización de la infraestructura, para sólo citar algunos de los más importantes-, en la actualidad, el sector privado se ha posicionado como agente principal del desarrollo con actividades en todos los campos de la economía. Como ilustración de esta tendencia se puede citar el hecho de que en 1994, por primera vez desde la década de los años setenta, el sector privado superó al estatal en la exportación de cobre al totalizar US\$ 2.720 millones contra US\$ 2.520 millones. De acuerdo con las proyección realizadas por el Ministerio de Minería esta proclividad se mantendrá en los años venideros, sobre todo a raíz del mayor aumento de las inversiones privadas en la minería nacional³⁸.

El sector privado no sólo se ha convertido en un agente importante de la economía nacional, sino que últimamente ha comenzado a invertir en el exterior. A junio de 1996, el total acumulado en la década de los años noventa asciende a US\$8.600 millones. La mayor parte de esta inversión chilena concretada en el exterior tuvo como destino a los países de América Latina. Ha sido a raíz del importante crecimiento y el dinamismo experimentado por ciertos sectores de la economía nacional, la inversión en el exterior se ha transformado en una buena opción en casos donde el mercado doméstico ya se encuentra saturado, la rentabilidad de algunos proyectos locales son inferiores a las que se presentan en otros países o cuando el sector privado detecta nuevas oportunidades de negocios. Estas inversiones han servido además de plataforma para una nueva ofensiva comercial. Sobre los sectores que aglutinan los

36 Oscar Muñoz, Dagmar Raczynski y Joaquín Vial, "América Latina en el siglo XXI: temas económicos y sociales para un programa de la asistencia al desarrollo", en Colección de Estudios CIEPLANW 42, junio de 1996, p. 153.

37 El Mercurio, 11 de agosto de 1996.

38 El Mercurio, 22 de noviembre de 1995.

capitales chilenos en el exterior se han destinado principalmente a áreas vinculadas a la generación de servicios públicos como electricidad, gas y agua. Otro grupo importante lo constituyen los rubros financieros, transporte, almacenamiento, comunicaciones y sistemas de pensiones.

El crecimiento de las inversiones testimonia que el mercado chileno le ha quedado pequeño a los grupos económicos. La fase inicial del desarrollo de las exportaciones en Chile -fruta, pesca y cobre-, está comenzando a ser rebasada. Muchas de las corporaciones chilenas de expansión han llegado a su límite de crecimiento en el país. El paso siguiente ha consistido en desarrollar filiales en países vecinos y, por el dinamismo de las relaciones bilaterales, éstas se destinan principalmente a Argentina, porque, además de ser un interesante mercado, constituye una buena plataforma para el ingreso al resto de países miembros del Mercosur.

Aquí reside, sin embargo, una de las paradojas del esquema económico. De una parte, se fomenta la entrada de capitales extranjeros para invertir en la producción, pero, de la otra, se estimula la inversión nacional en el exterior, en razón básicamente de la mayor rentabilidad que pueden alcanzar en los mercados externos. Chile registra la más alta tasa de ahorro en América Latina. Su monto alcanzó el 25,8% del PIB en 1994 (véase Cuadro N° 6). "Hay una contradicción muy grande en nuestra economía -expresó Ricardo Ffrench-Davis-cuando decimos que a las AFP les sobra la plata, no tienen en qué invertir, mientras que a las empresas les falta y lo que hacen para conseguirla es ir a buscar dólares al exterior, de los cuales hay superabundancia. Debemos guiar esta política por la economía real, la del comercio, la de la producción, y realizar aperturas financieras de manera pragmática y selectiva, que las hagan funcionales al desarrollo nacional"³⁹.

Cuadro 6

Ahorro Nacional 1989-1994 (en Porcentajes del PIB)

AÑO	TOTAL	PUBLICO	PRIVADO
1989	23,7	6,7	17,0
1990	24,2	4,8	19,4
1991	24,1	4,4	19,7
1992	24,8	5,2	19,6
1993	23,9	4,6	19,3
1994	25,8	5,1	20,7

Fuente: Ministerio de Hacienda.

El problema con el ahorro interno es que no se identifica con una estrategia nacional de desarrollo. "Chile precisa de otra política de inversiones orientada claramente al desarrollo nacional, alternativa que en el caso de los fondos de los imponentes se pudo dar con plenas garantías de registrar altas tasas de rentabilidad. Así habría acontecido, por ejemplo, si parte de dichos fondos se hubiesen utilizado en poner en marcha grandes yacimientos de cobre en un esfuerzo nacional, en vez de entregárselos a consorcios transnacionales, que se apoderan de la alta renta diferencia que ellos contienen"⁴⁰.

La importación de bienes de capital demuestra que el sector privado ha comenzado a asumir un papel protagónico en materia de inversión productiva, destinada a modernizar y ampliar la capacidad de producción del país. El capital privado, sin embargo, no podrá ser el único agente de la modernización. Para alcanzar una mayor y mejor competitividad de las exportaciones con mayor valor agregado se requiere la presencia y las funciones de un eficiente Estado moderno que promueva aquellas áreas que pueden sostener esta propuesta de desarrollo: impulso de la tecnología, educación y capacitación, establecer los certificados de calidad, desarrollar políticas de fomento productivo que incorporen a los pequeños productores y agricultores a los nuevos circuitos modernos de mercado y orientar el desarrollo productivo para que la economía exportadora pueda adaptarse de manera eficiente y flexible a los nuevos requerimientos del mercado mundial⁴¹.

El Estado, por su parte, con su impresionante aparato tecnocrático, ha sido el agente principal de la estrategia de inserción y ha sugerido las orientaciones principales. Pero es en la empresa privada donde ha recaído la responsabilidad de asegurar esa política y penetrar

39 Estrategia, 13 de enero de 1995.

40 Hugo Fazio, El programa abandonado. Balance económico social del Gobierno de Aylwin, Santiago, CENDA, Universidad Arcis, 1996, p. 155-156.

41 Véase Revista de Ciencia Política, vol. XV N. 1-2 de 1993, Santiago.

en los mercados. Los demás actores son los convidados de piedra que ayudan a legitimar las políticas adoptadas y ajustificar el consenso. De otra parte, en Chile más que en cualquier otra parte de América Latina prima una noción neoliberal en el esquema de inserción internacional; este ha sido, sin duda, el gran legado de Pinochet a la sociedad chilena. Mientras que los países del Mercosur, por lo menos, proponen, aunque sea nivel discursivo, que la integración comercial debe ir de la mano con políticas de integración social y el Grupo de los Tres fue concebido para impulsar una integración que favoreciera, entre otros, el desarrollo de los países centroamericanos, la política exterior chilena con todo su pragmatismo no ha podido sobrepasar los estrechos horizontes comerciales. Es interesante al respecto que los programas políticos de la Concertación carezcan de cualquier alusión a estos temas. Es tal la obstinación con el mercado que la política, en aras del pragmatismo económico y el realismo político, ha quedado reducida a la condición de asistente de los intereses económicos dominantes. En tal sentido, es de vital importancia un cambio de reorientación de las relaciones económicas externas para convertirlas en una verdadera política de desarrollo nacional, pues, de lo contrario, adolecerá de una insuficiencia crónica que podrá hacer tambalear los logros que se alcancen en este plano.

Debido a los imperativos del modelo que privilegia la dimensión económica y la importancia que este ámbito ha adquirido en las relaciones internacionales de posguerra fría, la política internacional de Chile ha conservado la tendencia a una mercantilización de la misma. Varios factores han contribuido a fortalecer esta posición. De una parte, durante la guerra fría la agenda y las problemáticas internacionales eran más claras. En la actualidad, el carácter difuso que tienen las relaciones de poder inducen a destacar los aspectos económicos que son los más

diáfanos de las actuales relaciones internacionales. De otra parte, en razón de la globalización que induce a una mercantilización de las agendas y sostiene en los planos económicos los fundamentos del poderío internacional, un pequeño país no puede sustraerse de esta nueva exigencia mundial. La exitosa experiencia de inserción económica legada por el régimen de Pinochet se ha constituido en una valiosa herencia a la cual no se puede renunciar. Por último, el modelo económico y la política nacional de desarrollo reposan básicamente en el dinamismo que alcance el modelo exportador. La importancia de las relaciones externas como elemento estimulador del crecimiento económico se puede visualizar en el hecho de que si en el transcurso de la última década la economía en su conjunto ha crecido al 6,5%, el sector exportador ha alcanzado una tasa de 12,3% anual. De ahí también que los acuerdos comerciales y las negociaciones internacionales se hayan convertido en ingredientes fundamentales del desarrollo económico nacional.

Modelo de desarrollo y justicia social

El elemento de innovación que introdujo el primer gobierno de la Concertación al modelo consistió en incluirle algunos cambios a esta forma de organización económica para reorientarla hacia lo que se ha denominado el "crecimiento con equidad". Esta necesidad se ha vuelto una tarea urgente, no sólo por las funciones articuladoras que tenía el Estado en Chile y su papel de constructor de la comunidad nacional, sino por el hecho de que con el traspaso de numerosas funciones al mercado, se produjo una atomización de la función articuladora de los intereses sociales⁴².

El programa seguido por el gobierno en este plano ha consistido en la complementación del énfasis neoliberal en el crecimiento económico con la preocupación populista por la distribución⁴³ que se ha expresado en un control a la inflación acompañado de reformas tributarias con el fin de desarrollar una política más agresiva para pagar la "deuda social" en que incurrió el anterior régimen autoritario.

Con el propósito de disponer de recursos que permitieran cancelar esta deuda social se emprendieron negociaciones con el principal partido opositor -Renovación Nacional-, de cuyo acuerdo nació la Reforma Tributaria de 1990, la cual aumentó la tributación a las utilidades de las empresas y a las rentas de las personas con ingresos elevados e incrementó el IVA del 16% al 18%. Esta reforma no sólo se tradujo en una práctica que en los años noventa se ha vuelto consustancial a la ingeniería política chilena -la sustitución de la participación ciudadana por acuerdos populares con el principal partido de oposición-, sino que estableció un límite a la

42 Oscar Muñoz, "El crecimiento económico y el problema del orden social", en *Colección de Estudios CIEPLAN N° 42*, junio de 1996.

43 Ignacio Walker, "Transición y consolidación democrática en América Latina", en *Rmístn de Cif.nc.ifi Política*, Santiago, 1992, pp. 98-104.

transferencia de recursos de los sectores pudientes a los más necesitados. Desde el punto de vista de la distribución, hacer depender en lo fundamental los ingresos del Estado y sus políticas asistenciales en el aumento del IVA (1.832.175 millones de pesos recaudados en 1994, o sea el 49% de los tributos totales) se convirtió en una medida claramente regresiva, pues este es un impuesto que afecta al conjunto de la población y en términos proporcionales perjudica en mayor grado a las personas de menores ingresos.

Sin embargo, el problema mayor en este ámbito radica en que subsiste una gran incertidumbre sobre la manera como realizar la equidad social. Hasta la fecha la estrategia adoptada ha consistido en estimular el alto crecimiento de la economía para generar empleos y elevar los salarios. Del mismo modo, el país se ha beneficiado de rubros como la construcción que absorben una mano de obra poco o nada calificada. No obstante, sectores importantes de la sociedad han quedado marginados o no han podido acceder al mercado de trabajo. De otra parte, el crecimiento de la economía chilena se ha debido principalmente al uso intensivo de fuerza de trabajo desocupada o subempleada. Las experiencias demuestran que la expansión económica es sostenible

sólo cuando se produce un real aumento en la inversión y se introducen avances tecnológicos que aumentan la productividad. Pero para reducir los niveles de desigualdad sería necesario que el aumento del salario real fuese mayor al de productividad, situación que no se ha presentado, porque en el primer lustro de la década de los años noventa, el crecimiento de ambos indicadores ha ido más o menos a la par. Mientras el crecimiento de la productividad en el período 1990 a 1995 creció en el 4,1%, los salarios reales aumentaron el 3,9%⁴⁴. Para el caso de Chile, algunos estudios sugieren que en el transcurso de la última década la disminución de la pobreza se explica en un 80% por el ritmo de crecimiento económico y sólo en un 20% por la menor desigualdad.

A pesar de esta preocupación gubernamental por la equidad social, la información oficial muestra que poco se ha avanzado en la distribución del ingreso⁴⁵. En ese documento se señala que la participación del 20% más rico no ha variado, se mantuvo en 55,1% y el 20% más pobre incrementó su presencia en el ingreso total monetario de un 4,2% a un 4,5%. Esta encuesta ha demostrado que los ingresos promedios de los indigentes alcanzan apenas para adquirir un 63% de la canasta básica de alimentos. Véase Cuadro 7.

De acuerdo con un informe del Instituto Nacional de Estadísticas, en materia de transferencias (jubilaciones, pensiones, ingresos procedentes de seguros, subsidios de cesantías, pensiones asistenciales y otras prestaciones de seguridad social, donaciones, becas de estudio) se produjo también un retroceso. En 1993, el décil de más bajos ingresos percibió apenas un 2,5% de su monto total, mientras que el décimo décil captó un 29%. En 1993, los tres deciles de mayores ingresos captaron un 58,7% de las transferencias totales. El 40% de los hogares de menores ingresos, en cambio, solo recibió un 16,9%.

Cuadro 7

Ingresos Monetarios Promedio de los Hogares según Quintiles 1987-1992 (en pesos de noviembre de 1992 y en porcentajes)

QUINTIL	MONTOS			PORCENTAJE		
	1987	1990	1992	1987	1990	1992
20% M-S POBRE	36.180	37.831	47.717	4,5	4,2	4,5
II QUINTIL	68.062	79.398	94.042	8,5	8,8	8,8
III QUINTIL	99.386	116.921	136.368	12,4	12,9	12,8
IV QUINTIL	150.261	171.774	200.464	18,7	19,0	18,8
20% M-S RICO	450.308	498.680	587.490	56,0	55,1	55,1

Fuente: Encuesta CASEN, *Ministerio de Planificación y Cooperación*.

44 El Mercurio, 5 de enero de 1996.

45 Ministerio de Planificación y Cooperación, Encuesta de Caracterización Socio Económica Nacional, 1994.

Si procedemos a comparar el ingreso monetario según grupos decílicos entre 1992 y 1994, se observa que los dos últimos deciles son los únicos que han visto aumentar su participación al ascender el 9º decil del 14,7% al 15,3% y el 10º que pasó de 41,6% a 41,9%, mientras todos los otros deciles descendieron⁴⁶. El panorama es aún más dramático si subdividimos la población en veintiles. El último veintil -que representa a 541 mil personas- tenía un ingreso promedio per capita en 1994 similar al de los 15 primeros veintiles, lo equivalía a 10.871.000 habitantes, es decir el 3,9% de la población total del país recibe tanto como el 79,1%⁴⁷. Tal como lo demuestran estas evidencias, el modelo de desarrollo vigente, con su inclinación por el mercado, no logra generar mecanismos de redistribución que aequilaten la desigualdad y reconstituyan vínculos sociales que permitan que la sociedad chilena vuelva a ser una comunidad.

Por último, un factor difícil de medir en términos cuantitativos pero que incide directamente en las condiciones de vida de la población y, muy en particular, de las capas medias, es el del consumo. Los créditos de consumo en el sistema financiero han crecido a tasas superiores al 30% real, lo que duplica las tasas de crecimiento de las colocaciones totales de la industria. Bien valdría un análisis detallado de este problema, por cuanto un estudio del Centro de Investigación Aplicada para el Desarrollo de la Empresa de la Universidad de Chile, comprobó que el 94% de la población vive en un constante endeudamiento y que la capacidad potencial de endeudamiento de las personas casi duplica su poder de pago⁴⁸.

La globalización y el disciplinamiento macroeconómico

El crecimiento de las exportaciones, el papel del sector privado en la generación

del crecimiento económico y la búsqueda de una mayor igualdad social constituyen los núcleos básicos sobre los cuales reposa el actual modelo económico chileno. Los dos primeros son, al mismo tiempo, los factores que han potencializado la inserción de Chile en la economía mundial. Pero, en el transcurso de los últimos años se ha hecho evidente otra tendencia que no obedece tanto a la lógica de funcionamiento del modelo, sino que constituye una serie de procedimientos de disciplinamiento macroeconómico para adecuar la economía nacional a los imperativos de la globalización.

La propensión por mantener a toda costa la estabilidad macroeconómica, por ser este el mecanismo básico que permite conservar las tasas de crecimiento de la economía y preservar la confianza depositada en el país por parte de los empresarios e inversionistas nacionales y extranjeros se ha convertido en uno de los puntos que más ha concitado la atención de las autoridades económicas y financieras nacionales.

En este sentido, el factor que ha causado gran alarma consiste en las dificultades que subsisten para establecer el equilibrio financiero debido a la alta influencia que ejerce en este plano el sector externo. El rápido crecimiento de las exportaciones, las facilidades acordadas a los inversionistas extranjeros y los ingresos de capitales han originado una sobreoferta de divisas y una tendencia a la apreciación cambiaria que incide en la capacidad exportadora. Esto ha llevado a que el Banco Central se haya visto en la necesidad de comprar divisas e incrementar las reservas internacionales, lo que ha generado una expansión monetaria y serios riesgos inflacionarios. Esto produce una tensión entre los incentivos a las exportaciones y a la inversión. Como forma de paliar estas adversidades se ha estimulado la demanda de importaciones a fin de evitar mayores acumulaciones de reservas. Este fue uno de los motivos macroeconómicos que indujo a las autoridades a disminuir el arancel externo común del 15% al 11% en 1991⁴⁹.

Esta preocupación explica las recurrentes políticas de ajuste en que se han comprometido los gobiernos postdictatoriales para comprimir el gasto, controlar la inflación y conservar la estabilidad de la moneda. Esta necesidad fue una tarea aún más urgente en los inicios del primer gobierno de la Concertación por cuanto la economía se encontraba enormemente recalentada. Con el propósito de crear mejores condiciones para su reelección, en 1988, el año del plebiscito, Pinochet dispuso la disminución de los impuestos, expandió la cantidad de circulante y aumentó desorbitadamente el gasto público, todo lo cual generó un sobrecalentamiento de la economía, con una correspondiente presión inflacionaria que alcanzó el 30%. De otra parte, el crecimiento de la economía desde 1985 se había basado en la utilización de una capacidad productiva que se encontraba ociosa

46 Véase, el anexo al libro de Luis Maira, *Superando la pobreza construyendo la equidad*, Santiago de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación, 1996.

47 Elaborado por el autor, a partir de datos contenidos en Jacobo Schatan W., "¿Cuánto cuesta erradicar la pobreza en Chile? ¿Quién debe pagar la cuenta? ¿Cómo hacerlo?", Documento de Trabajo CENDA, Santiago, s/f.

48 El Mercurio, 22 de julio de 1996.

49 Oscar Muñoz y Carlos Celedón, "Chile en transición: estrategia económica y política", en *Revista de Ciencia Política* vol. XV Nos. 1-2, Santiago, 1993, p. 108.

y en una sensible mejora en los términos de intercambio, sobre todo del precio internacional del cobre. Ninguno de estos dos factores podía potencializar el crecimiento económico en la década de los años noventa.

Para estabilizar la economía se procedió a controlar el gasto fundamentalmente a través de la tasa de interés, a un valor nominal más alto que el existente en los países desarrollados. El principal efecto de esta estrategia ha consistido en la llegada masiva de capitales extranjeros al país y la consecuente pérdida de autonomía del Banco Central en el manejo cambiario, ya que la afluencia de capitales extranjeros ha incidido en una apreciación del peso con respecto al dólar, con efectos negativos para la competitividad internacional de los exportadores nacionales.

El interés de los inversionistas extranjeros en la economía chilena se ha mantenido alto durante todos estos años. Algunos de los factores que mantienen el interés de los inversionistas extranjeros son la estabilidad política, el bajo riesgo que representa el país y, sobre todo, la alta rentabilidad de la inversión extranjera que alcanza un promedio anual superior al 35% del capital. En otras palabras, con esta tasa de rentabilidad, la inversión extranjera se recupera en menos de 3 años. Se trata de niveles de rentabilidad marcadamente superiores a los promedios mundiales⁵⁰.

Para contrarrestar la afluencia de capitales de corto plazo, en junio de 1991, se estableció un encaje no remunerado del 20%, en enero de 1992 se extendió el encaje a los depósitos en moneda extranjera, y en mayo de ese año se aumentó a un

Otra medida encaminada a desalentar los movimientos de capitales de corto plazo consistió en el reemplazo del dólar, como el vínculo directo del tipo de cambio oficial,

por una canasta de monedas. Los objetivos que se perseguían con esta medida eran reducir los efectos ocasionados por la volatilidad del dólar, introducir una mayor incertidumbre cambiaría a operaciones financieras de corto plazo, dada la inestabilidad cotidiana entre las cotizaciones internacionales de esas tres monedas."

Además de evitar las distorsiones que genera la entrada de divisas, los términos de intercambio que se deterioraron alrededor de un 10% en 1996, lo que significa una pérdida de ingreso del orden del 3% a 3,5% del PIB⁵¹, induce a la conservación de las políticas de ajuste debido a que esto puede derivar en un alza del tipo de cambio y en un aumento de la inflación de los bienes transables.

Esta es, sin duda, una de las paradojas que hace pesar una incertidumbre sobre la posible proyección futura del modelo. Porque, de una parte, se fomentan exportaciones, basadas fundamentalmente en ventas de recursos naturales en los mercados externos, productos cuyos precios presentan una alta volatilidad a nivel internacional. Por ello es que pasar a la "segunda fase exportadora" se ha convertido en una tarea de primer orden. Pero, nada permite pensar que esta circunstancia en el mediano plazo vaya a cambiar. De la otra, los desequilibrios que entraña la masiva entrada de capitales y las reiteradas políticas de ajuste que han tenido que hacer los gobiernos para mantener bajo control la expansión del consumo y los eventuales brotes inflacionarios, nos llevan a la conclusión que desde ambos ángulos el modelo chileno ha perdido su dimensión nacional para convertirse en un modelo inducido transnacionalmente.

Este modelo exportador, tal como lo reconociera el mismo Jean-Jacques Duhart⁵², director de Prochile, ha comenzado a mostrar signos de pérdida de dinamismo. La apertura económica y la diversificación ya no pueden ser los únicos instrumentos para potencializar el modelo. El tipo de cambio que se estabiliza en niveles bajos hace perder competitividad a los exportadores. Para proseguir en la senda de la modernización del modelo exportador se deben abordar problemas tales como el de la calidad, la certificación y las exigencias medioambientales.

Cuatro tareas siguen siendo centrales para garantizar la viabilidad del modelo: la primera tiene que ver con la diversificación de la oferta exportable, la segunda con neutralizar los efectos provenientes de la globalización de las finanzas, la tercera con el desarrollo de estrategias que permitan una adecuada distribución de la riqueza entre todos connacionales y la implantación de políticas que hagan posible que el desarrollo sea sustentable. Sin estos elementos difícilmente podrá mantenerse vigente el actual esquema de desarrollo.

50 Hugo Fazio, *El programa abandonatlo*. Op. cil., p. 75.

51 *Estrategia*, 16 fie agosto de 1996.

52 *El Mercurio*, 18 de enero de 1996.