

FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO ECONÓMICO

FUNDAMENTOS HISTÓRICOS Y JURÍDICOS DEL NEOLIBERALISMO EN CHILE.

Memoria de prueba para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

BERNARDO RODRIGO GALLARDO CORNEJO.

Profesor Guía: José Tomás Hurtado Contreras

Santiago, Chile. 2005

RESUMEN .	1
INTRODUCCIÓN .	3
CAPITULO I. HISTORIA ECONOMICA Y SOCIAL DE CHILE 1810-1973 . .	5
1. Introducción General .	5
2. Período 1810-1873 (1930) . .	6
2.1 Introducción . .	6
2.2 Época de Crisis, Ciclos Económicos y el Sistema Monetario . .	7
2.3 Sistema Monetario: metálico o papel moneda .	13
2.4 Siglo XX: Postergación de la Convertibilidad, Inestabilidad Económica . .	14
2.5 El Nuevo Sistema Económico y la Recuperación Económica .	17
2.6 La Fragilidad de la Economía Mundial, Repercusiones en Chile, Crisis Institucional .	18
2.7 La Economía en el Gobierno de Carlos Ibáñez del Campo .	20
3. Desarrollo de la Agricultura . .	22
4. La Producción de Salitre .	25
4.1 La Situación en Perú antes de 1857 . .	25
4.2 Relaciones con Bolivia: el Problema Diplomático .	26
4.3 La Guerra y sus Efectos sobre la Propiedad Salitrera . .	26
4.4 La Industria Salitrera en el Escenario de la Revolución de 1891 .	27
4.5 Evolución de la Industria Salitrera desde 1880 .	29
5. La Industria Manufacturera .	31
6. La Minería del Cobre . .	34
7. Cambios Sociales Desde Fines del Siglo XIX Hasta 1930 . .	36
7.1 La Clase Dirigente Chilena .	36
7.2 Los Grupos Medios . .	38
7.3 Los Sectores Populares .	40
8. El Desarrollo Económico y Político a Partir de 1930 . .	41

8.1 Inestabilidad Económica y Política .	41
8.2 La Economía en el Gobierno de Arturo Alessandri .	44
8.3 El Papel del Estado en la Década del Treinta (1930) .	46
8.4 El Frente Popular: Intervencionismo Estatal .	47
8.5 Medidas Económicas del Gobierno del Frente Popular . .	47
8.6 La Economía en el Gobierno de Juan Antonio Ríos .	51
8.7 Gobierno de Gabriel González Videla .	53
9. La Economía en el Gobierno de Carlos Ibáñez del Campo . .	55
10. Política Económica del Gobierno de Jorge Alessandri . .	58
11. Gobierno Demócrata Cristiano .	62
12. Gobierno de la Unidad Popular .	66
CAPITULO II. LIBERALIDAD, LIBERALISMO, CONCEPTO DE NEOLIBERALISMO . .	73
1. Los Inicios del Liberalismo, El Mundo Griego . .	73
Liberalidad, Bienestar Material, El Deber .	74
2. Chile y la Tradición Libertaria .	74
2.1 Liberalismo Moderado .	75
2.2 Expresiones de este Liberalismo Moderado ⁹¹ . .	76
2.3 Fin del Liberalismo Moderado Chileno .	78
3. El Surgimiento del Neoliberalismo .	79
3.1 Orígenes de la Corriente Neoliberal . .	80
3.2 Manifestaciones o Vías de Influencia Neoliberal .	80
3.4 La Escuela del Public Choice (elección pública) .	87
4. Aportes del Neoliberalismo .	89
4.1 Aporte Científico: . .	89
4.2 Aporte Ideológico: . .	90
4.3 Aportes en el Plano Político: .	90
5. Chile en las Últimas Tres Décadas .	91

⁹¹ Se toman como referencia algunos de los textos seleccionados por las autoras FARIÑA, C., y HUERTA, M., 1991, Estudios Públicos N° 43, El Liberalismo Chileno en sus Orígenes, Editorial Centro de Estudios Públicos, p. 431 y ss.

CAPITULO III. POLITICAS ECONOMICAS DEL GOBIERNO MILITAR .	95
1. Primer Período .	95
1.1 Críticas al Modelo de Desarrollo Seguido hasta 1973 .	95
1.2 Desajustes Macroeconómicos . .	96
1.3 Áreas de Transformación de esta Primera Etapa . .	97
1.4 El Estado de la Economía al Finalizar este Período . .	102
2. Segundo Período: Segunda Etapa de Neoliberalismo .	103
2.1 Balance del Período .	105
2.2 Principales Reformas Estructurales de este Período .	105
2.3 Críticas al Modelo Implementado . .	107
2.4 Crisis Económica . .	108
2.5 El Ajuste Interno, Cambios en el Gabinete .	109
2.6 Efectos de las Políticas Implementadas .	111
3. Privatización .	112
3.1 Situación Posterior a la Crisis, el Ajuste Estructural . .	113
3.2 Contenidos del Ajuste Estructural . .	113
Efectos del Programa de Ajuste . .	114
3.4 Privatización del Sector Financiero . .	114
Privatización de Empresas en Situación Especial . .	115
3.6 Privatizaciones de Empresas Estatales .	115
3.7 Consecuencias de las Privatizaciones en el Orden Económico . .	115
3.8 El Mecanismo de Enajenación .	117
CAPÍTULO IV. MARCO JURÍDICO CONSTITUCIONAL .	121
1. Introducción .	121
2. El Orden Público Económico . .	123
3. Orden Público Económico en la Constitución . .	124
4. Estructura de la Exposición . .	125
5. Bases de la Institucionalidad. Nueva concepción de Estado . .	125
6. Garantías Fundamentales .	128

CAPITULO V. EL LIBRE COMERCIO EN EL MUNDO GLOBALIZADO . .	135
1. El Libre Comercio .	135
Aspectos Técnico económicos: Teoría de la Ventaja Comparativa . .	135
2. Globalización Económica . .	138
3. Derecho Internacional Público Económico y el Libre Mercado .	139
Proteccionismo .	139
4. Derecho Internacional de las Relaciones Internacionales .	141
4.1 Organismos Internacionales del Comercio . .	141
4.2 Fondo Monetario Internacional .	143
4.3 Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, GATT .	144
5. Críticas al Modelo de Organización Mundial y a la Globalización .	147
6. Criticas al Proceso de Globalización .	147
6.1 Primer Grupo de Críticas .	148
6.2 Razones para Descartar este Primer Conjunto de Críticas . .	148
6.3 Segundo Grupo de Críticas .	151
6.4 Razones para Descartar este Segundo Grupo de Críticas .	151
6.5 Tercer Grupo de Críticas . .	153
6.6 Razones para Descartar este Tercer Grupo de Críticas .	154
7. Los Grupos de Oposición .	156
7.1 Propuestas de los Grupos Antiglobalización. Críticas a las Propuestas . .	157
8. América Latina y la Globalización . .	158
9. Reflexiones en Torno a la Globalización .	161
CONCLUSIONES . .	163
BIBLIOGRAFÍA .	177

RESUMEN

El presente trabajo tiene el propósito de abordar los fundamentos históricos y jurídicos del neoliberalismo en Chile. Para alcanzar tal fin, se desarrolla un análisis de la historia social y económica de Chile desde 1810 hasta 1973, para, posteriormente, y en un capítulo independiente, tratar las políticas económicas del gobierno militar.

En el plano teórico, se ensaya un mapa conceptual que indaga en las ideas de liberalidad, liberalismo y neoliberalismo, que permite examinar en un capítulo posterior el marco jurídico constitucional en que desembocó el neoliberalismo en Chile y que sentó las bases para la implementación de políticas económicas coherentes con la inserción del país en el esquema del libre comercio en el mundo globalizado, tema, éste último, que se estudia en un acápite separado.

Para terminar, se inserta un capítulo que contiene las principales conclusiones, que son el fruto del examen crítico de las ideas y, fundamentalmente, de las políticas implementadas en los distintos períodos, y que permiten hacer proyecciones acerca de la probable evolución de un modelo económico ya asentado en nuestra sociedad.

INTRODUCCIÓN

Generalmente, y con fundamento, se sostiene que una nación se transforma en “desarrollada” en la medida que su economía, particularmente aquella que cuenta con una base de industrialización, su política (en sentido puro), y capital humano, se desarrollan, crecen o alcanzan ciertos estándares de madurez. En este trabajo nos abocaremos sólo al primer ámbito, es decir, el económico y, dentro de este modelo propuesto, a las políticas aplicadas en Chile para el logro de los niveles de madurez indicados, centrándonos en la historia reciente de la economía chilena, sin por ello negarnos la posibilidad de abordar temas conexos, que sean atinentes, y en la medida de lo necesario.

Menester resulta señalar que desarrollo y subdesarrollo no corresponden a etapas de un mismo proceso en el devenir económico de un país. En otras palabras, por el mero transcurso del tiempo una nación no logra atravesar la frontera de la pobreza para instalarse en un concierto de bienestar mayor o menor. En definitiva el cruce del umbral señalado supone un determinado número de políticas, principalmente, aunque no exclusivamente, en el ámbito de la economía, cuya puesta en marcha, supone a su vez, un paquete de normas conducentes a los objetivos predeterminados, jugando el Derecho un papel fundamental en su diseño e implementación.

El denominado “caso” chileno, supuso la aplicación de políticas de corte neoliberal, conforme se repite frecuentemente. Por esta razón, abordaremos las políticas que se impulsaron desde 1973 en adelante, con miras a generar un cambio estructural en nuestra economía, y la forma en que las mismas determinaron mayores niveles de

crecimiento, un desplazamiento constante del producto potencial y una incuestionable fórmula para abandonar el subdesarrollo. Así las cosas, el objetivo de este trabajo constituye más que un artículo y menos que un acabado estudio o monografía de un tema trascendental en la historia económica y jurídica de Chile, pretendiendo desarrollarlo con rigor, extensión y sistematización acordes con la finalidad general de este estudio.

“FUNDAMENTOS HISTÓRICOS Y JURÍDICOS DEL NEOLIBERALISMO EN CHILE”, en consecuencia, girará en torno a las políticas económicas aplicadas en Chile en el período 1973-1987, las normas fundamentales que cristalizaron tales políticas, sus efectos en el campo de la economía, como sus implicancias en algunos ámbitos sociales, vistas desde la óptica humanista y en particular desde el prisma de la formación en Derecho, sin por ello restarle a esta investigación el tecnicismo y profundidad que se merecen.

Esta investigación está estructurada en cinco capítulos, iniciándose con esta introducción, continuando con el primero de éstos, que lleva por título “Historia Económica y Social de Chile 1810-1973”, que abarca el período comprendido entre el denominado “Independencia” y que culmina con la experiencia socialista al año 1973. La justificación de esta relación histórica estriba en la necesidad de dar cuenta del paulatino desplazamiento de una economía liberal a una con fuerte intervención estatal, que se verifica a partir de 1920 en adelante, y del escenario económico reinante al momento de tomar el poder el mundo militar. El segundo capítulo, se ha llamado “Liberalidad, Liberalismo, Concepto de Neoliberalismo”, y tiene por objeto precisar el origen de esta postura económica y política, sus principales características y su penetración en Chile. El capítulo siguiente, “Aplicación de Políticas Neoliberales en Chile, Políticas Económicas del Gobierno Militar” tiene por finalidad mostrar las principales transformaciones de nuestra economía a partir de 1973, para de esa forma, dar cuenta del camino escogido para abandonar la pobreza y, de cierta forma, contrastar aquellas medidas con los componentes teóricos del neoliberalismo. El capítulo cuarto, denominado, “Marco Jurídico Constitucional: Concreción de las Políticas Neoliberales en Normas Jurídicas Fundamentales”, comprende el estudio general de los principios económicos recogidos en las primordiales normas e instituciones de nuestro derecho asociados al orden público económico, y pretende abordar sucintamente la variable jurídica desde su génesis y hasta su fijación en la Constitución Política de la República. Por su parte el quinto y último capítulo “Libre Comercio y Neoliberalismo en el Mundo Globalizado”, brevemente, abordará la actual situación de los esquemas económicos de corte liberal y/o neoliberal, la apertura económica bilateral o multilateral y sus repercusiones en las corporaciones y sociedad modernas. El presente trabajo finaliza con las conclusiones y una enumeración del material consultado en el desarrollo de esta memoria.

CAPITULO I. HISTORIA ECONOMICA Y SOCIAL DE CHILE 1810-1973

1. Introducción General

El desarrollo económico que experimenta nuestro país desde los inicios de la república y hasta 1973 puede dividirse en dos etapas, cada una de las cuales presenta características bien definidas y hasta diametralmente opuestas. Estas pueden caracterizarse de la siguiente forma:¹

1.- Período que se desarrolla entre 1810- 1873 (1930): en el que se destaca como elemento dinámico el comercio exterior. El modelo económico es de corte Liberal que puede ser definido como un “Desarrollo económico hacia fuera”.

2.- Período que se desarrolla entre 1930-1973: en el que modelo económico puede caracterizarse como orientado al “desarrollo económico hacia adentro”. El motor de la economía se desplaza desde el comercio exterior hacia la industria. Las políticas liberales son reemplazadas por un fuerte intervencionismo estatal.

¹ La información de este capítulo ha sido seleccionada de MILLAR R., 1995, apuntes de Cátedra Historia Social y Económica de Chile, Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Toda referencia, salvo se indique lo contrario, tiene el origen señalado.

2. Período 1810-1873 (1930)

2.1 Introducción

El período que corre entre 1810-1930, cuyas características generales más arriba fueron expuestas, a su vez, puede subdividirse en otras subetapas histórico económicas, considerando los bienes transables, o bienes exportados sobre los que el comercio exterior se fundaba. Así tenemos una primera etapa que transcurre aproximadamente entre los años 1810 y 1873 que se caracteriza por un comercio exterior relativamente diversificado, principalmente de los rubros agrícola y minero. El período siguiente que transcurre entre los años 1873 y 1930 se distingue por un comercio exterior basado fundamentalmente en el salitre.

En sus orígenes, y cuando nuestro país era aún una colonia española, la economía es muy primaria y existía comercio solo con la metrópoli y las provincias del Río de la Plata, Lima y Alto Perú (Bolivia). Estos últimos representaron el principal mercado de las exportaciones de la época (Cueros, cebos y mulas). Si bien es cierto, estas regiones eran el principal mercado, era imposible que absorbieran la producción total exportable de grano (trigo), cobre y ganado, lo que limitaba el crecimiento económico. Sin perjuicio de lo anterior, el comercio con estas provincias de la Corona española era una fuente importante de divisas, lo que permitía la compra de productos manufacturados de origen europeo.²

De todos los dominios españoles, Chile era la zona más pobre del Imperio; en otras palabras significaba un gran gasto para la Corona española. El interés de ésta por mantener esta posesión en ultramar era asegurar al Perú en términos militares. No se debe olvidar que uno de los pilares económicos de España era la producción peruana. Así, manteniendo control político y militar en territorio chileno, la Corona española pretendía impedir el ingreso de terceras potencias a la zona de Valdivia. España debía mantener su esquema mercantilista y las colonias en este esquema jugaban un rol preponderante.

En el siglo XVIII el crecimiento económico de nuestro país se acelera a partir de 1750, derivado de cierta estabilidad económica que fue absorbida por el comercio de contrabando por medio de los puertos Chilenos; consecuentemente aumentan las importaciones. Este proceso se reforzó por las políticas Españolas de comercio que permitieron el comercio directo de puerto a puerto,³ puesto que con anterioridad se comerciaba exclusivamente por el puerto de Panamá.³

Con la Independencia se produce un gran cambio, a raíz de la apertura de la

² Id.

³ Id.

economía chilena al comercio internacional. Hacia 1811 la primera Junta de Gobierno, por medio de un decreto, establece la “Libertad de Comercio” con fines económicos y políticos (comercio, armas, etc.). Entre los efectos de la apertura económica, se destaca la llegada de comerciantes extranjeros, principalmente de origen Inglés, los que forman una importante colonia en la ciudad de Valparaíso. Este puerto se transforma así, paulatinamente de una bodega de almacenamiento de productos de exportación –que hasta ese momento vivía de la pesca y del comercio regular-, a una ciudad y puerto de gran actividad, llagando hacia 1850, a investirse como uno de los puestos más importantes del Pacífico.

Los ingleses que arribaron, y en general los comerciantes extranjeros, se dedicaron a la importación y exportación, aportando nuevas técnicas en materia comercial, contable y Bancaria. Se fomenta una incipiente inversión extranjera. La economía se ve además favorecida por un aumento de la demanda Europea por materias primas, principalmente cobre y trigo. Esta inserción económica internacional hizo posible un crecimiento económico acelerado, pero trajo efectos negativos: el ciclo económico mundial, es decir, las crisis de la economía mundial serán internalizadas por Chile a partir de 1850.

Se ha descrito ⁴ que la economía mundial experimentó ciclos de precios y de producción. Los ciclos de precios serían de larga duración, abarcarían unos cincuenta años. ⁵

A partir de 1930 los ciclos de la economía están relacionados con la producción, y son de una duración media de ocho años, marcados por una crisis, antecedida por una fase de prosperidad (prosperidad, crisis, depresión). ⁶

2.2 Época de Crisis, Ciclos Económicos y el Sistema Monetario

En el período que analizamos, entre 1869-1876, hay un ciclo de producción. En 1873 se produce una gran crisis económica –que, junto a la de 1892 y la de 1929, han sido las más duras que ha experimentado la economía mundial.

En términos de economía internacional, Estados Unidos constituyó un pilar importante del crecimiento que se relacionó con la industria de los ferrocarriles asociada a

⁴ Id.

⁵ Históricamente, estos ciclos de precios se han distribuido de la siguiente forma: -Primer ciclo de precios en la economía: 1789-1849, 1789-1814 alza de precios; 1814-1849 baja de precios. -Segundo ciclo de precios en la economía: 1849-1896, 1850-1873 alza de precios; 1873-1896 baja de precios -Tercer ciclo de precios en la economía: 1896-1920 alza de precios; 1920-1933, baja de precios.

⁶ Las grandes crisis se producen en la última fase de la baja de precios. La prosperidad es más duradera, la crisis es menos intensa y la depresión es más corta, cuando éstas se verifican en un alza de precios. Ciertamente estas crisis afectan más a los países subdesarrollados, ya que sus mercados internos y externos son más reducidos y, generalmente, existe una fuerte dependencia de un solo producto transable (países monoexportadores de materia prima). En definitiva, todos los países que se relacionan económicamente con Europa y Estados Unidos se ven afectados conforme sus ciclos económicos, que así han venido a describirse como “mundiales”.

grandes inversiones vinculadas a una demanda importante por créditos. En Europa el crecimiento es impulsado por la siderurgia y la industrialización alemana. En Chile, por su parte, aumenta la demanda externa por trigo y cobre, en cuanto a volumen, lo que unido a altos precios, eleva el auge económico, derivado del crecimiento económico del mundo industrializado. Adicionalmente se vive un *boom* derivado de la exportación de plata ⁷, lo que aumenta la riqueza, ya que ese metal constituía el dinero circulante de la época. Aumenta el número de sociedades mineras asociadas a la explotación del mineral de Caracoles, al salitre de Tarapacá, al cobre y a la agricultura. El Fisco aumenta sus recaudaciones por derechos de aduanas, aumentan las inversiones en infraestructura pública, privada y ferrocarriles. La prosperidad así construida termina en un *boom* que dio lugar a una fase especulativa.

La crisis mundial que se produce en 1873 tuvo su origen en la quiebra de una de las empresas que construía la línea férrea transcontinental en Estados Unidos, derivado del aumento de los costos de la mano de obra, materia prima e intereses. Esta quiebra llevó a su vez al fracaso económico a grandes bancos europeos y norteamericanos involucrados en esta inversión. La crisis financiera se traslada a la producción, propagándose al resto del mundo.

En Chile, como era de esperar, disminuyen las exportaciones del cobre y bajan los precios internacionales del trigo y la harina. Se producen problemas fiscales derivados de una menor recaudación de impuestos. Para corregir el déficit se disminuye el gasto público, se paralizan algunas obras públicas, aumentan y se crean nuevos impuestos. Comienza una era proteccionista, al establecerse impuestos a las importaciones, lo que ayudo a fomentar a la industria manufacturera nacional. Sin embargo, y a pesar de las políticas adoptadas, el déficit subsistió; el país debió contratar créditos externos e internos ⁸, con lo que se debió afrontar, más tarde, una fuerte carga financiera debido al endeudamiento. Se agudiza el déficit de balanza comercial, lo que generó pérdida de divisas y, como consecuencia un déficit en la balanza de pagos.

Todo este fenómeno se extendió más aún, debido a la existencia, por entonces, de un régimen monetario metálico. Lo anterior produjo una salida importante de oro y plata, y trajo consigo un aumento de la emisión de billetes por parte del sector privado ⁹, emisión inorgánica a la que se puso término con la dictación de la Ley General de Bancos, así a partir de 1860 circularon billetes convertibles. Los bancos rápidamente perdieron reservas hasta un punto crítico que se verificó hacia 1878 y que trajo como consecuencia la inconvertibilidad de los billetes de bancos: es la culminación de la crisis y la quiebra del sistema monetario metálico ¹⁰. Sin embargo, conviene resaltar que la crisis en comento no tuvo su origen en un exceso de emisión sino en la pérdida de reservas metálicas ¹¹.

⁷ En 1870 se descubre la mina de Caracoles, que estaba en territorio boliviano, pero fue explotada por capitales y mano de obra chilenos.

⁸ Recursos que también fueron aplicados a profesionalizar las Fuerzas Armadas y a adquirir material bélico, debido a los conflictos de la época con Argentina.

⁹ Las casas comerciales hacían las veces de Bancos.

Esta depresión fue de larga duración, y de ella se logró emerger gracias a la guerra: en abril de 1879 se declara la guerra a Bolivia, se ocupa Antofagasta. Paralelamente se acentúa la depreciación de la moneda, y el gobierno, para financiar la guerra; recurrió a una emisión que se materializaría por los bancos privados, entidades que prestarían dichos fondos al Fisco. La particularidad fue que el Fisco solicitó que no se le cobraran intereses; ello, a cambio de privilegios, lo que no fue aceptado por la banca. Fue así como se emitieron billetes fiscales de curso forzoso. Dadas las “corridas bancarias” se decreta la inconvertibilidad. El fisco realiza una nueva emisión: aparece el fenómeno de la inflación. A Septiembre de 1879 la cotización de la moneda nacional con relación a la inglesa disminuye fuertemente; se encarecen las importaciones de manufacturas que representaban para el país el 70% de sus necesidades: aumenta el costo de la vida, los precios internos se ven afectados por el aumento de circulante y por la depreciación. Todo lo anterior sumado a que Chile va perdiendo la guerra, lo que generó un fuerte pesimismo en la población.

A partir de Noviembre de 1879, este proceso se revierte debido al curso favorable de la guerra para Chile, lo que redundó en una apreciación de la moneda. El gobierno se vio obligado a realizar nuevas emisiones. La situación cambia de giro desde Julio de 1881: el cambio entra en una fase claramente ascendente, hacia 1882 el país se recupera aún más a pesar de que se verifican nuevas emisiones. Esto se debió a que hacia 1880 Chile ocupa todo el norte (Antofagasta y Tarapacá), y se reinician las faenas de explotación del salitre. La guerra se ha decidido a favor de Chile, ingresan al país grandes cantidades de divisas, lo que implica nuevas riquezas. Se generó asimismo un cambio importante de expectativas en la opinión pública y en la clase dirigente.

Al finalizar la guerra, el clima económico no era proclive para volver a un sistema de convertibilidad metálica y el nuevo presidente Federico Santa María desarrolla una tesis de general aceptación, consistente en que era conveniente regresar a un sistema de convertibilidad metálica, pero no de manera artificial; ésta debía ser una “convertibilidad natural”, es decir, había que esperar a que el cambio internacional subiera como consecuencia de la estabilidad y crecimiento económico chilenos, hasta que llegara a los niveles que tenía al momento del abandono de la convertibilidad¹². Había que esperar a que el mercado funcionara.

La década de 1880 fue favorable. El cambio comenzó a mejorar, pero desde mediados de 1883 operó nuevamente una paulatina depreciación del peso, debido a que, a pesar de que la guerra ha terminado, los billetes no han sido rescatados, manteniéndose la emisión fiscal y privada, aumentando el circulante. El aumento del ingreso de divisas en función del aumento de las exportaciones nacionales asociadas al

¹⁰ Un efecto importante de esta crisis es el que se verifica en la opinión pública, pues no existía un concepto claro de dinero. Por su parte, la desvalorización de la moneda frente a la Libra Esterlina, provocó en la población inseguridad y la percepción de haber sido estafados.

¹¹ Id.

¹² Es decir, cuarenta peniques.

salitre, no logra contrarrestar el gran volumen de emisión, sin considerar la explosión de las importaciones. Todo lo anterior explica la mantención del déficit en la balanza comercial y de pagos.

La constante será la depreciación del peso frente a la libra esterlina a niveles muy deteriorados hacia 1886. En este contexto económico asume Balmaceda. El nuevo presidente, en el plano económico, presentó ideas revolucionarias para la época: “un programa modernizador”, un Chile nuevo, hacer un gran cambio, en que el agente impulsor debía ser el Estado; todo lo anterior en un ambiente liberal, lo que genera un choque con la clase política conservadora. En otras palabras, en sus planteamientos, Balmaceda se adelanta a lo menos 30 años al curso histórico¹³.

En este orden de ideas Balmaceda propone que el desarrollo se lograría con la inversión en determinadas áreas de la economía, y los recursos provendrán de los impuestos que se aplicarían a las exportaciones de salitre. Las inversiones se focalizarían en construir el ferrocarril Santiago Puerto Montt y Santiago Iquique, para no depender exclusivamente de la vía marítima. Para el Congreso la desviación de recursos era improcedente. Pero su ideario iba más allá, pretendía urbanizar la capital y construir puertos, entre ellos un gran puerto militar. Buena parte del “programa” del presidente se materializó.

Los recursos fueron obtenidos del salitre, y como cada quintal pagaba por concepto de impuesto un monto fijo, al Fisco le interesaba se exportara mayor cantidad del nitrato, lo que se resistía, pues operaría una baja en el precio internacional del producto. La prosperidad económica se verificó en los años 1886-87-88, en gran medida relacionado con un alto precio del salitre y de otras materias primas (principalmente la plata). En otras palabras el crecimiento se debe más a la coyuntura económica externa que a políticas económicas propiamente tales. Este ciclo en la economía mundial que se inicia hacia 1886 se debe al incremento de la producción mundial de oro y plata. Por otro lado la empresa naval Inglesa genera recursos que son invertidos en el exterior incluido Chile, centrándose en la explotación de salitre. Se puede decir que la economía inglesa era el motor del progreso mundial. A lo anterior debe sumarse la tendencia empresarial norteamericana denominada carteles, que posibilitó una disminución de los costos de producción.

Balmaceda era partidario de la convertibilidad y se dieron importantes pasos para concretarlo hacia 1887, con la dictación de una ley que determinó la incineración de billetes fiscales conjuntamente con la compra anual de una determinada cantidad de metales, y la disminución de la emisión de la banca privada, que debió ajustarla en relación a su capital. Lamentablemente la coyuntura económica externa cambia y las repercusiones en la economía nacional fueron relacionadas con la mentada ley, haciéndose responsable de los problemas económicos a la contracción del circulante; a lo que se sumó, desde fines de 1889 la depreciación acentuada del peso. Frente a tal escenario se abandona la idea de la convertibilidad, argumentándose que acarrearía mayores trastornos y que llevaría a la quiebra a numerosas empresas. El panorama hacia

¹³ Será en la siguiente etapa histórica, que se desarrolla a partir de 1930, en que cobran relevancia las políticas económicas en un ambiente de mayor intervención estatal, con miras a obtener crecimiento económico.

1889 nos muestra al Ejecutivo y al Congreso nacional en pugna, puesto que este último presiona por el restablecimiento de la convertibilidad. Es decir, a las discrepancias político- constitucionales se unen las político- económicas.

El Congreso veía en la convertibilidad la estabilidad cambiaria anhelada, es decir, pretendía un sistema de cambio fijo, lo que redundaría en estabilidad de precios, única manera de garantizar el desarrollo económico futuro; aunque no se consideraban problemas en la balanza comercial.

Al estallar la revolución, Balmaceda tenía serios problemas financieros para enfrentar la Junta de Gobierno puesto que había perdido las rentas del salitre, ya que el bando opositor se instaló en el norte del país, y fueron apoyados por los empresarios del sector. Tampoco pudo contratar créditos externos toda vez que no contaba con buena imagen internacional ya que encarna un presidencialismo fuerte, mientras que a la época el parlamentarismo goza de todo el prestigio, como sinónimo de libertad, democracia y garantía de los derechos de las personas ¹⁴. Los recursos para enfrentar la guerra los obtiene, pues, de la emisión propia y de crédito forzoso solicitado a los bancos privados.

En pleno transcurso de la revolución (enero a agosto de 1891) se dictan algunas importantes medidas económicas: los bancos son intervenidos y se presenta un proyecto para crear un Banco del Estado que tendría el monopolio de la emisión de billetes, sin embargo, la ley no ve luz: el presidente pierde la guerra.

El bando triunfante entiende que el país tiene una imagen internacional que debe cuidar, se trataba de una élite gobernante, aristocrática y “europeizada” que entendía la convertibilidad metálica como propia de los países civilizados. En 1892 se concreta la medida y se convierte en ley, previamente se había ordenado el retiro masivo de las emisiones de guerra hechas por Balmaceda. La mentada ley establecía que hacia 1896 se implantaría un régimen de patrón oro, lo que era una novedad, pues hasta entonces se había utilizado el sistema bimetálico, pero la inestabilidad en el precio de la plata impone el patrón oro. El debate se centró en fijar el valor del cambio o relación oro-billetes. En definitiva se fortaleció el peso en un 33%. La diferencia (el precio actual y el fijado para cuando entrara en vigencia la ley) desaparecería, el peso se fortalecería principalmente por el retiro de circulante. Lo previsto no se verifica, y, como consecuencia de la contracción de circulante, la demanda disminuye desacelerando la economía. Asimismo suben las tasas de interés. Ante estos fenómenos, se opta por modificar la ley de 1893, dejándose sin efecto el retiro de billetes.

Por otra parte, el mundo ve surgir una crisis económica, y su primera señal fue la quiebra en Francia de la empresa a cargo de la construcción del canal de Panamá. Asimismo en Inglaterra, quiebra el principal Banco de la plaza, hecho que fue el origen de la crisis financiera inglesa, que rápidamente se expande a Europa y luego a Estados Unidos, país que pudo postergar los efectos de la misma gracias a una coyuntura favorable en la agricultura ¹⁵, pero al implementar medidas antimonopolio, las que

¹⁴ Sin perjuicio de lo indicado, se debe hacer presente que Balmaceda no dictó medidas contrarias al empresariado, por el contrario, actuó en muchas ocasiones en concordancia con sus aspiraciones, salvo la particular situación de conflicto con North.

¹⁵ Por esa época, Estados Unidos logra mantener sus exportaciones a Europa, que vive tiempos de malas cosechas.

pusieron en evidencia la debilidad económica, nada pudo evitar la crisis.

Chile no es ajeno al proceso descrito y comienza a notar los efectos, que se ven reflejados en la disminución de los precios de las exportaciones nacionales (salitre, cobre y trigo). Hacia 1894 el país presenta un notable deterioro comercial, que tuvo su origen en la disminución de la demanda internacional de nuestros transables. La balanza comercial es deficitaria entre 1893 y 1897. El tipo de cambio continúa deteriorándose, lo que trae como consecuencia la aprobación de una Ley de 1895 que fija el precio o relación de cambio en un nivel inferior al originalmente pactado. Se estableció que el régimen metálico entraría en vigencia el 1º de Junio de 1895, situación que concluyó en una corrida bancaria, a lo que se debió agregar un serio problema, no previsto, consistente en que era el Fisco el garante de los pagos¹⁶; y al concebirse el sistema se pensó sólo en el circulante mas no en los depósitos, por lo que el sistema partió desequilibrado. El sistema público debió respaldar la convertibilidad garantizando la totalidad de los billetes.

Lo cierto es que el sistema sólo dura hasta Julio de 1898, fecha en la que se abandona la convertibilidad, situación a la que se llega por diferentes causas, todas, sin embargo, con un común denominador: la pérdida de reservas. En primer lugar, inversionistas extranjeros convierten y llevan el oro resultante fuera del país. En segundo lugar, la deuda pública externa, que es cuantiosa, arrastra también fondos fuera del país. En tercer término, se complican las relaciones con Argentina, lo que se interpretó como una segura guerra, por lo tanto el país debía adquirir material bélico y profesionalizar las Fuerzas Armadas para lo que se recurrió al endeudamiento¹⁷. En cuarto lugar, el déficit en la balanza comercial, sumado a la deuda externa, hizo disminuir rápidamente las reservas. Lo anterior se ve agravado por el escaso ingreso de divisas derivado de la recesión internacional. Y, finalmente, se especuló que debido al peligro de guerra, el gobierno emitiría billetes, lo que aceleró el proceso de conversión.

Los efectos de la situación descrita pueden imaginarse: si se considera que el circulante es teóricamente igual a las reservas y estas han disminuido, se puede concluir que a partir de 1895 se presenta un serio problema de contracción del circulante, incluso desde antes que entrara en vigencia la ley de convertibilidad. Así, en 1898 se decretó feriado bancario primero por una semana y luego por un mes, debiendo el gobierno autorizar una emisión millonaria. En síntesis, la ley de Julio de 1898 restableció el régimen de papel moneda, fijando como fecha del regreso a la convertibilidad el año 1902. Paralelamente el producto cae marcadamente, con lo que se da inicio a una de las mayores depresiones que registra nuestra historia económica.

Termina la gran ilusión, la convertibilidad, mecanismo que a juicio de las distintas esferas sociales, constituía sino la única posibilidad, la mejor para garantizar estabilidad, desarrollo y crecimiento económico. Se aloja en la memoria colectiva la idea de que en el Chile independiente poco se ha realizado para avanzar camino a mejores perspectivas. El estado de ánimo de la nación y sus efectos en cuanto crisis de expectativas prolongan la crisis.

¹⁶ La banca no era garante pues no contaba con las reservas necesarias.

¹⁷ Estos fondos materialmente nunca ingresaron al país, quedaron en el exterior y fueron girados a distancia.

2.3 Sistema Monetario: metálico o papel moneda

En resumen, desde un punto de vista monetario en el país se han enfrentado, hasta esta época, dos corrientes: la teoría que defiende un régimen patrón oro (oreros) y la teoría del régimen papel moneda (papeleros). Para la primera postura, ese sistema es garantía de estabilidad, la que se manifiesta en el tipo de cambio y en los precios internos, estimados como pilares del desarrollo económico. Se estimaba también, que en época de crisis, el equilibrio económico se recuperaba automáticamente, ya que en tales eventos disminuyen las exportaciones, la balanza de pagos se hace deficitaria, escapan reservas o disminuyen, consecuentemente disminuyen las importaciones, los precios internos bajan producto del menor circulante, la economía se hace más competitiva, aumentan las exportaciones, se ajustan las importaciones y se recupera el equilibrio¹⁸. Esta concepción de cambio fijo está asociada a una postura económica liberal (liberalismo clásica), en donde el estado debía tener una participación marginal en todas las áreas, y en cuanto a lo monetario debía entregar la emisión a la banca privada¹⁹. Los oreros responsabilizarán a los agricultores por la aparición de la inflación (léase alza constante en el nivel de precios de los bienes), porque estos tenían el control del Congreso y se oponían sistemáticamente a la convertibilidad, responsabilizándolos además de la crisis de 1898. En otras palabras la inflación tenía un origen “político” y no económico-monetario, tesis que carece de validez.

La segunda postura, la de los denominados papeleros, adquiere importancia a partir el siglo XX, está defendida principalmente por políticos y no por economistas, pertenecientes al partido Demócrata y Liberal Demócrata (el de Balmaceda), que dicho sea de paso era el único partido con postura monetaria y económica oficial. Estimaban que el régimen papel moneda era parte de “una ciencia económica global”, eran estadistas e intervencionistas y planteaban que el desarrollo económico pasaba por el surgimiento de la industria nacional, para lo que se debían establecer barreras aduaneras para limitar las importaciones y para mejorar la balanza de pago. Estimaban que el circulante era de vital importancia, la disponibilidad de recursos impulsaban la economía, por ello criticaban el patrón oro, que introducía escasez monetaria, generaba contracción económica y era de imposible sustentación dado que no existía equilibrio en la balanza de pagos. El dinero debía ser abundante, fácil de transportar y barato (bajas tasas de interés) para promover las inversiones.

Lo cierto es que ambas teorías o posturas tienen validez, y en algún sentido son complementarias, y pudieron aplicarse conjuntamente para interpretar la realidad

¹⁸ Precisamente fue esto lo que esperó sucediera la autoridad económica en 1892, época de cambio fijo, prontamente se vio obligada a devaluar.

¹⁹ Agustín Ross, defensor del sistema patrón oro sostendrá: “los papeleros son personas que buscan el interés particular por sobre el interés global (nacional), pretenden beneficiarse de la inestabilidad que produce el régimen papel moneda. Son defensores no del papel moneda sino de la inflación, eso es lo que quieren, el papel moneda es sinónimo de inflación. (Léase inestabilidad generalizada de precios). En definitiva es defendido por los que quieren obtener beneficios de la inflación”. Esta misma fuente indica que el fenómeno inflacionario se verifica en nuestro país desde 1880, único en el mundo.

económica y modificarla, pero en aquella época aparecen como excluyentes. La polémica se zanja a favor de los papeleros, quienes después de la crisis de 1898 ganan prestigio. Lo extraño estriba en que quienes defienden el modelo económico estatista a partir de 1938 censuran los postulados “papeleros”, en franca contradicción, debido a sus propios orígenes.

2.4 Siglo XX: Postergación de la Convertibilidad, Inestabilidad Económica

En el devenir histórico, la convertibilidad se posterga ahora para 1905, y luego para 1910, no por que no existieran las condiciones, pues hacia 1901 la economía despegó, iniciándose un período de prosperidad que responde a lo que el mundo vive; una fase expansiva, impulsada por un aumento del dinero originado en la creciente producción mundial de oro. Esta fase positiva finaliza hacia 1907 (1898-1907). En Chile este evento coincide con fuertes emisiones por lo que rápidamente se atribuyó la prosperidad interna al aumento del circulante. Hacia 1905 Chile experimenta un boom más potente que el de 1870, y se manifiesta en fuertes inversiones, originadas por un sin número de sociedades que nacen por los años 1904-1905. Tanto es el exitismo que se habla de la nacionalización del salitre, puesto que las nuevas inversiones se centran en la adquisición de industrias en manos extranjeras, principalmente inglesas. Es la época del inicio de la ganadería lanar magallánica y de Aysén en tierras fiscales; seguramente se trata de una de las primeras concesiones con finalidad productiva que se verifican en el país. El objetivo era el poblamiento en el extremo de la nación, generar empleo que permitiera asentamientos definitivos de manera de poner en ejecución la colonización respecto de los espacios fijados en los Pactos de Mayo²⁰.

Este período se vive con euforia, se incrementa el gasto y la inversión, se transan grandes cantidades en bolsa, y se da paso a la especulación²¹, antesala de la crisis que se aproxima²² y cuyas primeras manifestaciones se hacen sentir hacia abril de 1906, cuando cunde la alarma en los círculos financieros y aumentan las tasas de interés, los precios internos comienzan a subir. Se calcula la inflación en un 10% a mediados de 1906, luego desciende, lo que coincide con las tasas que generan contracción. Los papeleros impulsan nuevas emisiones.

El terremoto de 1906 azotó el centro financiero y aristocrático del país: Valparaíso.

²⁰ También nacen sociedades auríferas y estañíferas de capitales chilenos en Bolivia.

²¹ El director del Banco Mobiliario, don Julio Subercaseaux en sus memorias “Reminiscencias” explica la especulación bursátil en los siguientes términos: En un día de 1906 sube al tren en la Estación Mapocho con dirección a Viña del Mar, se le acerca una persona, lo presiona para realizar un negocio, cede y le compra acciones, al bajar del tren, se le acerca otra persona y le extiende un cheque por \$50.000 por las ganancias en la compra de acciones.

²² La editorial del diario “Ilustrado” asociado al Partido Conservador, intenta imponer la racionalidad y critica la formación de sociedades que no tienen en vista la producción posterior sino la toma de ganancias de carácter inmediata. Agrega, puede ser peligroso a futuro, se ha aceptado todo, sin reparar en las consecuencias.

Quedó en evidencia que el desarrollo alcanzado se basó en una coyuntura económica y en el aumento de emisiones. Se puede sostener que la inversión fue desmedida en relación con la demanda, la producción y la oferta de bienes. La crisis se hace presente en 1907. Las acciones caen estrepitosamente, quiebran numerosas sociedades, la inflación se desborda, (35% anual: la más alta verificada hasta ese momento), el descontento social no tarda en aparecer. A la situación interna se debe sumar la crisis de la economía internacional. El mes de abril de ese año es además socialmente crítico: a modo de ejemplo, el día 8 de abril se organiza un meeting obrero, se protesta por el aumento de precios en los artículos de consumo básico. Poco después, el 19 de abril, protestan los trabajadores del comercio: solicitan aumento de sueldos. A Octubre la situación no es diferente ²³.

Hay que considerar, además, ciertas causas indirectas en la crisis; entre ellas, el terremoto de 1906, la condición general del mercado, el descenso en el precio de las exportaciones, los gastos del gobierno, la aprobación por parte del Congreso de nuevas emisiones, el gasto excesivo de los particulares, el exceso de inversión sin el necesario respaldo etc.

Es en este contexto de crisis económico - social que debe situarse la llamada “matanza de Santa María”, es decir, el enfrentamiento entre los trabajadores de dicha salitrera y las tropas del ejército que desembarcan del “Blanco Encalada”.

A pesar de estos lamentables hechos, el comportamiento de los distintos agentes económico fue mejor que en 1898. Los efectos de la crisis internacional en cuanto a las repercusiones sociales; fueron menores y, si bien es cierto fue una crisis severa, la reacción de la economía fue positivamente diferente. A esto contribuyó el sistema de cambio flexible asociado al sistema del papel moneda, que produce depreciación de la moneda, aumentando las exportaciones y disminuyendo las importaciones que resultan encarecidas.

Pese a la situación descrita, en el sentido de que el alza de los precios agobiaba a la población en general, las ideas “papeleras” no se desprestigian, a tal punto que es boicoteada la vuelta a la convertibilidad fijada para 1910. El presidente Pedro Montt tenía un programa de estabilidad asociada al sistema de patrón oro, pero no pudo lograr apoyo del Congreso, obteniendo una seria derrota política al intentar vetar la ley que postergaba la convertibilidad, la que fue rechazada en ambas ramas, difiriéndose para 1915.

Sin embargo hacia 1910 se agudiza la inestabilidad del cambio internacional, lo que resta fuerza a la política papelera. Otra vez surge en el Congreso la idea de un retorno al sistema de convertibilidad, pero asociada a un elemento nuevo: la necesidad de contar con una institución que se encargara de manera exclusiva de la oferta monetaria y que regulara las emisiones: una especie de Banco Central; única forma de garantizar que la convertibilidad de mantuviera en el tiempo. El proyecto fue enviado al Congreso en Diciembre de 1913 y, como se indicó, planteaba la creación de una “Caja de Conversión”.

²³ El Mercurio de fecha 20 de Octubre de 1907 señala “La situación de pánico comercial por el rápido descenso del cambio internacional y por la violenta depresión de valores mobiliarios han producido pánico en la Bolsa. Estas dos órdenes de causas y el comportamiento del mercado han producido crisis de precios de acciones y bonos”.

El debate se prolongó todo el primer semestre, hacia Julio en el último trámite, habiendo acuerdo, un parlamentario intervino durante seis cesiones, al cabo de las cuales, el Ministro de Hacienda de la época sostiene que el proyecto ha perdido vigencia debido a los cambios operados en el sistema internacional, razón por la cual el gobierno retira el proyecto.

Al estallar la Primera Guerra Mundial, nuestro país se ve seriamente afectado: el pánico financiero se convirtió en verdaderas “corridas” bancarias, la banca estaba al borde de la quiebra, razón por la cual el gobierno les otorgó créditos, por otra parte, nuestras exportaciones de salitre se ven seriamente afectadas por razones de transporte²⁴. La crisis que esta situación generó obligó al Fisco a otorgar créditos a condición de que no paralizaran por completo la producción²⁵.

La situación de crisis descrita se revierte hacia el segundo semestre de 1914, dado que los países beligerantes necesitan grandes cantidades de salitre para material de guerra lo que provoca un aumento de la demanda de este producto. Se generó un aumento de la producción y del precio, a tal punto que Estados Unidos e Inglaterra fijaron los precios. Paralelamente la moneda nacional se revaloriza como consecuencia del aumento del valor de las exportaciones expresadas en libras esterlinas (moneda de intervención en el comercio internacional de la época) y de la disminución de la demanda de esa moneda derivada de una disminución en las importaciones (los países que abastecen a Chile no están en condiciones de hacerlo). Esta situación se mantuvo hasta el segundo semestre de 1918, cuando finaliza la guerra. Se desencadena entonces una crisis en el país: disminuye la demanda por salitre tanto por que Estados Unidos e Inglaterra no compran, como por el stock internacional; el gobierno nuevamente socorre a los empresarios salitreros. Aparece el salitre sintético, se pierden mercados y disminuyen fuertemente los ingresos del Fisco, la inflación se hace presente por los problemas en los cambios internacionales, el aumento del precio de los bienes importados y el aumento de la emisión²⁶.

Hacia 1921 otra crisis internacional repercutirá fuertemente en Chile con graves consecuencias en la estabilidad social de la nación.

Esta crisis es estructural, de reconversión en la economía de occidente: Estados Unidos se transforma en la primera potencia mundial, desplazando a Inglaterra en el ámbito internacional general y en el control del comercio mundial²⁷. Este cambio puede

²⁴ Hay que recordar que en esa época el país no contaba con marina mercante y se dependía por completo de los barcos europeos. Al estallar la guerra dichos países retiran sus embarcaciones y el país no pudo exportar salitre, en aquel entonces base de la economía nacional, lo que redundó en una gran crisis.

²⁵ Se opera una fundamental diferencia del rescate estatal. Hacia 1879 el gobierno solicita al Congreso autorización para realizar emisiones cuando se estimaba que el mercado necesitaba más circulante. En cambio a esta fecha se realizan emisiones para paliar problemas financieros de la Banca y de las empresas salitreras.

²⁶ Aparece otro fenómeno nuevo: las emisiones tenían por finalidad cubrir el déficit fiscal.

²⁷ Estados Unidos hacia los años /20 controlaba el 15% del comercio mundial, hacia los /70 el 13%.

ser explicado por las repercusiones de la guerra, en el sentido de que Europa cambia las políticas económicas: el intervencionismo estatal obliga a la producción de determinados productos. El Estado asume el control de la economía, mecanismo que aparece como idóneo para enfrentar la situación de emergencia. Esta mayor presencia pública se traduce en el reemplazo del patrón oro por papel moneda, lo que trae aparejado un aumento de las emisiones para financiar el mayor gasto fiscal que se opera, lo que trajo inflación y finalmente el control sobre los precios²⁸.

2.5 El Nuevo Sistema Económico y la Recuperación Económica

Aparecen posturas de cierres de la economía o de los mercados (verdaderas autarquías), para lo cual se imponen barreras proteccionistas y medidas que tienen por finalidad fomentar a cualquier costo la industria nacional, de manera de no depender de economías foráneas. Terminada la guerra y en plena vigencia de este modelo económico, se afecta seriamente el comercio internacional. La desarticulación de las medidas de protección se dificulta por los intereses de las grandes compañías nacidas al amparo de este sistema. Por otro lado la inflación, la desocupación, la cotización oscilante de las monedas que generan especulación y efectos en la producción, empujan a los líderes y autoridades de la época a reflexionar la forma de enfrentar la crisis²⁹.

Prontamente se recobra estabilidad monetaria y se favorece la reactivación económica mundial. Hacia 1925 se alcanzan los niveles de producción de 1913 y las tasas de crecimiento son altas, sin perjuicio que Estados Unidos ha pasado a ser el eje mundial. La prosperidad alcanzada a partir de 1925 genera nuevamente confianza en el sistema liberal (capitalista), pese a que la prosperidad se alcanzó a costa de enormes sacrificios empresariales, sacrificando utilidades, prueba de ello fue el comportamiento de los precios a la baja que llevó a que las empresas fueron sometidas a un proceso de racionalización; las tasas de desempleo se mantuvieron relativamente altas; la estabilidad del sistema financiero internacional era frágil, dada la compleja estructura de relaciones existente (principalmente derivada del endeudamiento recíproco originado en el período de guerra); y, que el sistema pudo operar gracias al fuerte apoyo crediticio otorgado por Estados Unidos, principalmente a Alemania que pudo pagar sus compromisos a Francia e Inglaterra, que a su vez debían a Estados Unidos, cerrándose de esa manera el circuito.

La fragilidad de la estabilidad relativa que se alcanza, era tal, que bastaba un corte en el crédito para provocar la catástrofe económica internacional, por otro lado la

²⁸ Se genera en Europa una fuerte presión social que tiene su origen en la desocupación que enfrentan las tropas que ya no están movilizadas. Son los Estados Europeos los que deben otorgar subsidios de sobrevivencia.

²⁹ Fruto de este análisis, en el año 1922 surge el acuerdo de Génova que es una recomendación a las distintas naciones, antesala de un Sistema monetario Internacional. Se insta por un patrón oro modificado en que las reservas están constituidas por oro y divisas; por otro lado se establece que las reservas en divisas se pueden depositar en Bancos extranjeros con el único fin de servir de base financiera en el mecanismo de los cambios y el comercio internacionales. Internamente en cada país no existiría convertibilidad oro – billetes. En definitiva, hacia 1925 toda Europa está en el sistema.

racionalidad económica estaba ausente del análisis, lo que se hace patente en la sociedad norteamericana³⁰. Hacia 1928 se vive una situación de manifiesto aumento en las cotizaciones en la bolsa, se obtienen suculentas ganancias y las autoridades fomentan esta situación, describiéndola como una manifestación de la fortaleza de la economía de Estados Unidos. Punto importante es el hecho de que los inversionistas en bolsa no son sólo especuladores sino el público en general. Ya a mediados de 1929 el mercado bursátil experimenta un retroceso sintomático que no se interpretó como el inicio de una fase recesiva. Lo cierto es que desde Junio en adelante se verifican semanas cíclicas, pero en la última semana de Octubre se produce una caída en cascada en las cotizaciones de las acciones.

2.6 La Fragilidad de la Economía Mundial, Repercusiones en Chile, Crisis Institucional

El 18 de Octubre de 1929 se inicia en la bolsa de Nueva York este proceso de precios accionarios a la baja. La semana siguiente se aceleran las ventas de títulos, a tal punto, que en el día denominado “martes negro” se vendieron masivamente, hundiendo los precios. En Noviembre se tiende a la estabilización, pero los precios caen hasta mediados de 1932. El problema se trasladó a las empresas productivas y consecuentemente a la actividad global, iniciándose la Gran Recesión Económica³¹. Sólo a partir de 1933 se nota un moderado cambio en la tendencia.

Respecto de Chile, habíamos sostenido que al término de la guerra la demanda por salitre había disminuido y, que la recuperación se había verificado hacia mediados de 1920. Este año coincide con las elecciones presidenciales. El país vive en lo económico y social momentos delicados que favorecen al candidato populista Arturo Alessandri, que asume en diciembre de 1920, coincidiendo con la recuperación económica. En 1922 se nota un mejoramiento de la economía. 1923 fue el mejor año en lo económico de Alessandri, pero hubo déficit fiscal los años 1921 y 1922, los que se financiaron con endeudamiento externo e interno (emisiones).

La dependencia del salitre no cesa y hacia 1924 se presenta una coyuntura difícil derivada de la disminución de nuestros mercados producto de la penetración del salitre artificial. Ese año disminuyen los ingresos fiscales como el ingreso de divisas, lo que acentúa la devaluación, el Fisco no cuenta con ingresos suficientes para financiarlo, por lo que recurre a emisiones lo que trae aparejada una fuerte inflación en un escenario de pobre actividad económica. Evidentemente el descontento social se redobra y los distintos sectores solicitan reajuste de sueldos y salarios, lo que fue rechazado. Llegó un momento en que no existían fondos para pagar sueldos. El mal manejo político³² de la

³⁰ Parte importante de la denominación “felices y locos años 20” tiene su origen en esta actitud de vivir el presente ajenos a la racionalidad económica que debe estar presente en el análisis de las políticas económicas que imperan en un momento determinado.

³¹ El PGB, en Chile, se calcula que disminuyó en un 35% en 1931-32. La cesantía en Estados Unidos llegó al 35%, en Alemania al 43%. Lo anterior refleja la profundidad de la crisis.

situación y el difícil escenario provocan la intervención militar que se traduce en el derrocamiento del gobierno del presidente Alessandri. Esta crisis institucional acontece el 24 de Septiembre de aquel año.

Los militares en el poder intentan restablecer la institucionalidad y el dinamismo económico. En Enero de 1925 se produce un nuevo movimiento militar. Quienes derrocaron a Alessandri, la milicia joven, entrega el poder al Alto Mando, pero disconformes, aquellos recuperan el poder y acuerdan con el mandatario que este termine su período. Alessandri y el mundo militar en cuestión centrarían sus esfuerzos en dos objetivos: Cambio en el régimen de gobierno, dictándose una nueva Constitución y estabilidad económica.

La estabilidad monetaria se lograría volviendo al patrón oro y con el establecimiento de un Banco Central, que en concepto del presidente, era de vital necesidad aunque se discrepó respecto de las actividades o atribuciones, puesto que algunos pretendía fuera un banco privilegiado, otros estatal, unos mixto, etc., lo que reedita una antigua discusión, de larga data en la historia económica nacional previa a este momento.

La fórmula empleada para zanjar el asunto fue traer una misión de expertos financieros internacionales, encabezada por Edwin Kemmerer, experto en políticas monetarias. Su solo prestigio internacional favorecería la visión a nivel mundial del país como un lugar serio para la inversión y destino de créditos. La misión culminó la tarea en un mes y sus ideas fueron acogidas con mínimas modificaciones. Las medidas más importantes, que se transformaron en ley entre Agosto y Septiembre de 1925 corresponden a: Ley Monetaria que implicó la creación del Banco Central que tendría el control y la regulación monetaria, el monopolio de la emisión, fijación de tasas de interés, centralizaría la compra y venta de divisas; y, la Ley de Reforma al Sistema Bancario³³ (nueva Ley General de Bancos).

Después de las reformas, el comportamiento general de la economía del país no cambió, no se produjo estabilidad monetaria ni de precios, y la tasa de crecimiento fue baja. Esta inestabilidad económica coincide con la política. El 23 de enero de 1925 una nueva intervención militar provocó la salida del poder de Alessandri. Asume el Presidente civil Emiliano Figueroa, quien en Abril de 1927 abandona el cargo. Desde el año 1926 la inestabilidad política se verifica a instancias de la presión ejercida por Carlos Ibáñez, quien exige cambios profundos en el orden económico, los que no se producen; y son el origen de un nuevo pronunciamiento militar, que son a su vez el origen de sucesivas caídas de ministros y luego del Presidente. Este será el eje de su compromiso, y en dicha empresa resulta exitoso toda vez que en 1927 el PGB aumentó en un 6,12%³⁴. Su discurso es modernizador y crítico frente a la clase política, asignándole un importante papel al estado, con una propuesta social en un contexto de eficacia.

³² No se debe olvidar que en momentos en que se negaba el reajuste solicitado por la administración pública se debatía ley relativa a la dieta parlamentaria.

³³ Esta comisión también dio origen a la Contraloría General de la República y a la Tesorería General de la República.

³⁴ Sin embargo en 1928 el PGB disminuye 24,9 % y en 1929 en un 10,34%.

2.7 La Economía en el Gobierno de Carlos Ibáñez del Campo

Para poner orden en la economía tomó duras medidas, las que repercutieron en el comercio exterior. El salitre, que venía perdiendo mercado, se recupera al decretarse la libertad de comercialización. Sin perjuicio de esto, el auge del comercio exterior no sólo obedece a las políticas del gobierno sino también a la coyuntura internacional: desde la segunda mitad de la década aumenta la demanda de productos chilenos, con una leve recuperación en los precios. La prosperidad en 1928 está influida por otros factores también: fomento de la actividad económica interna, lo que se tradujo en otorgamiento de créditos a largo plazo y a bajas tasas, creación de organismos de fomento, creación del Instituto de Crédito Industrial, de la Caja de Crédito Agrario, La Caja de Crédito Minero, etc. En cuanto a las políticas de obras públicas, el gasto fiscal aumentó a tasas de 22% anual. Este gasto se financió con el aumento de ingresos fiscales ordinarios, los que crecen un 11% anual³⁵. La otra fuente de financiamiento fue el endeudamiento externo, que en cinco años se triplicó, desde que se contrata la “comisión Kemmerer”. Imperó la estabilidad de precios y hubo casi pleno empleo.

Nada hacía presagiar que se estaba al borde del abismo, ni aún verificada la estrepitosa caída de la bolsa de Nueva York, a tal punto que los periódicos de la época informaban que el fenómeno norteamericano no afectaría a Chile. El gobierno actuó con inconsciencia ya que a fines de 1929 se empiezan a notar los primeros efectos de la crisis, que se reflejan en la dificultad de comercialización del salitre y de otros productos. Sólo la prensa comienza a inquietarse y a reclamar respecto de los problemas asociados a la economía³⁶. Los principales signos de la desaceleración económica son el aumento del desempleo y el cierre de muchas empresas, principalmente salitreras. El gobierno hacia Julio de 1930 adopta medidas, pero que enfrentan aspectos marginales; respecto del déficit fiscal intenta equilibrar ingresos y egresos paralizando obras públicas, reduciendo en un 10% el personal de la administración pública, reduciendo en un 15% los salarios de los funcionarios públicos, entre otras medidas. Paralelamente la cesantía aumenta producto de una menor actividad pública y la paralización del salitre, lo que provoca problemas sociales de difícil manejo. El gobierno para paliar la situación, echa a andar lavaderos de oro, organiza colonias agrícolas en el sur, etc.

El gobierno defiende el modelo económico argumentando que deben mantenerse las recomendaciones Kemmerer y que Chile pagaría sus compromisos internacionales. La crisis no cede: por el contrario, aparecen serios problemas de subsistencia en la población; problemas de déficit en la balanza de pago desde 1930 en adelante ya que las exportaciones, compuestas prácticamente sólo por salitre, cayeron al igual que las importaciones pero no al mismo ritmo, a lo que se sumaron los compromisos relacionados con la deuda externa. Por otro lado se restringió la oferta monetaria, lo que

³⁵ En 1925 comienza a operar un nuevo impuesto, el impuesto a la Renta.

³⁶ EL MERCURIO, de 30 de Marzo de ese año informa: “El exceso de oferta por temor a una baja en el precio de los artículos, la abundante cosecha, mercados externos sin interés, pocas expectativas en las exportaciones, una baja en los precios en los mercados de destino de las exportaciones y en los artículos de consumo interno; son el escenario económico del momento”.

en un contexto patrón oro generó deflación, consecuentemente hubo menor actividad económica, el PGB disminuye entre 1929 y Junio de 1932 en un 34%. Esta crisis le costó el cargo a Ibáñez, abandonando el poder en Julio de 1931³⁷; mes en que se verifica una fuerte pérdida de reservas por el déficit en la balanza de pago. Ibáñez declara que “a partir del 16 de Julio en curso la deuda externa se pagaría en moneda chilena”, lo que en la práctica significaba que no se seguiría pagando. Ibáñez siguió apegado a las reglas del patrón oro y prefirió abandonar el poder antes que hacer tales modificaciones.

Chile fue el país más afectado en el mundo por ésta crisis³⁸, debido a que se creyó en el equilibrio automático asociado al patrón oro, ya que en los años 30 y 31 se profundizó la crisis, generando deflación y una fuerte caída en la actividad económica.

En resumen las causas de la de la profundidad de la crisis fueron:

El Mantenimiento del patrón oro: la política monetaria contrajo aún más la actividad económica.

La pérdida de circulante unida a la disminución del circulante. Creyó el gobierno en la teoría del equilibrio automático³⁹, que no operó con la celeridad que el caso requería.

La composición de las exportaciones chilenas, centrada casi exclusivamente en el salitre que al producirse una paralización de labores por ausencia de demanda, generó graves efectos sobre la economía.

El exceso de gasto fiscal, principalmente el asociado a créditos externos, implicó que la economía dependiera fuertemente de dineros frescos provenientes del exterior. Hacia Julio de 1930 se cortan dichos flujos y evidentemente la economía se resiente. Las amortizaciones e intereses habían sido cuantiosos, lo que coadyuvó a la progresiva pérdida de reservas.

Las colocaciones de las reservas en bancos ingleses, en libras esterlinas, generaron una fuerte disminución de las mismas, ya que en Septiembre de 1931 Inglaterra abandona el régimen patrón oro decretando paralelamente una devaluación del orden del 30%.

Al abandonar el poder Ibáñez, las nuevas autoridades adoptan medidas para reactivar la economía: se puso término al sistema patrón oro y se estableció un sistema de control de cambios, el Estado monopoliza la compraventa de divisas frente al grave déficit de las mismas, lo que trajo aparejado una devaluación. Sin perjuicio de lo anterior la producción y el empleo siguen cayendo hasta Julio de 1932, y es sólo a partir del

³⁷ La caída de Ibáñez esta asociada al movimiento estudiantil sumada a los sectores obreros y al mal manejo político de la crisis, toda vez que lleva al gobierno a opositores quienes exigen una vuelta al Estado de Derecho, lo que no es aceptado por Ibáñez, pues ve en ellos un desmantelamiento de la acción de su gobierno. Finalmente pide la renuncia de estos opositores lo que agrava el descontento general.

³⁸ Según estudios de la ya desaparecida Sociedad de las Naciones.

³⁹ En defensa del Gobierno hay que señalar que no hizo más que seguir las directrices de la teoría económica de la época. LAGOS R., 1982, “El precio de la ortodoxia”, Cieplán N°8, Publicaciones CIEPLAN, se considera similar la crisis de 1982 con esta en análisis.

segundo semestre de este año, que se modifica la tendencia. La crisis es superada genéricamente en la segunda administración de Alessandri.

3. Desarrollo de la Agricultura

En otro orden de cosas, hacia 1920 la composición de la población chilena condiciona las características del desarrollo económico, es predominantemente rural y analfabeta. El número de habitantes llega a los cuatro millones. En Argentina, a esa fecha, hay el mismo volumen de habitantes pero comprende un considerable número de inmigrantes, componente de la población que incidió positivamente en su desarrollo económico.

El crecimiento de la población total es de apenas un 1,5% anual. Nuestras ciudades, es decir, los mercados más importantes, son pequeños. El crecimiento de algunas ciudades es principalmente vegetativo, es decir, consecuencia mayoritariamente de desplazamientos al interior del territorio, como por ejemplo las corrientes migratorias hacia el norte que se verifican cerca de 1870. La situación descrita cambia desde 1930 en adelante, en que el crecimiento de la población se acelera a tasas de 2 y 2,5% anual, lo que tiene su origen en los mejores niveles de salubridad en general y de los servicios de salud en particular.

Como se dijo, la población agrícola en Chile, en esta época, es la que predomina. En el siglo XIX la agricultura nacional presenta distintos períodos; que se desarrollan:

Desde la independencia hasta 1850,

Desde 1850 a 1885,

Desde 1885 a 1930.

El primer período, que corre de 1810 a 1850, se caracteriza por ser simplemente la continuación de la agricultura colonial: pobre, poco rentable, de subsistencia. Lo que limita el desarrollo de este sector es el mercado. El mercado interno es reducido lo que se ve reflejado en el hecho de que el grueso de la población es rural y se autoabastece, en tanto que las ciudades con mercados son pequeñas, salvo el caso de Santiago y, en menor medida, Concepción y La Serena. Lo anterior redundaba en que las zonas agrícolas están subexplotadas. La actividad, en este contexto, dependerá de las exportaciones, pero hasta mediados de siglo XIX los únicos mercados externos son Perú y Potosí, y la oferta está constituida por trigo, harina, productos de la ganadería, mulas, cueros, sebo y carne seca.

La segunda etapa, que corre de 1850 a 1885, es más interesante y en ella se operan cambios influidos desde el exterior. El mercado interno sigue siendo estrecho pero aparecen los mercados de California, Australia y luego los mercados del Atlántico: “la fiebre del oro” hace su aparición, lo que genera importantes aglutinaciones de población en función de la explotación minera, que demanda alimentos en un momento en que Chile era el único productor del Pacífico en condiciones de satisfacer estos aumentos de demanda por productos agrícolas. Los precios del trigo y la harina hacen rentable el

negocio por primera vez, generando importantes utilidades. Por primera vez, también, serán los comerciantes y productores nacionales quienes impongan los precios. El país responde a esta demanda aumentando las áreas de cultivo, contratando más mano de obra, realizando obras de regadío; es decir, las inversiones crecen. La demanda del pacífico dura hasta 1857, lo que coincide con el agotamiento de los yacimientos auríferos que desencadena una crisis mundial con fuertes repercusiones al interior del país.

La situación cambia en 1860: la actividad se recupera asociada a nuevos mercados del Atlántico: Montevideo, Buenos Aires, Río de Janeiro y otras zonas de Brasil, países que aún no inician producción triguera masiva. Luego, hacia 1865 se opera otro cambio asociado a los mercados Europeos. Podemos afirmar que 1875 se constituye en la etapa de oro en cuanto a volúmenes y precios, siendo la producción nacional principalmente exportada a Inglaterra, situación propiciada por la conjunción de diversos factores; entre los que cabe destacar, primeramente el desarrollo de la navegación a vapor y la construcción de vías férrea, que disminuye los costos de flete externos e internos^{40 41 42}. En segundo término, Chile fue exportador neto de trigo desde 1840 en adelante. El precio del trigo en Europa entre 1865 y 1885 fue altísimo debido a los problemas de reducción de la producción agrícola, derivados de la guerra Franco-Prusiana; pero asimismo debido también al desarrollo del proceso de industrialización, particularmente en Inglaterra, que generó un aumento de la población urbana haciéndose insuficiente la producción local; lo que redundó en un aumento de la demanda. Un tercer factor fue que en esa época Chile era el único país productor del hemisferio sur, lo que permitía penetrar esos mercados a contra estación, es decir, una vez que la producción local estaba agotada. Chile pudo satisfacer esa demanda, y lo hizo rápidamente por medio de un aumento de las áreas de producción y de la cantidad de mano de obra⁴³.

Este desarrollo trajo grandes transformaciones al mundo rural, y también problemas: erosión en la Cordillera de la Costa y sedimentación en el Río Maule, como consecuencia de la deforestación realizada para ampliar las áreas disponibles para la producción de grano.

⁴⁰ Particularmente el costo del flete naviero disminuye sustancialmente en la segunda mitad del siglo XIX. Lo anterior se ve explicado por el aumento de la oferta que combina la navegación a vapor con la navegación a vela perfeccionada, que se utiliza de preferencia en las distancias largas; en definitiva se necesitan menos hombres a bordo, y aumenta la capacidad de carga. A tal punto se convirtieron en convenientes estas máquinas que continuaron prestando servicios hasta 1930 en buenos niveles de rentabilidad.

⁴¹ Este desarrollo favoreció diversas áreas en las exportaciones chilenas. Así por ejemplo, buena parte del transporte de salitre y carbón después de 1885 se realiza en barcos a vela por el estrecho de Magallanes.

⁴² La marina mercante nacional existe en la medida que existen embarcaciones que portan bandera nacional, pero en los hechos los capitales son foráneos. Es así como en la segunda mitad de siglo XIX al eliminarse las medidas proteccionistas todo lo que pudiera constituir marina mercante nacional desaparece, quedando vapores que contaban con apoyo estatal como la "pacific steel", que junto a la navegación francesa, cubrían esta zona del pacífico.

⁴³ La ganadería de la zona central se desplaza a terrenos precordilleranos y cordilleranos destinándose todos esos terrenos a la producción de grano.

Sin perjuicio de lo anterior, la demanda mundial de trigo fomenta el desarrollo agrícola, aumentándose las áreas de cultivo, generando inversiones principalmente en obras de regadío. Resulta destacable que en estas inversiones no se comprometen fondos públicos. Es en esta época que se inicia la mecanización de los procesos productivos: se trata de una revolución tecnológica aunque de escasa masificación, que se concentra hacia 1880. En definitiva la rentabilidad económica se incrementa fuertemente.

Como constante histórica, el ciclo económico internacional golpea con fuerza hacia 1890. La crisis se extiende desde Colchagua al Bío Bío. El origen de esta crisis es el cierre del mercado europeo producto de una baja de los precios derivado de un aumento de la oferta, que deja al país fuera de competencia. No obstante lo anterior, esta crisis de mercados se atenúa con las exportaciones a Perú y otros mercados internacionales. Es la época de inicio de la producción de la Araucanía que, dados los rendimientos, permitió una disminución de los costos: esto permitió que Chile siguiera como país exportador por algunas décadas.

Esta profunda crisis se revierte para dar lugar a una etapa de prosperidad entre 1900-1930⁴⁴. El país se recupera de la crisis recurriendo al mercado interno, que en cierta forma desplaza al externo. No se debe olvidar que el país durante el siglo XIX carecía de mercado interno, situación que varió paulatinamente como consecuencia de la aceleración del crecimiento urbano que se verifica desde 1880 en adelante, derivado, a su vez, de las migraciones internas desde el campo a la ciudad. Asimismo, contribuye a este proceso de “nacimiento del mercado interno” el norte salitrero, que dependía de la zona central para su abastecimiento. Se ha sostenido que el mercado del Norte sustituyó al de Inglaterra.

Otros factores de recuperación de la economía agrícola dicen relación con un mejoramiento de la eficiencia de la productividad, lo que se logra gracias a la inversión en maquinaria (tecnología), incorporación de las áreas de cultivo artificial gracias a importantes obras de regadío y la selectividad en la ganadería de ovinos y bovinos.

Este proceso de inversión fue incentivado por la seguridad que representaban los mercados internos cautivos, que estaban virtualmente cerrados a la competencia externa, situación que se vio motivada en primer lugar, por el tipo de cambio: la libra esterlina tiende al alza y el peso a la baja, de tal suerte que se encarecen las importaciones, constituyéndose en una barrera proteccionista para los productores nacionales. Además, se dictaron leyes de corte proteccionista tendientes a encarecer las importaciones de productos agrícolas, principalmente por la vía de establecer impuestos especiales a determinados productos. Lo anterior redundó en un crecimiento importante de la agricultura, principalmente de la ganadería⁴⁵. Por otra parte, la diversificación, particularmente hacia rubros desaparecidos prácticamente, como la ganadería, significa una recuperación, a lo que se suma la producción de otros cultivos como la cebada, la avena, el arroz, el tabaco, la maravilla, y las viñas, entre otras. Finalmente, aparte de las innovaciones tecnológicas, llegan al país especialistas de diversas áreas que aportan a

⁴⁴ Se puede decir con seguridad que el crecimiento agrícola nacional fue superior al crecimiento vegetativo de la población, lo que se revierte desde 1930 en adelante.

este desarrollo; así por ejemplo ocurre con la llegada enólogos franceses a apoyar la producción vitivinícola chilena.

Así, podemos afirmar que era rentable la agricultura y existían incentivos para invertir y aumentar la producción, situación que cambia bruscamente en 1930 con el surgimiento del problema del salitre.

4. La Producción de Salitre

Hacia 1900 el salitre era la principal riqueza de nuestro país. En tal carácter, era también el sector más sensible de nuestra economía. No por nada, al período histórico que va desde 1880 a 1930 se le denomina “Época del Salitre”. La economía chilena gira en función de este recurso.

El salitre se incorpora a la actividad económica chilena a partir de la Guerra del Pacífico, aunque con anterioridad la producción salitrera radicada en territorio extranjero, era un negocio con fuerte presencia de empresarios nacionales. Esto explica el porqué al conflicto bélico subyace un trasfondo económico (salitre) asociado a una importante presencia chilena, a través de empresarios que habían apostado fuertemente invirtiendo en el mundo del nitrato.

4.1 La Situación en Perú antes de 1857

La industria salitrera comienza a desarrollarse desde la década de los sesenta del siglo XIX en adelante en Perú, particularmente en la zona de Tarapacá, como una actividad menor en comparación con la principal riqueza de esa nación a la época, que era la explotación del guano. En la medida que los recursos fiscales provenientes del guano disminuyeron o se estancaron, se pensó en otra fuente: la industria salitrera. En términos impositivos, la etapa inicial de aplicación de gravámenes del gobierno del Perú a esta industria, datan de 1868, una segunda etapa podemos datarla hacia 1872: con el objeto de aumentar la recaudación fiscal, el gobierno de ese país aplica el denominado Estanco del Salitre, es decir, su monopolio. En otras palabras, la comercialización de la producción del salitre quedó entregada al Estado peruano. Como medida adicional se establece la prohibición de nueva venta de territorios salitreros fiscales.

Estas medidas no tuvieron éxito, en la medida que coincidieron con la crisis internacional de los años 1873 y siguientes: el precio del nitrato disminuyó y los

⁴⁵ Se verifica algo inédito. Los intereses de los empresarios agrícolas estaban representados en la Sociedad Nacional de Agricultura, SNA, que a la época no era propiamente una asociación gremial, pero sí era representativa del sentir del mundo empresarial: en un principio fue partidaria y defendió, frente al gobierno, políticas de corte liberal, sin embargo en el Boletín de la Sociedad hacia 1900 encontramos un cambio de postura, transformándose en una defensora de las políticas proteccionistas. La lógica es que fueron liberales mientras la actividad giró en torno a las exportaciones y dejaron de serlo al centrarse en los mercados internos.

beneficios fueron nulos. En una tercera etapa, hacia 1875, se dictó la Ley de Expropiación de Oficinas Salitreras. El origen de esta medida lo podemos encontrar en la imposibilidad del gobierno peruano de financiar el gasto fiscal. A esa fecha los capitales invertidos eran de distinta nacionalidad, entre ellos, peruanos, ingleses, italianos, alemanes y chilenos⁴⁶.

Dado que el gobierno del Perú no contaba con recursos, ni capacidad económica ni tiempo, optó por una curiosa fórmula consistente en solicitar a los mismos propietarios de las oficinas salitreras que fijaran su valor, a partir de los cuales se pagó; como contrapartida, el gobierno en cuestión gestionaba un crédito internacional dejando en garantía las referidas oficinas, emitiendo bonos representativos de la deuda. Al carecer de medios para realizar por sí la explotación, optó por negociar con los antiguos propietarios para que continuaran con la explotación. Así desde 1875 en la provincia de Tarapacá las oficinas salitreras pertenecían al Estado del Perú y eran explotadas por sus antiguos dueños para aquel Estado.

La producción en Antofagasta se había iniciado con posterioridad a la de Tarapacá, con capitales mixtos o en joint venture entre Chile e Inglaterra.

4.2 Relaciones con Bolivia: el Problema Diplomático

El problema económico que surge va unido a uno de naturaleza diplomática, y tiene como protagonistas a Chile y Bolivia. Estos problemas se arrastraban desde 1860, año en que se había logrado un acuerdo limítrofe que fijaba como límite norte el paralelo 24°, estableciéndose a la vez una zona comprendida entre el paralelo 23° y 25°, en una suerte de administración común, que se mantuvo por un tiempo y que fue remplazada por un acuerdo que fijaba el límite entre ambos países en el paralelo 24°, renunciando Chile al área comprendida entre el paralelo 24° y 23°, comprometiéndose por su parte Bolivia a no imponer nuevos tributos a empresas establecidas en Antofagasta (chilenas en su mayoría). En este contexto se da la influencia de Perú, que presiona a Bolivia para obstruir el desarrollo de la industria del salitre en Antofagasta; con este fin incluso llevó a cabo medidas de hecho, solicitando concesiones salitreras en la zona de Antofagasta que en definitiva no explota. La situación se complica y estalla la guerra ya que el gobierno de Bolivia decide aplicar nuevos impuestos a las empresas antofagastinas y específicamente a las de ferrocarriles y de salitre.

4.3 La Guerra y sus Efectos sobre la Propiedad Salitrera

Hacia 1879, las tropas chilenas ocupan Antofagasta y a los pocos días la guerra está declarada a Bolivia y Perú, ya que se establece que esos dos Estados tienen un tratado secreto. Al paso, se trató de reiniciar las labores de producción de la industria salitrera, cuestión que se logró, aplicando el procedimiento del gobierno peruano, es decir, que los antiguos propietarios hicieran dicha explotación. Paralelamente, nuestro gobierno tomó la decisión de designar una Comisión Consultiva sobre el problema salitrero y sobre su

⁴⁶ A esa fecha, 1/3 de los capitales invertidos en esas tierras eran originarios de Chile.

informe la autoridad dicta una serie de decretos relativos a la Constitución de la Propiedad Salitrera.

La principal decisión adoptada por el presidente Aníbal Pinto estriba en que “los establecimientos salitreros comprados por el gobierno peruano (expropiación) y cuyos certificados de deuda no hubiesen sido cubiertos; serán devueltos”. El gobierno de Chile reconoce que la expropiación había sido efectuada por el Estado peruano, por lo que devuelve provisoriamente los establecimientos a los tenedores de los bonos de deuda. Así, el Estado chileno no se hacía cargo de este problema, es decir, no asumía el control de las salitreras, y de paso se sometía a los principios económicos de corte liberal en boga que indicaban que el Estado debía estar ajeno a la economía en cuanto Estado empresario.

No obstante que el gobierno chileno en su actuar siguió las recomendaciones de la comisión, erró en el procedimiento, puesto que en la práctica en un breve lapso que va desde la expropiación en 1875 a 1881, los bonos habían cambiado de manos, principalmente después de iniciada la guerra debido a la fuerte depreciación de los instrumentos, los que, en gran porcentaje del total, fueron a parar a manos de Tomas Harvey y Tomas North. Ninguno de los citados era inversionista o capitalista; consiguieron créditos para adquirir los certificados, en una operación meramente especulativa. Es así como a fines de 1881 y en 1882, Harvey y North se convierten en grandes propietarios de empresas principalmente en Tarapacá^{47 48}.

En concreto, después de 1881 la industria salitrera quedará en manos de capitalistas extranjeros, principalmente ingleses; el capital chileno disminuye y el peruano desaparece. Este cambio en el escenario de la propiedad salitrera es importante ya que North también asume el control de otras empresas relacionadas, como el ferrocarril, que en la práctica operaba como monopolio, y las plantas desalinizadoras de agua de mar. Asimismo, monta empresas de comercialización y distribución de productos. Es así como toma el control de una serie de negocios claves en la actividad y vida del norte del país.

4.4 La Industria Salitrera en el Escenario de la Revolución de 1891

Si bien el asunto salitrero no es un factor integrante del proceso, es un elemento que guarda cierta relación de interesante estudio. Para explicar la revolución se han esgrimido dos tesis, siendo los gestores de su elaboración, los propios protagonistas; explicaciones que se han repetido hasta la actualidad. Por un lado, el Congreso Nacional, representativo del bando triunfante sostuvo que la revolución fue causada por el Presidente Balmaceda. Su supuesta arbitrariedad, el no respeto de la legalidad vigente; habrían sido los desencadenantes del proceso. Se trataría de un movimiento para restaurar la normalidad democrática atropellada por un poder absoluto ajeno a la historia

⁴⁷ Tomas North se convierte en el titular de una de las fortunas más cuantiosas de Inglaterra y Europa.

⁴⁸ Se ha especulado en la historiografía nacional que tanto North como Harvey estaban previamente informados que el gobierno de Chile devolvería las salitreras, razón por la cual se habrían empeñado en comprar los bonos bajo la certeza de lo que acontecería.

constitucional chilena que había desconocido al poder legislativo. El presidente Balmaceda quería un gobierno como el de Montt o Prieto, desconociendo que a esa fecha el país vivía un gobierno parlamentario. De su turno, la tesis de los perdedores responsabiliza de la revolución a la oposición, a las ambiciones personales, a determinados políticos que se dejaron seducir por el dinero de los empresarios extranjeros avecindados en Chile, principalmente de los industriales salitreros. En simples palabras, se acusa a políticos opositores de estar vendidos. Los empresarios habrían actuado contra Balmaceda ya que éste había adoptado medidas que la industria consideraba perjudiciales⁴⁹.

El pensamiento político de Balmaceda, extraído de sus propios discursos, nos muestra a pesar de que se le pueden atribuir responsabilidades en la crisis institucional de 1891, a un hombre visionario, que fue capaz de anticipar el futuro a tal punto que predice con 20 años la fabricación del salitre sintético, en términos de que tenía perfecta conciencia que se trataba de una riqueza pasajera. Por ello su meta siempre fue la industrialización de la economía, convirtiéndose en un representante fiel de la generación de políticos que van a actuar a partir de los años cuarenta del siglo XX.

La concepción de Balmaceda en torno al salitre era su nacionalización, es decir, que capitales chilenos tuvieran mayor presencia en la industria. Por otro lado, asignaba al Estado un importante papel regulador. Para lograr este incremento de participación chilena en el recurso, sostenía la fórmula de la compraventa o remate, y no la expropiación. Estas ideas cristalizaron en un proyecto de ley que determinaba la enajenación de los terrenos salitreros del Estado por medio de la subasta en la que se preferiría a capitales chilenos⁵⁰.

Balmaceda pugnaba con Tomas North ya que la forma de operar de éste consistía en la formación de sociedades en Inglaterra cuyas acciones se subastaban rápidamente dado que las utilidades eran cuantiosas. Para mantener este esquema North procuraba mantener estas crecientes utilidades lo que necesitaba que el precio del nitrato fuese alto. Para lograr esto último –mejorar el precio- procuró limitar la producción, y realizó

⁴⁹ En la década de los sesenta del siglo XX, el historiador oficial del Partido Comunista Hernán Ramírez, sostiene en su libro “Balmaceda y la contrarrevolución de 1890” que no se trató de una revolución sino más bien de una contrarrevolución ya que la verdadera revolución la habría impulsado el entonces presidente en los campos social y económico y que las fuerzas sociales y económicas afectadas por el cambio habrían reaccionado generando la contrarrevolución de 1891. “Balmaceda adoptó una serie de medidas que afectaron los intereses de capitalistas ingleses, y que estos compraron literalmente a los políticos chilenos”. La prueba de esto estaría dada por documentos que acreditarían el pago de dinero de empresas salitreras a una serie de políticos nacionales de todas las tendencias y que estuvieron en contra de Balmaceda. Se alude a Mackiver (radical) y a Walter Martínez (conservador); lo cierto es que estos eran abogados de empresas salitreras de North y Ramírez sólo realiza la asociación en cuanto son destinatarios de dineros. Todo lo anterior es sin perjuicio de que se trata de abogados- políticos- parlamentarios que en el conflicto de intereses entre el Estado de Chile y los empresarios extranjeros al momento de actuar habrían estado del lado de estos empresarios.

⁵⁰ El historiador I. Harold Blackemore en su libro “gobierno de chileno y salitre ingles, Balmaceda y North”, sostiene la idea de que Balmaceda no pretendía establecer una política contraria a los intereses ingleses, que su problema era específicamente con North, y estribaba en la forma en que este inversionista realizaba sus especulaciones bursátiles.

acciones al respecto; es en este punto que se encuentra con la más férrea oposición del presidente Balmaceda. A este último le interesaban los volúmenes de producción ya que el salitre pagaba impuestos en relación a las cantidades exportadas y no en función de su precio. El entonces presidente necesitaba grandes cantidades de recursos, los que había comprometido en el plan obras públicas, particularmente en la red norte de ferrocarriles.

Podemos sostener que el resto de los inversores extranjeros eran aliados de Balmaceda, puesto que el problema de éstos decía relación con el ferrocarril ya que North, al controlar la empresa peruana con mayoría accionaria en la propiedad de esta compañía, controlaba también el monopolio que ejercía en la práctica en el transporte de salitre a puerto. El gobierno, a solicitud de un particular, aprobó la concesión para la construcción de una nueva línea férrea; frente a este escenario North comenzó a ejercer presión, lo que desencadenó un conflicto diplomático al ser amparado por su embajada, la que manifestó su apoyo, argumentando que tales medidas lesionaban los intereses de súbditos de la corona británica⁵¹.

En los hechos este derecho de concesión se otorgó, y los concesionarios eran ingleses: queda en evidencia que Balmaceda contó con el apoyo de capitalistas ingleses y que el conflicto se verificó concretamente respecto de North; es por esto que no se puede hablar de políticas de Balmaceda tendientes a afectar los derechos o intereses de inversiones inglesas en el país.

En el plano político, el presidente Balmaceda pierde la mayoría en el Congreso, hecho que acontecía por primera vez en la historia, como por primera vez se aprueba un voto de censura, cuestiones que ayudan a precipitar la crisis institucional. Luego del triunfo del bando del Congreso, que había contado con apoyo económico para librar esta guerra de empresas salitreras; el nuevo presidente, Jorge Montt, curiosamente siguió la misma política del malogrado primer mandatario: desaparece el monopolio del ferrocarril⁵².

4.5 Evolución de la Industria Salitrera desde 1880

El salitre, desde que es explotado por Chile a partir de 1880 muestra una serie de elementos que se mantienen por todo el período hasta 1930, siendo la inestabilidad, la característica en distintos aspectos, en primer lugar, inestabilidad en el precio internacional; en segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, inestabilidad en los volúmenes de producción, sin perjuicio que se aprecia una tendencia al alza pero en medio de una fuerte ciclicidad; por otro lado, inestabilidad para los trabajadores, derivado

⁵¹ Una comitiva de empresarios ingleses, entre los que no se contaba a North, viajó a Europa a exponer frente a sus autoridades que tales medidas beneficiaban a los inversores ingleses; a partir de ese momento dicho país desaparece de este conflicto.

⁵² Se debe tener presente que una cosa es la posibilidad de que capitales ingleses hayan tenido participación en el origen de la revolución y otra cosa, muy distinta, es que dichos capitales hayan participado en el conflicto mismo, apoyando financieramente al bando triunfante. En los hechos, los capitalistas ingleses se identificaron con el bando ganador, por que pensaron que Balmaceda era poco estable. En el plano internacional la lucha del Congreso Nacional fue interesante, Balmaceda aparece como un dictador frente a personas que defendían un régimen parlamentario, la democracia y los derechos de los individuos.

de los ciclos de producción, aumenta o disminuye su contratación; y, finalmente, para la economía, a partir de 1880, el salitre se transforma en un elemento clave en el desarrollo económico nacional, pero se pliega a sus ciclos, tornándose dependiente del nitrato.

La inestabilidad de los precios se deriva principalmente de un exceso de oferta con relación a la demanda, consecuencia de una gran capacidad instalada; a lo que se agrega otro factor distinto de la comercialización, derivado del hecho que la industria siempre estuvo controlada por dos o tres empresas internacionales (capitales ingleses y de Estados Unidos) que monopolizaban la distribución obteniendo provechos de los desajustes de la oferta y demanda. En ocasiones se hacía subir o bajar artificialmente el precio con fines especulativos. Otro factor de inestabilidad lo constituye el desarrollo de la competencia del nitrato artificial, que a partir de la guerra aumenta su producción, dificultándose la comercialización del salitre natural.

El problema de la capacidad instalada se debió a que simplemente el negocio era muy rentable, obteniéndose grandes utilidades, lo que resultaba atractivo para la inversión ⁵³. Sin perjuicio de lo anterior, la industria operaba con técnicas muy rudimentarias por lo que los costos de producción resultaban elevados, lo que se refleja en el precio de venta del salitre.

No obstante los problemas relatados, que dan cuenta de la inestabilidad de la industria, ésta arrojó grandes utilidades, a tal punto que las fortunas de Harvey y North eran de las mayores a nivel mundial. La época de "gloria" se vive entre 1880 y 1914.

La influencia del salitre en la economía nacional se manifiesta en distintos aspectos: en el plano fiscal, genera un cambio sustancial en lo referente a los ingresos fiscales. Hasta 1880 tales ingresos provenían de derechos de aduana, es decir, los impuestos a las importaciones constituían el grueso de los haberes. A partir de 1880 el grueso de los ingresos provendrá de los derechos pagados por la industria salitrera. En el año 1881, junto con regularizarse la propiedad, se establece un impuesto especial calculado sobre el volumen de exportaciones y se establece en pesos oro, de manera de prevenirse de las depreciaciones; esta fórmula se mantuvo hasta 1930. En definitiva se opera un cambio en la composición de los ingresos además de producirse un aumento de la recaudación. Este estado con más recursos se compromete en grandes planes de obras públicas, en salubridad pública, educación, registro civil, etc ⁵⁴. También el resto de las actividades de la economía se vieron beneficiadas: la agricultura, la industria, el comercio; en resumen, contrariamente a lo que se sostiene, la riqueza del salitre nutrió a la economía en su conjunto y fue utilizada de manera rentable y efectiva ⁵⁵. Este aporte económico será superior al realizado por la minería del cobre en el período 1910-1930.

⁵³ En el norte salitrero llegaron a operar más de diecisiete oficinas salitreras, alcanzando la ocupación a alrededor de 60.000 trabajadores, en comparación con los 80.000 trabajadores que operaban en el resto de la industria nacional. Si consideramos el total de las provincias salitreras el número de trabajadores se eleva a 250.000 personas.

⁵⁴ En 1880 los empleados de la administración pública eran 2.000, hacia 1930 se elevan a 40.000.

⁵⁵ El proceso de recuperación de la agricultura a partir de la crisis de 1880 se acelera hacia 1.900 gracias al mercado del "norte".

5. La Industria Manufacturera

La industrialización fue una obsesión nacional en los años sesenta del siglo XX, y su surgimiento propiamente tal recién los podemos datar a partir de la década del treinta del siglo pasado. El desarrollo económico pasa a ser sinónimo de industrialización desde 1930.

El proceso de aparición de este fenómeno puede datarse hacia las primeras décadas del siglo XIX, que se ve apoyado con la migración alemana. Se caracteriza este período por un predominio del modo de producción artesanal, carente de proceso. Ciertamente no existe un verdadero “proceso” de industrialización, pero es el punto de partida en la génesis de esta modalidad productiva. Expuesto lo anterior, se debe indicar que sólo a partir de 1860, -particularmente a inicios de la década de 1870- se inicia claramente el proceso industrializador; esto, por el número de establecimientos que se crean y mantienen en el tiempo, que aunque técnicamente son primitivos, presentan el uso de algún tipo de maquinaria, normalmente a vapor. Datamos el surgimiento de la industrialización hacia 1860 porque coinciden algunos factores que la posibilitan, entre ellos ubicamos: la incorporación de las salitreras al proceso económico nacional, la Guerra del Pacífico de 1879, la construcción de ferrocarriles, la crisis mundial de 1879 y la aplicación de medidas proteccionistas en relación con la industria desde fines del siglo XIX.

La guerra genera una fuerte demanda de armamentos e insumos que posibilitan su funcionamiento (monturas, calzado, vestimenta, cuero, reparación metalmecánica, fabricación de municiones etc.). Finalizada la guerra, la demanda cambia de orientación, mas no desaparece. Con la incorporación de las salitreras al proceso económico nacional la industria contará con un “masivo” mercado de 250.000 personas. Por su parte, la construcción de ferrocarriles permite el despegue del sector metalmecánico; y la clave de esta combinación de factores la representa la crisis mundial de 1879, ya que hasta 1870, Chile importaba todo tipo de artículos manufacturados durables y no durables; por su parte, la crisis de 1873 contrajo el monto de las divisas para importar lo que no implica que la demanda desaparezca. Esto a su vez constituyó un estímulo para la industria nacional, al carecer de la competencia externa. En otras palabras, se produce la sustitución de importaciones. Las divisas escasas son liberadas para la importación de bienes de capital necesarios para el montaje de las instalaciones industriales, y en menor grado para las materias primas⁵⁶. Así, contando el país con materias primas y dado que esas primeras incursiones no requerían de grandes inversiones, el proceso se puso en marcha centrándose en el rubro textil y alimenticio.

⁵⁶ Nuestro principal socio comercial a la época es Inglaterra, que también se ve seriamente afectada por la crisis. Las exportaciones chilenas, un 50% del total, tienen como principal destino aquella nación; es por este motivo que Inglaterra centra sus exportaciones a nuestro país en bienes de capital de preferencia maquinaria, especializándose también en el transporte internacional.

Examen separado merece el proceso de depreciación del tipo de cambio (depreciación del peso) ya que se transformó desde 1880 y hasta 1925 en una verdadera barrera aduanera, permitiendo que las empresas nacionales se consolidaran en el tiempo.

Por otro lado, si bien es cierto que las políticas generales aplicadas en la economía serán de corte liberal, algunos sectores, entre ellos la industria, gozarán de protección. Hito importante en este sentido es la creación en 1833 de la SOFOFA, la Sociedad de Fomento Fabril, que no representa sólo los intereses de los industriales nacionales: en ella participa todo aquel con preocupación por el desarrollo industrial, incluidos los propios industriales. Las propuestas de la institución apuntaban a modificar los aranceles, estableciendo barreras arancelarias; a la concesión de privilegios como el estanco, la adquisición del Estado de productos nacionales en preferencia a los foráneos: en general estas y otras medidas fueron recogidas por la autoridad.

1878 fue un año de dificultades financieras para el Fisco, que no desea que sus ingresos disminuyan. Es por eso que al cabo de algunos años, y por primera vez, se dicta, en 1897, la primera ley aduanera de corte proteccionista, imponiéndose una tasa de 25% sobre las importaciones y, a algunos productos una sobre tasa de un 10%. La ley en comento, pasados los años, tuvo aplicación concreta⁵⁷; y es que la industria nacional necesitaba, para nacer, de estas medidas, dada la gran competencia externa. Otra ley aduanera de 1916 dará más protección a la industria nacional, mezclando política arancelaria con tipo de cambio; es decir, protección aduanera con depreciación del valor del peso.

El desarrollo de la industria chilena presenta características especiales, puesto que podemos hablar de un proceso industrial pero no de industrialización. Esto se traduce en que hubo crecimiento de la producción industrial (aumentaron considerablemente los establecimientos) pero sin llegar a tener las características verificadas en los países Europeos. Este proceso en sus diferentes etapas no fue capaz de superarse y llegar a producir bienes de alta tecnología.

Debemos reconocer que en las economías el motor es la industria, tanto porque permite el desarrollo de otros sectores como por la agregación de valor y sólo marginalmente contribuyó, la industria nacional, en estos sentidos. Así las cosas, la economía chilena seguirá dependiendo de bienes transables (exportaciones de materias primas), pero lo cierto es que hay crecimiento económico asociado al sector industrial⁵⁸. En una primera etapa el crecimiento es alto, moderándose posteriormente. Muy seguramente, la concentración en productos no durables, la falta de inversiones constantes en el sector y de calificación de mano de obra, impidieron un mejor desenlace a este proceso. Frente a esto la Sofofa reacciona y la autoridad trata de dar una solución por la vía de la migración externa selectiva, es decir, de personas que estén capacitadas técnicamente. Así llegan al país italianos, españoles, suizos, franceses y más tarde

⁵⁷ Se debió a que la fijación de los precios sobre los cuales se aplicarían las tasas y sobre tasas estaba a cargo de comerciantes de Valparaíso quienes fijaban valores tales que al aplicar aranceles el precio resultante era competitivo en el mercado interno.

⁵⁸ El crecimiento de la producción entre 1895-1900 fue a una tasa de 7% y entre 1910-1918 de 2,3%, anual.

alemanes.

Francisco Antonio Encina⁵⁹ reflexiona sobre este fenómeno y para explicar el porqué el país no alcanzó la plena industrialización, centra sus argumentaciones en la educación; planteando que siguiendo la tradición española, en Chile se puso énfasis en las humanidades y en las profesiones liberales, relegando a un segundo plano la educación técnica, las técnicas manuales y los oficios mecánicos. Así, podríamos sucintamente indicar que resulta impensable el desarrollo industrial sino existía personal calificado. Encina proponía una reforma a la enseñanza partiendo por una revalorización de la instrucción técnica. Estas ideas han encontrado acogida, es decir, la industrialización dependía de un proceso cultural que no fue paralelo al proceso económico. Este proceso cultural sí aconteció en la península (España) a principios del siglo XX al momento de replantearse los fundamentos de su economía y abocarse a la industrialización, exitosa por lo demás.

El autor antes mencionado sostiene que el ideal en América y España era la aspiración de nobleza, el contar con recursos económicos, ser parte de la élite, diferenciación social a toda costa; por su lado el trabajo manual y los oficios en general no tenían acogida, proyectaban una imagen negativa, a tal punto que las actividades mercantiles en las que participaban las élites, se realizaban por interpósita persona⁶⁰.

En Chile, desde una perspectiva social, no existió la burguesía cuya finalidad es el lucro, la innovación y la ambición, en términos económicos⁶¹.

Sin perjuicio de las tesis expuestas, un punto importante es el desfase temporal, ya que el proceso de industrialización surgió en Europa cien años antes. En otras palabras más que un problema de mentalidad o educacional, la diferencia fue temporal, lo que quedaría demostrado por una cuestión de naturaleza demográfica: el crecimiento de esta variable en Europa al inicio del proceso fue más lento que el crecimiento experimentado por los países subdesarrollados que posteriormente se embarcaron en esta empresa⁶². Es que el desarrollo depende de la capacidad de producción per cápita, no siendo suficiente el mero crecimiento. De hecho en Europa el crecimiento económico en general fue modesto pero dadas las bajas tasas de crecimiento poblacional, se logró despegar del subdesarrollo; lo que estuvo unido a importantes montos de inversión, lo que era

⁵⁹ Ideas recogidas de su libro: "Nuestra inferioridad económica".

⁶⁰ Empresarios y personalidades de la época como Edwards, Urmeneta, Subercaseaux, Mac-Iver, entre otros, sostuvieron como explicación, la "pérdida del espíritu empresarial", cuyo origen estaba dado por la pérdida de valores en la sociedad y por la inexistencia de un núcleo de empresarios que sí existió a mediados del siglo XIX pero que no encontró una generación de recambio.

⁶¹ En Europa, se ha planteado también el tema, y el análisis dice relación con el porqué de las diferencias en los grados de desarrollo, particularmente de España (y su zona de influencia) y Portugal con el resto del continente. Interesante resulta la tesis de Max Weber, quien sostiene que la diferencia estaría dada por la ética protestante y la penetración del capitalismo. Es decir, la diferencia de las mentalidades de los pueblos católicos y protestantes, siendo estos últimos, naciones más prósperas. La diferencia estaría dada por la posición frente al lucro, que para los protestantes es un hecho positivo así como los negocios, el interés y la actividad económica en general. Por estas razones era difícil la aparición de la burguesía.

imposible en la realidad de nuestro subcontinente, prolongándose en el caso de Chile estos bajos porcentajes de inversión hasta 1940. Por otro lado se operó una fuerte reducción de costos, de transporte principalmente, lo que eliminó esta barrera protectora de los mercados al poder llegar a ellos a precios más competitivos.

6. La Minería del Cobre

Durante gran parte del siglo XIX la minería del cobre fue la principal actividad minera nacional y, a partir de 1920, fue el principal producto de exportación, superando con creces al oro y la plata.

En la época prerrepública la producción era pequeña y estaba concentrada en Copiapó y la Serena. El cambio cuantitativo se inicia hacia 1820, luego de la independencia y se produce a raíz de la demanda inglesa. En efecto, el cobre no había tenido desarrollo por falta de mercados y el proceso de apertura económica post independencia fue el inicio del interés por este recurso. Comienzan a verificarse cuantiosas inversiones en la zona de La Serena. Importante participación fue la inglesa la que, sin embargo, tuvo corta vida debido a los aumentos en los costos de producción derivados de las costosas máquinas traídas al país y a que la mano de obra especializada de origen inglés era escasa. En Chile no había personal especializado. La consecuencia de lo anterior es que los capitales ingleses se concentraron en la comercialización, abandonando la producción.

Hasta 1880, la producción de cobre nacional fue artesanal, muy intensiva en mano de obra chilena y poco rentable, aunque muy rentable para las casas comerciales encargadas de la exportación. Sin perjuicio de lo anterior, ya en 1830 se había establecido una fundición con capitales franceses en la zona de La Serena, lo que permitió un mejor tratamiento del mineral, posibilitando la capitalización de esta industria. Otro hito importante es el que se verifica hacia 1840 con el descubrimiento de un yacimiento en las cercanías de Ovalle (Tamaya) por parte de José Tomás Urmeneta, que lo llevó a formar unas de las fortunas más cuantiosas de la época, con inversiones en fundiciones en la zona de Tongoy y Coquimbo, y en la minería de carbón en Arauco.

El país no tardó en convertirse en el principal productor mundial de cobre, arrastrando los elementos negativos de la dependencia de capitales ingleses para la comercialización y el financiamiento; y la consecuencial inestabilidad para la industria debido a la inestabilidad del precio internacional.

Para el Fisco naciente luego de la independencia, el cobre aportó importantes recursos generando un buen número de fuentes de trabajo.

⁶² El crecimiento demográfico en la Europa de fines del siglo XVIII y durante los primeros cincuenta años de iniciada la industrialización, fue de 0.5% anual, es decir, la población aumentó en un 20 a 25%, en el caso de Sudamérica en igual lapso a fines del siglo XIX las tasa fue de 2.7%, triplicándose la población. En definitiva la población económicamente activa, en el primer caso, era superior.

Como una constante de la historia económica nacional, la industria vive la crisis más importante hacia 1880 originada en el colapso de la producción artesanal, la que no pudo responder a las exigencias productivas de la época al bajar la ley del mineral que, previamente, había sido alta entre 1820 y 1870. La conjugación de baja ley del mineral por agotamiento de los yacimientos de más alta concentración, y al bajar el precio internacional, sumado a las dificultades en la producción; los costos se elevaron considerablemente al requerirse más capitales para adquirir nuevas tecnologías y de esa forma hacer frente a los requerimientos de drenaje, mantenimiento de túneles, excavaciones más profundas etc., todo lo anterior dejó fuera de competencia internacional a nuestro mineral. Paralelamente aumenta la oferta internacional con el inicio de nuevas explotaciones en Estados Unidos, que implicaron cambios tecnológicos importantes con la mecanización de la actividad. Los capitales chilenos no contaban con incentivos para invertir y se concentraron en el estaño en Bolivia y en el Salitre. Sólo a fines del siglo XIX se opera un cambio, al ingresar capitales ingleses y franceses con fines productivos: tal actividad se centró en la capacidad instalada (se adquirieron los yacimientos que no se explotaban) en la zona de Carrizal. La crisis se revierte lentamente lo que es corroborado por las cifras, las que indican que en la primera década del siglo XX, el cobre representaba el 3% del producto nacional. El aceleramiento definitivo de esta etapa de lenta recuperación, se verifica a inicios del siglo XX con las cuantiosas inversiones de Estados Unidos en El Teniente, Chuquicamata y Potrerillo. En 1904 se constituye una sociedad con capitales de Estados Unidos y chilenos para la explotación de "El Teniente" lo que marca la nueva etapa que vivirá esta minería⁶³. Se construye una vía férrea, fundición, molinos de tratamiento, caminos, planta generadora de energía etc.; el cambio fue radical, tanto como lo fue el traspaso de las acciones de Braden a la multinacional Kennecott que permitieron una segunda ola de cuantiosas inversiones hacia principios del siglo pasado. Por su parte la producción en Chuquicamata se debe a las inversiones de los hermanos Guggenheim, los que llegarán a liderar la producción como consecuencia de la mecanización de las faenas.

No está claro lo que atrajo a los capitales de los Estados Unidos de Norteamérica para aterrizar en nuestro país. A esa fecha la producción de esta nación ofrecía importantes atractivos y otras zonas con yacimientos de grandes posibilidades. Como razones tentativas se pueden manifestar la coincidencia con la apertura del canal de Panamá lo que permitió disminuir las distancias entre los puertos del Pacífico y los del Atlántico de Norteamérica, donde estaba concentrada la demanda de cobre; desde el punto de vista político, el parlamentarismo reinante en Chile habría dado seguridad a los inversionistas como régimen de protección a las personas y los bienes; el incentivo tributario representado por la ausencia de impuestos sobre el sector⁶⁴; el interés de

⁶³ El dueño de los terrenos a la época era don Enrique Concha y Toro quien busca capitales para la explotación y constituye una sociedad en Maine con Williams Braden.

⁶⁴ Los primeros impuestos sobre el sector son aplicados a contar de 1925, consecuencia de problemas de déficit fiscal a raíz de la pérdida de ingresos provenientes del salitre. Se trató de un impuesto a las utilidades de baja monta. Previamente se había discutido hacia 1910 la posibilidad de gravar la actividad, lo que fue desechado en el parlamento puesto que se estimó la ausencia de impuestos, como un factor de atracción de capitales foráneos.

Estados Unidos de evitar el agotamiento de sus propias reservas de mineral, lo que se ve como poco probable y se inclinan los estudiosos por creer que se debió a lo favorable de los costos, principalmente financieros.

Hasta 1930 el aporte a la economía general de la minería del cobre fue importante dado el nivel de inversiones materializadas, pero al Fisco le reportó en esta época ingresos muy limitados ya que el cobre no tributó sino hasta 1925. Por otro lado, esta actividad implicó menores fuentes de empleos que las generadas por otras actividades y así su efecto sobre otras áreas de la economía fue débil. Como cuestión importante debe indicarse, sin embargo, que la actividad logra transformarse en altamente tecnificada con fuertes transferencias de fondos al exterior, si se considera que las importaciones relacionadas fueron cuantiosas.

7. Cambios Sociales Desde Fines del Siglo XIX Hasta 1930

7.1 La Clase Dirigente Chilena

La clase dirigente chilena había mantenido sus características desde la época española, las que se van a modificar en parte desde mediados del siglo XIX.

En cuanto a las características, podemos destacar como la más distintiva, el rasgo aristocrático: en Chile siempre se dio una estructura social de clases y no estamental. Este concepto de clase implica que las diferencias no están marcadas por la ley sino por los factores económicos y culturales, entre otros. Estamos en presencia de la élite; la aristocracia chilena aspiró a convertirse en estamento (nobleza).

Un grupo con rasgo aristocratizante implica que la élite está constituida por aquellos que se consideran los mejores, es decir, detentadores de virtudes y méritos que son poseídos desde el nacimiento y que se heredan por la sangre. Por lo tanto este grupo social va a privilegiar la herencia como una forma de mantener la pureza. Todo aquello que pueda representar un menoscabo de estos rasgos hereditarios va a ser cuestionado, y todo aquel que no pueda demostrar esta pureza va a quedar al margen del grupo, lo que implica eliminar la posibilidad de uniones con miembros de otras clases o grupos sociales. La élite chilena era sensible a los temas raciales aunque relativamente abiertos en determinadas circunstancias a incorporar en su seno a individuos que garantizaran la mantención de la pureza de la sangre, es decir, a personas sin tachas desde el punto de vista social.

La aristocracia Castellano – Vasca se inicia con las corrientes migratorias provenientes desde el norte de España, se trata de inmigrantes pobres y culturalmente desprovistos de particulares méritos, sin embargo, en Chile van a ser aceptados por la clase dirigente y se casan rápidamente con las familias más importantes. La única causal de explicación de esta aceptación es su condición de peninsulares, lo que garantizaba “la

pureza de la sangre”. La élite también fue muy receptiva a emparentarse con europeos, principalmente franceses e ingleses.

Esta situación cambió a partir de mediados del siglo XIX (1840) con el surgimiento de un grupo de hombres nuevos vinculados a la vida pública que presentan determinadas características comunes pero que no están emparentados con las familias tradicionales. Se trata de españoles de segunda o tercera generación que en su mayoría son empresarios de grandes fortunas: Urmeneta, Cousiño, Agustín Edwards, entre otros.

Estos hombres son guiados por un espíritu emprendedor, son innovadores, arriesgados en sus negocios, lo que es un rasgo muy diferenciador de la clase dirigente tradicional de corte conservador y agrícola.

Gracias a esta capacidad emprendedora, pronto se convirtieron en los hombres más ricos del país y reflejan, lo que sociológicamente se denomina, una mentalidad burguesa. Recordemos que en Europa la burguesía se desarrolló en contraposición a la nobleza y la suplantó. En Chile este fenómeno no se verifica debido a que se trata de un grupo aislado que no llegó a convertirse en una clase propiamente tal, produciéndose en cambio, un fenómeno de rápida integración con la élite. El desarrollo económico no posibilitó el surgimiento de la burguesía.

La clase dirigente chilena es única en su clase en América latina: ha logrado sobrevivir en el tiempo manteniendo su vigencia. Se trata de la clase más tradicional del subcontinente porque en el resto de los países las élites son nuevas, ya que las antiguas fueron destruidas por los trastornos políticos y las migraciones. Nuestra élite incluso logró sobrevivir al desarrollo económico del siglo XIX sin ser absorbida por el nacimiento de otros grupos; lo que se debió a su capacidad de adaptación aunque la incorporación de hombres nuevos no será fácil ya que el dinero no es considerado por sí solo como un factor de integración. En una primera etapa la vinculación fue contractual, de negocios conjuntos, para en una segunda etapa, de absorción, permitiese matrimonios luego de una etapa relativamente larga de reconocimiento.

A pesar de esta unión, las mentalidades diferentes se van a mantener en este grupo y prueba de ello lo constituye “la cuestión del sacristán” que hacia 1857 produce la división del partido de gobierno, formándose las facciones conservadora y nacional o Montt Varista. Es en esta última donde encuentran acogida Cousiño, Agustín Edwards, por ejemplo; es decir, el ala más progresista de nuestra clase dirigente.

La aparición de este grupo implicó muchos cambios, tanto en el orden social, económico, e incluso en lo urbanístico, ya que se trata de gente que presenta inclinación por el lujo. Hasta esos momentos, Santiago era, arquitectónicamente una aldea colonial que se transforma gracias a estos hombres, quienes traen al país arquitectos europeos conjuntamente con la ostentación, el lujo y el refinamiento, lo que no impidió se mantuvieran las características aristocratizantes. Los modelos a seguir son necesariamente externos. Lo anterior fue potenciado por el crecimiento económico que se presenta a partir de 1870.

Hasta las primeras décadas del siglo XX este grupo mantuvo las mismas características aristocratizantes: sigue siendo un grupo semi cerrado, abierto sólo a determinadas personas principalmente extranjeras. Sin embargo han diversificado su

poder económico: la propiedad de la tierra otorga prestigio social, pero los negocios se han expandido a otras áreas: profesiones liberales, inversiones en bolsa, propiedades urbanas, industrias, minas etc.

El resto de la sociedad percibe a ésta como una clase superior, considerándoseles, pese a la “extranjerización”, como las personas indicadas para la conducción del país, idea que se mantiene hasta el surgimiento, con fuerza, de grupos medios con figuración económica y política, los que serán mirados con desprecio por la élite, generándose un desencuentro social desde los años 1850-70 hasta inicios del siglo entrante. Se produce la extranjerización de la clase dirigente.

El resto de América latina es percibido con desprecio por la clase dirigente, en un afán por identificarse con lo europeo, de donde se recoge la moda y en cierto modo el ideario político. Para muchos historiadores este fenómeno implicó un florecimiento cultural para la clase dirigente, pero también un distanciamiento del resto de la realidad chilena, distanciamiento que, sin embargo, no fue generalizado, en efecto y, debido a que la acción social del estado era inexistente, fue un sector de esta clase dirigente la que realizó actividades sociales en las áreas de salud, huérfanos y otras de carácter asistencial⁶⁵.

7.2 Los Grupos Medios

Los grupos medios no constituyen, a la época, una clase en Chile, y por ende escapa al concepto de clase. Quienes conforman estos grupos no tienen una experiencia en común, son heterogéneos. Por grupos medios nos referimos a los que surgen a partir de 1880 como producto de la urbanización, ya que con anterioridad estos grupos eran cuantitativamente poco significativos. Los grupos medios son urbanos, y constituidos por empleados públicos y particulares que adquirieron cierta solidez a partir de 1880.

El aumento del número de empleados públicos es una consecuencia del crecimiento del aparato estatal, que hemos visto se produce por el caudal de recursos aportados por el salitre. Por otro lado la creación de los Liceos posibilita la instrucción gratuita y el rompimiento de la pobreza, posibilitando el aumento de la instrucción universitaria. Es en tal sentido que opera la creación del Instituto Pedagógico. Por su parte los empleados particulares están representados por empleados del comercio, los bancos, las compañías de seguros, las notarías, estudios jurídicos, pequeños industriales, etc. A su vez, en general, el número de empleados de esta naturaleza aumenta con el desarrollo económico.

La característica general de estos grupos medios es el bajo nivel de ingresos, a lo que se aunaba la pérdida de poder adquisitivo de sus rentas. Esto, sociológicamente, los

⁶⁵ Gonzalo Vial en su Historia Económica, tomo I, describe cómo gran parte de los historiadores retiene la imagen de una clase dirigente negativa: frívola, extranjerizante, superficial, derrochadora, incluso responsabilizándola de dilapidar los recursos provenientes del salitre, pero esa imagen, de acuerdo a este historiador, ignora lo obrado tanto en inversión productiva como en el progreso de las instituciones. Se desconoce su aporte en lo cultural y económico, y su compromiso con el resto de las clases sociales.

transformó en un sector marcado por las frustraciones.

La heterogeneidad a la que se aludía más arriba esta dada por aspectos económicos, sociales y culturales y también “raciales”⁶⁶. Por su parte al interior de estos grupos se aprecian subestratificaciones que pugnan entre sí por diferenciarse.

La clase dirigente los rechaza, motejándolos de “siúuticos”, es decir, arribistas que pretenden subir en la escala social a cualquier costo, imitando a la clase dirigente. Esto, genera un fuerte resentimiento social en los grupos medios, el desdén por los sectores populares. Así notamos una postura ambigua de estos grupos, en la medida que critican la clase dirigente y a la vez la imitan.

En igual línea, los intelectuales de origen medio critican el orden establecido y, hacia fines del siglo XIX, desarrollan posturas nacionalistas elaborando una particular visión racial del chileno medio, que se trataría de una raza única a nivel mundial, al confluir en él las virtudes de godos, germanos y araucanos, cuya mezcla sería excepcional.

Dentro de estos grupos medios heterogéneos, uno de gran importancia es el constituido por el ejército; esto, porque hasta 1890 en su interior se podía encontrar un gran número de miembros de la clase dirigente. El año indicado está marcado por el inicio de reformas estructurales tendientes a una mayor profesionalización, conocida como la “prusianización” del ejército. Coincidiendo con estas reformas, la clase dirigente se margina, haciéndose excepcional el número de miembros de este grupo social con interés en la carrera militar: el ejército fue monopolizado por los grupos medios⁶⁷.

El escritor e historiador John Johnson plantea la tesis de que los grupos medios en América latina fueron un factor clave en las transformaciones sociales, económicas y políticas de la época, las que no se entienden sin ellos. Lo que estaría representado por su visión de Estado al que le asignaban un rol clave en el desarrollo económico y, a su vez, son partidarios de la educación laica, estatal y gratuita; son además críticos de la Iglesia; todos factores que los habría potenciado.

En el proceso de acceso al poder los grupos medios se habrían “asociado” políticamente con los sectores populares y al conquistar el poder realizaron los cambios a los que se habían comprometido.

Para el autor citado, todos los cambios y la modernización vividos en América latina a partir de 1920 están vinculados con el protagonismo político de los grupos medios⁶⁸.

Por su lado la tesis de Luis Latinoff, enfoca el fenómeno de forma distinta y sostiene

⁶⁶ A esa fecha ya existían varias “colonias” con un número importante de miembros, con actividades respecto de las cuales se especializaban.

⁶⁷ René Millar, historiador y profesor, sostiene que la clase media llega al poder con los militares por la vía de la toma del poder hacia 1925 que se explicaría por la desintegración de la dirigencia política nacional. Se excluye a la Armada de este fenómeno, puesto que mantuvo su carácter elitista.

⁶⁸ John Johnson ejemplifica su tesis con la postura del partido radical; ésta se identifica con los grupos medios, que postula la educación laica, estatal, gratuita; crítico de la iglesia: lucha por restar importancia al clero en la vida pública; partidarios de la intervención del Estado en la economía; y fueron impulsores de la industrialización del país a partir de 1930.

que se trata de un proceso que se verifica en dos etapas, la primera consistente en la forma en que los grupos medios buscan la forma de llegar al poder; y, la segunda cuando ya están en el poder: en general, están por políticas de estatización, por limitar la iniciativa privada, pero se tiende a valorar las capacidades individuales de las personas al momento de asignar empleos.

Los elementos de cambio de la primera etapa son parciales, varían sus propuestas en busca de sus propios intereses lejos de los sectores populares, consagrando el orden establecido, buscando consenso con los sectores sociales tradicionales.

7.3 Los Sectores Populares

Los estudios al respecto son de orden laboral y político mas no sociológicos, y han sido realizados por estudiosos vinculados al partido comunista y socialista, partidos que reconstruyen los movimientos sociales.

Entre estos sectores encontramos el campesinado. La población rural hacia 1920 representa el 50% de la población del país; de ahí su importancia económica y social. Está constituido por inquilinos y peones. Los primeros vivían dentro de las tierras o haciendas y encarnaban una serie de obligaciones: la principal, trabajar para el propietario de esas tierras, con derecho a percibir una remuneración en dinero. Otra importante obligación era la de “echar peón”, es decir, financiar un peón para trabajar para el propietario. Otros derechos del inquilino era el de instalar casa al interior de la hacienda, y contaban con una extensión de tierra para el cultivo y otra para chacra.

El origen de esta institución está en los españoles empobrecidos que buscaron acomodo en tierras de grandes propietarios, cumpliendo alguna función: la principal, cuidar los deslindes, para luego ser integrados en las haciendas. El resto de los miembros de la familia también trabajaba al amparo de las haciendas, las que representan estabilidad, con una relativamente buena remuneración en comparación al resto de los sectores populares. Esta verdadera institución se extendió entre el Aconcagua y el Bío-Bío. En el plano humano son personas pasivas, sin autonomía y con pocas perspectivas de superación, aspectos que variarán rotundamente.

Por su parte, los peones son un grupo más numeroso. Su trabajo era temporal, ya que son contratados conforme las necesidades extras de mano de obra en época de siembra y cosecha. Su remuneración consistía en dinero más techo y una ración alimenticia diaria.

Serán estas diferencias salariales las que impulsarán las migraciones del hombre de campo. Se trata de un grupo de larga data, complejo, inestable y de espíritu vagabundo, que migra con facilidad. Al producirse estas migraciones a los centros poblados y a las oficinas salitreras, sus condiciones de vida empeoran y se transforma en seres marginales que existirán en la subsistencia.

El obrero. Son los trabajadores mineros y urbanos, que nacen a partir de 1870- 1880 en adelante, vinculados a la minería del salitre, del carbón y la industrialización. Estas áreas económicas y geográficas generan concentraciones humanas importantes asociadas a los procesos migratorios campo- ciudad - centros mineros ⁶⁹. Las

migraciones a su vez fueron potenciadas por la coincidencia con la crisis del mundo rural, producto de la mecanización de las faenas del trigo, que implicó la disminución de demanda de la mano de obra. Por su parte la industria manufacturera daba trabajo a un número similar al de las salitreras. Las condiciones de vida en estas últimas eran muy disímiles a las ofrecidas y se verificaban en condiciones ambientales duras, las viviendas eran grandes barrancones divididos en habitaciones con escasa ventilación, sin agua potable ni alcantarillados. El aislamiento, además, determinaba la imposibilidad de viajar a centros poblados o a la costa. La supuesta compensación radicaba en el salario, el más alto al que podían acceder en aquel entonces, los sectores populares; pero esta ventaja era sólo nominal habida consideración del costo de la vida y las condiciones de la oferta restringida que representaban las “pulperías”, que existían dentro de cada oficina salitrera. Estos rasgos implicaban un fuerte menoscabo a los salarios de los trabajadores, situación que sólo comenzó a cambiar, lentamente, a partir de 1910, cuando paulatinamente se decretó la libertad de comercio, el cambio de fichas a la par y la imposición de pagos en moneda de curso legal.

Finalmente, el trabajo urbano. Conformaba otro grupo dentro de los sectores populares que se verifica principalmente en Santiago, en la industria. Entre 1915 y 1928 viven de esta actividad un número considerable de personas en duras condiciones de trabajo. La mayoría de las industrias estaban emplazadas en lugares improvisados, ajenas a condiciones de higiene y seguridad y se ocupaba, no sin frecuencia, mano de obra de menores y mujeres. El salario se pagaba en efectivo, los costos de vida son cuantiosos (principalmente vivienda y alimentación) y se habitaba en conventillos y cités, formas arquitectónicas comunitarias con pocos espacios individuales o privados.

En esa época, la ciudad no estaba en condiciones de soportar las grandes corrientes migratorias, lo que generó problemas habitacionales y sanitarios, imperando la alta mortandad y las enfermedades infecciosas.

Santiago y Valparaíso representan las mayores concentraciones obreras originadas en migraciones, lo que en el largo plazo produjo radicales cambios urbanísticos y en salud pública, entre otros; se afianzan las mutuales, las organizaciones privadas de caridad, los montes de piedad (montepíos) y aparece la acción social del Estado.

8. El Desarrollo Económico y Político a Partir de 1930

8.1 Inestabilidad Económica y Política

Los problemas de la balanza de pagos y los agudos déficit fiscales, ayudados por el régimen de patrón oro, generaron un proceso de deflación, que trajo como consecuencia la contracción de la economía en una espiral que culminó en la paralización de la

⁶⁹ Corresponden en este último caso a migraciones “organizadas” ya que se produjeron al amparo de los denominados “contratos de enganche” que ofrecían condiciones y beneficios atractivos al campesinado.

actividad económica, quiebras y cesantía. Por su parte el gobierno de turno no adoptó las medidas correctas para enfrentar la crisis y esperó que operara la teoría del equilibrio automático (monetario) asociado al patrón oro (que representaba un sistema de cambios fijo), lo cual profundizó la crisis: el PGB entre 1930 y 1932 disminuyó en un 54%, arrojando efectos sociales y políticos de peso.

La caída del Presidente Ibáñez se produjo el 26 de Julio de 1931. Su salida generó un vacío de poder que pretendieron llenar las figuras opositoras de Juan Esteban Montero y Pedro Blanquier, los que habían asumido como ministros una semana antes de estos acontecimientos. Habían asumido bajo la condición de que el gobierno volviera a esquemas democráticos, poner término a las excepciones, exilios y el respeto por los derechos individuales. Al poco tiempo Ibáñez les solicita la renuncia, instala hombres de su confianza y se restablece el régimen de restricciones imperante, lo que elevó al rango de figuras políticas a los renunciados ministros; provocando protestas permanentes que derrocaron a Ibáñez.

El asumido Montero no respondió a las expectativas y el deterioro económico, social y político aumentó, ayudado por erradas políticas. La inestabilidad se ve encendida por la rebelión de la Marina y por los hechos protagonizados por el partido comunista en el norte (pretendieron un ataque a un cuartel militar, lo que fue violentamente reprimido). A Montero se le criticó no aplicar medidas más o menos coincidentes con la opinión pública, que lo responsabilizó de la crisis del salitre que repercutió drásticamente en la economía nacional y que a su vez se le achaca, fue el resultado de la creación de la COSACH, (Corporación del Salitre de Chile) empresa formada por Ibáñez con capitales mixtos, que monopolizó la producción y la comercialización del nitrato; lo que en la visión popular implicó haber entregado la riqueza a capitalistas de Estados Unidos. Lo anterior hace resurgir una postura nacionalista al vincularse la crisis económica que es gestada en el exterior, y ser “importada” por el país sin más.

Rápidamente Montero solicitó apoyo de quienes lo respaldaban, pero contrario a lo esperado hasta su propio partido, el Radical, se desiste pues, perdiendo así soporte político.

En materia económica sus medidas no rinden frutos en el corto plazo, pero dejan ver lo que será una constante: el intervencionismo estatal en áreas que hasta entonces le habían sido ajenas: cambios, precios, distribución o comercialización de productos, fomento de actividades productivas, entre otras.

En materia monetaria y de cambios, a la caída de Ibáñez, las reservas (divisas) están agotadas, ha cesado el pago de los compromisos externos; es por ello que la primera medida fue establecer un mecanismo de control de cambios, que implicó un cese del libre acceso al mercado cambiario, se centraliza la compraventa de divisas en el Banco Central y se establece un orden de prelación para la adquisición de productos importados. Al poco tiempo el peso se devaluó un 50%. Este mecanismo importó en los hechos un abandono del patrón oro. Así, sin crédito externo y sin recursos, el Banco Central debió cubrir el déficit fiscal, además de otorgar recursos para fomentar determinadas actividades.

Se suponía que el déficit fiscal haría crecer la actividad económica. En el gobierno de

Montero aumentan las emisiones lo que dependía de decisiones políticas, de relaciones políticas y de las relaciones con el Banco Central, fenómeno que se verifica a partir de 1932. La consecuencia inevitable fue la inflación, fenómeno que adquiere fuerza a partir de los primeros meses de 1932.

Así, las políticas reactivadoras no surten los efectos deseados, lo que en definitiva provocó la caída de Montero el 04 de Junio de 1932 siendo reemplazado por un gobierno que se dice socialista y que asume el poder por medio de un golpe militar: es la llamada "República Socialista", junta cívico- militar, que es integrada por dirigentes de diversos sectores y orígenes. Se adoptaron medidas extremistas que tapizaron el ambiente de desconfianza, pero que contaban con el apoyo popular.

Este gobierno dura apenas 12 días y en materia económica adopta medidas populistas destinadas a frenar el pánico financiero sobre todo en los sectores políticos tradicionales: se decretó feriado bancario para evitar las "corridas", fueron intervenidas las cuentas en los bancos con fondos en divisas, -una verdadera expropiación de depósitos en moneda extranjera- y el Banco Central se va a estatizar, asumiendo el control de la emisión y del crédito. También se ordena la moratoria relacionada con las deudas de los pequeños comerciantes e industriales como asimismo la devolución de las prendas depositadas en las Cajas de Crédito Prendario, entre otras medidas, que como se ve, merecen el calificativo de populistas que previamente habíamos citado.

La imagen extremista proyectada por el gobierno fue peor que cualquiera de las medidas adoptadas, lo que asociado a los problemas de orden público que no fueron superados, (principalmente las manifestaciones que fueron permanentes) hizo que se visualizara una verdadera revolución social, que conduciría al socialismo efectivo y a dar armas al pueblo⁷⁰.

La negativa del gobierno de poner en práctica medidas represivas y, el ambiente anticomunista presente en el ejército; condujo a que éste derrocara a la Junta en el poder, asumiendo Carlos Dávila como Presidente, quien era pro intereses de los Estados Unidos de Norteamérica y defensor de la mentada COSACH. Este político era proclive al Socialismo Alemán, es decir, un socialismo de Estado no necesariamente popular.

Dávila presenta en el mes de Marzo de aquel año el denominado "Plan Dávila", un programa de corte socialista que aterrizó los principios teóricos hacia una acción concreta, propuesta que tendrá acogida. Pretende la creación de un Banco Nacional (Banco del Estado) que sería el encargado de otorgar recursos a las diferentes empresas que se crearían; en general el plan implicaba aumentar la presencia estatal en la economía, sumado a la creación de empresas encargadas de la comercialización de los productos de las diferentes áreas de la economía. Su plan propone la planificación económica de mediano y largo plazo para una mejor utilización de los recursos del país, a través de un Consejo Económico que se encargaría de los lineamientos de desarrollo futuro.

En cuanto a los problemas de orden público, a éstos se les puso coto en apenas dos días a través del Estado de Sitio y de restricciones a determinados derechos individuales

⁷⁰ Paralelamente en la Universidad de Chile, que estaba tomada por el Partido Comunista, se llamaba a la formación de Soviet.

y, para dar acogida a los inversionistas extranjeros, se dejan sin efecto las medidas del gobierno de anterior canalizadas por medio del Banco Central.

En su gobierno también aumentaron las emisiones y en dos meses el circulante se duplicó para financiar el crónico déficit fiscal. Los llamados “papeleros” entendían que el manejo monetario era la única forma de reactivar la economía, bajo la óptica de que si aumentaba el crédito disminuía la tasa de interés y aumentaba la demanda. Estos recursos se destinaron a financiar obras públicas, a dar ocupación a los cesantes y a dar créditos a los sectores productivos. Este conjunto de medidas hizo acelerar la inflación a un 30%, sumado a una alta cesantía. Por otra parte se agudizaron los controles cambiarios y se devaluó el peso.

Todas las medidas adoptadas no dieron frutos, y en Septiembre de 1932, se produce otro golpe militar. Al asumir Dávila al poder, contó con el apoyo de los “Ibañistas”, prontamente fue convencido de quedarse en el poder indefinidamente, sin embargo Ibáñez tenía pretensiones de volver al poder, y por ende, la base política con la que contaba desapareció.

Se criticó que sus medidas eran inflacionarias, y se anunciaron otras medidas que condujeron al pánico, entre esas, la modificación al sistema de la Caja de Crédito Bancario y la dictación del Decreto con Fuerza de Ley 520 que creó el “Comisariato General de Subsistencia y Precios” con fecha 30 de Agosto de 1932. Lo anterior evidentemente contribuyó a la mala imagen que se había ganado el gobierno, que en esos términos imitó la primera etapa socialista, ya que el Comisariato encarnaba un excesivo cúmulo de atribuciones, sobre todo relacionadas con el control de precios de los artículos de primera necesidad y la distribución de los bienes escasos, pudiendo expropiar tierras agrícolas, empresas industriales y comerciales si no cumplían con las cuotas asignadas. En otras palabras, se le dieron al Comisariato facultades para intervenir y expropiar^{71 72}.

Sin apoyo político y con un fallido plan socialista, el 12 de Septiembre de 1932 se precipita la caída del gobierno, lo que implica una vuelta a la civilidad, que se inicia con elecciones presidenciales en las que triunfa Arturo Alessandri.

8.2 La Economía en el Gobierno de Arturo Alessandri

Alessandri cuenta esta vez con apoyo político. En el Ministerio de Hacienda es designado Gustavo Ross Santa María, quien debe enfrentar un complicado escenario económico, marcado por la inflación, la cesantía, el déficit fiscal financiado con aumento de circulante, y la caída en el comercio exterior, siendo el sector más afectado el agrícola y el minero.

⁷¹ Como un hecho histórico – político, se puede señalar el apareamiento de la polarización política representada por la izquierda y la derecha.

⁷² Juan Bautista Roset, Ministro del Trabajo, sostiene que se han incorporado principios socialistas: la propiedad privada en función social, hacer lo posible por controlar los precios a los pobres, ayudado a desarmar el Estado Liberal “causa de nuestras desgracias” y echado las bases del socialismo en Chile.

El único sector que después de 1932 experimentó una fase de recuperación fue el industrial.

Las políticas aplicadas fueron heterogéneas y el ministro actúa al margen de la teoría económica en una apuesta por el pragmatismo, originándose cierto carácter errático en las medidas adoptadas.

Frente a la inflación, el gobierno disminuye el gasto en remuneraciones y congela los sueldos y salarios, a la vez que incrementa sus ingresos por medio de impuestos, aumentando las tasas de los existentes y creando el impuesto a la compraventa (2%); y aumentando los derechos de aduana para los bienes suntuarios (1932). Estas medidas son típicas de la ortodoxia liberal. Así, aunque las emisiones continuaron, habida cuenta del déficit fiscal, estas se desaceleraron al igual que la inflación a partir de fines de 1933.

Para recuperar la actividad económica, se adoptan medidas destinadas a reactivar sectores claves de la economía; por ejemplo, en el salitre, para evitar la paralización de esa actividad, se liquidó la COSACH y se otorgaron créditos directos cuyos fondos provenían del Banco Central. Respecto de la industria manufacturera, ésta se recupera con cierta prontitud a raíz del encarecimiento de las importaciones y por consiguiente de la oferta de productos importados generada por el encarecimiento de los derechos aduaneros y principalmente por la escasez de divisas, que gatilló a su vez la devaluación. Respecto de esta área se adoptaron las siguientes medidas: devaluación, reajuste de tarifas aduaneras que hacia 1933 son un 50% superiores a los niveles anteriores (se ajustó su valor a términos reales dado el deterioro sufrido a raíz de la inflación), otorgamiento de créditos especiales por medio de la Caja de Crédito Industrial con tasas de interés preferencial. Otra medida reactivadora se relaciona con la construcción, área en la que se aplicaron incentivos tributarios. Así, en 1933 se dicta una ley que eliminó los derechos de edificación por diez años a las viviendas construidas en el período 1933-35 y se diseñó un plan especial de obras públicas para el período posterior a 1936. Son medidas de corte proteccionista, que responden en cierta medida a políticas recomendadas por John Maynard Keynes⁷³.

Paralelamente, a nivel internacional se produce un cambio de coyuntura que favorece la recuperación económica interna, ya que a partir de 1933 se vigorizan las economías de Estados Unidos y Europa, lo que generó un aumento de la demanda de bienes transables principalmente mineros. Los efectos positivos no tardan en aparecer y el PGB asume una curva ascendente a partir de 1933. Con relación a la inflación, la de 1933 aún es alta pero su comportamiento es distinto en 1934 y 1935, cobrando estabilidad a niveles bajos.

La imagen del Ministro de Hacienda cambia de ser un hombre público cuestionado a ser considerado un personaje clave en la recuperación económica, salvo para los trabajadores y los partidos de izquierda, quienes formulan críticas a las medidas económicas adoptadas acusándolo de falta de conciencia social, que los costos de la

⁷³ El economista John Maynard Keynes sostenía que en caso de crisis o, lo que es lo mismo, en el piso del ciclo económico, una forma de ayudar a la reactivación rápida es incentivar las actividades que ocupen o sean intensivas en mano de obra, ya que generan un efecto multiplicador sobre otros sectores.

recuperación fueron asumidos por los trabajadores, que los salarios estaban congelados en época inflacionaria, y que los precios estaban en alza.

Lo cierto es que la cesantía disminuyó desde los niveles alcanzados, cercana al 40% de la población económicamente activa. Sin perjuicio de lo dicho, hacia 1936 comienzan nuevamente los problemas en la economía, principalmente bajo la forma de un rebrote inflacionario.

El sector agrícola es el más afectado por la crisis y se recupera lentamente. Hasta 1930 trae un ritmo de crecimiento aceptable, pero posteriormente decae, y sumiéndose el sector en el estancamiento, lo que se debió, al parecer, a que los estímulos fueron contrarrestados por la política de precios al reducirse en un 22%. A esto se suma la inestabilidad del mundo rural, dados los intentos de extender la legislación social que existía para el mundo urbano (fabril y minero), transformaciones que fueron incorporadas al Código del Trabajo en 1931 y que desde el punto de vista económico son costos: accidentes del trabajo, negociación colectiva, sindicalización, etc. A la Sociedad Nacional de Agricultura le inquietaba el derecho de sindicalización y de huelga, que podían acarrear la pérdida de la producción de un año completo y consecuentemente la quiebra. Sumado a lo anterior, a partir de 1933 los partidos de izquierda exigen la reforma agraria. El gobierno congela la aplicación de la sindicalización y no se les reconoce a los trabajadores del agro el derecho a huelga.

Luego de tres años de estabilidad en los precios, estos se encuadran en un proceso alcista y se señala como gatillante, el aumento del déficit fiscal cubierto con emisiones que fueron en parte destinados a créditos. Conforme a la teoría económica imperante en el Banco Central, había que distinguir emisiones orgánicas e inorgánicas y sólo estas últimas provocaban inflación, entre ellas las destinadas a la Tesorería para pagar gastos corrientes. Por su parte las orgánicas serían aquellas encaminadas a impulsar la actividad productiva, al aumentar los bienes (oferta) anulando así el efecto sobre los precios. Esta teoría no se sometió a debate durante mucho tiempo.

El proceso inflacionario coincidió con las elecciones pero no afectó directamente la imagen del Ministro candidato (Ross) quien había renunciado a inicios de 1937, por lo que, en campaña, apareció desvinculado de este fenómeno.

8.3 El Papel del Estado en la Década del Treinta (1930)

Se suele señalar que la intervención estatal en la economía se verificó a partir de 1938, sin embargo, lo cierto es que este fenómeno aparece con mayor o menor fuerza desde 1920. Por otra parte el gobierno de Alessandri estuvo lejos de aplicar sistemáticamente medidas liberales y se caracterizó por una fuerte intervención estatal pues se cree que entregando responsabilidades al Fisco se sanearían los problemas económicos. Ejemplo de esto fue la fijación de precios por la Oficina de Control de Cambios, la Comisión encargada del comercio exterior, etc. Así, como estos, aparecen un sinnúmero de organismos que van a intervenir en los distintos aspectos de la comercialización y la exportación de productos. Otras medidas en este sentido fueron establecer un tipo de cambio diferenciado para importaciones y exportaciones, respecto de estas últimas, son

fuertemente castigadas las liquidaciones de divisas en el mercado interno, principalmente las de cobre y salitre, ya que son prácticamente la única fuente de divisas, y por este expediente se obtenía una fuente de ingresos. Se aplica asimismo un impuesto indirecto al cobre.

La diferencia en cuanto al intervencionismo estatal previo y el posterior a 1938 es que luego adquiere un sentido ideológico del que anteriormente carecía.

8.4 El Frente Popular: Intervencionismo Estatal

Posteriormente, al asumir el Frente Popular (1938), sin mayoría en la cámara, estaban dadas las condiciones para que las políticas estatistas se vieran fortalecidas. Así, a partir de 1938, se experimenta no sólo un cambio cuantitativo en estas políticas, sino también uno cualitativo, ya que contarán con respaldo doctrinario por vez primera.

El programa del Frente Popular refleja este nuevo ideal. Al momento de las elecciones este programa es moderado pero se advierte, en forma incipiente, el fenómeno de la intervención estatal, en la denominada “planificación económica nacional”. La idea de planificación es propia de las tendencias socialistas vinculada a las realizaciones de la URSS, donde nace y se expande a occidente. La idea de planificación niega al mercado la función de asignación de los recursos. Se cree que el Estado, organismo central, puede racionalmente determinar las necesidades y, conforme a los recursos disponibles, asignarlos.

La forma en que el programa fue planteado no implicaba un cambio revolucionario; es más, el concepto existía en muchas economías occidentales sin implicar necesariamente socialización. Planteaba también este programa la “creación del cartel del salitre y yodo” “de acuerdo a los intereses de nuestra economía” lo que implicaba un rechazo a la presencia “exagerada” de capitales foráneos. El punto 12 del programa, que es una alusión directamente doctrinaria, se refiere al cobre, a las empresas imperialistas y al propósito de defender el patrimonio y los intereses del Estado chileno y sus trabajadores⁷⁴.

8.5 Medidas Económicas del Gobierno del Frente Popular

En síntesis, las características del programa, aparte de la planificación económica que es de orden explícito; son de orden implícito y en su totalidad de “orden nacionalista” lo que invitaba a la interpretación; por ejemplo, en la reforma agraria, en que no se explicita la intención de redistribuir la tierra y sólo hay alusiones marginales en la materia (colonización, regulación caprina etc.) La estrategia consistía en no alarmar al mercado y a la población dado que la alianza de centro- izquierda incluía al partido comunista. Su figura política era Pedro Aguirre Cerda, caracterizado como un político moderado y

⁷⁴ Se debe recordar que en los años 30 los capitales extranjeros controlaban sectores claves de la economía: cobre, electricidad, casas comerciales de exportación e importación, entre otras, lo que se contraponía a los ideales nacionalistas aceptados en Chile a raíz de la crisis.

comprometido con las formas democráticas. Luego del triunfo electoral hubo inestabilidad y pánico. Bastó la confirmación del triunfo de Aguirre Cerda, para que se produjera una fuga de capitales. La tranquilidad no vuelve, a la luz de las medidas contradictorias.

El gobierno decide beneficiar el consumo de los sectores populares y fija los precios de los productos básicos a través del Comisariato, organismo que adquiere gran preponderancia. Se acusa la improvisación. Los partidos de derecha protestaron por la clara postura interventora y los efectos sobre la alicaída agricultura. Además, el gobierno intentó remover cargos de la administración pública lo que fue catalogado como “perversión política”.

Por otra parte, la acción del gobierno estuvo condicionada por dos hechos: el primero, la Guerra Mundial que condiciona los objetivos y los logros económicos, y el segundo, el terremoto de Chillán, acaecido a poco de asumir las nuevas autoridades, lo que generó grandes pérdidas materiales de Talca al sur. A los días, el gobierno envía un proyecto de ley al Congreso para la creación de un organismo encargado de la reconstrucción, asignándole fondos. Además, crea la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), pues se estimaba que ambas materias estaban ligadas. La oposición estimó que el terremoto y sus efectos y el fomento productivo eran temas diferentes y, el segundo, (fomento productivo) de una gran complejidad criticándose, además, la entrega al Estado de grandes poderes interventores en la economía. Lo anterior, llevó a que se solicitara su desglose, a lo que el gobierno se negó. La iniciativa no logra transformarse en ley. El presidente, frente a la opinión pública, culpa a la oposición de la falta de recursos para la emergencia desatada y aquellos se ven fuertemente presionados, por lo que al poco tiempo se transformó en ley dada la fuerte agitación social. Así, los partidos disidentes del proyecto se ven obligados a renunciar a los principios básicos de libertad que defendían⁷⁵.

Por medio de la CORFO se pretendía poner en práctica el ideario planificador que conforme a la ley “es un organismo que debe favorecer el desarrollo armónico de los distintos sectores de la economía”, lo que se haría por medio de la racionalización de la inversión mediante el estudio de planes de largo plazo y el financiamiento destinado a la promoción del fomento productivo. Paralelamente se crean y aumentan los impuestos y se autoriza la contratación del crédito externo. El acento estaba puesto en la industrialización para “tratar de hacer de Chile menos dependiente del exterior y equilibrar la balanza de pagos”. En otras palabras se pretendía que la producción industrial abasteciera el mercado interno y el excedente fuera exportado.

La administración CORFO se apartó de la ley en cuanto no fijó un plan de largo plazo y en cambio fijó “planes de acción inmediata”. Lo anterior no se materializó por los problemas de la guerra, por falta de antecedentes estadísticos y por decisión política.

Por otra parte se contrata un crédito externo y, ajeno al espíritu de la ley, se adquieren con esos fondos materias primas en Estados Unidos que se destinaron,

⁷⁵ Se ha especulado que hubo un acuerdo con los sectores agrícolas, que habrían solicitado el congelamiento de la situación rural referido a la legislación laboral, a lo que el gobierno habría accedido.

conforme comunicado oficial y dado el escenario de la guerra, a insumos para la industria nacional. A esto se le ha denominado “modelo desarrollista” enfocado en la industria lo que se perfila definitivamente en el gobierno de Juan Antonio Ríos.

Los logros del Frente Popular, en una perspectiva histórica, son considerados como magros. Destacaron el crecimiento de la industria y la minería pero se atribuye éste al escenario de la guerra que disminuyó las importaciones, lo que facilitó el desarrollo industrial, puesto que la producción interna debió llenar este vacío. En cuanto al cobre, la producción aumenta, pero el Estado no se vio beneficiado mayormente, dado el acuerdo con Estados Unidos de mantener los precios por debajo del precio de mercado, como una forma de contribuir a la causa de los aliados.

En términos históricos, la llegada al poder del Frente Popular se explica por los resultados económicos de los últimos años del gobierno de Alessandri, a lo que se suma la designación de Gustavo Ross Santa María como Ministro de Hacienda, ya que se pretendió reforzar el poder presidencial con prescindencia de los partidos políticos, lo que generó problemas al interior de ese gobierno con el Partido Radical y el Partido Conservador. En términos jurídicos, las facultades extraordinarias otorgadas al presidente en Abril de 1933 se hicieron extensivas a todo su mandato: se vive en permanente estado de sitio. Lo anterior, sumado al fracaso eleccionario de 1934 del que se responsabiliza a las políticas capitalistas de Ross, dará como resultado la salida del Partido Radical del gobierno.

A la sazón, los partidos de izquierda ven en el fascismo un gran enemigo y crean Frentes Populares. Los comunistas estaban por la vía violenta y se ponen a la cabeza del “suceso de Ranque”, fenómeno climático que se transforma en uno político (protestas, robos, violencia etc.) que es reprimido por la fuerza. Se despierta la reticencia del Partido Radical a la violencia como herramienta política. Este partido está en la oposición pero desea unirse a este conglomerado (Frente Popular).

En lo económico, son alabados los resultados macro económicos pero criticados los efectos micro económicos derivados del alto costo social; esto permite lo que se veía como imposible: la unión de radicales, socialistas y comunistas.

En Febrero de 1936 estalla la huelga de ferrocarriles y Alessandri, al no contar con mayoría en el Congreso carece de facultades extraordinarias y cierra las sesiones ordinarias del parlamento para declarar luego el estado de sitio, lo que se percibió como el arribo del fascismo a Chile de la mano del capitalismo impulsado por Ross. Así las cosas, los Radicales en el año 1936 impulsan la formación del Frente Popular en la asamblea del partido con un voto anticapitalista y antiimperialista por presión de las bases, y en junio de 1936 se alejan definitivamente del gobierno de Alessandri.

En las elecciones parlamentarias de 1937 el frente es derrotado. Paralelamente la juventud conservadora (falange) está lejos del liberalismo económico y del capitalismo encarnado en la figura de Ros, al que se le responsabiliza de la lucha de clases, lo que interpretan como un aliciente para la izquierda que se nutría políticamente de ello. La política social y el social cristianismo eran su meta. Al designarse a Ross como candidato (presidencial), al tiempo, se automarginan del Partido Conservador y forman la Falange Nacional.

El ideal planificador no es una respuesta original del Frente Popular pues la racionalización del uso de los recursos para lograr el desarrollo se verifica ya en la “República Socialista” e incluso antes. Esta no sólo es una propuesta de los sectores de izquierda, el ideario caló en distintos grupos, estimado como el proceso idóneo para dar con tasas más altas de crecimiento económico. El activo papel del Estado o intervencionismo tampoco es una idea original y no existe diferencia cualitativa con el estatismo desde los tiempos de Ibáñez, pero lo diferente en el Frente Popular es que la presencia estatal será más potente, por ejemplo, el fomento era entendido como crédito a las empresas privadas. Es en esta etapa que se sostiene que para realizar las expectativas se deben crear determinadas empresas con capitales estatales. En una última etapa se llegará a la planificación de la economía global por el estado. El papel de éste se torna más amplio al pretender desarrollar una política general de desarrollo económico.

Usualmente CORFO se asocia con industrialización ya que el modelo de desarrollo tenía como eje a esa área, la asociación es correcta pero este modelo no estaba en la mentalidad legislativa ni en el gobierno ni en los directores del proyecto puesto que asignaban a la Corfo “un desarrollo armónico de los sectores”. Así, la dirigencia política estimaba como áreas preponderantes la agricultura y la minería, señalándose que “no es urgencia inmediata el fomento fabril”.

El gobierno trató de presentar a la CORFO como un órgano técnico desvinculado de la política contingente pero, al apoyar a distintos sectores, los distintos sectores sociales apoyaron las políticas intervencionistas de la Corfo.

Del presupuesto de la Corfo, el 24% en el período 1930-1941, se destinó a la construcción de viviendas, principalmente para la reconstrucción posterior al terremoto; el 23% de los fondos fue destinado a la industria por medio de inversión directa o indirecta en aproximadamente 29 empresas. Por otra parte, Corfo creó empresas industriales. Estas inversiones unidas a la puesta en práctica de políticas proteccionistas permitieron también, que la industria chilena en la época del Frente Popular alcanzara un desarrollo importante: las tasas de crecimiento de la producción industrial se situaron en un 4.5%. Lo implementado generó los frutos esperados, la minería también creció, en especial el cobre (15%) explicado en gran parte por la guerra como se señalara, al aumentar la demanda. Paralelamente aumenta la producción de la gran minería del cobre presentando un retroceso la pequeña y mediana minería. El Estado obtuvo importantes ingresos al aumentar los impuestos al cobre, fijados en un 33% de los beneficios, lo que significó duplicar la tasa y, debido a una norma anterior que establecía la obligación de las compañías del sector de liquidar en el país parte de las divisas⁷⁶ en el Banco Central a una conversión inferior a la de mercado; el Estado consigue activos cuantiosos.

En el plano energético, se elaboran planes que darán origen a la Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA) en 1943. En cuanto a la agricultura, los recursos aportados al sector fueron millonarios, pues se lo estima un sector clave: además del fomento de la actividad productiva, se introduce la tecnificación, y se invierte en ganado y forestación, se apoyan empresas para aumentar las exportaciones como SOFRUCO (de carácter

⁷⁶ Se debían liquidar en el país las divisas equivalentes a los costos de producción.

mixto). Por otro lado se regula el mercado del trigo indirectamente al abrir un poder comprador como mecanismo estabilizador de precios en relación a los cambios de volumen ofertado. En general, en este sector, los esfuerzos no dieron resultado, a tal punto que el crecimiento de la producción agropecuaria per cápita fue negativo; lo que se debió a que la inversión en el sector fue insuficiente dado el nulo interés productivo privado, pues estos estimaban que el gobierno daba señales ambiguas al contrastar los esfuerzos públicos en el sector frente a las medidas que afectaban la rentabilidad.

Este gobierno tendrá una política más activa que el de Alessandri en materia de fijación de precios, particularmente de productos agrícolas, actuando el Comisariato sobre muchos bienes lo que obedecía a la política anti inflacionaria relacionada con el tipo de cambio. Así, en la economía de la época existían precios políticos (precios desfasados de inflación) dado el compromiso existente con los sectores populares ya que el gobierno de Pedro Aguirre Cerda dependía fuertemente de la imagen ante aquellos sectores. Pronto se suscita el problema, originado en la promesa del gobierno de fomentar la sindicalización y obstaculizar el derecho a huelga en el campo, pero los partidos de gobierno –socialista y comunista- fomentan la agitación campesina promoviendo estos derechos, llamando a la reforma agraria y la redistribución de los latifundios. En el agro reinó la desconfianza junto al estancamiento productivo.

Un análisis global de la economía nos muestra un desequilibrio en el desarrollo de los distintos sectores, apareciendo en una posición positiva la industria y la minería y en una negativa el comercio exterior y la agricultura. En síntesis las metas del Frente Popular no se cumplieron, situándose la media de crecimiento del PGB en 2,36% y el per cápita 0% o nulo, dada la similar tasa de crecimiento vegetativo ⁷⁷.

Como se dijo, en contra del mandatario jugó el terremoto y la guerra, dificultando la llegada de materias primas y dificultando el comercio exterior. No se alcanzaron a reflejar los frutos de las inversiones durante su período que además fue un gobierno corto, pues no se verificaron los seis años constitucionales. El modelo implementado se consolidó definitivamente bajo el gobierno de Juan Antonio Ríos, centrándose el desarrollo económico a partir de la industrialización, sector dinámico con un fuerte efecto multiplicador sobre el resto de la economía. Su desarrollo sustituye importaciones y permite la exportación, genera divisas y equilibrio en la balanza de pagos. Es así como los esfuerzos se centrarán directa e indirectamente en la industria.

8.6 La Economía en el Gobierno de Juan Antonio Ríos

La ambigüedad desaparece en el gobierno de Juan Antonio Ríos y nace lo que se ha denominado “modelo desarrollista” o “hacia dentro”. Efecto de la guerra, pues se generan dificultades para importar y carencia de divisas conjuntamente con la concepción doctrinaria de que el Estado debe ser agente activo en el desarrollo económico. Los

⁷⁷ El presidente estaba consciente del fracaso económico, a tal punto que en la última reunión de gabinete habría sostenido: “ayer domingo salí a andar en auto con la Juanita, como es de costumbre, fuimos hasta Conchalí, en el camino encontramos a muchos obreros pobres, borrachos y tristes como antes de que llegara al gobierno. Le hicimos promesas al pueblo y hemos perdido el tiempo en grandes discusiones sin llegar a las soluciones de los problemas”.

objetivos gubernamentales de desarrollo se cumplirán por la vía de centrar las inversiones en la industria y la energía, lo que se verá reflejado en la orientación de la inversión estatal (Corfo); puesto que un 59,5% de los fondos disponibles se destinarán a las áreas señaladas.

Este gobierno concluyó que los obstáculos para el proceso de industrialización eran la energía y la siderurgia, habida cuenta que no se disponía de petróleo. Esta obsesión nacional ve luz hacia 1945 gracias a la acción de Corfo en conjunto con la técnica de Chile y Estados Unidos; se descubre petróleo en Magallanes. En cuanto a la hidroelectricidad las plantas existentes son insuficientes, en otras palabras la oferta era escasa. Corfo crea ENDESA. Respecto de la siderurgia la respuesta original consistió en entregar créditos a Altos Hornos de Corral, pero los problemas tecnológicos eran insalvables, fue así como se crea en 1943 un nuevo establecimiento capaz de abastecer de materias primas a la industria: nace la Compañía de Aceros del Pacífico (CAP) con un 50% de aportes directos de Corfo (se trata de una empresa mixta como muchas otras que se gestan en el período). CAP tendrá entre sus fines, además de los de su giro, la facultad de adquirir y explotar yacimientos de hierro, asimismo construir otras plantas siderúrgicas. En cuanto a la manufactura del cobre destaca la creación de MADECO y MADEMSA. También se construyeron astilleros en Valdivia y se apoyaron las fundiciones metalúrgicas asociadas al cobre. Se crean igualmente fundiciones que abren un poder de compra del mineral. Es en este gobierno que nace la idea y los estudios técnicos de Paipote cuya construcción se aplaza por carencia de maquinaria que es producida por Estados Unidos, país con el que existen problemas diplomáticos derivados de la posición chilena de mantener la neutralidad, posición inaceptable para el gobierno norteamericano dados los acuerdos de la conferencia de La Habana.

Respecto de la agricultura se confecciona un plan que abarcó las áreas típicas, además de intentar revertir “las limitaciones de nuestra ganadería y la escasa producción lechera del país”. Este plan no genera los resultados esperados y se mantiene la tendencia al estancamiento que se presenta estructuralmente desde 1930. Por su parte la inflación se estabiliza en torno al 20% y será una constante de los gobiernos radicales las altas tasas, vinculado a que muchos de los recursos de Corfo tienen su origen en emisiones del Banco Central y a la política salarial de reajustes (sobre la inflación) especialmente en la administración pública en donde estaba parte importante de su clientela electoral. Definitivamente no hubo lucha contra la inflación y se aplicaron como medidas aisladas el control de precios recurriendo frecuentemente al Comisariato de precios y al Comité de Comercio (CONDECOR), a la regulación de las exportaciones e importaciones, es decir, al control de los precios en general.

Se establecen distintos tipos de cambio a bajo nivel para las operaciones asociadas a materias primas, maquinarias, alimentos y, en general elementos considerados de primera necesidad. Es así como se verifica una especie de subsidio indirecto, también asociado a la limitación o prohibición de exportar algunos productos como una forma de impedir la disminución de la oferta, evitando el alza de precios.

El problema estructural de la economía estaba representado por el exceso de gasto público con relación a los ingresos, cuestión que no interesa resolver al gobierno, que lo estima como un costo necesario para la modernización del país. Sin perjuicio de lo

anterior, en 1943 se presenta al Congreso un plan estabilizador que es rechazado, en un principio, por derecha e izquierda para ser aprobado luego de largas negociaciones y con muchas modificaciones.

En cuanto al gasto público, el gobierno pudo hacer realidad una reforma constitucional: el exceso de gasto tenía su origen no sólo en las fuertes sumas destinadas a inversión sino también en las leyes de iniciativa parlamentaria; por esto será de iniciativa exclusiva del Presidente de la República la ley de Presupuesto. Los efectos serán marginales dados los cuantiosos recursos comprometidos previamente.

8.7 Gobierno de Gabriel González Videla

Los gobiernos radicales irrumpen con sendos eslóganes ante la opinión pública: Pedro Aguirre Cerda “Gobernar es Educar”; Juan Antonio Ríos “Algo de la Revolución”; Gabriel González Videla “Hacer de Chile un país Industrial”. Es durante este gobierno que el modelo alcanza precisión y se plantea que la industrialización del país tiene por objeto independizarlo del exterior, tener una economía más autónoma que no dependa de las importaciones, que sustituya importaciones; para transformar al país en un exportador de manufacturas. Se pone énfasis en el acero y la energía, que no constituyen iniciativas originales pero en las que se profundiza el desarrollo, se construyen plantas y se invierte en distribución eléctrica. Posteriormente en 1950 se crea la Empresa Nacional del Petróleo, ENAP, para explotar los yacimientos descubiertos en 1945. Para contar el Estado con el monopolio de la investigación y explotación se invierten fuertes sumas de dinero. Paralelamente se invierte especialmente en la producción de acero que se considera requisito y condición para el desarrollo: se inicia la construcción de Huachipato con la asesoría y crédito de Estados Unidos, surgiendo otras empresas vinculadas.

Otros sectores privilegiados por Corfo fueron la industria abastecedora de grasas animales comestibles, aceite comestible; el sector pesquero, ya que el consumo interno era ínfimo: la captura aumenta hasta triplicarse en el período 1946-1952; la elaboración de azúcar de remolacha se concreta con apoyo externo que culmina con la creación de IANSA, filial Corfo que pretende además, fomentar el desarrollo agrícola.

En la minería disminuye el volumen de inversión y se concreta la planta de Paipote cuyo objetivo es el apoyo a la pequeña y mediana minería.

En el área de los servicios se implementa una red de frigoríficos, en transporte se otorga crédito a LAN Chile, participa en la formación de Transportes Colectivos del Estado y en la agricultura se invierte en mecanización, se aumentan las zonas de regadío, se invierte para obtener aguas de pozos profundos en las zonas áridas y se invierte en cultivos industriales.

En materia de inflación, se mantiene la tendencia de altas tasas, se aprecia una fuerte alza al inicio del gobierno lo que es enfrentado con la receta de los gobiernos radicales: convivir con ella, reajustando los ingresos de los sectores más influyentes, actuando con sentido discriminatorio. El gobierno de Gabriel González Videla por primera vez efectúa un intento serio por estabilizar los precios y se encargará de este plan Jorge Alessandri, Ministro de Hacienda, aplicando este plan con gran éxito desde 1948 ya que

consigue equilibrar el presupuesto, factor gravitante en el problema. En todo caso, al disminuir el gasto fiscal y paralelamente al disminuir las emisiones, los excedentes fiscales se trasladan a los bancos privados y por la vía del crédito pasaron a la economía, justificándose ahora parte de la inflación en el exceso de crédito privado, perdiéndose gran parte del esfuerzo estabilizador.

Hacia fines de 1950 se genera un grave déficit fiscal, para lo que el Ministro de Hacienda planteó el control en precios y salarios, impidiendo todo reajuste de salarios. Esto se consideró inaceptable por la oposición, la izquierda y los sindicatos; se produce una fuerte presión al gobierno y éste pide la renuncia al Ministro Alessandri.

El ritmo de la economía se desacelera: para el período 1945-1949 el PGB promedio es de 2,6% y entre 1949-1950 es de 1,4%. Después de 1950 se recupera, pero no dio los frutos necesarios para impedir el cambio de tendencia en el gobierno. La economía se estancó –salvo la industria- por un factor estructural y otro coyuntural. El coyuntural está representado por la crisis posterior a la guerra al disminuir la demanda de transables claves para nuestra economía (cobre y hierro, principalmente), consecuentemente disminuye el comercio exterior y, no obstante el despegue de la industrialización, el país sigue dependiendo fuertemente de las importaciones, bienes de capital y materias primas. La industria y la economía en general se debilitan por el curso del comercio una vez terminada la guerra. Por su parte el problema estructural está representado por el desequilibrio sectorial ya que la inversión se había centrado en la industria y la energía. Por su turno, se ve afectada la minería, la agricultura y el comercio exterior, así no hay industrialización sin exportaciones y sin comercio exterior: el eje de la economía se daña. El cuadro se ve agravado por la política de altos aranceles, el manejo de la política cambiaria y los incentivos crediticios; y todo sumado, redundó en una producción industrial poco competitiva.

La economía resiente el abandono que experimentaron los otros sectores, que implicó un franco estancamiento de los mismos. La agricultura, muy especialmente, presentó magros índices que fueron explicados por las autoridades de gobierno sosteniendo que se habían adoptado medidas favorables y que fueron otras las razones del estancamiento, principalmente las políticas de los gobiernos anteriores a los radicales, y la posición de los empresarios agrícolas. Se ha expuesto que tal desempeño debe explicarse en medidas del gobierno tendientes a mejorar la alimentación de la población que, relativamente, contó con más recursos aumentando la demanda, la que no pudo ser satisfecha ya que las acciones de largo plazo no se ejecutaron, particularmente, el aumento de las áreas de cultivo que estaban, en cuanto a su número, fijas desde 1930.

A partir de los años 50 del siglo pasado se produce un cambio coyuntural: la producción industrial aumenta en un 50%, debido a la entrada en operación de Huachipato, que estimula a todo el sector manufacturero, y debido también a la situación internacional: la guerra de Corea que produjo un aumento en el precio del cobre. Estos factores explican la prosperidad de 1950 a 1953.

En una primera etapa, durante los años 40, las restricciones de balanza de pagos se pudieron resolver más expeditamente gracias a que fue relativamente fácil restringir las importaciones de determinados bienes, pero, una vez restringidos, en una segunda etapa

fue difícil aumentar las cuotas de restricción dadas las necesidades de bienes de capital, particularmente si se quería transitar desde una economía productora de bienes de consumo a una productora de bienes intermedios.

El gobierno de Gabriel González Videla culminó su gestión con una imagen negativa, de corrupción y en medio de un desencanto generalizado respecto de los radicales en el poder. Sin perjuicio de ello, estas gestiones significaron cambios en la distribución de la renta nacional, conforme a estudios de la Cepal. El panorama económico es negativo, no obstante la excepcional coyuntura del lapso 1950-1953, lo que explicará el éxito de Carlos Ibáñez para llegar al poder en términos insólitos, dada la imagen de dictador con la que se quedó tras abandonar el poder en 1931 y sin respaldo de ningún partido político: la campaña de 1952 se centró en la denuncia de la corrupción.

9. La Economía en el Gobierno de Carlos Ibáñez del Campo

El promedio del PGB (crecimiento) de los años 1953-1954 fue de 5,7%. El cese de la guerra de Corea, y con ello sus efectos positivos sobre nuestra economía, explica el magro desempeño del período 1955-1958: la tasa de crecimiento será de 0,9% en promedio, lo que medido en promedio per cápita desciende a -1,6 anual. La explicación, tal como se enunciara, radica en el crecimiento dispar de los distintos sectores y el estancamiento que se verifica a partir de 1955. La explicación a su vez está en las políticas económicas aplicadas por el gobierno de Ibáñez, de corte populista. El prestigio que había reconquistado lo pierde rápidamente y su imagen se deteriora arrastrando a su gobierno. El programa no se cumple, acentuándose la corrupción, a lo que se deben sumar los movimientos militares que pretendieron influir en la vida pública, a pesar de que en una primera etapa mantuvieron las formas democráticas sin intenciones absolutistas, aparentemente.

Los efectos del populismo como intento de mantener la adhesión de los sectores más modestos, otorgando reajustes de sueldos indiscriminadamente, subyacen como política que generó problemas inflacionarios, a lo que se debe sumar la expansión de la oferta monetaria sin control y la política crediticia poco confiable.

Al inicio de su gobierno, para favorecer la inversión, Ibáñez disminuye la tasa de interés ayudando a aumentar el circulante y el gasto en la economía. Dadas las altas tasas de inflación se tornó atractivo endeudarse, generando un ciclo de expansión de la masa monetaria. La inflación en 1952 fue de 21,6%, en 1953 de 26,2%. En 1954 de 56% y en 1955 de 77%. Jamás en el país se habían registrado tales niveles de inflación. Esta espiral inflacionaria se alimenta del aumento del circulante, emisiones para pagar sueldos de la administración pública, para financiar el déficit presupuestario y aumento del crédito. Se debe hacer presente que con el fin de la guerra de Corea las exportaciones decrecen rápidamente y los ingresos fiscales siguen igual tendencia y ritmo. Al poco tiempo se opta por un plan estabilizador que es llevado adelante por Felipe Herrera en Julio de 1953, el

que pretende uniformar el caótico sistema de cambios⁷⁸ que se verifica en un escenario en que no existe libre acceso al mercado, además de las cuotas fijadas; se propone eliminar la discriminación que implica el cambio forzado a precio fijo de las divisas, eliminando los privilegios a las importaciones de determinados productos. En definitiva, la eliminación de excepciones al comercio exterior implicaría un aumento de los precios que serían compensados con subsidio familiar y aumento de salarios y sueldos. Para aumentar los ingresos del Fisco se propuso aumento de impuestos. La puesta en marcha de estas políticas fue incierta y, a fines de 1953 se produce un cambio de gabinete del que sale Herrera.

El año 1954 asume en el Ministerio de Hacienda Guillermo del Pedregal, “papelero” que estima que el aumento del circulante incrementa la demanda y trae como consecuencia un aumento de la producción. Frente a la presión por reajustes se recurre al expediente de las emisiones; así, el circulante se incrementa fuertemente. La descoordinación del gobierno impulsa otro plan estabilizador de la mano de Jorge Prat Echaurren, personaje con buena imagen pública quien puso en funcionamiento el Banco Del Estado en 1953, siendo uno de sus objetivos la reactivación del crédito, cuestión que no se cumple. Este conservador, portaliano, plantea que la inflación es producto del exceso de demanda de los distintos grupos sociales en su esfuerzo por aumentar su participación en la renta nacional; así el remedio pasa por poner atajo a esas presiones controlando los reajustes de sueldos y salarios con un costo compartido por trabajadores y capitalistas. Intentó limitar el crédito bancario. El proyecto de ley se presenta a fines de 1954 e implica una modificación de la política económica que apareja control de reajuste y de huelgas, fijación de salario mínimo, aumento de impuesto a bienes suntuarios o de lujo; a las herencias; limitación en la percepción de dividendos, salvo en la compra de bonos CORFO, etc. Se estima que la propuesta era correcta pero las circunstancias políticas malas, ya que desde fines de 1954 y hasta principios de 1955 el gobierno pugna con el Congreso por el deterioro del orden público. El gobierno establece el estado de sitio para controlar las huelgas, sin aprobación del legislativo; todo lo cual impidió poner en marcha el programa. Al restablecerse las sesiones del Congreso se levanta el estado de sitio y se rechaza el planteamiento económico. Paralelamente renuncia Prat, y la inflación a la sazón está desatada en un contexto social complicado, unido al desabastecimiento, las dificultades en el comercio exterior y otras complicaciones. El gobierno decide impulsar definitivamente la estabilización, pero para ello necesita apoyo político, el que es brindado por la derecha. Este nuevo programa es impuesto por una comisión externa: una misión extranjera de carácter técnico que generó el ambiente para que la derecha se decidiera a apoyar el nuevo programa. Esta comisión, a mediados de 1955, desempeña un papel económico importante y también uno político, ya que se genera un cambio en la base de sustentación política del gobierno y en su orientación política, con el apoyo de la derecha, con una imagen progresista y cercana a sectores populares, y ahora también tradicionales.

La misión tenía experiencia internacional en políticas de estabilización y por ende de antemano se estaba en conocimiento del tipo de políticas que implicarían un cambio

⁷⁸ A esa fecha existen en nuestra economía ocho tipos de cambio diferentes, tres del denominado mercado de corredores y cinco del denominado mercado bancario.

sustancial en materia económica y en el carácter que se imprimió en la economía a partir de 1938. Esta comisión estaba respaldada por los éxitos obtenidos en Perú y por los contactos con el gobierno de Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que de paso otorga ayuda económica al gobierno por 75 millones de dólares para poner en marcha el proceso estabilizador. Sin perjuicio de este respaldo público efectuado por la derecha con ocasión de la misión, lo cierto es que Ibáñez no contó con ese mismo respaldo ni de liberales ni de conservadores que jamás formaron parte de su gobierno pero que sí lo respaldaban en el Congreso.

Resulta extraño que paralelamente, los distintos sectores de la sociedad, laborales, académicos etc. estimaran que la política económica debía ser desarrollista con una fuerte intervención estatal con la finalidad de progresar a un socialismo de Estado o de avanzada, con políticas económicas de corte socialista. Así las cosas, la recepción de la misión no fue de las mejores, pues se consideraba que sus propuestas atentaban contra los intereses de la mayoría. Así, sólo son favorables a la comisión las posturas de los partidos cercanos a Ibáñez: el Liberal y el Conservador.

La propuesta de la comisión es monetarista frente a la inflación; es decir, se recomendaba controlar la masa monetaria, evitando su incremento por el expediente de controlar los reajustes, los que en caso de verificarse, debían ser inferiores a la inflación del año precedente. Se suprimirían los subsidios a los artículos de primera necesidad, se eliminarían las políticas de controles de precios, se devaluaría el peso como una forma de acercar el dólar a su valor real y, en el largo plazo, se liberalizaría el mercado cambiario y para llegar a un tipo de cambio diferenciado en un tipo de cambio asociado bancario y uno de comercio internacional, de corredores, turista y de movimientos de capital. Se proponía también restringir el gasto fiscal, controlar el crédito y, en cuanto al comercio exterior, liberalizarlo. De estas políticas sólo algunas se llevaron a la práctica: se introduce la modificación a dos tipos de cambio (uniformidad), se devalúa en un 65% a fines de 1955 y un 63% entre 1956 y 1958. Mediante una ley, el Congreso congela los salarios. Se restringe el gasto público y se limita el crédito. En cuanto a los resultados, estos fueron relativamente exitosos: en 1956, primer año de aplicación de las medidas, la inflación se reduce a un 33%, en 1957 a 20% y en 1958 (año de término del gobierno) se estabiliza en 38%.

Este aumento se debió al estallido social general y muy acentuado en Santiago Oriente debido al alza en los pasajes de la locomoción colectiva, que se transforma en violencia incontrolable. Este escenario se verifica en una época de nuevas corrientes migratorias. Después de tres días de agitación, el gobierno solicita apoyo militar tornándose muy difícil mantener las medidas adoptadas por cuanto muchas de ellas implicaban disminuir el poder adquisitivo de la población. En definitiva, se trata de políticas recesivas, razón por la cual son abandonadas en 1958, y el recrudecimiento inflacionario fue la consecuencia. Se abandonaron también por el cambio de conducción en el país. El gobierno termina con apoyo de la centro izquierda, incorporando a sectores cristianos al gabinete. Esto coincide con las elecciones presidenciales de 1958 en que el presidente estima que puede resultar victorioso. Su contendor en las elecciones será Jorge Alessandri y dado su peso y proyecciones, Ibáñez presenta un proyecto para restablecer a la legalidad al Partido Comunista y presionar por una nueva ley electoral

con un voto fiscal u oficial, que marcaría el fin del cohecho, aunque el objetivo era asegurar su triunfo ya que se acusaba a la derecha de “comprar” votos. En el plano económico y de cara a las elecciones rebrota la inflación y se produce la paralización completa del sector productivo. En 1958 el crecimiento exhibe un magro 1%.

10. Política Económica del Gobierno de Jorge Alessandri

La elección de Alessandri es una continuación del fenómeno político que había significado la elección presidencial de Carlos Ibáñez: una postura crítica a los partidos políticos⁷⁹ confirman las dudas cuando Alessandri al asumir no constituye un gabinete político sino tecnócrata: sus ministros son hombres de derecho, empresarios, pero independientes de los partidos. A pesar de ello, liberales y conservadores apoyan en el Congreso a este gabinete.

El gobierno intenta retomar algunas de las propuestas liberalizadoras de la comisión, pero debe enfrentar la general paralización de la actividad productiva y el rebrote inflacionario. Estos serán los principales objetivos y es por eso que se realizan fuertes inversiones del sector público y se pretende la iniciativa privada en la generación de empleos. El Estado aporta recursos y la empresa privada realiza los proyectos. El gasto público se centra en obras públicas y vivienda. Para no generar simple emisión se contratan créditos externos rompiendo la tendencia de los gobiernos radicales en este sentido; la idea era recuperar el aparato productivo, exportar y obtener divisas e ingresos fiscales para, en una segunda etapa, prescindir de créditos externos. Se estimaba que el mejoramiento de las importaciones estabilizaría los precios internos, por ende la liberalización del comercio era vital.

Respecto del control inflacionario, el gobierno se aleja de las recomendaciones de la comisión, y si bien es cierto se había solucionado el problema del cambio múltiple devaluando, la idea era un cambio libre fluctuante. Pero Alessandri se compromete con un sistema de cambio fijo que pronto se transformará en icono del éxito de su política económica. Por esta vía se logra el control inflacionario y, al no haber alza del dólar el valor relativo de las importaciones se mantiene constante, reduciéndose la presión inflacionaria y equilibrándose los precios internos. Respecto del déficit fiscal, y para evitar el financiamiento del Banco Central, se establecen controles sobre sueldos y salarios: se otorgó un reajuste disponiéndose que luego se debía estar a la productividad como elemento condicionante de futuros reajustes. En materia tributaria se opta por la reorganización de los impuestos y el control sobre la evasión, ambos elementos encaminados a obtener una mayor recaudación. Respecto del comercio exterior, para importar se requería realizar un depósito previo, lo que no cambia, pero se permite se efectúe en dólares (o bonos dólares de Tesorería). Al devaluar el gobierno, los tenedores

⁷⁹ Los partidos políticos de derecha tuvieron dudas en apoyar a Alessandri dado que no tenían compromiso definido, a tal punto que los liberales apoyaron a Frei.

de bonos dólares de Tesorería fueron muy beneficiados con tasas de 4 a 6% anual, puesto que la idea del gobierno era hacer atractivo importar.

En los años 1959 y 1960 se operó una recuperación de la producción, el PGB creció a niveles de un 5% anual y la cesantía disminuye de 9 a 7%. En cuanto a la inflación, esta cede y hacia 1960 se ubica en un rango de 3%. Todos estos logros ciertamente pueden calificarse de exitosos, pero hay aspectos negativos: las exportaciones no aumentan sustancialmente y el Fisco continuó endeudándose para equilibrar la balanza de pagos como forma de financiamiento del gasto público, aparejado lo anterior de un explosivo aumento en las importaciones. Prontamente este desequilibrio generó problemas por la pérdida de divisas y, dado el cambio fijo y la inflación, se produjo una depreciación del valor real del dólar. En otros términos, la moneda chilena estaba sobrevaluada. Todo lo anterior afectó seriamente la balanza de pagos y comercial. Así las cosas, mantener el sistema de cambio fijo se tornó imposible y se repite el fracaso al igual que en 1898: se produce una fuerte pérdida de divisas. En diciembre de 1961 el gobierno suspende las operaciones de cambio generando un fuerte impacto en la población ya que este icono de la economía, el cambio fijo, sinónimo de éxito, se derrumbaba. El gobierno se vio obligado a devaluar un 40% afectando el dólar de corredores, es decir, del comercio exterior (el bancario no experimenta variación). Aún así el gobierno continúa con problemas de balanza de pagos dada la escasez de divisas lo que empujó a la devaluación del cambio bancario en un 33% en octubre de 1962. La modificación de la política cambiaria sintetiza el fracaso económico del gobierno que a su vez y paralelamente enfrenta problemas políticos. A este escenario se le debe sumar el terremoto de 1960 y el hecho de que el aumento de las obligaciones de gasto fiscal no contempla aumento de impuestos por lo que se debió reorientar el gasto y ya hacia 1963 este cae bruscamente dado el enorme déficit fiscal. El año 1961 hubo elecciones parlamentarias y la derecha pierde el tercio que controlaba en el Congreso y se encuentra “en manos de la oposición”; en lo sucesivo, el gobierno no podrá actuar por medio del veto (1/3 más uno). Para seguir gobernando entró en contacto con radicales que habían apoyado la mayoría de los proyectos del gobierno. Consiguen ese apoyo bajo condición de abandonar la composición tecnócrata del gabinete reemplazándolo por uno político, y asumir además las propuestas radicales en el seno del Ejecutivo.

Este fue el mecanismo por el que se obtiene mayoría absoluta en el Congreso, pero a un alto costo, particularmente representado por el populismo radical y ciertas reformas denominadas estructurales, conforme la teoría económica en boga, como forma de abandonar el subdesarrollo. Algunos de estos cambios estructurales decían relación con el cambio de la tenencia de la tierra: son los radicales los que ponen énfasis en la Reforma Agraria, dado el ambiente internacional propicio. Para Estados Unidos Cuba y su revolución representaba un problema grave, y temiendo Kennedy que la revolución se extienda al resto de América Latina. Es por ello que lanza el “Programa de la Alianza para el Progreso” y en la Reunión de Montevideo se lanzan las propuestas con miras a las mentadas reformas para de esa forma evitar presiones sociales y, todo ello claro está, con el financiamiento norteamericano. Por su parte, para los radicales no sólo se trataba de un problema económico y social sino que además estaba el atractivo apoyo financiero.

En Estados Unidos los sectores de “avanzada” del Partido Demócrata piensan que el

latifundio era el causante de las grandes injusticias de esta parte del continente, razón por la cual están por la redistribución de la tierra entre los campesinos. Al llegar los radicales al gobierno se aprueba un programa decenal de desarrollo con un fuerte sesgo estatista que será financiado por la “Alianza para el Progreso”⁸⁰.

Paralelamente se sostiene que no sólo la industria estaba limitada por el desarrollo agrario sino que también la inflación la que no se podía combatir con recetas monetarias, estimándose que la inflación crónica se debía al tipo de tenencia de la tierra, donde el aumento de los precios de los productos agrícolas estaría en el origen de la espiral inflacionaria ya que la producción agrícola era insuficiente para satisfacer la demanda. La solución al problema estaba en un aumento de la producción, lo que se hacía imposible con la estructura de latifundio, consistente en empresas poco innovadoras, sin criterios económicos, donde la tenencia de la tierra se vincula al prestigio social más que a una actividad productiva. Se asociaba latifundio con ineficiencia, por lo que se pensaba que con la entrega de la tierra a los campesinos se produciría un cambio sustancial; aumentaría la producción y por ende la oferta, estabilizando los precios.

Se sostuvo en aquella época que la producción industrial había crecido hasta el gobierno de Juan Antonio Ríos y principios del de Gabriel González Videla para estancarse en lo sucesivo. Los “estructuralistas” sostuvieron que no se debió al programa de desarrollo sino a los efectos del sector agrario, ya que la industria para expandirse necesitaba de mercado y el interno era pequeño y de escaso poder de compra por parte de la población, principalmente rural. Así en el panorama de la época existía un convencimiento general de que las cosas eran tal cual se señalara y la revolución era la única forma de revertir el orden de cosas, particularmente por medio de la reforma agraria al punto que los partidos de derecha aceptaron que la idea era conveniente si era implementada técnicamente. La SNA no rechazaba la idea y estaba dispuesta a considerar la propuesta. En mayo de 1962 se presenta el proyecto de reforma agraria con la oposición de la Democracia Cristiana, el partido Democrático Nacional, el partido Comunista y el Socialista. Estos últimos vieron principalmente en el tema una “moda”, un “maquillaje” para el mundo rural, para que las cosas siguieran igual. Se debe recordar que la Falange hasta 1953 tenía baja votación y su peso político era nulo, aunque rápidamente esta situación se revierte y en diez años supera a los partidos de derecha gracias a su orientación hacia el sector rural⁸¹. La Falange estimaba que la reforma de Alessandri era superficial pero dado a que el gobierno tenía apoyo del Partido Liberal, Radical y Conservador, el proyecto de Reforma Agraria se transformó en la Ley número 15.020 en Noviembre de 1962. Esta ley daba facultades al ejecutivo para regular

⁸⁰ En términos doctrinarios, el que un gobierno de derecha apoyara la reforma agraria, se debió en primer término a la reacción de Estados Unidos frente a la Revolución Cubana, en segundo lugar, a la idea que la solución histórica al problema del desarrollo rural era tal reforma y, finalmente al respaldo de la CEPAL que aportaba la “fundamentación teórica”, expresando que el subdesarrollo de América Latina sólo se podía superar por medio de “reformas estructurales” ya que el proceso de industrialización forzado no tenía sentido sin cambios radicales, lo que es asumido por el mundo político. Las propuestas de la CEPAL van en la misma línea que las de la Alianza para el Progreso, la Iglesia y los distintos sectores nacionales; por lo que cada vez son menos los que se niegan a dicha idea.

⁸¹ Ejemplo de esto es que la primera huelga campesina de 1953 es promovida por dirigentes falangistas y la Iglesia.

materias gracias a un DFL. Se entendía que la ley tenía objetivos sociales y económicos, y ayudaría a dar acceso a la propiedad, procuraba, además, mejorar los niveles de vida, aumentar la producción agrícola y al mejoramiento de la técnica. Se debe establecer que el énfasis estaba en lo social.

Para hacer efectiva esta Ley de Reforma Agraria, se requirió de otra, de una reforma Constitucional que fue muy debatida principalmente a través de la editorial del diario “El Mercurio”. La modificación era al artículo 10 n° 10 de la Constitución referido al Derecho de Propiedad ya que el proyecto agrario planteaba la expropiación siempre y cuando los predios estuvieran mal explotados o abandonados y la Constitución no contemplaba estas causales de expropiación, refiriéndose únicamente a la utilidad pública, que a su vez, requería ley, debiendo pagarse el valor justo y real de la propiedad. El proyecto que establecía el abandono y la mala explotación establecía que el 20% se pagara al contado y el resto era pagadero en un plazo no superior a los 15 años, monto que se reajustaría por el período correspondiente.

La Constitución se reforma en 1963, y con ambos proyectos se da inicio material al proceso de reforma agraria. Paralelamente se pone en evidencia que al gobierno, más que impulsar o aplicar la reforma, le interesa el apoyo económico de Estados Unidos, ya que no se expropió ningún fundo y, en lugar de eso se adquirieron tierras con acuerdo de sus propietarios. A éstas se agregaron algunas tierras fiscales, las que fueron parceladas. La Iglesia participa de este proceso y parcela tierras del Arzobispado, las que fueron entregadas a los campesinos.

Siendo realistas, se debe indicar que el número de tierras parceladas fue mínimo, a tal punto que los partidos opositores señalaron despectivamente que se trata de una “reforma agraria de macetero”. En síntesis, no puede decirse que la reforma se inició con el gobierno de Alessandri, y debe datarse su comienzo bajo el gobierno de Eduardo Frei Montalva, en cuyo mandato se realizaron numerosas expropiaciones. Un tanto alejado del proyecto, el gobierno de Eduardo Frei Montalva plantea que al fin de su mandato se crearían 100.000 nuevos propietarios pero a poco andar se repara que ello es imposible, por lo que la solución estaba en modificar la ley de reforma agraria, modificación que es aprobada.

Retrospectivamente se debe hacer presente que desde el gobierno de Pedro Aguirre Cerda se expande el aparato público y con ello los sectores medios que, en cuanto a su tendencia política, son principalmente radicales y socialistas y que luego –en todos los gobiernos radicales- presionan por aumentos salariales. Por otra parte desde 1940 se nota una fuerte presencia de Estados Unidos en la realidad nacional. En lo estrictamente económico el país crece siendo un motor importante la CORFO, aunque las políticas de sustitución de importaciones no son suficientes, ya que no existió política de costos ni mercado suficiente para esa producción de bienes durables que implicaba mayor inversión, valor agregado y mejores retornos. Se especula que el cambio requerido no se materializó porque el empresariado no logró ponerse a la cabeza de la innovación, impedido por factores sociales. Por otro lado, las empresas surgidas al amparo del Estado reciben créditos públicos pero son afines a los partidos de derecha por lo que se verifica una dependencia política y económica diferente. El 70% de las grandes empresas concentraba el capital (son mixtas) o son receptoras de capital directo lo que arroja una

excesiva dependencia del Estado y falta de estímulo a las PYMES ⁸² . Otro factor, que jugó en contra de reformas estructurales en la economía que garantizaran un crecimiento sostenido en el tiempo; fue la migración extranjera: reducida y muy cerrada.

Son años en que la dependencia económica del Estado es prácticamente absoluta. Se ha señalado que estos sectores que nacen al alero del Estado, sin iniciativa y protegidos con medidas arancelarias, como base para generar las transformaciones económicas que el país requería; era ingenuo pensar que se convertirían en una “clase” generadora del cambio demandado, en un escenario económico mundial con repercusiones negativas para el país y sin perjuicio de la presión internacional derivada de mantener la neutralidad frente a la guerra lo que incluso llegó a generar un conflicto diplomático con Estados Unidos.

11. Gobierno Demócrata Cristiano

El programa de la Democracia Cristiana del año 1964 trata de abordar todos los aspectos de la vida nacional con una visión totalizadora. En el campo económico, se parte de la base de una crisis total que afecta a los distintos sectores productivos, alta inflación, un bajo nivel de producción y mala distribución de la renta, entre otros. El control inflacionario se lograría en 3 o 4 años por la vía del control de precios y del crédito, bajo la premisa de que el aumento de la masa monetaria no podría ser superior a la producción y los reajustes de remuneración no serían superiores a la inflación pasada. Para aumentar la producción el elemento central será la política referente al cobre ya que en la campaña electoral se habló de aumentar la producción y de un programa de chilenización, ampliando la presencia del Estado en la materia. También se pretendía aumentar la producción agraria “creando” 100.000 nuevos propietarios, principalmente por el expediente de la Reforma Agraria; aumentando los salarios agrícolas, contribuyendo a mejorar los precios del sector y, en general, generar una nueva política agraria que ayudara a mejorar la rentabilidad del sector. Se preveía asimismo un aumento de la intervención Estatal.

Respecto de la redistribución de la renta nacional, se pretendía una reforma tributaria que abordara la creación de nuevos impuestos y muy especialmente el aumento de los impuestos directos. Además, se pretendía la nivelación de los salarios más bajos, especialmente los agrícolas, la eliminación de las desigualdades en materia de asignación familiar ⁸³ , y la construcción de viviendas sociales en un plan que contemplaba la edificación de 360.000 nuevas viviendas con equipamiento comunitario. Por otro lado, se planteó la reforma educacional con un aumento de la escolaridad, paralelamente a la construcción de establecimientos educacionales. Finalmente, se

⁸² Pequeñas y medianas empresas.

⁸³ Se debe recordar que por muchos años para distintos efectos y muy especialmente para la legislación social, se diferenciaba a obreros de empleados, siendo los beneficios de estos últimos superiores a los de aquellos.

pretendía incrementar la participación ciudadana.

El programa era ambicioso y el eje social del mismo estaba dado por la existencia de vastos sectores rurales marginales que debían ser integrados a la vida nacional en diferentes ámbitos y también en lo político, para lo cual se proponía rebajar la edad de adquisición de la ciudadanía de 21 a 18 años, el aumento de la participación sindical particularmente en el mundo rural, y posibilitar que los trabajadores participaran de las utilidades y de la gestión de las empresas y/o la propiedad.

El programa de profundos cambios, que se explota ante la opinión pública, se sostiene que es intransable frente al eventual apoyo de Alessandri (derecha), ante el temor de ésta de un triunfo de Salvador Allende. Finalmente, de caras a las elecciones, la Democracia Cristiana es apoyada por la derecha sin poner condiciones y sin coincidencia ideológica.

El voto de la derecha fue importante en las elecciones de 1964 y le dieron la mayoría a Eduardo Frei Montalva. Por otro lado, pese a que en el Congreso la DC era minoría, no buscaron alianzas de ninguna naturaleza ya que a su favor jugaba el poco tiempo que restaba para las elecciones generales de 1965. Asume Frei en noviembre de 1964. El gobierno en mayo de 1965 realiza una campaña activa para triunfar en las elecciones parlamentarias y frente al proceso electoral y en cumplimiento del programa, se reajustan sueldos y salarios, sobre todo de campesinos, y se envían distintos proyectos de ley en que se destacan, los de materias tributarias, votaciones populares, cobre, nacionalización de la Compañía de Teléfonos y Chilectra, creación de Entel y el del inicio del proceso de reforma educacional.

En las elecciones de 1965 obtienen un éxito rotundo logrando la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados (82 de 150 escaños), caso inédito en la historia del país, pues se trata de un partido y no un conglomerado. En el Senado la DC quedó en minoría, dado que no se renovó la totalidad de los miembros. Para la derecha, estas elecciones fueron un desastre político, pues obtuvieron menos de un 10% de la votación, razón por la cual se disuelven el Partido Conservador y el Liberal, y se crea en 1966 el Partido Nacional, de carácter más bien instrumental no doctrinario, que en lo sucesivo gozará de éxito. Tras el triunfo del gobierno, en el Congreso se reafirma la posición de no transar y de imponer sus condiciones (programa) sin ser partícipe de acuerdos políticos. El comportamiento económico va de la mano del programa y se presenta exitoso: las propuestas cumplidas, el PGB crece a tasas históricamente altas y la inflación desciende: estos logros económicos se deben al aumento del gasto público, que se orienta a la minería del cobre y a nuevas áreas, como la petroquímica, la celulosa, la vivienda, las obras públicas, la educación y la reforma agraria. Los recursos se obtienen de nuevos impuestos, del aumento del impuesto a la renta, la creación de un impuesto patrimonial, la retención de bienes raíces y el endeudamiento interno y externo, a lo que se debe sumar la positiva evolución del precio del cobre. Por su parte, la coyuntura internacional ayuda al precio del metal y a la economía en general.

Paralelamente se intenta implementar los planes de la reforma agraria. Se envía un nuevo proyecto de ley conjuntamente con una reforma Constitucional, pero el debate se complica por lo que se debió poner en práctica la reforma bajo el marco legal existente, es decir, la ley 15.020 que viene del gobierno de Alessandri y de la que no se había

hecho uso. Es con esta ley que se reinicia el proceso de expropiación, que alcanza a 220 predios al 30 de noviembre de 1966, equivalentes a unas 600.000 hectáreas. A Mayo de 1967 se habían intervenido un total de 401 fundos por unas 1.000.000 hectáreas. Estas tierras no fueron parceladas y entregadas individualmente, sino que se crea la figura de los “asentamientos” como una especial forma de explotarlos, de carácter transitorio, cuya finalidad era la capacitación de los campesinos. Se trataba de una especie de sociedad agrícola formada por campesinos en los fundos expropiados para autogestionarse en la administración con la asesoría de determinados órganos creados en razón de la reforma: la CORA (Corporación de la Reforma Agraria) y el INDAP (Instituto de Desarrollo Agropecuario). La duración de los asentamientos es de 3 años, prorrogables en dos años, al término de los cuales debía entregarse la tierra a los capacitados campesinos. En otras palabras en este trance el verdadero dueño de los predios era la Cora, es decir, el Estado. Entre 1965 y 1970 se formaron más de 900 asentamientos por una superficie de unas 3.000.000 de hectáreas, y que involucraron a más de 30.000 familias.

El proceso de reforma en comento, hasta 1966 e incluso 1967 fue rápido e involucró extensos terrenos, pero para el gobierno los resultados eran insatisfactorios, se veía distante el objetivo final y desde la Cora e Indap se acusaba las limitaciones de la ley.

Pese al éxito del inicio del proceso y de la economía en general, las críticas aparecen y apuntan a que el ahorro del sector privado ha disminuido sustancialmente. La inversión privada había aumentado en forma marginal, es decir, el aumento de la demanda no había estimulado la oferta como se había previsto. Es efectivo que hubo un aumento de la producción que se atribuye a la capacidad ociosa y también a la inversión fiscal, lo que hace aumentar el gasto público. Esta situación no se pudo mantener en el tiempo, como tampoco el precio favorable del cobre; y ya hacia 1967 se debe restringir el gasto y, al no existir aumentos de inversión productiva, se contrae la actividad y la economía virtualmente se estanca, lográndose solo un +1,7% de incremento. El gasto se transformó, dado su exceso, en desequilibrio fiscal.

En el orden político, al interior de la DC se presentan dos tendencias. Una de énfasis social y otra de corte económica. Pese al freno del desarrollo económico, se opta por mantener las propuestas con énfasis sociales.

En Julio de 1967 hace su estreno la nueva Ley de Reforma Agraria y Constitucional en su artículo 10 N° 10 que previamente ya había sido modificado. Se insiste en el tema dado los exigentes objetivos trazados, que se veían lejanos dados los costos involucrados que hacían lento el proceso (el pago de un porcentaje del valor al contado, costos de asentamiento y del aparato burocrático). Esta nueva ley tiene por objeto la disminución del gasto del Estado por lo que fija en 10% lo que se debía pagar al contado, y el saldo sería pagadero en 30 años sin reajuste. Son legalizados los asentamientos, y a las causales de abandono y mala explotación se le agrega la de incumplimiento de leyes sociales, todo en la medida que la superficie del fundo a expropiar fuere superior a 6 hás. Luego será la ley Aylwin la que contribuirá a acelerar el proceso, por medio de la toma de posesión inmediata, previa consignación en Tesorería comunal respectiva de la suma que debía pagarse al contado aunque no existiera avalúo, bastando sólo que la Cora fijara el valor del predio. Permitía la ley también la expropiación de fundos subdivididos después de 1965, presumiéndose que dicha subdivisión era un intento de eludir la ley, es

decir, la expropiación. Así, toda subdivisión posterior a esa fecha era nula y se autorizaba a funcionarios de la Cora para solicitar el auxilio de la fuerza pública en la toma de posesión de los predios. Así, el camino fue allanado para las expropiaciones masivas. Hacia 1970, año que marca el término del gobierno de Frei, se habían expropiado unas 3.000.000 de hás., constituido 1.000 asentamientos y Cora entregado 5.668 títulos de dominio para unas 36.800 familias. Se trataba de propiedades colectivas ya que al parecer se impuso la visión de desarrollo no capitalista como forma alternativa al socialismo marxista y al capitalismo clásico; se desconfiaba de la propiedad individual.

El proceso de reforma agraria no contribuyó a aumentar el crecimiento de la producción de este subsector de la economía, en un ambiente de efervescencia social permanente, estimulada por Cora e Indap que tratan de “organizar a los campesinos”, sindicalizándolos. Jurídicamente, los títulos originales de los predios estaban desprotegidos y en la práctica bastó para la expropiación que el predio contara con una superficie superior a 80 hectáreas, pues siempre se estimaba que se podía producir más y por ende estaba mal explotado.

En el resto del quehacer económico, la chilenización del cobre se llevó a cabo por medio de un proyecto presentado al Congreso que contenía los acuerdos del gobierno con las empresas mineras, transformando al Estado de Chile en socio mayoritario, con el 51% de las acciones. El proyecto se transformó en ley en 1966 y cristalizó otros acuerdos, entre, ellos: el aumento de la inversión para aumentar la producción, por un monto de 220 millones de dólares que se financiarían con aportes de Codelco, créditos, y las mismas empresas, que las imputan o compensan con el pago que debía hacer el Estado de Chile (indemnización). Se estableció que la administración quedaba en manos de empresas mineras. Fue un acuerdo económico muy beneficioso para las compañías y si bien el Estado chileno pagó un sobreprecio, paulatinamente aumentó sus ingresos por concepto de exportaciones de cobre.

Como consecuencia de estos acuerdos del cobre y de los créditos externos, la balanza de pagos se ve favorecida y el Fisco pudo contar con recursos para invertir, aunque ello no se tradujo en aumento de la producción y del PGB. El año 1968 y 1969 el producto crece 2,6% y se puede decir que el resultado económico al final de los seis años de gobierno fue negativo, pues el promedio de crecimiento económico fue inferior al del gobierno de Alessandri. Respecto de la inflación, durante los primeros años su manejo fue positivo, pero luego entre 1968 y 1970 se produce un alza, al punto de descontrolarse, por exceso de gasto público y el reajuste de remuneraciones superior a la inflación, principalmente. Los problemas económicos se inician en 1967 y coinciden con las movilizaciones sociales fruto del descontento reinante, lo que políticamente significó un fortalecimiento de la derecha (Partido Nacional) y benefició a la izquierda. En las elecciones de regidores de 1967 y de parlamentarios en 1969, la DC experimenta un fuerte retroceso.

Al interior del partido de gobierno se verifica un conflicto y se aprecian claramente tres tendencias: la oficialista, la de los “rebeldes” y la de los “terceristas”, con visiones doctrinarias y económicas diferentes. A esa época el control del partido corre por cuenta de los rebeldes. En marzo de 1969 se genera en el sur del país un problema con la expropiación de unos terrenos, interviniendo la fuerza pública, y mueren ocho personas:

las críticas arrecian respecto del recién nombrado ministro del interior, Edmundo Pérez Zujovic, y la juventud del partido pide su renuncia. En el *impasse* se impone Frei y la DC sufre un desmembramiento, que da origen al MAPU, de ideología marxista.

12. Gobierno de la Unidad Popular

Salvador Allende, al igual que la DC había sostenido que Chile era un país en crisis y, lógicamente, la solución para el estadista era el sistema socialista, de acuerdo a una propuesta novedosa y que internacionalmente se conoció como “la vía chilena hacia el socialismo” que postulaba la instauración de este régimen manteniendo el respeto a las libertades individuales por la vía electoral, a diferencia de lo sucedido, por ejemplo, en Cuba.

En el orden económico, se proponía un programa de planificación, el que contemplaba áreas muy diversas: en primer lugar, la nacionalización de las riquezas básicas, en segundo lugar, la nacionalización de la Banca y de los Seguros: comercio exterior, empresas comerciales e industriales y, finalmente la estatización de toda actividad económica que condicionara el desarrollo del país.

Se opta por la configuración de un área denominada de la “propiedad social”, que sería paralela a un área mixta que, conforme al programa, sería el área mayoritaria. A su vez se quería profundizar la reforma agraria junto a otras reformas sociales cuyo objetivo era una mejor distribución del ingreso. Se proyectaban mejoras en las remuneraciones y en la seguridad social. El gobierno frente a la opinión pública impulsaba las “40 medidas” de la UP (Unidad Popular), especie de compromiso de Allende en el gobierno, entre las que se encontraban: disminución de sueldos a funcionarios de confianza, privilegio del escalafón común, honestidad administrativa, limitación de viajes, jubilaciones justas, mejora de pensiones básicas, previsión para todos, protección a la familia, igualdad en las asignaciones familiares, mejoras en la alimentación de los niños, consultorio materno-infantil, control del alcoholismo. También se implementarían medidas como: servicios básicos para todos, arrendamiento a precio fijo, formación de poblaciones, verdadera reforma agraria, medicina gratuita, becas de distinto orden, educación física y turismo popular, entre otras.

En el plano económico, se impulsaría una nueva economía que pondría fin a la inflación y aumentaría la producción, y que contemplaba desahuciar los compromisos con el FMI, el término de los impuestos a los alimentos y a la compraventa, el fin de la cesantía, terminarían las clases sociales y se crearían consultorios judiciales populares.

Al ser electo Allende, aparece que el resultado de la elección fue sorpresivo, pues se daba por ganador a Alessandri. Se generó un pánico financiero que dio prontamente paso a la inestabilidad, junto a una gran incertidumbre política. Se ejercen medidas para impedir que el Congreso ratificara el triunfo de Allende. El escenario financiero se destaca por corridas bancarias, retiros masivos y compras masivas de dólares. El dólar se dispara pues muchos querían sacar sus bienes del país. El pánico quedó en evidencia con los

atochamientos para obtener pasaporte (visa) en las oficinas extranjeras. El ex Ministro de Hacienda de Frei, Andrés Zaldívar hace un recuento dramático de la situación financiera del país, poco antes de asumir Allende.

Al asumir el poder Allende, la situación tiende a una relativa calma, cae la intensidad de la presión pero el gobierno se encuentra con una inflación desatada, de más de un 30% y un bajo crecimiento económico, junto a algunos elementos positivos, entre ellos, abundantes reservas de divisas, acumuladas previamente, y que tienen su origen en el buen precio del cobre; y el tipo de cambio, ajustado a la realidad de mercado, lo que se estimó, no hacía necesaria la devaluación.

El gobierno y su Ministro de Hacienda partían de la base de que existía capacidad ociosa en la industria (30%), por lo que existía espacio para crecer sin tener que invertir más para desplazar positivamente la curva de crecimiento potencial de la economía. Para lo anterior había que incrementar la demanda, para lo que se reviven prácticas de políticas papeleras: aumentar la demanda, aumentar la producción a cuenta de capacidad ociosa y luego fomentar la inversión. Se debe recordar que el gobierno no tenía mayoría en ninguna de las dos Cámaras por lo que su ideario socialista era de difícil implementación sin apoyo político, por lo que dispone de sus mejores esfuerzos para ganar en las elecciones de regidores de 1971 y así demostrar que contaba con apoyo de la opinión pública como forma de presionar al Congreso. En este escenario es que se reajustan las remuneraciones, las asignaciones familiares y las pensiones, incrementándose el salario mínimo en un 55%. Todos estos aumentos se financian con emisión, y la misma fórmula se usa para el gasto público involucrado en la reforma agraria y el resto del área social de la economía. Se inicia la estatización de la banca, por medio de la apertura de un poder comprador de acciones por parte de la CORFO, que se financia con emisiones del Banco Central, y que se pensaba no eran inflacionarias ya que con el aumento de la producción, la oferta de bienes y servicios, el efecto inflacionario de las emisiones se anularía.

En cuanto a la reforma agraria, la meta de expropiar 1000 latifundios se acelera por la acción del gobierno y de los partidos de gobierno, lo que redundaba en la agitación del mundo rural unido a tomas. Para la configuración del área social no se contaba con una ley que permitiera expropiaciones de empresas monopólicas y el inicio tibio de este proceso se realiza por medio de requisiciones de empresas manufactureras (textiles), previo a la estatización. Este sistema, era percibido como ilegal por la oposición, por lo que el gobierno busca mecanismos legales, que el abogado Eduardo Novoa encuentra en el DL 520 que creó el Comisariato General de Subsistencia y Precios. Debutan así los llamados “resquicios legales”.

En otro ámbito, se envía un proyecto de ley para nacionalizar la gran minería del cobre, lo que significaba desconocer los “acuerdos” de las empresas mineras con el Estado en el período anterior.

El primer año del gobierno fue exitoso, las metas trazadas se sobrepasan y el crecimiento del PGB en 1970 fue de un 10%. La inflación aparecía controlada, el dólar estable con fuertes fijaciones de precios aumentando el número de artículos afectos a regulaciones. La inflación cae del 35% del último año de gobierno de Frei a 22% al primer

año de gobierno de Allende. Este éxito se ve reflejado en las elecciones de regidores y la UP obtuvo prácticamente el 50% de los votos. El éxito político permite a las autoridades contar con el respaldo para solicitar la aprobación de las leyes enviadas al Congreso y para exigir no se pusieran obstáculos para crear el área social en una economía que caminaba a ser socialista.

El avance de la participación del Estado en la economía es notorio. La banca, salvo dos instituciones, está en manos del Estado. La propiedad social avanza, pues ahí está el elemento vital no sólo para el desarrollo económico sino también político del gobierno. Esta área se constituye haciendo uso del Decreto Ley 520, desempolvado por Eduardo Novoa, a cuyo amparo se dictaron normas de las que se tomaba razón en la Contraloría General de la República, pues sólo se debía acreditar cierta ineficacia en las empresas. De esta forma, son 300 las empresas que pasan a manos del Estado. Junto a ello, se aprueba la ley de nacionalización del cobre lo que en la práctica significaba la expropiación de las grandes empresas del cobre, y para el pago de las indemnizaciones se descontaban las utilidades excesivas, lo que quedó al arbitrio del ejecutivo pues era éste el que determinaba qué utilidades eran excesivas. En la práctica estas (las utilidades excesivas) fueron consideradas superiores a las indemnizaciones por lo que no se les pagó nada a estas compañías, a pesar de los reclamos judiciales, lo que generó un grave problema en el orden diplomático dándose curso a juicios internacionales, que dieron paso a la intervención de las ventas de cobre de Chile en el exterior.

A fines de 1971 se notan ya los problemas en la economía: cae la inversión, el ahorro y el comercio exterior. Las importaciones crecen más que las exportaciones, principalmente de alimentos, lo que repercute negativamente en la balanza de pagos, provocando que el superávit de divisas heredado de la administración anterior se consumiera para desaparecer totalmente hacia 1971. En noviembre de 1971 se suspenden los pagos de deuda externa, para liberarse fondos que fueron destinados a gastos en bienes esenciales. A fines de ese año las dificultades son mayores, ya que se verifican problemas de abastecimiento que se tornan críticos debido tanto a los reajustes de sueldos y salarios, como a la fijación de precios. Socialmente, el descontento cunde y las protestas masivas no se hacen esperar: la primera de estas es protagonizada por mujeres y ha venido en designarse con el nombre de “cacerolazo”. A estas manifestaciones se respondió con contra manifestaciones.

El año 1972 se caracteriza por una atmósfera conflictiva que genera debate al interior de la UP entre sectores moderados y extremos. El Partido Socialista pretende apresurar la configuración del sistema socialista, mientras que, por su parte, el Partido Comunista está por detener el avance y consolidar lo obrado.

Las “tomas” masivas en el sector industrial generan problemas con la oposición, la Contraloría General de la República y el Poder Judicial. La consecuencia lógica e inevitable de este proceso es la desorganización de la actividad productiva. Es por esa época que nacen los CUP o Comités de Unidad Popular que en las empresas estatales y en las intervenidas se transforman en los órganos de gestión y/o administración y que remplazan a los comités de administración, ocupando su lugar. Los CUP son asambleas de empleados y trabajadores afiliados al organismo, quienes dada su inexperiencia, fracasaron en la administración de las empresas, que comenzaron a arrojar pérdidas y

sólo logran sobrevivir gracias al apoyo económico del Estado.

En el primer año de gobierno los gastos desembolsados en el proceso de socialización de la economía fueron cuantiosos, de forma que ya al segundo año, CORFO y el Banco Central debieron financiar el déficit. Se puede fundadamente concluir que la emisión en gran parte tiene por origen los gastos y pérdidas de empresas estatizadas. Por su parte, las cifras de producción eran las mismas y la distribución se canaliza por fuera del mercado, por la vía del pago en especie de remuneraciones a los empleados, lo que hace nacer el mercado negro. El desabastecimiento en esa época es fruto de un fuerte aumento de la demanda y el estancamiento de la producción.

Hacia 1972 la capacidad instalada estaba copada, es decir, la economía estaba al límite de su capacidad potencial de crecimiento, y sin inversiones no se podía aumentar la producción. La economía tampoco estaba en condiciones de importar materias primas, ni menos bienes de capital; la oferta estaba irremediamente estancada y la demanda seguía en aumento: las remuneraciones no paran de aumentar y los precios se mantienen fijos, lo que colapsó el mercado y lo hizo, en buenas cuentas, desaparecer.

El gobierno reaccionó aumentando los medios de control y estableciendo el estanco de algunos productos. A estas alturas, el desabastecimiento es ya una realidad cotidiana. El control se hace más rígido y nacen las Juntas de Abastecimiento y Precios, JAP. La oposición reacciona y estima que es el preludio del funcionamiento en el país de organismos como los soviéticos que existían por entonces en la URSS, y que controlaban la población políticamente.

La política de estatización y la configuración de un área social de la economía no se detienen, como tampoco lo hace el alza de los niveles de inflación, que escala a rangos del 70%. En el oficialismo se organiza un cónclave político, en que nuevamente se cruzan las posiciones polares al interior del conglomerado de gobierno, y se opta por un criterio más cauto. Las autoridades económicas son cambiadas, se devalúa y se reconocen los problemas y dificultades en materia de balanza de pagos. El tipo de cambio se devaluó de manera diferenciada, y en promedio, se dispara en un 90%, los precios oficiales son reajustados pero siguen desfasados de los precios reales o de mercado negro, que es donde efectivamente se transan los bienes. El gobierno paralelamente otorgó un reajuste equivalente a la inflación acumulada hasta diciembre de 1971 y hasta septiembre de 1972, equivalentes respectivamente al 100% de la inflación acumulada.

Con estas medidas se pensó que la economía se estabilizaría, lo que en definitiva no ocurrió, y la incertidumbre no desaparece. El año 1972 cierra con una inflación de 150%, que está referida a precios oficiales y no a precios del mercado negro. El descontento en la población es expansivo, especialmente en los sectores de clase media, pues cuentan con menos posibilidades en las JAP, las que benefician especialmente a los sectores populares. La clase media se abastecía en el mercado negro, en que las transacciones se verificaban a precios reales. Por esa época tiene lugar el primer paro nacional, protagonizado por el sector transporte, y específicamente por el gremio de camioneros frente a los anuncios de la creación de la empresa estatal de transporte. A este paro nacional adhieren también los gremios profesionales y el comercio. Por su parte, los partidos de la oposición comienzan a actuar de manera coordinada. En un principio parte

de la DC quería un acuerdo político con el gobierno, lo que fue rechazado desde la UP; incluso la DC presenta un proyecto de ley para definir con exactitud el área social, junto a otras dos áreas de la economía. A los pocos días el gobierno presenta el suyo. La oposición, que es mayoría en el Congreso, aprueba el proyecto inicial, el que fue vetado por el Ejecutivo, lo que constitucionalmente paraliza al país, porque el Congreso, de su turno, rechaza el veto. Según el gobierno, se requería de 2/3 de los votos para rechazar el veto, frente a la mayoría simple estimada por la oposición. Se ocurre ante el Tribunal Constitucional, el que resolvió que no tenía competencia sobre la materia.

Los sectores extremos asociados al gobierno siguen en el proceso de las “tomas”. El ambiente nacional en los distintos ámbitos se enrarece aún más, lo que se extralimita con el asesinato de Edmundo Pérez Zujovic. Desde la DC se desmiembra el grupo de los terceristas, que se integran a la UP y la DC se acerca al Partido Nacional, para actuar conjuntamente contra el gobierno de Allende frente a la crisis de 1972. La situación se ve aliviada con la incorporación de militares al gobierno, lo que implicará un protagonismo cada vez mayor de las Fuerzas Armadas y al mismo tiempo contribuye al desprestigio de la autoridad del Comandante en Jefe del Ejército de la época.

La inflación se eleva a 164% y las emisiones del Banco Central representan el 60% del gasto del gobierno central. El PGB en 1972 desciende a -1,2% así como todos los restantes índices económicos, lo que se unió a una grave tensión social, marcada por huelgas y paros nacionales.

Como se ha señalado, el gobierno dado el proyecto de ley aprobado por el Congreso, no podía continuar con el programa de expropiaciones por la vía administrativa, es decir, por medio de decretos. La situación desde el punto de vista jurídico y, especialmente en lo concerniente a la constitucionalidad relacionada con el veto rechazado por el Congreso, genera un conflicto que tendrá insospechadas consecuencias. En las elecciones de Marzo de 1973, elecciones que se ven como el remedio para salvar el conflicto oposición – gobierno, la oposición pretende obtener los 2/3 necesarios para acusar constitucionalmente al Presidente de la República y obligarlo a la dimisión, para de esta forma darle una salida al problema, ajustada a la institucionalidad. Por su parte, el gobierno pretendía obtener mayorías y seguir adelante con su plan de gobierno. Ninguna de las partes logra sus objetivos aunque la oposición gana el proceso electoral de manera clara. A estas alturas, la única salida al delicado problema era la negociación, pero cada vez se hace más difícil llegar a algún tipo de consenso dada la polarización que se observa. El gobierno entiende que está en una situación muy complicada y desarrolla una política para obtener el apoyo de las FF.AA. Relacionado con esto último, se pretendía, por parte de los sectores más radicales de gobierno, la creación de un ejército popular, pues se veía el conflicto armado como inevitable, pero se impone la idea de estrechar lazos con el Ejército formal, sin perjuicio de que algunos sectores extremos se dan a la tarea de organizar un ejército paralelo.

Se ha dicho que la utopía del gobierno radica en tratar de comprometer a las FF.AA. con el gobierno. Este logro fue sólo parcial. Se compromete al Comandante en Jefe del Ejército, lo que claramente generó una diferencia entre el alto mando y los mandos inferiores. Nacen a la sazón las milicias populares que son percibidas negativamente por las FF.AA. que están por la aplicación de la ley de control de armas. Se estima que a

inicios de 1973 se introduce armamento al país, siendo requisado un porcentaje indeterminado del mismo. La ambigüedad del gobierno redundó en un fracaso en sus objetivos de dar gobernabilidad al país, fracasó también no pudiendo formalmente armar al pueblo ni comprometer decididamente a las FF.AA. con el gobierno.

A principios de 1973 el ejército distribuye alimentos y el gobierno inicia un proceso de racionamiento de artículos de primera necesidad por medio de tarjetas, entregándose a la Aviación la misión de organizar el sistema de racionamiento⁸⁴.

Se han expropiado alrededor de 3.500 predios, la reforma agraria ha cristalizado lo que a su vez explica las bajas en la producción del sector. El gobierno no aprecia esta situación en términos negativos, percibiéndolo políticamente como conveniente. El 24 de agosto de 1973 el Congreso aprueba un acuerdo que expresa que el gobierno de la República ha ejercido el poder en forma total, sometiendo a la gente al control económico y político por el Estado y establecido el totalitarismo, violando las garantías constitucionales del derecho de propiedad junto con la intervención de la industria, la que se ha despojado en el intento de establecer un área social económica. Se acusa al gobierno de la baja producción, del nacimiento de mercado negro y del alza del costo de la vida. La ruina de las finanzas públicas ha generado un magro escenario. Este acuerdo se adopta después del fracaso de las tratativas entre la DC y la UP.

Se puede indicar, con razón, que el origen de todo este escenario es la pretensión de la constitución del área social. Si se piensa que el retroceso en este proceso hubiese contribuido a una salida constitucional a la crisis de la época, se podrá asentar, pero lamentablemente no existió apoyo del conglomerado de gobierno para que ello sucediera.

Se debe sumar a lo anterior que el Comandante en Jefe del Ejército perdió autoridad. La gente de armas que había llegado al ejecutivo renuncia, en paralelo a la solicitud de renuncia que formulara el gobierno, puesto que se oponen a las políticas económicas. En general las FF.AA. se muestran críticas de la situación reinante. Carlos Prat González, el Comandante en Jefe de la época, fue objeto de presiones y críticas, desprestigiándose dado acontecimientos poco felices, y renuncia. De las FF.AA la Armada fue la más crítica y protestó abiertamente ante un proyecto del Ejecutivo de reformar la educación, que se interpretó como un esfuerzo de concienciación o de educación marxista. Esta rama militar denuncia hacia 1973 la infiltración de la que es supuestamente objeto.

Por esa época, "Patria y Libertad" grupo de extrema derecha, con sus acciones cercanas al terrorismo aumenta el clima de conflicto y el caos. Así las cosas, la acción de las FF.AA. era predicha por algunos sectores, aunque otros la desechaban. El fundamento de las FF.AA para intervenir fue el estado en que se encontraba el país, la debilidad, y el panorama de conflicto sin salida.

En 1973 se cierra una etapa, iniciada en 1930, de intervencionismo estatal fuerte,

⁸⁴ En Julio de 1973 los deseos del gabinete no se cumplen y los precios suben tanto que la inflación se dispara a un 300% (se habla del pan negro en alusión a la harina obtenida en el mercado negro). Todo escaseaba; el país no cuenta con divisas para importar: las reservas a esa fecha alcanzaban según estimaciones históricas, a cubrir una semana de importaciones; la producción industrial cae en 1973 un 10%, la producción agrícola desciende 22% lo que oscurece aún más el panorama ya que ese sector aportaba gran parte de las divisas de que podía disponer el gobierno.

que se suponía permitiría el crecimiento económico y una mayor justicia social, pero el resultado fue desconcertante. El PGB entre 1940 y 1973 per cápita fue de 1,5% y fue inferior a la tasa 1890-1930 de 2,5%, lo que da cuenta del retroceso de Chile en el contexto de América Latina, que contrastó con el poderío del país en su etapa inicial. Respecto de la distribución de la renta hubo personas o grupos de personas que se vieron más favorecidas que otros, y los sectores medios fueron fuertemente castigados. Con la llegada de los militares a la conducción del país se produce un radical cambio como nunca antes, después de 1930, se había planteado en el campo económico. Lo paradójico es que estos cambios sean conducidos por militares, quienes habían sido grandes defensores de las políticas estatistas ⁸⁵.

Se puede apreciar, en términos históricos, períodos con predominio de políticas de claro liberalismo y otros de mayor o menor intervencionismo estatal, que marcarán a su vez el manejo económico desde 1973 en adelante.

⁸⁵ No se debe olvidar que asociado a un plan estratégico se planteaba que Chile debía ser más autónomo frente al exterior, debía gozar de independencia y contar con sus propias industrias, y al llegar los militares al poder, 1924-1934, se aceleró el impulso del intervencionismo estatal.

CAPITULO II. LIBERALIDAD, LIBERALISMO, CONCEPTO DE NEOLIBERALISMO

1. Los Inicios del Liberalismo, El Mundo Griego

Sin que implique descartar la posibilidad de que en el mundo antiguo existiesen formas análogas o incipientes de nuestras concepciones modernas de libertad, y sólo para situar tal principio, en términos cronológicos e históricos, y en atención a nuestros orígenes culturales; buscaremos en el mundo griego la concepción que, unida a la democracia, tenía el mundo Helénico y particularmente Ateniense de la convivencia desde la óptica de la LIBERALIDAD.

“Es el Texto de Tucídides que nos transmite, con la larga fidelidad de la memoria griega, el discurso de Pericles como el testimonio más decisivo sobre la vida pública en Atenas”⁸⁶, del que se desprende que la democracia no es un argumento sobre la mejor

⁸⁶ En palabras del profesor de filosofía y literatura don Ernesto Rodríguez Serra, del texto Democracia y Libertad. SERRA R., E., 1983, Democracia y Libertad, Estudios Públicos Nº 11, Editorial Centro de Estudios Públicos, p. 271 y siguientes.

forma posible de gobierno, sino una experiencia que nace del alma en común; de la convivencia asociada a la amistad, las artes, la confianza, y otras expresiones culturales, se trata pues, de una concepción intimista, afectiva, si se quiere espiritual, acerca de lo público. En este orden, La democracia ateniense es conservadora, pues eleva como poder real y como conciencia de sí misma lo que ha heredado de sus antepasados. Están presentes los muertos y los vivos y todos ellos constituyen la ciudad, es este convivir rico en circunstancias, la democracia. Carece de base absolutamente racional, pues es, en gran parte, la expresión de un común sentimiento sin reglas explícitas que se reformula a cada momento.

En síntesis, la democracia era la forma en que se manifestaba la conciencia de la autonomía y autarquía de la ciudad y por tanto no necesitaba invocar ningún principio ajeno a ella misma para justificarse. Así, no aparece como necesario aportar argumentos racionales para demostrar por qué la democracia es una forma de vida pública superior, particularmente a las que requieren de una constante coerción como las que tienen su origen en las ideologías, pues requieren justificaciones aparentemente racionales y absolutas.

Además, los griegos nos legan que la experiencia de la democracia depende menos de su éxito que de su ejercicio, pues la mejor defensa de sí, está dada por la experiencia de la libertad común: experiencia que suple cualquier argumentación. El hombre ha llegado a ser libre en la ciudad.

Liberalidad, Bienestar Material, El Deber

En esta época, la liberalidad ya estaba vinculada a relativos logros de bienestar anímico y material que permitiese vivir sin temores. Su ejercicio supone contar con bienes materiales que nos liberen de la inseguridad por nuestra subsistencia. Supone también el desarrollo humano, requisito del ser integral.

Como contrapartida a la libertad está el deber, no mera obediencia, sino compromiso. El hombre libre obedece a quien legítimamente él le confiere autoridad, al cuerpo de normas y, entre éstas, al derecho, todas experiencias comunes, cultura en definitiva. La sanción, al infringir el modo propio de convivir trae como consecuencia ser excluido de la sociedad.

El liberalismo moderno, no siempre coincide con la liberalidad griega, aunque el concepto liberal se aproxima al de liberalidad, con el matiz que el fundamento o raíz de ésta no descansa sobre concepciones generales (sociales, económicas etc.). La tradición liberal debemos asociarla a las sociedades que impulsan la tradición heredada más que al cambio rotundo, y cuyo nacimiento no se vincula al poder o la riqueza.

2. Chile y la Tradición Libertaria

Latinoamérica y Chile en particular son parte de una tradición libertaria “representada por

el populismo renacentista, la doctrina suareciana, la ilustración y el ideario de la independencia”⁸⁷. Esto jugó a favor de la receptividad al liberalismo clásico.

En Chile hacia el siglo XIX sólo están presentes fragmentos de esta doctrina, como coadyuvantes en la construcción del orden republicano, mas no penetra una concepción global del liberalismo, dada la compleja realidad histórica en que se expresa: la formación de los Estados Nacionales en Latinoamérica.

Sin perjuicio de lo anterior, su influencia en Chile es creciente hasta la crisis mundial de 1929, relacionada como se indicó, con las tesis referidas. Las ideas en la segunda parte del siglo XIX, se centran en la libertad y el progreso material, todo lo anterior, a pesar de las circunstancias históricas complejas, principalmente la oposición de la Iglesia en la redefinición de las relaciones entre ésta y el Estado y del eclecticismo en su planteamiento, que dificultaron una general acogida.

Ayudaron a la consolidación del liberalismo en Chile, entre otras, “las influencias europeas del liberalismo romántico, el socialismo utópico, el positivismo liberal y la generación Argentina exiliada de la dictadura de Rosas”⁸⁸.

2.1 Liberalismo Moderado

Se ha expuesto que el gran acierto de la política chilena del siglo XIX fue el de darle al liberalismo una impronta moderada, “fue haber sido liberal y moderada, haber auspiciado progreso sin que ello significara inestabilidad, haber permitido grados crecientes de pluralismo en el seno de una sociedad todavía tradicional, en suma, haber sabido congeniar tolerancia y orden”⁸⁹. Tal fórmula descansaría en el rechazo a la radicalización sobreviniente a la Revolución Francesa y el personalismo en el estilo de gobierno. Las élites intelectuales se nutren del modelo francés posterior: un liberalismo cauto que reconoce el fin del Antiguo Régimen y la validez de valores heredados. En Chile esta posición logra aceptación pues se está por un lado frente al desmoronamiento del Imperio Español, y por otro, frente a la tarea de organizar la República, de forjar un Estado autónomo. La agudeza de nuestros estadistas posibilitó un éxito temprano en la gobernabilidad, las críticas al “autoritarismo presidencial, el fraccionamiento creciente del espectro político al interior de la élite, en torno a cuestiones valóricas”⁹⁰ consolidaron el liberalismo moderado.

⁸⁷ FARIÑA, C., y HUERTA, M., 1991, Estudios Públicos N° 43, El liberalismo chileno en sus orígenes, Editorial Centro de Estudios Públicos, p. 427.

⁸⁸ FARIÑA, C., y HUERTA, M., 1991, Estudios Públicos N° 43, El Liberalismo Chileno en sus Orígenes, Editorial Centro de Estudios Públicos, p. 429.

⁸⁹ JOCELYN-HOLT, A., Estudios Públicos N° 69, 1998, El liberalismo Moderado Chileno siglo XIX, Editorial Centro de Estudios Públicos, p. 439.

⁹⁰ JOCELYN-HOLT, A., Estudios Públicos N° 69, 1998, El liberalismo Moderado Chileno siglo XIX, Editorial Centro de Estudios Públicos, p. 443.

2.2 Expresiones de este Liberalismo Moderado ⁹¹

2.2.1 La Concepción de Andrés Bello

Andrés Bello trató de conciliar el orden y el poder con la libertad individual, como valores que deben convivir en toda comunidad políticamente organizada. Pensó para Hispanoamérica una autoridad fuerte e impersonal que alejara tanto la anarquía como el despotismo. El marco institucional descansaría sobre una Constitución Política ⁹² “que garantice orden y tranquilidad, pero que afiance la libertad e independencia de los ciudadanos (las personas)”, que recoja “el sentir de la sociedad, la autoridad bajo la ley, separación de los poderes públicos e independencia del poder judicial, publicidad de los juicios, sentencias judiciales fundadas y un incremento y mejoramiento de la educación general y universitaria” ⁹³ .

Para Bello, “El mejor gobierno será el que presta confianza y seguridad a los ciudadanos, respetando las leyes y dejándolos gozar de la verdadera libertad”.

Bello consideró como necesidad jurídica, social y política: la vinculación a la ley por parte de la autoridad pública; la separación de los Poderes e independencia del Poder Judicial, garantía de bienestar y de libertad en todos los pueblos civilizados. De la jerarquía constitucional y la práctica en la observancia de este principio dependen fuertemente los derechos civiles; la publicidad de los Juicios, pues buenas leyes asociadas a la imparcialidad y eficacia observada, constituirían límites a la arbitrariedad ⁹⁴ ; necesidad de fundar las Sentencias: como una aplicación del principio de orden político de las Instituciones Republicanas, lo que denominaba como el deber de la cuenta estricta de todo ejercicio del poder que la asociación ha delegado a sus mandatarios.

Al afianzarse políticamente las nuevas Repúblicas independientes de América, Bello sostendrá: “(...) La Universidad estudiará la sociedad chilena bajo un punto de vista

⁹¹

Se toman como referencia algunos de los textos seleccionados por las autoras FARIÑA, C., y HUERTA, M., 1991, **Estudios Públicos N° 43, El Liberalismo Chileno en sus Orígenes**, Editorial Centro de Estudios Públicos, p. 431 y ss.

⁹²

“Una Constitución exitosa está construida con algún acierto y no se encuentra inspirada por falsas teorías o abstracciones”, conforme se desprende del artículo “Publicidad de los Juicios”, cuya autoría es de Andrés Bello. Citado por SQUELLA, A., 1983, **Estudios Públicos N° 11, Andrés Bello: Ideas sobre el Orden y la Libertad**, Editorial Centro de Estudios Públicos, p. 230.

⁹³

Ideas tomadas de “Andrés Bello: Ideas sobre el Orden y la Libertad”, texto de Agustín Squella, profesor de Introducción al Derecho y de Filosofía del Derecho de la Universidad de Valparaíso, ponencia en el Congreso Internacional sobre Bello: Universidad de Chile (13 al 17 de julio de 1981). SQUELLA, A., 1983, **Estudios Públicos N° 11, Editorial Centro de Estudios Públicos**, p. 227.

⁹⁴

Idea reafirmada en su artículo de 1835 “Organización de los Tribunales” aunque estima que la publicidad en comento está sujeta a algunas limitaciones. SQUELLA, A., 1983, **Estudios Públicos N° 11, Andrés Bello: Ideas sobre el orden y la Libertad**, Editorial Centro de Estudios Públicos, p. 227 y ss.

económico y examinará resultados de la estadística chilena, contribuyendo así a formarla. El programa de la Universidad es enteramente chileno; todo lo que propone converge a un punto: la Patria⁹⁵. “(...) La libertad será el tema principal en la Universidad en todas sus secciones.”⁹⁶

2.2.2 La Visión de José Victorino Lastarria

Se presentan como concepciones representativas de liberalismo político de este intelectual y principalmente con respecto a la libertad económica, las que siguen:

“El pensamiento teológico, metafísico y positivo ha originado dos sistemas: el de la fuerza y el liberal. El teológico aplica la fuerza física y moral al gobierno; en el positivo prevalece el sistema liberal fundado en la libertad humana”.

“En el orden activo se comprende a los habitantes en las sociedades modernas, en las primitivas el hombre no podía trabajar en forma libre ni apropiarse de sus productos, en otras palabras, era esclavo. En las naciones modernas se tiende a liberar el trabajo y los productos y la sociedad logra la libertad del orden activo y especulativo debido a la fuerza expansiva de la verdad apoyándose en la independencia del espíritu humano”.

“El ideal de la sociedad moderna son libertad de trabajo, de comercio y de contratos; y el progreso industrial puede regularse en cada nación por su aproximación a la libertad completa, siendo este régimen lo más adecuado para el desarrollo de la vida individual y social”.

“El Estado debe limitarse a suministrar a la industria y comercio todas las condiciones para su existencia y desarrollo conduciendo así a la independencia de su constitución y organización comprendiendo ésta la libertad de trabajo, comercio y contrato”.

“La sociedad moderna tiende a dejar en libertad la asociación para cualquier objeto lícito (religioso, moral o científico)”⁹⁷.

2.2.3 La Libertad Económica en las Bases de la Reforma Constitucional (1833)

En las “Bases de la Reforma Constitucional” se destacan como ejes cardinales y, principalmente, en materia económica:

“La invasión a uno de estos poderes es una violación a la división del poder político. El acto que perturbe el derecho al sufragio de los ciudadanos es un atentado contra la autoridad”.

⁹⁵ Frase extraída del discurso de Andrés Bello, al establecerse la Universidad de Chile, 1842. FARIÑA, C., y HUERTA, M., 1991, Estudios Públicos N° 43, El Liberalismo Chileno en sus Orígenes, Editorial Centro de Estudios Públicos, p. 430 y ss.

⁹⁶ Frase extraída del discurso de Andrés Bello, al establecerse la Universidad de Chile, 1842. FARIÑA, C., y HUERTA, M., 1991, Estudios Públicos N° 43, El Liberalismo Chileno en sus Orígenes, Editorial Centro de Estudios Públicos, p. 430 y ss.

⁹⁷ Id.

“Un buen plan de contribuciones implica la abolición de aduanas, alcabalas e impuestos que traban a la industria, lo que puede conseguirse cuando la contribución directa baste a las necesidades del Estado”.

Resulta evidente que para la intelectualidad de la época la industrialización era un objetivo de primer orden. Tanto es así, que se pinaba en la época que “el gran principio de la protección de la industria es que debe ser libre e independiente y el gobierno debe suministrar las condiciones de su desarrollo”⁹⁸.

2.2.4 El Partido Liberal, Programa Político

Las siguientes ideas sintetizan las aspiraciones del Partido Liberal en los años setenta del siglo XIX, en la voz de don Domingo Santa María:

“Si se produce más y mejor y se consume, el organismo industrial de la República será más fecundo.

“La importancia y desarrollo que ganan los estudios agrícolas roban la atención de todo lo que tienda a crear estímulos para la industria capital”.

“Me he empeñado en estimular y atraer la corriente inmigratoria agrícola e industrial, vienen provistos de recursos propios que los habilitan para iniciar con mayor energía sus primeros trabajos, lo que es una garantía positiva de orden y progreso en los territorios que se entregan a su actividad”.

Del discurso en el Congreso y Cámara de Diputados sobre la relación Iglesia Estado, que contiene los argumentos para intentar la secularización del Estado, Domingo Santa María señaló:

“No puede haber un pueblo culto si no existe la libertad de trabajo, propiedad material e intelectual, libertad civil, política y de conciencia”.

“El movimiento de las civilizaciones modernas lleva a la sociedad a la diferenciación entre lo temporal y lo espiritual”.

2.3 Fin del Liberalismo Moderado Chileno

El liberalismo moderado a que se ha hecho alusión, se desarrolló en un contexto parlamentario y se caracterizó por ser esencialmente pragmático; haberse verificado en un ambiente de electorado reducido y cautivo; por la inclinación de la clase política hacia formas de intervención de carácter conciliadora; por su oposición al autoritarismo presidencial, al tradicionalismo ultramontano, al doctrinarismo liberal y al positivismo.

El acierto en la configuración del liberalismo moderado estriba en “haber congeniado cambio y orden, haber logrado tolerancia y pluralismo dentro de una sociedad todavía tradicional. Por eso no hubo quiebre y la sociedad no siguió siendo igual”⁹⁹.

⁹⁸ Id.

⁹⁹ JOCELYN-HOLT, A., 1998, Estudios Públicos N° 69, El liberalismo Moderado Chileno Siglo XIX, Editorial Centro de Estudios Públicos, p. 449.

El denominado liberalismo moderado con el correr de los años se debilita, particularmente y con fuerza en los inicios del siglo XX. La recepción de concepciones políticas diversas jugaron un rol clave en este sentido, entre éstas, el populismo a partir de 1920, el surgimiento de afán de protagonismo por parte del mundo militar, la ideología del socialismo y el social cristianismo. Se suman a estos factores, la creciente intervención estatal, el carácter asistencial que adopta el Estado y el fortalecimiento de la Iglesia Católica. Esto último es una cuestión no menor, pues pasa a protagonizar importantes acontecimientos en la vida nacional ¹⁰⁰.

Muy desvirtuadamente esta concepción moderada del liberalismo que posibilitó la consolidación de la República, garantizó la gobernabilidad del país y marcó un período relativamente largo de prosperidad, se extiende hasta la década del sesenta del siglo XX, a lo menos como un referente moderador en el sistema político. La fórmula moderada y de consensos se rompe y comienzan a imponerse las ideas socialistas, el autarquismo y el corporativismo, que como veremos más adelante, son protagonistas y precursores de una de las crisis más dolorosas en la historia de nuestro país. Con posterioridad a 1973, tiene lugar una transición económica y luego política, que indiscutiblemente ha marcado un reencuentro con la tradición moderada en el campo ideológico con un acento liberal en lo político y neoliberal en lo económico.

3. El Surgimiento del Neoliberalismo

A mediados del siglo pasado en Estado Unidos, los denominados Radicales o nueva izquierda, ponen en tela de juicio los conceptos básicos de la ciencia económica ortodoxa (liberal), particularmente el enfoque individualista, el concepto de homo oeconomicus, la teoría del marginalismo, y en general, de las bases de los análisis neoclásicos. En otras palabras se puso en entredicho las bases científicas de la disciplina económica, al cuestionarse los paradigmas o fundamentos de soporte científico de la ideología liberal. Lo anterior y paralelamente, origina un conflicto político e ideológico, asociado a lo doctrinal y científico, que enfrentó a los ortodoxos y liberales por un bando, con los marxistas y neomarxistas, por el otro.

En términos históricos, en los años setenta del siglo pasado tanto en Europa como en el resto de los países desarrollados, y en sus áreas de influencia, se produce una crisis de la ciencia económica motivada entre otros factores, por una opinión pública crítica frente a los fenómenos económicos que le aquejan: cesantía, inflación, bajo crecimiento, en resumen crisis económica, y por otro, la posición de los economistas de izquierda en su denuncia de que la ciencia económica tradicional es ideológica.

Como consecuencia de estas críticas y, para situar el Neoliberalismo en el contexto político, se debe tener presente que, “toda acción política debe entender la asociación de ideología y ciencia económica, así, la defensa de la economía liberal sólo es posible

¹⁰⁰ Ejemplo de este protagonismo creciente son la influencia respecto del surgimiento de la legislación social de principios del siglo pasado o su influencia en la reforma agraria.

sobre la base de oponer un nuevo planteamiento teórico y científico de las bases de su filosofía política. Una toma de conciencia de la relación de la filosofía liberal y la sociedad capitalista, es decir, de la unión liberalismo – capitalismo”¹⁰¹.

Es en Estados Unidos, también se hace patente la misma situación previamente descrita. Aparece un movimiento intelectual y científico que puso en entredicho los dogmas y arquetipos económicos y políticos sobre los que se basan las democracias occidentales desde la última guerra mundial. A esta corriente se le denominó indistintamente de “los nuevos economistas norteamericanos” o “corriente Neoliberal”.

3.1 Orígenes de la Corriente Neoliberal

Esta corriente de los nuevos economistas norteamericanos comienza a destacar en los años cincuenta del siglo XX, con ideas que originaron una verdadera revolución intelectual y científica que tendría más tarde gran repercusión en el futuro económico y político de las sociedades occidentales, similar a la generada por Keynes en los años posteriores a la gran depresión.

El origen de este movimiento está en la profundización y extensión de las teorías microeconómicas neoclásicas. Es a este movimiento que se le ha denominado de los Nuevos Economistas Norteamericanos, Neoliberal o Escuela de Chicago.¹⁰²

En términos cronológicos este movimiento surge hacia 1950 y podemos encontrar entre sus “fundadores” nombres como Franck Knight, Theodore Shultz (creador de la teoría del capital humano), H. Gregg Lewis y Milton Friedman, quienes sientan las bases del campo teórico que, posteriormente, fuera ampliado por investigadores como Gary Becker, Anthony Downs, entre otros.

Si se trata de definir o conceptuar este movimiento, se puede decir que “corresponde a un renacimiento científico aplicado al análisis de los hechos económicos, políticos y sociales cuya influencia se extiende a través de cuatro grandes vías”¹⁰³. Estas vías corresponden a las que siguen:

Corriente Monetarista

Teoría del Capital Humano

El Movimiento de los Derechos de Propiedad

Escuela del Public Choice.

3.2 Manifestaciones o Vías de Influencia Neoliberal

¹⁰¹ LEPAGE, H., 1979, Mañana el Capitalismo, Alianza Editorial, Madrid, p. 12.

¹⁰² El nombre de Escuela de Chicago con que se conoce también al movimiento Neoliberal, se debe a la gran influencia que han ejercido en esta corriente los investigadores y economistas pertenecientes a la Universidad de Chicago.

¹⁰³ LEPAGE, H., 1979, Mañana el Capitalismo, Editorial Alianza, Madrid, p. 16.

3.2.1 La Corriente Monetarista:

La Corriente Monetarista corresponde a la “Escuela de pensamiento según la cual las variaciones de la oferta monetaria son la principal causa de las fluctuaciones macroeconómicas. A corto plazo, esta teoría sostiene que las variaciones de la oferta monetaria constituyen el principal determinante de las variaciones tanto de la producción real como del nivel de precios. A más largo plazo, la producción real tiende hacia el PNB potencial, mientras que los precios tienden a variar proporcionalmente a la oferta monetaria ¹⁰⁴. Los monetaristas suelen llegar a la conclusión de que la mejor política macroeconómica es aquella en la que hay un crecimiento estable de la oferta monetaria de entre 3 y 5% anual”.

En los últimos treinta años esta escuela ha jugado un preponderante rol en la configuración de la política económica. Se caracteriza por defender la necesidad de un Estado pequeño y de mercados libres, por una fundamental preocupación frente a la inflación, y, por evitar políticas gubernamentales activas.

El moderno *laissez-faire*, implica para esta corriente la no intervención del Estado en los mercados, ya que éstos, en un esquema de competitividad resuelven el “cómo” y el “qué” en la economía. “El Estado es considerado ineficiente, sobornable y destructor de la libertad personal”. ¹⁰⁵

Otro de los ejes del monetarismo gira en torno a la conveniencia de la estabilidad de los precios pues éstos garantizan estabilidad macroeconómica. Por su parte, la desocupación en gran medida es considerada voluntaria o inducida por erradas políticas gubernamentales, lo que Friedman ha descrito como tasa natural de desempleo que se estima en un 6%. Concluyen que la eficacia económica se ve atacada por la inflación, mas no por el desempleo. Otro elemento caracterizador de la escuela en comento dice relación con las “reglas de la política económica” considerada el aporte de mayor peso a la macroeconomía, en el sentido que para la conducción de la política macroeconómica debe estarse a las reglas y no a la discreción en su gestión. Así la regla monetaria por excelencia indica que la política monetaria óptima es establecer una tasa fija de crecimiento de la oferta monetaria y “defenderla” en todas las situaciones económicas. Esto, porque estiman que una tasa fija de crecimiento del dinero de entre un 3 y 5% anual elimina las variaciones poco fiables de la política monetaria, principal inestabilidad de las economías modernas. En otras palabras el crecimiento de la masa monetaria a una tasa predeterminada carecerá de variaciones bruscas. Consecuencialmente el PGB también crecerá a una tasa estable. Resumidamente, se debe proyectar un crecimiento de la masa monetaria similar al crecimiento proyectado para el PGB (potencial), que a su vez arrojará estabilidad de los precios o, mejor expuesto no afectará los precios.

La recomendación para los Bancos Centrales es no ir contra la corriente, es decir, no “sintonizar” la economía, en otras palabras, no intentar correcciones macroeconómicas,

¹⁰⁴ SAMUELSON, P., NORDHAUS, W. D., 1990, Economía, decimotercera edición, Editorial McGraw-Hill, p. 1.143.

¹⁰⁵ FRIEDMAN, M., 1962, Capitalism and Freedom, University of Chicago Press, Chicago. Cita obtenida de SAMUELSON, P., NORDHAUS, W. D., 1990, Economía, decimotercera edición, Editorial McGraw-Hill, p. 416.

especialmente monetarias, de muy corto plazo. Por el contrario, siempre se debe estar bajo el imperio de la ley y no de la autoridad monetaria. En suma se debe defender la regla monetaria.

El monetarismo se aplicó en los Estados Unidos en la década de los setenta frente a la galopante inflación que afectaba a dicho país (1978-1979). La Reserva Federal lanzó un programa antiinflacionario denominado “experimento monetarista” bajo el convencimiento de que las tasas de interés se elevarían y el circulante se estabilizaría en su crecimiento al igual que los salarios y los precios. Se aplicó con éxito, aunque con cierto efecto contractivo en el producto y efectos en países altamente endeudados, especialmente en Latinoamérica¹⁰⁶. Sin perjuicio de lo anterior, y pese a la eficacia de estas políticas (sube la tasa de interés, disminuye el crecimiento del circulante y se hace más gravoso el endeudamiento y el servicio de la deuda), se ha sostenido que los costos de ellas, se dejaron sentir por el lado de la producción y el empleo^{107 108}.

3.2.2 Teoría del Capital Humano

La Teoría del capital Humano es el nombre que recibe el estudio de la capacidad, conocimientos, competencias, calificaciones de que disponen los individuos. Corresponde a una rama del análisis económico cuyo objetivo es explicar cómo se forma, se desarrolla y se acumula este capital y las relaciones entre su distribución y los comportamientos económicos. Un germen de esta teoría se encuentra en la tesis doctoral de Milton Friedman de 1945, aunque, con mayor precisión se puede datar su origen hacia 1950, de la mano de los trabajos de economistas del Departamento de Economía de las Universidades de Chicago y Columbia que modelan, por ese entonces, la teoría en comento. Estos trabajos se refieren a la demanda de educación, mercado del trabajo, tasa de actividad femenina, diferencias salariales, ocio, entre otros.

3.2.2.a Principales Planteamientos

Los estudios se centran en los problemas de educación y salud, en cuanto consumos, que no se pueden homologar al de otros bienes y servicios pues se trata de “actos económicos que entrañan por parte de las economías domésticas o de los individuos un cálculo inversor”¹⁰⁹, esto es, la ponderación de costos, beneficios y rentabilidad de la inversión que se emprende.

¹⁰⁶ En el capítulo III de este trabajo se describe resumidamente que entre las políticas de shock aplicadas estaba presente la monetarista, razón por la cual se describió la política del régimen militar como neoliberal.

¹⁰⁷ Se puede replicar sosteniendo que todo crecimiento económico estable depende de la estabilidad de los precios y frente a procesos inflacionarios crónicos, lo relevante es la velocidad de estabilización de la economía y la contención inflacionaria.

¹⁰⁸ En el Capítulo III de este trabajo se alude a las similitudes en la aplicación de estas políticas como en sus efectos, en la economía chilena y norteamericana.

¹⁰⁹ LEPAGE, H., 1979, Mañana el Capitalismo, Alianza Editorial, Madrid, p.18.

En este sentido, la vida económica del individuo no implica sólo elección presente de bienes y servicios sino que hay otras elecciones que dicen relación con consumos inmediatos y satisfacciones futuras ¹¹⁰. Así, educación, salud, formación profesional son *inversiones* análogas a las físicas, es decir, la economía doméstica no sólo decide entre ahorro y consumo, lo hace también respecto de hechos no monetarios (movilidad social, perspectivas de carrera) y monetarios (expectativas de ingreso).

Lo relevante de estas investigaciones es que llevan al área del estudio económico cuestiones que antes sólo eran analizadas desde la perspectiva sociológica o de la ciencia política: por ejemplo las razones del por qué un adulto mayor invierte menos y consume más, el desplazamiento de preferencias, desigualdades sociales o distribución de renta.

Entre los gestores de esta teoría destacan Theodore Schultz, Jacobo Mincer y otros investigadores de las escuelas de Tel Aviv, UCLA y Harvard. Se destaca entre éstos Gary Becker.

En su conjunto y especialmente Becker dan nacimiento dentro de la investigación general en comento, a la teoría de la familia, el análisis económico de actividades económicas no mercantiles y la moderna teoría del consumidor.

3.2.2.b Teoría de la Familia:

La Teoría de la Familia plantea que educación, salud, trabajo y el conjunto de las actividades familiares y la familia como institución, amplían el campo del Capital Humano. Novedosos resultan los estudios respecto, por ejemplo, de la maximización de la satisfacción de las necesidades de la vida en matrimonio frente a la soltería, los factores económicos asociados a la decisión de engendrar y sus repercusiones en las tasas de la fertilidad, etc. Se trata de un exitoso intento de integrar fenómenos demográficos asociándolos a los distintos mecanismos económicos, es por ello que como rasgo común, las investigaciones en ésta área plantean que la generalidad de las actividades referidas, pueden ser relacionadas con eventos económicos y son por tanto cuantificables. Es aquí que la econometría juega un rol especial, puesto que se ha introducido cierta cuantificación en áreas que por naturaleza se han estimado incuantificables y que, usualmente, son propias del área de los valores.

3.2.2.c Economía de las Relaciones no Mercantiles:

La economía de las relaciones económicas no mercantiles, corresponde al análisis económico de actividades y relaciones sociales, entre las que se cuentan la filantropía o las actividades políticas. Se establece que la economía en su historia ha pasado por tres grandes estadios: primeramente por la etapa de análisis de la Teoría de los Mercados, la producción y el consumo, con posterioridad por la etapa centrada en el estudio de los fenómenos mercantiles, el intercambio monetario y, finalmente, por el estudio del conjunto de las conductas humanas y sus decisiones. Se concluye que la economía en cuanto campo de acción está determinado por la naturaleza, esto es, por la asignación de

¹¹⁰ Ejemplo de esto es la preferencia de un empleo formativo pese a una baja remuneración.

recursos y las opciones frente a la escasez.

3.2.2.d Nueva Teoría del Consumidor:

Los precursores de la nueva teoría del consumidor fueron Gary Becker y Kelvin Lancaster. Muy resumidamente, se explica que el individuo consume, es decir, adquiere bienes y servicios, pero también produce las satisfacciones que él mismo consume. Este consumo es realizado sobre la base de los datos arrojados por sus compras y su tiempo.

De esta forma se tiende un nexo entre el análisis económico y el *management* o el *marketing*, asociados a conceptos como la obsolescencia y los nuevos productos. En otras palabras la supuesta irracionalidad o impulso del hombre frente al consumo se pretende superada. El aporte está representado por el aislamiento de los fenómenos descritos.

3.2.3 Movimiento de los Derechos de Propiedad

El punto de partida de los estudios del Movimiento de los Derechos de Propiedad radica en el análisis de la escasez del tiempo, lo que impone la idea de un precio implícito del tiempo. Es por lo anterior que el hombre intenta optimizar su uso. En este orden de ideas es que toda decisión importa información, información que a su vez importa un costo, precio por su valor en sí y por el costo de su recopilación. Sobre esta base Gary Becker y Georges Stigler, acuñan el concepto de *costo de transacción*, base de la Teoría de los Derechos de Propiedad. Ronald Coase profesor de Derecho de la Universidad de Chicago realiza importantes aportes a estas investigaciones y ayuda con sus trabajos, en la Universidad de Virginia, a sentar las bases generales del campo de estudio. Se habla entonces de: costo de transacción, teoría de la “producción” del derecho, análisis comparado de la eficacia de los organismos económicos, y aplicación del razonamiento económico al redescubrimiento de la historia ¹¹¹.

Previo a una corta descripción de cada uno de estos elementos se debe señalar que “los derechos de propiedad, en cuanto derecho real, permiten a los dueños de los bienes de capital utilizarlos, intercambiarlos...o explotarlos. Estos bienes de capital tienen valores de mercado, por lo que pueden comprarse y venderse al precio que tengan. La capacidad de los individuos para poseer capital y beneficiarse de él es lo que da al capitalismo su nombre” ¹¹². Estos trabajos han permitido dar un paso más en el análisis y el objeto de estudio está representado por el conjunto de normas, usos y reglamentos que contribuyen a definir los derechos de cada uno con relación a la composición, utilización y transferencia de los bienes productivos, sin que necesariamente se refieran al capital físico (bienes) o financiero (acciones o derechos representativos o no de bienes). Clarificador resulta, por ejemplo, el derecho preciso que ostenta el Estado respecto de los impuestos o los modernos derechos de contaminación que asignan una cuota para tal efecto, libremente transferibles.

¹¹¹ Clasificación obtenida de LEPAGE, H., 1979, Mañana el Capitalismo, Alianza Editorial, Madrid, p.20 y ss.

¹¹² SAMUELSON, P., NORDHAUS, W. D., 1990, Economía, decimotercera edición, Editorial McGraw-Hill, p. 61.

3.2.3.a Costo de Transacción:

Corresponden a los costos involucrados en el mercado, y relativos a los intercambios en la propiedad. Es objeto de análisis, como costo, entre otros, el precio de justicia, información, técnica económica, abogados, sociedades intermedias, transporte, seguros. Aparecen las economías de escala y la capacidad de negociación especializadas. Al estudiarse los costos de transacción fijamos el análisis en los cimientos de la filosofía liberal, es decir, la teoría del cambio y del precio. En otras palabras, el mejor estado social en lo que dice relación con la asignación de recursos depende de que las decisiones se tomen en un sistema de intercambios voluntarios y contractuales entre los agentes económicos, es decir, en una economía de mercado. Ciertamente el mercado es costoso y no resuelve todos los problemas, la negociación es costosa y lo es más en la medida que la economía es más compleja, pues se elevan los costos de transacción. Surge “la empresa como una forma de eliminar costos y generar economías; aportando bienestar a la sociedad”¹¹³. Se puede sostener que mientras más complejas se tornan las economías más peso cobrará la empresa, que a su vez, escapa en su quehacer a los límites de los Estados pues las economías de escala se logran en función de un mayor número de consumidores, lo que a su vez estimula las expansiones.

3.2.3.b Teoría de la Economía del Derecho:

La teoría de la economía del derecho o de la producción del derecho, postula que el intercambio a través del mercado es el mecanismo de asignación de recursos más eficaz posible para la sociedad en su conjunto, y quienes negocian deben disponer de un derecho de propiedad preciso y libremente transferible por lo que intercambian; de lo contrario, los costos de negociación relacionados con la distribución de los recursos serían prohibitivos. El origen fáctico que subyace a esta concepción del derecho se sitúa en el siglo XII en Inglaterra con los cercamientos, precursor remoto del capitalismo. Estamos frente a la naturaleza económica del Derecho de Propiedad. Se estima que económicamente “el derecho no es más que una actividad social cuya finalidad es la de contribuir al aumento del excedente económico mediante la definición de reglas que ayuden a reducir el nivel de los costos de transacción en el seno de la sociedad”¹¹⁴. No hay que olvidar que a pesar que “nuestras sociedades se asientan sobre la propiedad privada, los derechos de propiedad son limitados”¹¹⁵.

El Derecho pretende bienestar social en términos agregados, desde la óptica de la sociedad en su conjunto, no individualmente, pues no es su función propia. En este sentido, el óptimo, está representado por el mejoramiento técnico-jurídico enfocado en el bienestar social, el que aumenta en su conjunto. En el plano individual, la utilidad o beneficio se medirá conforme los resultados subjetivos. En este orden de ideas, la teoría

¹¹³ LEPAGE, H., 1979, Mañana el Capitalismo, Editorial Alianza, Madrid, p. 26.

¹¹⁴ LEPAGE, H., 1979, Mañana el Capitalismo, Editorial Alianza, Madrid, p. 28.

¹¹⁵ SAMUELSON, P., NORDHAUS, W. D., 1990, Economía, decimotercera edición, Editorial McGraw-Hill, p. 62.

del valor (como algo distinto al precio, que es objetivo), la teoría de la renta (en cuanto logramos “ganancias” indirectas o no previstas inicialmente, con unos mismos recursos), entre otras, justifican que, siempre que hay transacción, la sociedad es más rica, y todos los individuos obtienen beneficios, ganancias, en definitiva, felicidad.

La preexistencia de un sistema jurídico libera del cargo (costos) de tener que negociar y crear normas para regular todas las hipótesis e conflicto que se pueden prever. También representan cargos o costos el establecimiento de entes decisorios, la ejecución, etc.

En definitiva, frente a la carencia de un sistema normativo adecuado, sólo se concretarán negocios instantáneos, no diferidos ni sucesivos. La razón estriba en que todos estos costos hacen antieconómico todo otro negocio. En consecuencia, la sociedad se mantiene en un estadio de mercado simple o primitivo, reducido a las transferencias de bienes o servicios elementales. El paso de la sociedad agrícola de intercambio a las siguientes, más sofisticadas, exige la creación y perfeccionamiento de un sistema jurídico complejo de transacciones.

La actividad jurídica expande el Derecho de Propiedad hacia áreas donde antes no existía ¹¹⁶ y libera recursos humanos y sociales que se pueden utilizar en otras actividades de mayor rentabilidad social. Esta liberación de recursos tiene su origen en la disminución de los costos de negociación, en un orden de ideas en que, las falencias normativas necesariamente se traducirán en costos que involucran recursos presupuestarios y personas. Además de lo anterior, la expansión del Derecho, facilita el intercambio y las negociaciones, imponiendo la observancia de normas.

El Estado, la ley, se “produce” como institución para economizar recursos y ordenar el apoderamiento de los mismos.

3.2.3.c Estudio Comparado de las Organizaciones:

La empresa es sucedánea del mercado cuando éste no funciona eficazmente a condición que lo sea la empresa y que las decisiones coincidan con los intereses de la sociedad. En este orden de cosas se deben estudiar los efectos de las distintas estructuras de los derechos de propiedad sobre el comportamiento humano. Así, se infiere que la empresa capitalista por naturaleza tiende a la eficiencia social al basarse en la optimización de beneficios o utilidades. Conclusión a la que se arriba luego de un análisis comparado de la tipología de las estructuras organizativas que clasifica el control real de los propietarios con relación a las decisiones de quienes gerencian los distintos tipos de empresas. La teoría de los derechos de propiedad demuestra que la eficacia corre de la mano del capital privado, ya que la motivación estaría dada por el ánimo de impedir la disminución de las utilidades. Así, la optimización real es aquella que corre paralela al elemento subjetivo representado por la tenencia, la propiedad del capital, por cuanto la pertenencia directa impone la motivación de acrecentar el patrimonio, disminuir los costos, mejorar la penetración en el mercado, disminuir los precios etc.: se beneficia la sociedad al

¹¹⁶ Ejemplo de esto son los instrumentos negociables referentes a las cuotas de contaminación o emisión permitidas para una empresa, en un área determinada; que puede enajenar conforme sus “emisiones programadas”.

producirse sobre la base de la mejor asignación de recursos, siempre escasos y el propietario que a cada momento pretenderá optimiza con miras a mayores beneficios. Otros temas de relevancia para esta rama de estudio dicen relación con tecnoestructura, autogestión, reforma de la empresa, responsabilidad etc.

3.2.3.d Nuevo Enfoque de la Historia del Mundo Occidental:

El enfoque a partir de la aplicación del razonamiento económico al redescubrimiento de la historia corresponde a una renovación del análisis de esta ciencia social que a su vez se entrelaza estrechamente con la teoría de los derechos de propiedad. Por vía ejemplar, podemos mencionar las conclusiones referidas al examen del origen de la revolución industrial, para estos investigadores, dicho origen está, más que en la tecnología, en la gestación gradual de derechos de propiedad desde el feudalismo, para la mejor explotación de las motivaciones individuales, la orientación del capital, etc., hacia actividades socialmente útiles. La revolución industrial no se habría gestado por la revolución tecnológica asociada a las primeras máquinas a vapor, como se pretende usualmente, sino que al esclarecimiento y determinación de derechos de propiedad que motivaron el lucro y la expansión en la producción. En otras palabras, fue el Derecho, el que al asignar derechos, creó las bases necesarias para el mejoramiento de los niveles de vida, sin perjuicio de la creación de tipos sociales que permitieron la reunión de capitales, con la finalidad de abordar los grandes desafíos. Otros ejemplos de aplicación del redescubrimiento o reinterpretación de la historia corresponden al análisis de los carteles en Estados Unidos y la legislación que pretendió regularlos o los reales efectos en la expansión del producto asociados al ferrocarril.

3.4 La Escuela del Public Choice (elección pública)

La Teoría del Public Choice o de la Elección Pública se ha dedicado a un área olvidada por los economistas que han centrado sus esfuerzos en la comprensión del mercado. Los primeros estudios están ligados a autores como Joseph Schumpeter¹¹⁷, Keneth Arrow¹¹⁸, Anthony Downs, que en su libro "An Economic Theory of Democracy"¹¹⁹ llega a sostener que los hombres públicos eligen su política económica con miras a ser reelegidos. Sin perjuicio de lo anterior, se estima como fundadores a James Buchanan y Gordon Tullock, conforme investigaciones que datan de 1950. Coincide su gestación con la escuela de los property rights, y son herederos de la tradición europea en el análisis de la hacienda pública. Lo revolucionario del planteamiento radica en "reintegrar en un

¹¹⁷ En su obra *Capitalism, Socialism, and Democracy*, el autor estudia por vez primera esta materia. Citado por LEPAGE, H., 1979, *Mañana el Capitalismo*, Editorial Alianza, Madrid, p. 33.

¹¹⁸ Autor que introduce la cuantificación en este tema. Citado por LEPAGE, H., 1979, *Mañana el Capitalismo*, Editorial Alianza, Madrid, p. 16.

¹¹⁹ Texto de 1957, citado por SAMUELSON, P., NORDHAUS, W. D., 1990, *Economía*, decimotercera edición, Editorial McGraw-Hill, p. 883.

análisis teórico único, dos campos de estudios radicalmente separados”¹²⁰ por el campo de acción de la economía y de la política. Se trata de “la rama de la economía que estudia la manera que toman las decisiones los poderes públicos”¹²¹. En otras palabras se estudia positivamente los procesos de toma de decisión relacionadas con la distribución de los recursos públicos. Los temas analizados se vinculan con el nivel de impuestos, el consumo público, las transferencias, la coherencia de las decisiones legislativas, el análisis de la oferta y demanda respecto de las decisiones públicas, el sistema de votos, la organización política etc. Para esta teoría” los políticos se comportan con vistas a maximizar sus posibilidades de ser elegidos”¹²². Deben optimizar la conducción económica, uno de los temas más sensibles para la opinión pública, como una forma eficaz de garantizar votos y de lealtad eleccionaria.

En general el campo de acción, en palabras de James Buchanan¹²³ consiste en “aplicar al Estado y a todos los engranajes de la economía pública exactamente las mismas técnicas que se utilizan desde hace 40 años para analizar los defectos y deficiencias de la economía de mercado”. En otros términos, el objetivo está representado por el intento de formular una teoría general de la economía pública asociado al funcionamiento de los “mercados políticos” y al tratamiento específico de la conducta del individuo al intervenir en dicho mercado, muy diferente al económico, pero asociando estas dos intervenciones (política y económica propiamente tal) en un sólo modelo de análisis, pues son precisamente los destinatarios de las decisiones públicas los que eligen a quienes adoptan tales decisiones. De esta suerte se amplía el uso de la metodología económica a las opciones no mercantiles, vinculando economía, ciencia política, sociología y filosofía.

Como resultados o conclusiones de las investigaciones asociadas, se indica que los grandes males del sistema económico tienen su origen más que en el funcionamiento del mercado, en el fracaso de nuestras instituciones políticas, en cuanto mecanismo de decisiones colectivas. Por otro, lado se plantea que el desafío actual, no es económico sino institucional y político, es necesario que decanten nuevas formas de expresión democrática. En esta línea argumental se debe propender a la “unanimitad de las decisiones políticas (consensos), ya que éstas no coaccionan a nadie y, por tanto, no imponen costos”¹²⁴. “El juego de la política, al igual que el de los mercados, debe acoplar las demandas de bienes de los individuos y la capacidad de la economía para ofrecer bienes”¹²⁵. En este sentido, los programas de gobierno deben vincular los ofrecimientos y metas con el capital humano de que se dispone y con las facultades

¹²⁰ LEPAGE, H., 1979, *Mañana el Capitalismo*, Editorial Alianza, Madrid, p. 155.

¹²¹ SAMUELSON, P., NORDHAUS, W. D., 1990, *Economía*, decimotercera edición, Editorial McGraw-Hill, p. 883.

¹²² SAMUELSON, P., NORDHAUS, W. D., 1990, *Economía*, decimotercera edición, Editorial McGraw-Hill, p. 884.

¹²³ SAMUELSON, P., NORDHAUS, W. D., 1990, *Economía*, decimotercera edición, Editorial McGraw-Hill, p. 883.

¹²⁴ Se generaliza el contenido de “The Calculus of Consent” por James Buchanan y Gordon Tullock, 1959, citado en SAMUELSON, P., NORDHAUS, W. D., 1990, *Economía*, decimotercera edición, Editorial McGraw-Hill, p. 883.

económicas públicas y privadas encaminadas a proveer el cumplimiento de las metas impuestas.

4. Aportes del Neoliberalismo

4.1 Aporte Científico:

El Neoliberalismo por medio de las distintas vías en que se manifiesta y que se revisaron antes, realiza un notable aporte en el plano científico pues en un sentido representa la superación de la teoría micro económica neoclásica, que es su punto de partida, y que aborda temas como la empresa, formación de los precios, mercados etc.; y en otro marca un giro histórico, ya que supera como eje de la economía la macroeconomía, que desde Keynes se había impuesto. El neoliberalismo ha actuado “ampliando la microeconomía hacia una teoría de las opciones y de las conductas humanas en un sistema de interacciones sociales”¹²⁶ anulando de paso las críticas a los modelos neoclásicos en cuanto constituirían razonamientos distantes de la realidad y carentes de operatividad. Se superan estos modelos y se aplacan las críticas sobre la separación de la teoría económica de la práctica económica cotidiana. Son superados también supuestos como el principio del “equilibrio general” asociando la vertiente humana de la vida económica, desde la óptica de los procesos dinámicos relegando los equilibrios estáticos, abarcando fenómenos que están ligados a otras necesidades como la solidaridad, entre otros, conectando necesidades y preferencias. Se asiste a la humanización de la economía, en una suerte de regreso a su carácter de ciencia social.

Este nuevo modelo científico ha generado una ruptura de fronteras interdisciplinarias en las ciencias sociales, así la teoría micro económica se presenta como “un instrumento científico cuyo campo de aplicación traspasa ampliamente la frontera restringida de los problemas puramente económicos”¹²⁷, expandiendo su modelo de interpretación hacia la política, la sociología, la antropología, etc. Esta penetración se favorece por la posibilidad de cuantificación de los fenómenos sociales estimados, hasta hace poco tiempo, como ajenos a medidas y estadísticas.

Podemos agregar, que la Escuela de Chicago demuestra que se puede aplicar el análisis científico a campos usualmente ajenos a la cuantificación teórica. Tan revolucionario es el resultado, que se puede sostener que constituye un hito de primer orden en el ámbito de las ciencias no exactas, pese a los obstáculos culturales que ello supone. La cuantificación de fenómenos no físicos o naturales, en sentido estricto,

¹²⁵ SAMUELSON, P., NORDHAUS, W. D., 1990, Economía, decimotercera edición, Editorial McGraw-Hill, p. 884.

¹²⁶ LEPAGE, H., 1979, Mañana el Capitalismo, Editorial Alianza, Madrid, p. 37.

¹²⁷ LEPAGE, H., 1979, Mañana el Capitalismo, Editorial Alianza, Madrid, p. 40.

constituye un paso trascendente, pues las áreas sociales observan la actividad del hombre en cuanto tal y en su interrelación con el medio, a la vez que en sentido subjetivo.

4.2 Aporte Ideológico:

En el plano ideológico el aporte es tanto o mayor que en el científico; ya que el rango científico de la teoría económica potencia el desarrollo del pensamiento Liberal. En otras palabras, los razonamientos teóricos son susceptibles de ser constatados o, mejor dicho, es factible una verificación empírica del paradigma¹²⁸ del *homo oeconomicus*, esto es, del hombre evaluador, inventivo y maximizador. La trascendencia de lo expuesto, radica en los vínculos existentes entre la doctrina política del liberalismo y el capitalismo frente al paradigma científico de soporte de la teoría económica.

El modelo científico potencia el liberalismo, pues no requiere para su existencia y desarrollo de votos o de opiniones de tipo ideológica, se basta a sí mismo, en la medida que se constata, que es susceptible de repetición, y de evaluación.

Si concebimos al Liberalismo como la filosofía de la organización de los sistemas sociales basados en una determinada concepción del comportamiento humano, esto es, el individuo racional y libre, en definitiva, económico, tenemos entonces, que al reforzarse el instrumento de análisis (la microeconomía expande el campo de acción de la economía y se consolida el paradigma del *homo oeconomicus*) se solidifica la base de las doctrinas liberales. Este modelo del hombre económico, resulta totalitario, omnicompreensivo, porque no es posible de ser tachado de ideología, pues cuanta ahora con una simiente científica, que se impone por sí sola. Por su parte, se muestra como el más eficaz en la interpretación de la realidad, incluso de la extra mercantil. Para este movimiento, corresponde al mejor modelo de las ciencias sociales, ya que “siendo el más simple, tiene el poder de explicación y de predicción más amplio posible”¹²⁹. Por tal motivo, su eficacia es más general y puede elevarse a una categoría símil a la categoría de ley científica.

Por su parte, los argumentos ideológicos son potenciados por el poder de un enfoque experimental, de paso se redescubren los fundamentos del capitalismo, se genera una nueva concepción liberal de los problemas de la economía pública, que se opone incluso a las doctrinas conservadoras tradicionales y finalmente, devuelve al pensamiento liberal un carácter dialéctico e histórico.

4.3 Aportes en el Plano Político:

En el plano político y como consecuencia de las contribuciones señaladas, el Neoliberalismo otorga una batería de argumentaciones y contra argumentaciones frente a

¹²⁸ En cuanto matriz de ideas.

¹²⁹ Milton Friedman, “Ensayos de Economía Positiva”, 1953. Cita nº 19 en LEPAGE, H., 1979, Mañana el Capitalismo, Editorial Alianza, Madrid, p. 44.

las ideas anti económicas o provenientes de concepciones marxistas, sin dejar de enfrentar el debate de temas que usualmente son planteados como fallas del mercado: la insuficiente protección del consumidor, la contaminación, la preservación ecológica, entre otros.

5. Chile en las Ultimas Tres Décadas

La influencia liberal estuvo presente en el país hasta que comienzan a sentirse en Chile los efectos de la gran depresión, es decir, con posterioridad a 1929 y hasta mediados del siglo pasado, aunque un tanto desvirtuado, tal como se expusiera precedentemente. Se abrió paso una etapa de creciente intervencionismo estatal, legitimándose las ideas socialistas, el autarquismo y el corporativismo, que cruzarán gobiernos de distinto signo, lo que da cuenta “que las grandes ideas, el pensamiento común de los académicos, la opinión pública y el ambiente ideológico internacional influyeron en las decisiones políticas de tal manera, que hacían prácticamente irrelevantes las ideas de mandatarios y congresistas durante ambos períodos.”¹³⁰ Concepciones que perdieron protagonismo debido a que se impuso la economía de mercado y la desregulación. 1973 señala un hito que marca el fin de una etapa y el inicio de otra, una nueva forma económica, política, social y hasta jurídica, pues la legislación que entra en vigencia dará sustento a la “reingeniería” impulsada por el modelo, que no es otro que el liberalismo económico y político. Esta vieja concepción vuelve reformulada y de la mano de una renovada institucionalidad, que desde las ciencias jurídicas, y muy creativamente, gesta instituciones o adapta otras conforme la realidad chilena. Podemos afirmar que la transición económica fue previa a la política y se elevan como principios los referidos anteriormente al analizar las áreas de influencia del Neoliberalismo: la mejor forma de asignación de recursos es el mercado, la necesidad de una menor intervención de la autoridad, salvo fiscalización y/o superintendencia, y la vocación o importancia del comercio y de la competencia asociadas a la especialización como forma de producción. En lo social se impone un nuevo orden y las prioridades serán: la lucha contra la pobreza, las políticas de asistencia, la creación de oportunidades, sin perjuicio de la generación de riqueza. La democracia ha impedido que el intervencionismo estatal, se alimente del populismo o la presión social como única forma de introducir mejoras en este ámbito.

La historia de Chile, como se expuso, no se verifica descontextualizada, más aún, no es distinta, en general, de la mundial. Así las cosas, la adopción de la economía de mercado no constituye una excepcional fórmula aplicada con exclusividad en nuestro país, pues ya en otras latitudes y con anterioridad han cobrado vida. Ejemplo de lo anterior, son los países europeos de post guerra, los que reaccionaron adoptando economías de mercado y abiertas. Estos cambios se han verificado, con mayor o menor

¹³⁰ Con relación a los períodos 1920-1973 y 1989-2000. BARAHONA U., P., 1991, Estudios públicos N° 42, de la conferencia: Chile en el último cuarto de siglo, visión de un economista liberal, dictada en el ciclo: Historia de Chile en los siglos XIX y XX, Universidad Finis Terrae (septiembre de 1990), Editorial Centro de Estudios Públicos, p. 46.

intensidad, en todo el mundo, y, desde 1970 en Asia, Chile, y actualmente la ex Unión Soviética, Europa del Este y otros países latinoamericanos, con éxito dispar. Podemos afirmar que la globalización es tal, en la medida que el mundo ha convergido en determinadas ideas, entre otras, que “para organizar la producción no hay alternativa mejor que la economía de mercado, que se adopta con generalidad en los años cincuenta”¹³¹. Existe la coincidencia de que la nueva economía ha sido la respuesta a severas crisis, ejemplo de lo anterior son los resultados alcanzados por Chile, Argentina, en su momento, Alemania etc.

El éxito de la nueva economía se basa en la potencia de sus planteamientos, en la fuerza de los resultados, en el respaldo teórico de la economía moderna y en la aceptación generalizada. Se puede sostener, con fundamento, que el liberalismo clásico (neoclásico) se ha reinventado y ha dado paso también al neoliberalismo, frente al socialismo que, como corriente, está en retirada y que tardíamente se ha reformulado, en concepciones como la tercera vía, la moderna socialdemocracia u otras, sobre la base de un liberalismo que tiene su acento en la libertad más que en el individualismo.

Nuestro país se adelanta en América Latina, por una vía no consensuada, no podemos afirmar casual, tampoco asumida, en la adopción de estas nuevas ideas, que el resto del subcontinente ha intentado impulsar desde los años noventa, con variado éxito y con distintos niveles de riesgo institucional. Actualmente el país ha dado otro paso en su camino de crecimiento y adhesión a los principios de libre mercado al suscribir acuerdos bilaterales o multilaterales de integración comercial. El fundamento de los cambios que se devienen en Chile desde 1973 “debe buscarse más en razones generales que afectaron la organización social en todo el mundo en términos parecidos, que en acontecimientos locales chilenos”¹³², es decir, independiente de la oportunidad, el país no escaparía al devenir histórico occidental, y en todo evento las tesis estatistas desaparecerían.

El crecimiento económico y la estabilidad no dicen relación exclusiva con la economía, también se vinculan, entre otras, con las políticas públicas, la iniciativa privada y por cierto con la política en sentido puro, que a la luz de los acontecimientos históricos chilenos aparece como gran responsable de la falta de interpretación del acontecer global y en definitiva de la crisis institucional sufrida por el país.

Las reformas implementadas no sólo fueron la respuesta a una crisis cuya gestación es de un siglo, sino que además han tenido el rol de ser respuesta a las malas decisiones públicas (económicas o no económicas) cuya naturaleza y efectos se han revisado en el primer capítulo de este trabajo.

¹³¹ BARAHONA U., P., 1991, Estudios públicos N° 42, de la conferencia: Chile en el último cuarto de siglo, visión de un economista liberal, dictada en el ciclo: Historia de Chile en los siglos XIX y XX, Universidad Finis Terrae (septiembre de 1990), Editorial Centro de Estudios Públicos, p. 50. Nota del memorista: no es casualidad que coincida la fecha con la maduración del surgimiento del neoliberalismo, particularmente asociadas a las nuevas teorías económicas nacidas en EE.UU., entre ellas, el monetarismo, la escuela de las políticas públicas o el capital humano etc.

¹³² BARAHONA U., P., 1991, Estudios públicos N° 42, de la conferencia: Chile en el último cuarto de siglo, visión de un economista liberal, dictada en el ciclo: Historia de Chile en los siglos XIX y XX, Universidad Finis Terrae (septiembre de 1990), Editorial Centro de Estudios Públicos, p. 52.

En definitiva, Chile se adelanta treinta años en América Latina, en la adopción de una economía de mercado abierta (o vuelta a la tradición liberal), y se puede elevar como explicación, la oportunidad que representó el intento de imponerse un socialismo real. En otros términos, si bien es cierto que en el país durante un siglo se fortalecieron las nuevas ideas en boga por aquel entonces, que se asocian con la participación activa del Estado en la economía, muy probablemente de no haber mediado el intento de aplicar en Chile la doctrina socialista en forma total, las políticas implementadas hubiesen debido aguardar otro minuto para ver la luz. Nada indica que el país no hubiese podido seguir desarrollándose con la misma cuota de participación estatal o privada en la economía, sin perjuicio de que la polarización reinante en la sociedad, aunque sin la coincidencia del proceso estatizador desde el poder, hubiese llevado al país al mismo punto crítico.

Descontadas las posibilidades del devenir histórico, en el siguiente capítulo revisaremos en términos generales, las políticas económicas posteriores a 1973, una vez en el poder el gobierno militar.

CAPITULO III. POLITICAS ECONOMICAS DEL GOBIERNO MILITAR

1. Primer Período

Las políticas económicas del gobierno militar, después del gobierno de la Unidad Popular, constituyen en una primera etapa, un período de transición luego de la creciente intervención estatal en la economía de post guerra, que culminara en un proceso de estatización de corte socialista. La votada revolución de izquierda da pie a la revolución neoliberal en un contexto político autoritario.

1.1 Críticas al Modelo de Desarrollo Seguido hasta 1973

El modelo neoliberal o de Chicago parte de una visión crítica del desarrollo económico que se ha presentado en el país desde 1930 y se visualizan como problemas: “la ineficiente asignación de recursos, ...la protección de la competencia externa, ...la excesiva intervención estatal, ...la presión a la actividad privada, ...la expansión de las empresas públicas, ...un sistema productivo desorganizado, ...precios distorsionados, ...sobre dotación de personal y déficit en las empresas públicas, ...un precario mercado

de capitales, ... inflación crónica, ...el financiamiento del déficit fiscal y el déficit en la balanza de pagos”¹³³, entre otros. Sabemos que hacia 1973 el PGB se había estancado, puesto que este venía aumentando a la misma velocidad de crecimiento de la población. Podemos decir, desde este punto de partida, que los cambios en materia económica serán de gran magnitud, los que se verán cruzados por dos crisis internacionales: las de 1975 y 1982, con fuertes repercusiones que generarán revisiones en las políticas aplicadas. Se ha sostenido que las fuertes consecuencias internas de estos sucesos externos, que provocaron fuerte impacto en el país, tienen su explicación en el desorden económico heredado, las desfavorables circunstancias internacionales que significaron una desaceleración de la economía global con significativas alzas en el precio del petróleo y una fuerte disminución en el precio de nuestro principal recurso exportado, el cobre, y a las altas tasas de interés.

Tales elementos conformaron el escenario en que se verificaron las transformaciones estructurales de nuestra economía, bases de los actuales equilibrios macroeconómicos y del crecimiento. Sin perjuicio de lo anterior, para los opositores al nuevo orden de cosas, lo ocurrido en nuestro país en el campo económico al verificarse las crisis internacionales, fue consecuencia del dogmatismo de las políticas implementadas, del alto endeudamiento interno y externo y de la dependencia en el funcionamiento de tales políticas del autoritarismo. Sostuvieron, finalmente, que el crecimiento que se alcanzó a partir de 1974 se debió a la recuperación de los niveles previos a cada una de las crisis.

En lo concreto, como un dato cierto, los índices económicos observados una vez terminado el gobierno de la Unidad Popular son negativos, y las correcciones difíciles de realizar. Lo que caracterizará la primera etapa de transformaciones son las correcciones que pusieran atajo a la inflación y al estancamiento. Resulta evidente que estas correcciones no tienen por finalidad volver a los antiguos esquemas económicos, más o menos corregidos, sino que generar un profundo cambio, de carácter estructural, que tiene como principios rectores los siguientes: que el mercado es el mejor asignador de recursos, que la competencia en la economía beneficia a todos y genera bienestar, que las empresas privadas son más eficientes que las públicas, que la libertad económica es la base de la libertad política, y que la privatización y eliminación de la intervención estatal son positivas para la economía.

1.2 Desajustes Macroeconómicos

En lo macroeconómico el desajuste principal decía relación con la inflación, que bordeaba el 606% anual, y el déficit fiscal muy asociado a la emisión inorgánica, que llegó a bordear el 25% del PGB, índices ajenos a todo parámetro histórico nacional y deseable. La inflación a 1974 se sitúa en 369,2%, es decir, desciende a la mitad, y con ella el PGB que se sitúa en -13% hacia 1975. El déficit anotado (fiscal) se reduce al 10.5% del PGB¹³⁴, resultados que la autoridad estima como insuficientes, razón que justificó la aplicación de políticas de “shock” que lamentablemente coincidieron con una importante

¹³³ Elementos negativos presentes en nuestra economía hacia 1973. FLAÑO, N., Agosto 1987, El Neoliberalismo en Chile y sus resultados, notas técnicas n° 101, Centro de Estudios CIEPLAN, p. 1.

crisis en el comercio exterior: el precio del cobre caía a casi la mitad del precio del año anterior y las exportaciones, se estima, disminuyeron en aproximadamente 30%. La caída del PGB anotado se produjo porque se usó como instrumento de control de la inflación la disminución de la cantidad de dinero en la economía y por consiguiente, de la demanda interna. En este sentido el tipo el cambio, a poco andar, se transformará en la principal herramienta en la lucha antiinflacionaria como se indicará. La disminución del PGB se vio acrecentada por la apertura económica y las repercusiones de los precios internacionales. Esta primera etapa “corresponde a un exitoso esfuerzo de normalización, caracterizada por una gran reducción de la inflación, del déficit fiscal y de los gastos del sector público; suben los impuestos y el desempleo disfrazado se transforma en desempleo abierto”¹³⁵.

1.3 Áreas de Transformación de esta Primera Etapa

Las transformaciones se centran en un primer momento en tres áreas: la liberalización de los precios, de los mercados y del sector financiero; apertura comercial y financiera; y la reducción del rol del Estado y privatizaciones.

1.3.1 Liberalización de los Precios, de los Mercados y del Sector Financiero

En cuanto al primer grupo de transformaciones enumerado, la estrategia apuntaba, en general, a que los precios ajustarían el sistema, la flexibilidad en los salarios mejoraría la ocupación y las tasas de interés equilibrarían la oferta y la demanda de dineros prestables.

Hacia 1974 se eliminan los controles de precios como un pilar central de la correcta asignación de recursos. En el sector financiero se autoriza la creación de sociedades financieras privadas a lo que se sumó la libertad de tasas, pues se estimaba que con el aumento de las tasas aumentaría el ahorro y los capitales disponibles para inversión, esta última medida funcionó sin control en un lapso relativamente amplio. Hacia 1975 se licitan los bancos en poder de CORFO lo que se ha señalado como el origen de la concentración del patrimonio y de los ingresos, ya que, supuestamente, sólo ciertos grupos económicos habrían tenido acceso al crédito externo para financiar dichas adquisiciones. Conjuntamente con liberalizar las tasas de interés se liberará, en términos relativos, el control de la cantidad de dinero circulante. El sector financiero se abre al exterior, bajo el supuesto que ello conduciría a la igualdad de tasas de interés internas y externas, se generaría ahorro y se potenciaría la inversión. Se ha sostenido que el poder alcanzado, en aquella época, por este sector condicionó el desarrollo del país, lo que habría limitado el desarrollo de los distintos sectores productivos. Tal condicionamiento se habría producido por medio de la discrecionalidad en sus políticas crediticias ya que en

¹³⁴ Las estadísticas anotadas fueron extraídas de: HURTADO R. T., C., 1988, De Balmaceda a Pinochet, capítulo IV, Editorial Logos, p. 80.

¹³⁵ MAMALAKIS, M., 1984, de la conferencia pronunciada en el Centro de Estudios Públicos (24 de Enero de 1984): Los últimos diez años de historia económica, Estudios Públicos N° 15, Editorial Centro de Estudios Públicos, p. 191.

vez de apoyar a los sectores productivos, sólo les habría importado la rentabilidad resultante de la intermediación de recursos levantados en el exterior, sin traspasar las menores tasas de interés a los deudores internos.

El período que corre entre 1975 y 1981 se caracterizó por altas tasas de interés que implicaban un alto spread, que ciertamente afectaron la economía y obstaculizaron los proyectos de largo plazo, generaron especulación y consumo. Consecuencia de lo anterior fueron los traspasos de recursos del sector productivo al financiero debido tanto a la descapitalización que sufrieron como a la recesión de 1975, puesto que se vieron forzados a endeudarse necesariamente, y, para cubrir sus obligaciones, traspasaron parte importante de sus activos a la banca y empresas coligadas que estaban en condiciones de adquirirlos. Todo lo anterior ciertamente fortaleció la concentración de la riqueza y la propiedad, pero fue un efecto y no un objetivo en sí mismo. Con posterioridad a 1979, y asociado al ciclo económico expansivo, se produce otro proceso de endeudamiento, que se puede catalogar de irresponsable, y generará nuevamente cartera vencida, pero debe indicarse que el acceso a nuevos créditos se convirtió en la única vía para afrontar los compromisos contraídos a costos expropiatorios. Las altas tasas de interés y los desequilibrios en la intermediación de fondos en la banca, dada la concentración hacia transacciones de corto plazo, afectaron el sistema financiero. Consecuencias de estas políticas monetarias permisivas, que a la postre resultaron expansivas, son las altas tasas de interés, que se tornan crónicas, y una intensa reasignación de recursos desde el sector real o productivo al sector financiero¹³⁶. Se puede sostener que la productividad era absorbida por el servicio de la deuda.

A raíz de lo anterior, esto es, un escenario de tasas externas más bajas que las internas -lo que hacía atractivo intermediar dichos recursos- el país se endeudará crecientemente, lo que se facilitó por la liberalización del mercado de capitales. Paralelamente, se abre el país a la inversión extranjera que se inicia con el pago de las indemnizaciones a las compañías del cobre expropiadas en el gobierno de Allende. Paralelamente se igualan las condiciones para los inversionistas extranjeros y nacionales.

Es en esta época que el país se excluye del Pacto Andino, pues se estimó que era contrario al nuevo escenario económico que se impone en el país y a las reformas que se impulsarían.

Las expectativas apuntaban al ingreso de inversión externa directa, expectativas que no se cumplieron: por una parte el monto no fue el esperado, y, por otra, las inversiones se concentraron en rubros que no implicaron expandir el producto potencial. En otras palabras, la inversión extranjera se materializó principalmente en créditos, fue relativamente baja y se utilizó para importar bienes, principalmente de consumo, lo que no trajo aparejado un aumento de la capacidad productiva del país.

La afluencia de fondos se debió a la liquidez internacional y a las bajas tasas de interés. Se ha sostenido que los créditos externos aumentaron las importaciones,

¹³⁶ "...las altas tasas de interés y los plazos breves no sólo significaron el deterioro de los sectores productivos, sino que involucraron el traspaso de riqueza de los sectores productivos a los sectores financieros", FLAÑO, N., Agosto de 1987, El Neoliberalismo en Chile y sus resultados, Notas Técnicas N° 101. Centro de Estudios CIEPLAN, p. 4.

concentradas en bienes de consumo, lo que, sumado a un tipo de cambio fijo, provocó un aumento del déficit de balanza comercial, que a su vez habría impactado en la producción nacional negativamente. Las ventajas comparativas no fueron acompañadas de un tipo de cambio acorde con el modelo económico basado en las exportaciones, ni de estabilidad en la actividad económica y de precios externos; todo esto sería el fundamento de la baja inversión, de la subutilización de la capacidad instalada y de la fuerza de trabajo (desempleo).

1.3.2 Apertura Comercial y Financiera

Respecto del segundo grupo de transformaciones, relativas a la apertura comercial y financiera al exterior, esto es la liberalización en las transacciones internacionales de bienes, servicios y capital (sector real y financiero), se debe indicar que con la implementación de estas medidas, se pone fin al proteccionismo, que fue entre 1930 y 1973 la regla general. La apertura era necesaria para elevar la eficiencia en la economía, pero se ha sostenido que las políticas que la implementaron fueron excesivamente liberales e indiscriminadas.

Hacia 1979 existía un arancel uniforme de 10%, en contraste con el 90% existente hacia 1973, lo que suprimió la protección, se pudo sostener que artificial, de los sectores productivos y los enfrentó a la competencia de la economía abierta. A pesar de la baja referida, las autoridades consideraron a la política arancelaria como un instrumento adecuado para dar la protección necesaria para la subsistencia y competitividad de la industria nacional. Paralelamente se aseguraba la eficiencia en la asignación de recursos en función de las ventajas comparativas. El consumidor se beneficiaría de la disminución de los precios derivado de la competencia de los productos importados. Conjuntamente, se potencia este proceso con otras medidas, entre las que destacó la liberalización en el acceso a las divisas.

En síntesis, las políticas cambiaria y arancelaria pretendían acentuar la competitividad de la economía y promover las exportaciones. Se estimaba que el aumento del tipo de cambio fomentaría las exportaciones, que se transformarían en el motor de la economía. Se debe indicar que la política cambiaria sufrió sucesivas modificaciones, pasando por las experiencias de congelamiento y liberalización. En un principio se pensó que el tipo de cambio subiría y ayudaría a la competitividad de nuestros transables (exportaciones), pero al poco andar se le utilizó como una política antiinflacionaria y de compensación de los efectos derivados del aumento de la masa monetaria, consecuencia del ingreso masivo de capitales. A partir de 1976 se revalúa el peso, proceso que se frenó con la implementación, hacia 1979, de un tipo de cambio fijo, en que un dólar equivalía a \$39 (treinta y nueve pesos). A pesar de ello, la inflación se mostró rebelde y el peso en los hechos continuó revaluado, es decir, cotizando a un valor que no correspondía al de mercado, perdiendo competitividad nuestra economía. El crecimiento económico no mostró mayor evolución y se mantuvo relativamente deprimido, lo que desencadenó por un período un proceso de desindustrialización, ya que este subsector, que había sido el motor de la economía, entre 1970-1976 se estanca (0,6% de crecimiento anual promedio). Se debe señalar que existió un criterio de urgencia y prioridad en la búsqueda de estabilización de las variables macroeconómicas,

principalmente monetarias, en desmedro de la producción. El efecto económico de la fijación del tipo de cambio fue la disminución de las exportaciones y el aumento de las importaciones fuertemente concentradas en bienes de consumo que se financiaron con recursos externos, lo que a la larga afectó la balanza de pagos.

Mantener todas las variables constantes sólo es posible en un contexto teórico, los problemas económicos eran profundos y de distinta naturaleza y combatirlos todos necesariamente acarrió ciertos efectos no deseados. Entre éstos, se ha señalado la desprotección del sector industrial y agrícola tradicional, que en alguna medida impactó el crecimiento y el empleo. Se intentó imprimir un ritmo rápido a este proceso aperturista y ciertamente existían riesgos asociados más que a la velocidad de implementación, a la capacidad de adaptación y reacción de los agentes económicos. Es en este contexto, que se ha sostenido que el tipo de cambio era relativamente incompatible con la apertura de la economía y la necesidad de fomentar las exportaciones, y que el ajuste estructural no fue del todo prudente, lo que habría retrasado en varios años la maduración de un sector exportador renovado. Es razonable pensar que las políticas de estabilización dañaron la concepción de desarrollo, que tenía como presupuesto un explosivo aumento de las exportaciones no tradicionales. Ciertamente o no, tempranamente se desarrollaron aquellos sectores con ventajas comparativas, y luego la economía ha tenido como motor de crecimiento y del empleo, al sector exportador, que se ha consolidado, más allá del tipo de cambio reinante en un período determinado.

1.3.3 Rol del Estado y Privatizaciones

En lo referente al rol del Estado y las privatizaciones, es menester señalar que a partir de 1930¹³⁷, se transforma en un actor estructuralmente importante en la economía en distintos aspectos, y la tarea a realizar, a partir de esta agenda modernizadora de la primera etapa en comento, es la de redefinir el rol del Estado, reduciendo su participación en la economía para dar paso a la concepción de un Estado subsidiario y de políticas neutrales. Este nuevo rol del Estado se perfiló como un elemento que contribuyó al éxito del modelo económico, a pesar que el sector privado, aparentemente, no estaba preparado para asumir las oportunidades y funciones satisfactoriamente, sin perjuicio de que el aprendizaje fue rápido e indiscutiblemente triunfante. Se ha dicho que el Estado, en aquella época, asume un rol pasivo. Sin embargo, esta afirmación es imprecisa, pues el rol del Estado es la regulación y la subsidiaridad. Por lo tanto, si bien hay una disminución de la injerencia estatal en la economía, es más exacto sostener que el rol del estado se hizo menos distorsionador. Al mismo tiempo, se produjo una disminución de la inversión pública con efectos en la inversión general, como porcentaje del PGB, en un contexto en que la inversión privada se financió importantemente con ahorro externo lo que equivalió a endeudamiento.

Se ha sostenido que estos flujos de recursos no llegaron al sector real y transable, lo que resulta grave por el hecho de que en el modelo se planteó este último como el motor de la economía¹³⁸. Se ha sostenido también, que no se focalizaron adecuadamente tales flujos, lo que habría tenido como efecto que dicha inversión no generó riqueza para servir

¹³⁷ Tal como se describe y explica en el primer capítulo de este trabajo.

la deuda y acentuó la criticada concentración de la propiedad y del ingreso. Algo de cierto puede tener esta aseveración considerando que los recursos necesariamente debieron haber expandido la capacidad potencial de la economía, lo que aparentemente no ocurrió dados los altos índices de desempleo.

De gran importancia fue el proceso de privatizaciones tanto de empresas en manos del Estado que pasaron a la tenencia pública en el gobierno de Allende como de empresas CORFO. Este proceso se llevó a cabo en un contexto de altas tasas de interés y recesión, por lo que pocos pudieron acceder a la propiedad de esas empresas¹³⁹. Por su parte las medidas adoptadas en las empresas públicas generaron fuertes repercusiones en el empleo, toda vez que la fuerza de trabajo fue desplazada, dadas las reducciones de personal que se anotan, a empleos menos estables o derechamente al desempleo, lo que implicó una disminución de los salarios para estos trabajadores. En el sector público aumenta el empleo en el área de los servicios, pero en la generalidad de los sectores de la economía el empleo disminuye, y en una primera etapa la generación de empleos se estanca. Así las cosas, el empleo disminuye conjuntamente con las plazas de trabajo, situándose el desempleo en 1976 en 20.6% de la fuerza económicamente activa.

En otro orden de cosas, pero relacionado con este análisis, en 1981 se reforma el sistema previsional, se privatiza, lo que ciertamente implicó un traspaso de recursos al sector privado. Esta experiencia no sólo ha podido generar importantes fuentes de ahorro nacional sino que también ha beneficiado a los propios cotizantes, ha profundizado el mercado de capitales, ha disminuido el peso que para el Estado significaba asumir este rol y se ha mostrado como una fórmula eficiente de administración de los capitales individuales de los trabajadores, a tal punto que se ha replicado en otras latitudes.

Los controles del Estado en la economía disminuyeron fuertemente con positivos efectos, a pesar de la cuestionada libertad con que operó el sector financiero. No obstante estos efectos positivos y los profundos cambios de esta nueva economía, se dijo, que al modelo económico “le faltaba legitimidad como un mecanismo socialmente eficiente en la asignación de recursos”¹⁴⁰. Tal vez, más que legitimidad, faltaba unir al elemento normativo en sentido amplio, uno sociológico, que abrazara los nuevos principios que se implementaban, desde una perspectiva cultural asociada a los cambios.

Finalmente, el rol subsidiario del Estado no se concentró en lo estrictamente económico y se desplazó a otros ámbitos: educación, salud, vivienda etc., que claramente

¹³⁸ La historia económica se ha encargado de poner las cosas en su lugar, ya que ciertamente el motor de nuestra economía, dado el tamaño de la misma, es el sector exportador. La razón, pese a que en un principio las exportaciones no tradicionales no se expandieron en los términos presupuestados, está del lado de quienes visionariamente idearon e implementaron el modelo económico imperante, reforzado por las contundentes cifras en este sentido.

¹³⁹ Esto sólo en una primera etapa ya que, como veremos, el grueso de las privatizaciones se realizó en un contexto diferente, proceso al que accedió la población por vía directa (capitalismo popular) o indirecta (Administradoras de Fondos de Pensiones).

¹⁴⁰ FLAÑO, N., Agosto de 1987, El Neoliberalismo en Chile y sus resultados, Notas Técnicas N° 101, Centro de Estudios CIEPLAN, p. 43.

se reflejaban en el presupuesto de la nación, y que, a pesar de las críticas, a la luz de la actual situación, se ha presentado como sustancialmente positivo, sin perjuicio de las necesarias correcciones que se han impulsado y se deberán impulsar en lo sucesivo.

1.4 El Estado de la Economía al Finalizar este Período

“El período que va desde 1974 a 1979-1980 fue favorable porque las políticas aplicadas, en términos de intercambio, iban dirigidas a establecer una economía menos vulnerable a las fluctuaciones externas, con mayor capacidad exportadora y con menor necesidad de crédito externo”¹⁴¹.

Se puede señalar que esta etapa, en cuanto a la estabilización de la economía por la vía de políticas de shock, está marcada por la Teoría Monetarista, razón por la cual se tildó de Neoliberal. Esta afirmación es correcta en términos descriptivos, y su implementación fue exitosa en términos prácticos. Podemos fundamentar esta idea en que las políticas aplicadas en este período tienen por eje las medidas típicamente recomendadas por esta Escuela, entre ellas, la clara intención de excluir la intervención del Estado en los mercados, la primordial importancia asignada a la estabilidad de los precios, puesto que se señala a la inflación como el enemigo de la eficiencia económica, objetivos que se lograron aún a costa de un elevado desempleo. Por otra parte se respetaron las reglas de la política económica en el sentido de eliminar la discrecionalidad en la conducción de la economía. En otras palabras, la economía se corrigió por la vía, principalmente, de la política monetaria, prueba de esto fue la utilización de distintos mecanismos de control de la masa monetaria, esfuerzo en el que incluso se utilizó al tipo de cambio para frenar el aumento de circulante. Se impulsó así un crecimiento controlado y estable del dinero, como la principal forma de eliminar las variaciones de la política monetaria.

No debe extrañar que los Estados Unidos en este mismo período, precisamente en el año 1979, lanzó una cruzada contra la inflación, y para esto la Reserva Federal se abstuvo de morigerar los tipos de interés centrándose en la mantención de la oferta monetaria conforme a objetivos previamente diseñados. Al igual que en Chile, al subir los intereses se frenó todo crecimiento no sustentable, elevándose el desempleo, reduciéndose los salarios y también los precios. De paso, las expectativas inflacionarias se redujeron y la conducción económica logró credibilidad. Los resultados de la aplicación de estas políticas en Estados Unidos y en Chile fueron similares: la inflación se redujo notablemente, el dinero creció lentamente, subieron las tasas de interés, y la moneda nacional se revaluó, pero las exportaciones se estancaron en su crecimiento. Finalmente, los altos tipos de interés generaron perturbaciones en los sectores altamente endeudados, tornándose inestables. Las recomendaciones monetaristas y en definitiva la política monetaria funcionaron, pese a los costos que llevó aparejado.

Sin perjuicio de las ideas expuestas más arriba, aparece como reduccionista sostener que las únicas medidas aplicadas se desplegaron en el ámbito monetario y

¹⁴¹ FONTAINE T., J. A., 1984, Comentarios a la conferencia de Markos Mamalakis, pronunciada en el Centro de Estudios Públicos, Enero 24 de 1984. Estudios Públicos N° 15, Editorial Centro de Estudios Públicos, p. 200.

desde la óptica monetarista. Se puede decir que correctamente se atacó con especial énfasis las principales distorsiones de nuestra economía, representadas por el exceso de circulante, el crecimiento desmedido del mismo y la inflación. En otros ámbitos de la economía se realizaron esfuerzos modernizadores aunque con resultados menos exitosos en el corto plazo.

Mucho se han criticado los efectos no deseados de las medidas implementadas, pero se debe entender que se utilizó un criterio de urgencia en función de prioridades previamente definidas para la solución de los problemas que afectaban nuestra convulsionada economía. Por último, en la mayoría de las crisis económicas juegan muchas variables. Sólo en términos teóricos, para el estudio y análisis de algunas de aquellas variables se pueden mantener las demás constantes o aisladas. Lo cierto, es que la realidad se muestra compleja, y la nuestra, al iniciarse la adopción de medidas de transformación, era especialmente caótica y de difícil manejo.

2. Segundo Período: Segunda Etapa de Neoliberalismo

El primer período, que sucintamente hemos revisado, y que cronológicamente situamos entre 1974 hasta la crisis de 1982, se caracterizó por grandes cambios estructurales en el funcionamiento de la economía y se ha denominado en términos muy reduccionistas como el período de aplicación de políticas de shock. Este segundo período, llamado de segunda generación de neoliberalismo, comienza una vez terminada la crisis de 1982, más concretamente, desde 1984 en adelante. Se caracteriza por ser de corte liberal, antiestatista y por la morigeración en las políticas monetaristas puras o teóricas que se catalogaron por los críticos u opositores a la conducción económica como excesivamente ideologizadas. Esta segunda etapa está precedida de un breve lapso que fue caracterizado como “milagro artificial”¹⁴², en la cual se incrementa el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos. El gasto excesivo se financia con el endeudamiento externo. En otras palabras, a partir de 1980-1981, se incentivó el endeudamiento en moneda extranjera, fomentado por el tipo de cambio fijo. Esto llevó a que la autoridad monetaria perdiera nuevamente el control sobre la cantidad de dinero en la economía, dificultándose la conducción de la política monetaria.

La fijación del tipo de cambio afectó al sector industrial e implicó un subsidio a las importaciones. La fijación del tipo de cambio produjo también choques sectoriales que implicaron una suerte de discriminación en contra del sector industrial del país, lo que se evidenció por el significado del precio del dólar en el referido “subsidio” de las importaciones y en la caída de los aranceles. En otras palabras, dados los menores aranceles y un precio de la divisa constante y artificialmente, bajo pues el peso chileno estaba sobrevaluado, es decir, su valor real o de mercado era menor; representaron un

¹⁴² MAMALAKIS, M., 1984, De la conferencia pronunciada en el Centro de Estudios Públicos (24 de Enero de 1984): Los últimos diez años de historia económica, Estudios Públicos N° 15, Editorial Centro de Estudios Públicos, p. 191.

abaratamiento de las importaciones en perjuicio especialmente del sector industrial que debió competir en un contexto distorsionado.

Enfocado de otra manera, en las cuentas nacionales el ahorro externo estaba sobrestimado, pues fue medido por el aumento del endeudamiento externo en términos nominales en vez de términos reales.

Se ha dicho que las más severas crisis de origen internacional, y con mayores repercusiones en el país, han sido las de 1898, 1930 y 1982 (las dos primeras han sido revisadas en el primer capítulo. Respecto de la última se puede señalar que generó cambios en el enfoque económico, y se puso en entredicho las políticas que se venían aplicando en el país y que dieron como resultado una elevada deuda externa e interna. Por ello, se controló la tasa de interés real, la que hasta poco antes se había considerado una variable de ajuste del sistema o del control de la masa monetaria. Por su parte, el alto endeudamiento no era compatible con las altas tasas de interés, ni con la productividad del capital, pues se encareció el servicio de la deuda, generando un aumento de los créditos irrecuperables y quiebras. Pese a ello, las quiebras fueron estimadas como un mecanismo de transferencia de recursos a sectores más eficientes. A partir de este momento se pensó que el tipo de cambio debía ser consistente con la productividad (del trabajo) y los salarios. Los precios, finalmente, no equilibrarían el comercio exterior. Ambas razones justifican el sinceramiento del precio de la divisa en el mercado interno.

Los costos humanos y económicos, se presumía, afectarían la institucionalidad, base de la economía de libre mercado, aún así, la moneda nacional se devaluó para aportar competitividad a la economía con la finalidad de aumentar las exportaciones. La estrategia de ajuste, se ha dicho, impidió que los costos del mismo se repartieran entre todos los actores, acreedores internos y externos, pues se garantizaron los depósitos¹⁴³, todo lo cual profundizan la crisis que vivió por entonces nuestra economía.

El ajuste del tipo de cambio y las bandas de precios “resucitaron” la agricultura, se recuperó el empleo y la producción tradicional, aumentó la productividad: se dio pie al explosivo crecimiento de los sectores no tradicionales (frutícola especialmente), que impulsaron el crecimiento económico nacional (crecimiento sobre el promedio nacional). Después de la crisis, la industria también alcanzó una recuperación vigorosa, destacándose el sector pesquero que aumentó los volúmenes de captura.

Tal vez no se percibió a tiempo que antes de que comenzaran a operar plenamente los ajustes internos, la economía mundial ya había caído en una gran recesión. Se elevaron considerablemente las tasas de interés internacionales y se restringieron los créditos externos. Según las autoridades de la época la recesión sería de corta duración, pero las expectativas fueron arrasadas por una crisis internacional especialmente profunda y duradera.

Hacia 1987, en síntesis, se han recuperado los niveles previos a la crisis, las exportaciones se incrementan y las importaciones disminuyen, generándose superávit en

¹⁴³ “...desgraciadamente, la estrategia de ajuste, que en medida importante fue forzada por las circunstancias políticas y legales sobre los conductores de la economía, evitó que los acreedores del sistema asumieran las pérdidas que les correspondían”. HURTADO R. T., C., 1988, De Balmaceda a Pinochet, Editorial Logos, p. 86.

la balanza, que no se verificaba desde hacía años, todo gracias al aumento de volumen y precios de nuestros transables.

2.1 Balance del Período

Como balance, el período que corre entre 1975 y 1987, por el conjunto de elementos positivos que se presentaron, se ha venido en denominar “la revolución silenciosa”, que da cuenta de profundos cambios estructurales. Sin perjuicio de lo anterior, todo esto tiene por escenario social, la pobreza aguda que, se debe reconocer, es de larga data y que ciertamente se recrudece en este período. En definitiva, los cambios implementados generaron costos, pero estos cambios no fueron fruto de un mero transcurso del tiempo. Por el contrario, son consecuencia directa de las novedosas políticas económicas implementadas. Relevantes fueron los cambios institucionales, representados por la normativa jurídica que permitió la implementación del modelo, cuestión que se abordará en el capítulo cuarto de este trabajo. Sin embargo, como se señaló, con determinados costos sociales, políticos y económicos que en definitiva se repartieron en la sociedad.

2.2 Principales Reformas Estructurales de este Período

Los avances pueden sintetizarse en los siguientes puntos ¹⁴⁴ :

Establecimiento de un sistema racional de incentivos económicos que ilustran las decisiones de inversiones, producción y consumo. Se eliminan los controles sobre los precios y los controles sobre el sistema generador de riqueza.

El Estado debe velar por el comportamiento de los precios básicos: tipo de cambio, tasa de interés, salarios etc. El éxito estaría dado por un tipo de cambio razonablemente alto y, en todo caso, estable para la estimulación de las exportaciones.

Apertura del comercio exterior: como se señaló en el capítulo I, desde 1930 en la economía se despliegan barreras administrativas a las importaciones, representadas entre otras por cuotas, depósitos previos, permisos, impuestos especiales, tipos de cambio diferenciados, aranceles desmedidos etc. Todo lo anterior en claro perjuicio para los consumidores y productores. La apertura real (en oposición a la financiera) resulta básica para el desarrollo, tal como lo fue en las economías Asiáticas. En este esquema, el nivel de aranceles era de vital importancia, es por ello que paralelamente se implementa una política de reducción gradual, constante y pareja de los aranceles.

Diversificación de las exportaciones: se diversifican las exportaciones, aunque sobre la base, principalmente, de materias primas. Previamente, la política económica se centró en el sector real e institucional, que se pensaba como necesario para que estructuralmente la economía despegara. Hasta ese momento, los grandes proyectos los había realizado el Estado. A partir de ese instante, el eje central será el sector privado.

¹⁴⁴ En esta parte de la exposición se toma como referencia para la clasificación y explicación de cada uno de ellos el trabajo de HURTADO R. T., C., 1988, De Balmaceda a Pinochet, capítulo IV, Desarrollo y transformación de una economía estancada, Editorial Logos, p. 90 y ss.

A esto contribuyó, a pesar del tipo de cambio, que el modelo implementado tendría como estrategia de desarrollo y eje al sector exportador, a lo que ayudó el pequeño mercado interno de nuestra economía, más pequeño aún con la disminución del poder adquisitivo y la regresión en la distribución del ingreso, que crónicamente se verificó en la época. A lo anterior se sumó la libre internación de importaciones con la consecuencial competencia que ello generó.

Esto fue concebido como un proyecto de largo plazo, como una cuestión estratégica, basado en el adecuado estatuto de la propiedad, que redundaría en seguridad jurídico-económica.

La diversificación natural en función de las ventajas comparativas reemplazaría a la denominada sustitución obvia, consistente en sustituir importaciones por la vía de otorgar protección a la industria nacional sin un criterio necesariamente económico.

Este tema está íntimamente ligado a un problema estructuralmente presente en nuestra economía: las crisis de mercado, que nos han azotado en muchas oportunidades. Estas crisis de mercado están asociadas a la dependencia por períodos relativamente largos, de un bien exportable y/o respecto de determinadas áreas comerciales. A partir de este momento, será determinante expandir la oferta exportadora hacia áreas de mayor complejidad, lo que en gran medida dependerá de nuevas políticas, de la claridad en el sistema normativo, de la creatividad de los inversionistas, del aseguramiento de mercados y de la promoción y diversificación de las exportaciones.

Modificación de la gestión y de los sistemas de administración: se suman a lo anterior, un aumento en la calidad de los recursos humanos y su correcta administración asociada al capital, particularmente en el sistema financiero; reformas a la legislación del trabajo, que aportan flexibilidad laboral y cambios en la tenencia de las empresas. A ello se sumaría el incentivo representado por los cambios en la propiedad (privatizaciones), a tal punto, que de no haberse generado, todo el proceso de modernización hubiese sido más lento o inexistente. Los cambios en este sentido también llegaron al sector público. Paralelamente se formaron los grandes conglomerados a la vez que se asiste a la caída de grandes grupos económicos¹⁴⁵.

Estas formas de gestión, ciertamente no eran ni son garantía de éxito, y deben estar sujetas a regulaciones de manera de generar confianza pública frente a la especulación y, en términos actuales, frente a las distintas formas de corrupción.

Renovadas formas de regulación: el sistema económico debe contar con resguardos, particularmente en el sector financiero y de las sociedades anónimas, por las vías de la supervisión y control, cuestión crítica en el sistema de libre mercado. Por este motivo fueron perfeccionadas la legislación sobre Bancos, sobre Superintendencia de Bancos e Instituciones financieras, sobre Superintendencia de Administradoras de Fondos de pensiones, sobre Superintendencia de Valores y seguros, la legislación de resguardo de la libre competencia, la del Mercado de Capitales; a las que se han sumado, por ejemplo, la de modernización del Mercado de Capitales, la que regula la información privilegiada,

¹⁴⁵ Con el paso del tiempo se ha expuesto la extraña tesis de que al implementarse el nuevo modelo, de manera más o menos conciente, se pensó afectar a determinados grupos económicos presentes en la economía.

entre otras.

Se ha sostenido que la economía hacia fines de los años ochenta del siglo pasado, en términos macroeconómicos, funcionaba correcta y establemente, y este general equilibrio habría facilitado el diseño de las políticas económicas que se implementaron con posterioridad.

2.3 Críticas al Modelo Implementado

Las críticas al modelo implementado han sido numerosas y se resumirán considerando los comentarios del autor Nicolás Flaño¹⁴⁶, en los términos que siguen:

La ideologización, dogmatismo e inflexibilidad en la aplicación de la política económica. Al modelo neoliberal se le acusa de una fuerte carga ideológica, de producir una transformación en la sociedad asociado a un gobierno autoritario, que habría posibilitado el “experimento” monetarista, en un contexto de alto costo social. El libre mercado sin regulaciones para la asignación de recursos y los “ajustes automáticos” habrían implicado renunciar a la utilización de varios instrumentos de política económica: fiscal, monetaria, arancelaria, tasa interés etc.; lo que habría generado desequilibrios importantes en todos los mercados en un contexto de falta de políticas de largo plazo¹⁴⁷.

El impacto recesivo de las políticas antiinflacionarias y de control de la balanza de pagos. Esto habría generado una importante disminución de la demanda agregada, que afectó a toda la economía. En cifras, el ajuste de shock de 1975 llevó aparejado una disminución de -12% en el PGB. Durante la crisis de 1982, el mecanismo de ajuste automático del sector externo generó una disminución de -14% en el PGB; sin que se hayan aplicado políticas anticíclicas, todo lo anterior asociado al grave error de un tipo de cambio fijo desde junio de 1979 y por tres años.

El supuesto error de la política económica referido al enfoque que supuso que la liberalización y privatización de los mercados, la rebaja arancelaria, la apertura del mercado de capitales y la liberalización de la inversión extranjera bastaban para crear las condiciones de un crecimiento económico acelerado¹⁴⁸. La oposición describe su percepción del país en términos que la situación económica previa a la crisis, hacia 1980, se caracteriza por una generalizada euforia que se desprende de un crecimiento de un 8% en el PGB. El déficit en cuenta corriente estaba controlado aunque el desempleo se

¹⁴⁶ Contenidas en FLAÑO, N., Agosto de 1987, El Neoliberalismo en Chile y sus resultados, Notas Técnicas N° 101, Centro de Estudios CIEPLAN, p. 1-65.

¹⁴⁷ “quizás el vacío mayor en el enfoque prevaleciente haya sido la total ausencia de una concepción global del desarrollo del país, de la posibilidad de crecimiento de sus varios sectores y de los medios necesarios para movilizar los recursos en función de esas metas de desarrollo”. Alejandro Foxley 1983. Citado por FLAÑO, N., Agosto de 1987, Notas técnicas 101, Centro de Estudios CIEPLAN, p. 15.

¹⁴⁸ MUÑOZ, O., 1984, Comentarios a la conferencia de Markos Mamalakis ya referida. Mamalakis M., 1984, de la conferencia pronunciada en el Centro de Estudios Públicos (24 de Enero de 1984): Los últimos diez años de historia económica, Estudios Públicos N° 15, Editorial Centro de Estudios Públicos, p. 198.

mostraba rebelde en tasas de 15.5%, a pesar de rezagos en determinados subsectores como la agricultura que exhibía un crecimiento de 3,6%.

Más que culpar a la recesión internacional por los negativos efectos en nuestra economía aún incipiente y débil en algunos aspectos, que ya presentaba una marcada apertura al exterior, los contrarios al nuevo orden de cosas sostenían que se debía responsabilizar al modelo monetarista base del neoliberalismo. Lo anterior porque el comercio exterior disminuyó un 26%, los intereses de la deuda provocaron cuantiosas fugas de capital y el crédito externo disminuyó. En defensa del nuevo orden de cosas en materia económica, podemos decir que, no es suficiente expresar que Chile fue el país más afectado en América Latina por la crisis de aquel entonces para justificar la supuesta “culpa” de las políticas neoliberales como agentes profundizadoras de la crisis interna. En honor a la verdad, lo cierto es que tales efectos no pueden ser atribuidos íntegramente a las políticas impulsadas. Por otro lado, a la luz de las actuales crisis internacionales, se muestran tales fenómenos como relativamente normales, en el seno del ciclo económico mundial, siendo más afectadas las economías más inestables.

2.4 Crisis Económica

Hacia 1981 se visualizaron los primeros síntomas de recesión, ya que aumentan las tasas de interés, disminuye la inflación, aumenta el desempleo y el déficit en la balanza comercial y de cuenta corriente que se traducen en pérdidas de reservas internacionales; a pesar de ello se mantiene el tipo de cambio fijo bajo el supuesto de ajuste automático. En ese período se dicta la nueva Ley de Bancos que establece para los entes respectivos mayores facultades de fiscalización para el sector financiero. Pronto se dictará una nueva Ley de Sociedades Anónimas que aumenta las obligaciones de los administradores y protege de mejor forma a los pequeños accionistas. Al terminar este año se dicta un reglamento antidumping. Algunos Bancos son intervenidos y el Gobierno decide apoyar a las instituciones en dificultades. El año en cifras, culmina con un descenso en el crecimiento económico, con un aumento en el desempleo (16%), la inflación disminuye para situarse en un 9,5%, aumenta la cartera vencida y el déficit en cuenta corriente se sitúa en 14% del PGB. Por su parte el endeudamiento externo aumenta, la cotización internacional del cobre cae fuertemente y las tasas de interés externas se elevan. La versión oficial señala que tales efectos se explican por la crisis internacional y el aumento de salarios que restó competitividad conjuntamente con el aumento del gasto en importaciones. La oposición interpreta esto como un reconocimiento de la existencia de exceso de gasto sobre ingresos y agrega como factor de pérdida de competitividad el tipo de cambio fijo, agravada por el alto endeudamiento, el aumento de las tasas de interés, la disminución de la inversión y la excesiva liberalización del comercio internacional.

Se visualiza la imposibilidad del país para seguir captando recursos en el exterior (endeudamiento). La depresión de los años 1981-82 de la economía mundial “salvó a la economía chilena de continuar por un camino que no tenía salida. Sin ella Chile hubiera seguido endeudándose, subsidiando las importaciones y destruyendo su industria nacional”¹⁴⁹.

Los esfuerzos se centran en reactivar la economía y avanzar hacia un equilibrio entre

el gasto y el producto nacional. Comienza un período de recuperación industrial.

2.5 El Ajuste Interno, Cambios en el Gabinete

Se hacía necesario un ajuste interno, ya que se había tolerado durante 3 ó 4 años un aumento excesivo del nivel de gasto, incompatible con el volumen de producción interna y con la productividad. Sin perjuicio, como se ha dicho, el endeudamiento externo no fue aprovechado en la proporción que se requería para aumentar la capacidad productiva y la de exportación. Gran parte fue a parar al consumo, a la especulación y una utilización defectuosa de los recursos disponibles. Este ajuste debería traducirse en disminuir el gasto, ajustar el déficit externo y mantener la inflación controlada, pero las altas tasas de importación, la baja en la demanda interna necesarias para equilibrar el déficit en balanza comercial, generarían recesión y desempleo. El fenómeno acarreó quiebras, disminución de la producción y como se expresó, desempleo. El sector financiero acusa falta de solidez y solvencia y, a raíz de la crisis del sector productivo, quiebran varios bancos y financieras.

A mediados de 1982 renuncia el Ministro de Hacienda, lo que generó efectos políticos y económicos¹⁵⁰. Asumido el nuevo ministro, se devalúa el tipo de cambio, cae la producción, el empleo y las importaciones y la economía no logra ajustarse en la medida de lo esperado al igual que los precios internos con relación a los externos. La devaluación trajo aparejada una crisis de credibilidad, lo que ocasiona aumentos en la compra de divisas y pérdida de reservas. Paralelamente, se elimina la reajustabilidad automática de las remuneraciones del sector público y la existente para la negociación colectiva. Se anuncia la liberalización del precio del dólar lo que rápidamente aumentó el precio de la divisa¹⁵¹ y a poco andar se transformó en flotación sucia (intervención de compra y venta por parte de empresas públicas). Finalmente, el precio del dólar se estabiliza (devaluado) lo que afectó a los deudores en moneda externa.

El gabinete se renueva en agosto de 1982 y las autoridades económicas declaran que el país no dejará de cumplir sus compromisos externos. El tipo de cambio flotante se transforma en una franja (banda), pero acompañada de pequeñas devaluaciones y control cambiario. Se apoya al sector productivo con líneas especiales de crédito. En el

¹⁴⁹ MAMALAKIS, M., 1984, de la conferencia pronunciada en el Centro de Estudios Públicos (24 de Enero de 1984): Los últimos diez años de historia económica, Estudios Públicos N° 15, Editorial Centro de Estudios Públicos, p. 193.

¹⁵⁰ El desempeño de la economía en medio de la crisis contrasta con la declaración de Sergio de Castro, ministro de hacienda, quien hacia 1981 declara: "Chile tiene una de las economías más sanas, fuertes y dinámicas del mundo...debemos generar un déficit en la cuenta corriente de nuestra balanza de pagos, porque este déficit constituye precisamente el reflejo y la medida de los ahorros externos que hemos logrado atraer...debemos esforzarnos por mantenerlo al más alto nivel y por el mayor tiempo posible". The Wall Street Journal, 09 octubre 1981. Citado por BALASSA, B., 1984, Experimentos de política económica en Chile, 1973-1983, Estudios Públicos N° 14, Editorial Centro de Estudios Públicos, p. 69.

¹⁵¹ Las reservas se reducen en 500 millones de dólares al anunciarse la medida y 1982 cierra con 1.200 millones de dólares en pérdida de reservas.

área financiera, los créditos se desconcentran y se limitan los dirigidos a empresas ligadas. El Banco Central compra la cartera vencida de la banca con el compromiso de recompra de dicha cartera y la reducción de la cartera relacionada; también “sugiere” la tasa de interés de los depósitos. Se ha dicho que la cartera vencida llegó al 80% de capital y reservas de las instituciones del sistema financiero de la época. En 1983 se intervienen tres bancos y se liquidan dos bancos y una institución financiera. Las empresas caen en cesación de pagos y la banca externa suspende los créditos. Por su parte el Banco del Estado asume la deuda de los bancos en liquidación. Se plantea renegociar la deuda externa.

En Febrero de 1983 asume como Ministro de Economía y hacienda don Carlos Cáceres quien encabeza el proceso de renegociación de la deuda externa y anuncia un plan económico de emergencia ¹⁵², destacándose como medidas la reajustabilidad del tipo de cambio conforme la inflación interna y el aumento transitorio (hasta 1985) de los aranceles a 20% parejo. La balanza comercial muestra superávit, lo que redujo el déficit en cuenta corriente y al renegociarse la deuda externa se obtienen recursos frescos necesarios para hacer despegar la economía nuevamente.

Al poco tiempo, se anuncia que los aranceles se mantendrán indefinidamente en el rango señalado y que las devaluaciones cambiarias contemplarían la inflación externa.

Las políticas económicas aplicadas generan hacia 1983 estabilización en la economía, el PGB crece, se recuperan las reservas, existe superávit comercial, la inflación baja al 10% anual y desciende la tasa de interés real. Estas buenas perspectivas se acentúan hacia 1984, aumenta la producción industrial y el PGB, así como el empleo y los salarios.

En síntesis, la cuenta corriente de la balanza de pagos, presentó un superávit, aunque reducido, el flujo de capital externo es menor, el tipo de cambio no afecta la industria y los aranceles han subido; se visualiza un cambio muy significativo y permanente.

En Abril de 1984 cambia nuevamente el equipo económico. Se anuncian políticas de rescate para el endeudamiento externo y se anuncia el capitalismo popular consistente en la venta de acciones de propiedad del Estado derivadas de los créditos que fueron capitalizados. La economía ha respondido satisfactoriamente y se cumplen los compromisos con el FMI.

A poco andar, la economía exhibe nuevamente aires recesivos y se establecen sobretasas arancelarias para determinados productos, se proyecta una expansión de 6%, lo que requería de fondos frescos que se captaría al renegociar deuda con el FMI. Luego, se aumentan los aranceles a 35% y el gasto público disminuye. Se lleva a efecto la reforma tributaria y se pone en marcha la reducción programada de los aranceles, por

¹⁵² Como complemento del acuerdo con el FMI (en el que se levantan recursos por 875 millones de dólares), el Gobierno puso en práctica el llamado Programa de Emergencia, cuyo propósito era el de enmarcar a la economía nuevamente dentro de las condiciones del FMI, lo que se logra en septiembre de 1983. Información extraída de EDWARDS, S., 1984, Estabilización con liberalización: diez años del experimento chileno con políticas de mercado libre 1973-1983, Estudios Públicos N° 14, Editorial Centro de Estudios Públicos, p. 32.

influencia del ala neoliberal, se ha dicho. La economía logra despegar nuevamente pero disminuye el ritmo de crecimiento a fines de 1984, aunque igualmente el desempleo baja y 1984 cierra con una expansión de 6,3 del PGB con la inflación controlada.

En 1985 ¹⁵³ asume como Ministro de Hacienda Hernán Büchi, catalogado como neoliberal. Devalúa 9% y reduce los aranceles y el gasto fiscal en el ámbito de la reforma tributaria. Se logra flexibilidad con el FMI obteniéndose créditos de mediano plazo con el compromiso de cumplimiento de determinadas metas económicas. Se reestructuran los créditos con la banca externa. Pronto se devalúa un 8,4% adicional y los aranceles bajan al 20%. Se fomentan las exportaciones y se elimina el dólar preferencial. El Banco Central autoriza el uso de pagarés y títulos de la deuda externa chilena para el pago de deuda interna y para la compra de activos, lo que se tradujo en una disminución de la deuda externa y en un aumento de la inversión. Se profundiza el proceso de privatizaciones y se venden las acciones de empresas creadas por el Estado. El desempleo retrocede, la economía crece y disminuye el déficit en cuenta corriente; por su parte, disminuyen las importaciones, la balanza comercial muestra un buen desempeño del comercio exterior, se controla el déficit fiscal y la deuda se sirve conforme lo acordado. Así las cosas, los equilibrios macroeconómicos básicos se consolidan nuevamente.

Paralelamente, el peso de la deuda se alivia por la disminución de las tasas de interés, la disminución del precio del petróleo y la recuperación de precios de los principales transables. En el ámbito de las transformaciones estructurales, se intensifica la venta de activos a tenedores de deuda extranjera chilena y las privatizaciones de empresas públicas. Este proceso privatizador se da en un contexto de crecimiento (5,7%) generalizado, de disminución de las tasas de interés internas, de la inflación y del desempleo. La economía avanza a otra etapa, el potencial de la economía se ha alcanzado, por lo que los problemas se centrarán en el ahorro, inversión y contención de la demanda interna en un ambiente de holguras. Se tiende hacia el equilibrio entre el gasto y el producto nacional, y comienza una marcada recuperación industrial.

2.6 Efectos de las Políticas Implementadas

Ciertamente es difícil arribar a generalidades respecto de este período en la vida económica nacional, toda vez que no es suficiente para sintetizar esta etapa sumar estadísticamente las variables, ya que la economía se desenvolvía en un proceso de transformaciones estructurales y de liberalización. Se debe indicar sí, que la economía a partir de esos momentos contará con bases sólidas y equilibrios macroeconómicos para crecer sostenidamente, y para ello es que la economía chilena necesitará, al parecer constantemente, para desarrollarse, de un tipo de cambio realista y relativamente alto que

¹⁵³ A partir de esta fecha el país se recupera sostenidamente, y queda de manifiesto que se cometieron errores en la conducción económica pero "a pesar de haber cometido errores, el equipo económico era muy bueno...los errores se cometieron a causa principalmente del dogmatismo y sectarismo del equipo económico, no fue incompetencia técnica, sino incapacidad de acoger otras opiniones". EDWARDS, S., 1984, Estabilización con liberalización: diez años del experimento chileno con políticas de mercado libre 1973-1983, Estudios Públicos N° 14, Editorial Centro de Estudios Públicos, p. 34.

ofrezca una “protección razonable” a los sectores menos dinámicos de la economía y estimule nuevas exportaciones hasta tornarlas plenamente competitivas. Por otra parte, las altísimas tasas de interés que se verificaron no pueden volver a repetirse. Lo importante es que las políticas de libre mercado como las convicciones en torno a la efectividad del modelo impulsado para lograr abandonar el subdesarrollo, persistan y las condicionantes externas se superen adecuadamente para alcanzar niveles de crecimiento que generen optimismo en el camino al desarrollo, habida cuenta del actual escenario geopolítico regional que tiende a estancarse en la adopción de políticas de libre mercado haciendo de Chile una “isla” de progreso. Para que Chile logre desarrollarse integralmente “...es imprescindible que los diversos actores ideológicos y sociales sean capaces de llegar a consensos, a compromisos. Es la lección que fluye inequívocamente de la experiencia de todas las naciones que han logrado desarrollarse en libertad. Lección que el análisis de estos últimos diez años en Chile, al igual que el de las décadas anteriores, deja de manifiesto más allá de toda duda” ¹⁵⁴ .

3. Privatización

155

El proceso de privatizaciones se implementa a partir de 1985 ¹⁵⁶ y se inserta en el programa de reactivación económica al que se hizo mención anteriormente y cuyo norte fue aumentar la eficiencia de las empresas privatizadas, la inversión y el empleo, así como generar expectativas favorables para el crecimiento económico. Paralelamente contribuyó a validar la estrategia de desarrollo basada en el libre mercado y en el rol subsidiario del Estado.

Como señaláramos, por muchos años el desarrollo se diseñó sobre la base de una economía cerrada con fuerte intervención estatal, particularmente desde el año 1930. Hemos dicho que con las reformas se inicia un plan de desarrollo basado en el libre mercado y en la apertura al mercado internacional, siendo en este sentido, uno de los

¹⁵⁴ EDWARDS, S., 1984, Estabilización con liberalización: diez años del experimento chileno con políticas de mercado libre 1973-1983. Trabajo presentado en la conferencia sobre Liberalización económica, ajustes durante la transición, Banco Mundial, Octubre de 1983. Versión en español en Biblioteca de Centro de Estudios Públicos, Estudios Públicos N° 14, Editorial Centro de Estudios Públicos, p. 36.

¹⁵⁵ “La privatización de las empresas en manos del Gobierno fue un proceso complejo y lento...la reprivatización de las tierras agrícolas, de los bancos y de la mayoría de las empresas industriales y comerciales nacionalizadas se efectuó entre 1974 y 1980, pero en 1981 la porción del PIB controlada por las empresas del Estado continuaba siendo superior a la de 1965”. FONTAINE T., J. A., 1993, Transición económica y política en Chile 1970-1990, Estudios Públicos N° 50, Editorial Centro de Estudios Públicos p. 258.

¹⁵⁶ Nos referimos al programa de privatizaciones y no a las privatizaciones del período 1974-1978, las que pese a su número (600 empresas) cuantitativamente son inferiores a las que se verifican a partir de este momento.

aspectos más relevantes las privatizaciones de las empresas estatales por medio de las cuales el sector privado se pudo abrir espacio en la economía.

Seguido a estas políticas se produjo un importante proceso de crecimiento denominado internacionalmente “el Milagro Chileno”, pero a comienzos de los años ochenta la economía experimentó una gran recesión y el Estado volvió a intervenir en la actividad productiva y financiera.

Las políticas adoptadas después de la crisis de 1981-1983, surtieron efectos positivos, que beneficiaron el crecimiento y la generación de empleo. El proceso de privatizaciones implementado en el país fue el primero de su tipo en Latinoamérica ¹⁵⁷.

3.1 Situación Posterior a la Crisis, el Ajuste Estructural

A principios de 1985 la situación económica aún era difícil, afectada por un alto desempleo y con serios efectos sociales, rebrote inflacionario, escasez de recursos externos, un sector privado muy endeudado, bajo nivel de ahorro e inversión y la incertidumbre de los agentes económicos originada en la magnitud de la crisis y el cambio aparente en la aplicación de políticas por parte del gobierno.

Se pensó en el fracaso del país en su plan de implementar una economía de mercado, abierta, donde el sector privado fuera el motor del desarrollo y el Estado cumpliera un rol subsidiario.

3.2 Contenidos del Ajuste Estructural

Para superar la crisis se diseñó un programa de “ajuste estructural” basado en las medidas que a continuación se expresan ¹⁵⁸. En primer lugar, se planteó *recuperar el equilibrio macroeconómico, sustento del crecimiento estable*. Para esto se debía eliminar el déficit público (principalmente gasto corriente), equilibrar la balanza de pagos y crear una política monetaria compatible con la reducción de la inflación y el crecimiento. En 1985 se inició la aplicación de estas medidas. Se pensó en aumentar las inversiones públicas y consolidar la reforma tributaria (disminución de impuestos). Paralelamente se renegocia la deuda externa y se implementa un mecanismo de conversión de la deuda externa para que el país aprovechara el descuento ¹⁵⁹ que tenían los títulos en el mercado internacional; se devaluó el peso, se adoptó una política cambiaria que aportaba estabilidad y realidad al precio (banda y ajuste). Finalmente, en el área monetaria se implantó una política que permitió el aumento de circulante acorde a la demanda.

En segundo lugar, se plasma la idea de *eliminar la incertidumbre y aumentar la*

¹⁵⁷ Más adelante, en este mismo capítulo, abordaremos el tema de las privatizaciones más extensamente.

¹⁵⁸ El contenido de este programa fue extraído de LARROULET, C., 1994, Efectos de un programa de privatizaciones: el caso de Chile (1985-1989), Estudios Públicos N° 54, Editorial Centro de Estudios Públicos, sin numeración de páginas.

¹⁵⁹ La idea era hacer atractiva la conversión que se realizó al 100% independiente de su cotización.

eficiencia mediante políticas microeconómicas. Disminuyen los aranceles y se implementa la caída del gasto público, se fomentan las exportaciones por medio de la devolución de impuestos indirectos. En el plano jurídico, se modificó la legislación de los fondos de pensiones, se revisó la normativa de seguros, bancos y fondos de inversión introduciendo medidas estimulantes para el público, que generaron mayor competitividad.

Por último, el plan se encaminaría a *actuar en los instrumentos de largo plazo que explicaban el crecimiento.* Se estimula el ahorro privado y público y se ideó una reforma tributaria concordante con estos fines. Asociado a lo anterior se notó el esfuerzo público en inversión, disminución de la tasa de interés, rebaja impositiva, cambios legales. En cuanto al empleo, se reajustaron remuneraciones y se generaron nuevos empleos¹⁶⁰.

Efectos del Programa de Ajuste

Las políticas implementadas surten positivos efectos: se profundizó la apertura al comercio internacional, el rol del mercado, el equilibrio macroeconómico y se fomentó el ahorro y la inversión; superándose exitosamente la crisis.

Regresivamente, la crisis que sufrió el país en 1981 trajo aparejada como consecuencia el aumento de la participación del Estado en la economía y un serio revés a la política de privatizaciones.

La adopción de las distintas políticas nombradas anteriormente (1985), perseguía la reactivación de la economía y la disminución del nivel de desempleo, utilizando para este objetivo el mentado “ajuste estructural” donde las privatizaciones jugaron un rol muy importante, siendo un instrumento clave en la aceleración del crecimiento. Otro fin, no menos complejo, era la consolidación de una economía de mercado con mayor grado de consenso en la sociedad y mayor estabilidad social.

Estos objetivos fueron ordenados distintamente en los tres programas de privatización: el de los bancos y administradoras de fondos de pensiones intervenidos, el de las empresas controladas en forma indirecta por el gobierno (área especial), y el de las empresas estatales tradicionales.

3.4 Privatización del Sector Financiero

La crisis afectó fuertemente al sistema financiero, especialmente el bancario, motivo por el cual entre 1981-1983 se liquidaron cerca de 22 instituciones (60% de las colocaciones del mercado bancario privado), revirtiendo el proceso privatizador de 1975-1980. En este sentido, la privatización de los bancos fue una política global para sanear el sistema financiero, aumentando su capital con accionistas y modificando la legislación del sector para evitar nuevos problemas.

Al cabo de tres años, los bancos ya se habían reprivatizado, dispersándose su propiedad y recuperando su solvencia.

¹⁶⁰ Recordemos que los planes de empleo de emergencia que se implementaron fueron: el PEM (programa de empleo mínimo) en 1975 y se extendió hasta 1988; y el POJH (programa ocupacional para jefes de hogar) que se inicia en 1982.

Para reprivatizar las AFP se debía dispersar la propiedad y permitir la participación de un accionista controlador. Para difundir la propiedad se ofrecieron créditos a los pequeños accionistas que fueran imponentes activos o jubilados de la previsión. Simultáneamente, se licitaron acciones que posibilitaban el control, adquiridas por inversionistas extranjeros.

Privatización de Empresas en Situación Especial

Estas compañías mantenían en carpeta cuantiosos programas de inversión enfocados al sector exportador, pero estaban afectadas por la indefinición de los derechos de propiedad, hecho que limitaba o derechamente impedía la toma de decisiones de largo plazo y ponía en riesgo el funcionamiento de estas empresas y la recuperación de la economía.

Dada su alta participación en el PGB, en este sector se procuró resolver los problemas de propiedad y de vender las compañías, colocando constantemente paquetes en el mercado de valores.

Cerca de 30 empresas fueron enajenadas y adquiridas por empresarios nacionales que luego de un tiempo se han asociado con extranjeros para materializar inversiones.

3.6 Privatizaciones de Empresas Estatales

Un especial objetivo, aunado a los objetivos generales, se pretendió en este caso, pues se deseaba contar con un mayor número de instrumentos para las inversiones de los denominados institucionales, principalmente las AFP, obtener recursos para el erario público y consolidar y profundizar la eficiencia de las empresas estatales.

Como criterio general, se autorizó la venta de un 30% de sus acciones, las que eran colocadas entre los trabajadores (capitalismo laboral) ¹⁶¹ y con un precio determinado por el mercado. En 1985 se permitió a los fondos de pensiones invertir en empresas solventes y rentables (capitalismo institucional) ¹⁶².

El proceso en este campo finaliza con la privatización total de las empresas por medio de la venta de paquetes accionarios más grandes en el mercado bursátil y con la participación de inversionistas extranjeros.

3.7 Consecuencias de las Privatizaciones en el Orden Económico

¹⁶¹ “Se permitió que los trabajadores de las empresas al ser privatizadas (y más tarde todos los empleados de la Administración Pública) pudiesen exigir a sus empleadores un pago previo de la indemnización que recibirían para utilizarlo en la compra de acciones de las empresas”. FONTAINE T., J. A., 1993, Transición económica y política en Chile 1970-1990, Estudios Públicos N° 50, Editorial Centro de Estudios Públicos, p. 260.

¹⁶² Se debe señalar que las inversiones, monto y tipo de empresas, tipo de rentabilidad o riesgo, etc., están fuertemente reguladas para las Administradores de Fondos de Pensiones.

En cuanto a las consecuencias, nos referimos en general a la globalidad del programa privatizador, pues éste presenta dos fases bien definidas¹⁶³, la primera tiene lugar entre 1974 y 1980, y su dinámica correspondió a consideraciones presupuestarias fiscales, las que fueron criticadas tanto por haber sido, supuestamente, enajenadas a precios muy bajos, como por haber sido el origen de la concentración de la riqueza en el país. La segunda es la que se verifica entre 1985-1989, a la que nos acabamos de referir.

Entre las principales consecuencias del programa de privatizaciones, podemos destacar, en primer lugar, los efectos respecto de *las expectativas*¹⁶⁴, ya que las privatizaciones aclararon las dudas que existían en materia económica, siendo una señal de que el modelo económico se mantendría y se reforzaría con el tiempo. Estas, favorecieron además la toma de decisiones de inversión e hicieron más efectiva la política macroeconómica adoptada por la autoridad.

En segundo lugar, se potenció *la eficiencia*. Se reforzó la eficiencia por medio de la clarificación de los derechos de propiedad, afectando positivamente el crecimiento. Tanto así, que finalizado el proceso privatizador las compañías invierten fuertemente, atrayendo capital externo.

Las privatizaciones hicieron más eficiente a la economía tanto al interior de la empresa como en la asignación de recursos en términos agregados, promovieron la competencia en todos los mercados posibles y en los no competitivos se regularon eficientemente. La política aplicada coincidía en que todas las empresas se debían someter a condiciones de competencia sin importar si su propiedad era pública o privada.

También se observa la diversificación en el giro de las empresas con un mejor aprovechamiento del capital tanto físico como humano.

Un indicador de aumento en la eficiencia son las compras de acciones por nuevos accionistas; otro es que la mayoría de las empresas privatizadas han participado en las privatizaciones realizadas en Latinoamérica.

En tercer lugar, aparecen los positivos efectos sobre las *finanzas públicas*. Las privatizaciones tienden a provocar un impacto en la situación económica del Estado. Para analizar estos impactos se deben tener en cuenta los impuestos que el gobierno va a percibir por la operación privada de la compañía, además de los ingresos por la venta de la empresa y los dividendos e impuestos que dejará de recibir en el futuro.

Estudios señalan que el traspaso de una sociedad estatal a manos privadas no afecta la eficiencia de las empresas y la tasa de retorno es invariable, pudiendo estimarse pérdidas fiscales. Otros sostienen que el impacto fiscal de las privatizaciones es favorable y llega al 23% de los ingresos por ventas. En conclusión, las privatizaciones de 1985-1989 no alteraron el valor del sector público, salvo para los programas

¹⁶³ Hachette y Lüders han hecho tal distinción, 1992, citado por FONTAINE T., J. A., 1993, Transición económica y política en Chile 1970-1990, Estudios Públicos N° 50, Editorial Centro de Estudios Públicos, p. 260.

¹⁶⁴ Se ha tomado como referencia la enumeración de consecuencias positivas en la economía en LARROULET, C., 1994, Efectos de un programa de privatizaciones: el caso de Chile 1985-1989, acápite III: Efectos y resultados de las privatizaciones, Estudios Públicos n° 54, Editorial Centro de Estudios Públicos, sin numeración de páginas.

"dispersadores" de propiedad, los precios de las acciones fueron similares a su valor económico y los ingresos se invirtieron en nuevos activos y reducción de deuda. Se concluye que no hubo deterioro para el sector público ¹⁶⁵.

Una cuarta consecuencia del proceso de privatizaciones corresponde al *impacto en el empleo*. Se temía que las privatizaciones incrementaran el alto nivel de desempleo, pues se asociaba a la introducción de políticas que aumentaron la eficiencia de la economía (privatizaciones de la primera etapa). Sin embargo, la realidad mostraba un aumento en la generación de empleo (6.5% en 1990). Esto se debió a la evolución global del empleo y a la mayor inversión de las compañías privatizadas.

En quinto lugar señalaremos los *efectos redistributivos* asociados a las privatizaciones. Se ha demostrado que el sector público no se vio afectado negativamente por la transferencia de activos, dado que en general las ventas de los mismos, en cuanto a su precio, reflejaron su valor económico. Por lo tanto, las privatizaciones no tocaron en forma negativa la distribución del ingreso, por el contrario, ampliaron el acceso al capital a sectores que no ocupaban sus recursos en estas inversiones, es decir, se redistribuyeron los activos.

Otra consecuencia del proceso en análisis es que se afectó positivamente el *mercado de capitales*. El Mercado de Capitales acusó un impacto positivo. Recordemos que la crisis afectó, entre otras variables, las expectativas de los agentes económicos, el ahorro y la inversión y, para superarlo, se recurrió a la capitalización y privatización. Paralelamente se implementa un programa de venta de cartera al Banco Central para mejorar la situación de la banca, se repactaron deudas del sector productivo y se adaptó la legislación bancaria.

Una vez privatizado, el sistema bancario redujo el riesgo de su cartera y aumentó sus colocaciones, depósitos y capital. Se logran importantes avances en eficiencia.

Otro importante sector privatizado fue el del sistema de seguridad social (1980) utilizando un procedimiento que combinaba la diversificación de la propiedad con la eficiencia. Prontamente las AFP invierten en acciones y por cierto en otros instrumentos, dando profundidad al mercado de capitales.

3.8 El Mecanismo de Enajenación

El proceso de enajenación se realizó en el mercado de capitales. Las ventas de 1985 hicieron que parte importante del capital quedara en manos privadas y se utilizó un mecanismo de venta de acciones mediante el mercado bursátil, aumentando la oferta. El fortalecimiento de este mercado se vio reflejado en la rotación anual de las acciones más transadas y por ende se convirtió en una fuerte señal de liquidez y eficiencia. Junto con esto, se adoptaron políticas para aumentar la demanda, estrategias de venta para graduar la colocación de acciones en el mercado y estimular la dispersión de propiedad y así, la demanda por acciones. Las privatizaciones contribuyeron también a la

¹⁶⁵ Recordemos que uno de los puntos de crítica del primer gobierno de la Concertación apuntaba a la revisión del proceso privatizador, fundado en supuestos perjuicios económicos para el Fisco; cuestión que nunca cristalizó.

incorporación al mercado accionario de inversionistas institucionales y numerosos pequeños accionistas, los que ayudaron a la transformación de aquel, dándole mayor sofisticación.

De esta manera, el mercado bursátil se hizo más competitivo, por el aumento de oferentes y por el crecimiento y desconcentración de los accionistas.

Un problema que afectaba la economía chilena era el endeudamiento interno y externo, para superarlo se aplicaron políticas que aumentarían el ahorro y la capitalización de la economía, contribuyendo también la privatización de las empresas estatales que ofrecían alternativas para invertir en capital de riesgo.

Ciertamente un mercado de capitales más desarrollado se constituye en un importante eje para promover el crecimiento.

Finalmente, las privatizaciones producen efectos en la *inversión*. Las privatizaciones influyeron directa e indirectamente en el ahorro y la inversión. Se produjo un aumento en la inversión y en las actividades relacionadas con las ventajas comparativas del país.

No se debe olvidar que luego de la crisis, el Fisco estaba en una situación deficitaria, con deuda interna creciente y una gran deuda con acreedores internacionales. Varios rentables proyectos no podían cristalizar por las restricciones de financiamiento, pues competían en las partidas del presupuesto, restringido por la imposibilidad de nuevo endeudamiento del Fisco.

Las privatizaciones permitieron que el sector privado abordara áreas para liberar al Estado de la responsabilidad del crecimiento, obteniendo buenos resultados. Pero además afectó el proceso de inversión y ahorro generando oportunidades al sector privado, y de paso aclaró las reglas que regían la economía, estimulando el ahorro privado para adquirir activos que se estaban privatizando, y el ahorro público con los recursos obtenidos. Similar proceso experimenta la inversión, estimulada por la proveniente del extranjero.

La inversión extranjera se materializó por dos mecanismos. Por una parte las privatizaciones que implicaron inversión directa, estimulada por la aclaración de las reglas y por las oportunidades a los inversores extranjeros; y por la otra, inversión indirecta, mediante el uso de recursos por parte de los inversionistas extranjeros para la adquisición de papeles de la deuda externa chilena con descuento, los que se convertían en papeles de deuda doméstica que se vendían en el mercado generando recursos con los que se postulaba a licitaciones de empresas.

Las privatizaciones y la conversión de la deuda externa ayudaron al país a recuperar su presencia en el mercado de capital internacional, siendo el único país con deuda externa que implantaba un programa de conversión de deudas y paralelamente privatizaciones.

En el plano político, las consecuencias del proceso de privatizaciones no fueron menores ya que, “al colaborar indirectamente a un crecimiento alto y sostenido del producto, la privatización ayudó a validar la estrategia de desarrollo basada en el libre mercado y la libertad de comercio”¹⁶⁶.

Por último, debemos señalar que este proceso fue fuertemente resistido, ya que las

“empresas estatales servían de proveedores de subsidios a los consumidores, a los proveedores o a sus empleados”¹⁶⁷. Por otro lado, se vertían argumentos de seguridad nacional y preocupaciones nacionalistas acerca de un control excesivo de los inversionistas extranjeros, asociados a cierta desconfianza en los empresarios privados nacionales. Tales argumentos en contra del proceso se ventilaban desde distintos sectores, con recepción tanto en esferas militares como en sectores conservadores. Afortunadamente primó la lógica económica.

¹⁶⁶ LARROULET, C., 1994, Efectos de un programa de privatizaciones: el caso de Chile (1985-1989), Estudios Públicos N° 54, Editorial Centro de Estudios Públicos, sin numeración de páginas.

¹⁶⁷ FONTAINE T., J. A., 1993, Transición Económica y Política en Chile: 1970-1990, Estudios Públicos N° 50, Editorial Centro de Estudios Públicos, p. 259.

CAPÍTULO IV. MARCO JURÍDICO CONSTITUCIONAL

1. Introducción

Las políticas neoliberales, que dan cuenta de la nueva economía que impera en nuestro país, se han concretado e implementado por medio de un sinnúmero de normas jurídicas cuyo estudio importa el análisis de los principios económicos recogidos en las primordiales normas e instituciones de nuestro derecho. Tal empresa excedería con creces los fines de este trabajo, razón por la cual circunscribiremos este estudio a las normas fundamentales depositadas en la Constitución Política de la República de 1980.

Mucho se ha escrito sobre la autosuficiencia de las disciplinas sociales, producto de su especialización, con objetivos, materias y métodos diferentes, especialmente de las disciplinas jurídica, económica y política, lo que redundaría en una pérdida de elementos comunes de esas disciplinas y en un desarrollo por cuerda separada en el campo de las ciencias sociales. Más aún, desde un punto de vista jurídico puede sostenerse que ha surgido una correspondencia estructural del sistema económico de mercado y el sistema de derecho privado¹⁶⁸, por cuanto en una economía de mercado los agentes del sistema operan con los medios del derecho privado, relación que constituiría la base de una

constitución económica ¹⁶⁹ . Sin embargo, la verdad es que existe relación entre las disciplinas económicas y jurídicas, que radica en la necesidad de determinar la independencia de las funciones del Derecho con el objeto de instaurar el *orden público económico*. En consecuencia, el derecho extrae elementos de las relaciones económicas para la construcción de reglas y el mandato que suponen –permitir, mandar o prohibir– nace de la actividad legislativa y de las técnicas de interpretación de las normas. A pesar de los intentos de la ciencia económica de plantearse como independiente de la ley y el Estado, ha primado la visión de la relación interdisciplinaria de la economía y el derecho, salvaguardándose la independencia de las funciones del Derecho. Así, “el derecho toma referencias de las relaciones económicas, deduciendo de ellas elementos importantes para la satisfacción de las reglas. Pero la selección de tales elementos, su interrelación, el reconocimiento de la acción libre o la necesidad de restringir las acciones, *deben estar gobernados por patrones legales mediante la legislación y la interpretación de las reglas*” ¹⁷⁰ .

En las normas de competencia no distorsionada, o de libre competencia, en otras palabras, en la adaptación legal del sistema económico, estaría la base de la concepción de la independencia de las funciones del derecho, conciliando control del poder y regulación económica.

La tradicional teoría de la separación de poderes no es capaz de resolver el problema de una constitución económica. En esta materia, la relación Estado-Sociedad, que a su vez constituiría el problema de la separación de poderes, es la que importa para estos efectos. En este orden de ideas, la opción asumida por nuestra Constitución fue la de limitar la participación del Estado en la sociedad en general y en la economía en particular.

Según Mestmäcker, la diferenciación funcional implantada por el Derecho tiene por objeto “prevenir la usurpación de funciones legalmente diferenciadas, por individuos o grupos, mediante la provisión de reglas para la realización de funciones por la vía de decisiones resolutorias de conflictos” ¹⁷¹ . En este marco, el valor del bienestar económico guarda relación con la autorrealización de las personas, y el valor del Derecho está en mantener las condiciones del proceso de diferenciación funcional que permite al individuo encontrar satisfacción, todo con pleno respeto a los derechos humanos, pues éstos determinan la calidad del orden económico. Así, un sistema libre existe en la medida que se abandona la discrecionalidad y se somete la acción del Estado a los principios

¹⁶⁸ Se ha sostenido que en Chile ha operado una constitucionalización del derecho privado y particularmente del derecho de propiedad.

¹⁶⁹ Pese a esta correspondencia, el Orden Público Económico es de carácter público pues se trata de un ordenamiento que se funda principalmente en relaciones de poder.

¹⁷⁰ MESTMÄCKER, E. J., 1981, Poder, Derecho y Constitución Económica, Revista Estudios Públicos N° 3, Editorial Centro de Estudios Públicos, p. 129.

¹⁷¹ MESTMÄCKER, E. J., 1981, Poder, Derecho y Constitución Económica, Revista Estudios Públicos número 3, Editorial Centro de Estudios Públicos, p. 133.

constitucionalmente garantizados: al Estado de Derecho.

Se ha sostenido que nuestra Constitución es plena, es decir, que los principios y normas de la Ley Fundamental comprenderían los aspectos político, económico y social¹⁷².

2. El Orden Público Económico

174

El orden público puede ser definido desde varias perspectivas que recogen diversos aspectos del concepto. Avilés¹⁷⁵ agrupa las distintas tesis en tres categorías. Un primer enfoque, *funcional*, explica el orden público a partir del efecto que poseen las normas e instituciones que comprende: constituir una limitación a la autonomía de la voluntad, su imperatividad y la característica de regir “in actum”.

Por otro lado, los enfoques *materiales* sí intentan definir en qué consiste el orden público en vez de sólo revisar las consecuencias que su presencia produce en las reglas. Se caracterizan por sostener que el orden público “es un conjunto de valoraciones de carácter político, social, económico y moral, propias de una comunidad determinada, en un momento histórico determinado, que fundamentan su derecho positivo y que éste tiende a tutelar”¹⁷⁶.

En tercer lugar encontramos las tesis *situacionales*, que entienden el orden público acudiendo a un modelo concreto perfecto, ideal o real, al cual deben tender las normas. Se entiende el orden público como una situación de relación de varios elementos dentro del campo supraindividual, hacia la meta de alcanzar los fines propios de la comunidad social.

Avanza un poco más el autor citado señalando que esta sola definición no permite comprender el concepto de orden público en una realidad jurídica concreta, pues para ello se hace necesario conferirle un contenido, lo que se consigue por intermedio de la Constitución Política de la República, que fija los marcos del orden público. Sin embargo de esta determinación constitucional, el orden público no se agota en el texto de la Carta Fundamental, pues ella misma reconoce que el contenido del concepto es también

¹⁷² CEA E., J. L., Tratado de la Constitución de 1980, capítulo IX, versión apuntes de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, p. 155 y ss.

¹⁷³ Es menester indicar que los mismos principios básicos comprenden los tres aspectos señalados.

¹⁷⁴ En esta parte sigo la completa exposición sobre los distintos conceptos de orden público, que formula AVILÉS H., V., 1998, Orden público económico y derecho penal, Editorial Jurídica ConoSur Ltda., p. 185 y ss.

¹⁷⁵ Id.

¹⁷⁶ Id. Definición que atribuye el autor a Eduardo J. Couture sin citarlo.

extrapositivo. De esta manera, la Constitución entrega sólo algunos de los elementos del orden público, reconociendo la existencia del resto de ellos fuera de su texto.

Ahora bien, si es efectivo lo señalado por el autor citado, quedará como trabajo para el intérprete la determinación concreta de todos los elementos extrapositivos del orden público, considerando que se trata de un concepto esencialmente variable con el paso del tiempo y de lugar en lugar. Desde esa perspectiva, podemos ensayar una tesis razonable: el orden público en el ordenamiento jurídico chileno abarca, a lo menos, todos los derechos humanos garantizados por la Constitución y por los tratados internacionales sobre derechos esenciales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, por cuanto indudablemente ellos constituyen un pilar básico sobre el cual se asienta la construcción de nuestro sistema jurídico y social, de suerte que su violación o su sola puesta en peligro altera la convivencia de la comunidad y conmociona los valores de nuestra sociedad a tal punto que compromete la confianza que los individuos deben depositar en los órganos del Estado.

Podemos también señalar como acepción de orden público, desde un punto de vista formal, “la situación y estado de la legalidad normal en que las autoridades ejercen sus atribuciones propias y los ciudadanos las respetan y obedecen sin protestar”. De su turno, la comisión de estudio definió el orden público económico, señalando que consiste en “las normas fundamentales destinadas a regular la acción del Estado en la economía y a preservar la iniciativa creadora del hombre necesarias para el desarrollo del país, de modo que ellas conduzcan a la consecución del bien común”¹⁷⁷. La naturaleza y variedad de las materias que comprenden el orden público económico impone que los preceptos correspondientes se contengan al tratar cada materia, razón por la cual no se han agrupado en un solo capítulo de la Constitución Política de la República.

Como adelantáramos, intentaremos dar cuenta de la normativa y principios fundamentales del orden público económico recogidos en nuestra Constitución y que importan la adopción de un sistema económico elevado sobre la base de la propiedad e iniciativa privadas. Así, al abordar el orden público económico imperante en nuestra institucionalidad, no abordaremos sistemáticamente los elementos extrapositivos, y en el marco normativo nos apearemos principalmente a las normas fundamentales.

3. Orden Público Económico en la Constitución

Este “conjunto de principios y preceptos jurídicos que organizan la economía de un país y facultan a la autoridad para regularla en armonía con los valores de la sociedad nacional formulados en la Constitución”¹⁷⁸, nos lleva a concluir que la Constitución Política de la

¹⁷⁷ VARAS A., P., 1994, Definición de Orden Público Económico de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, Apuntes de Cátedra de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho Universidad de Chile.

¹⁷⁸ CEA E., J. L., Tratado de la Constitución de 1980, capítulo IX, versión apuntes de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, p. 155 y ss.

República de 1980 contiene el marco jurídico básico que permite, sustenta y preserva el desarrollo del modelo económico implementado en el país en estas últimas décadas. Por sobre todas las cosas, destaca la robusta forma en que se define y se protege el derecho de propiedad, tan discutido antaño, dedicándole tres de los numerales que forman parte del catálogo de garantías constitucionales y rodeándolo de fuertes acciones constitucionales destinadas a su defensa.

Se disminuyen las facultades del Estado en materia económica, circunscribiendo su rol al de un ente regulador, y admitiendo su acción sólo en casos excepcionales con estrictos requisitos de procedencia. Se ha desprovisto al Estado de las facultades de intenso control de la política monetaria mediante la profesionalización del Banco Central, el que goza de fuerte autonomía respecto del poder político, tanto administrativo como legislativo, pese a que ambos intervienen en la designación de los integrantes de su directorio.

Respecto de la estabilidad de las relaciones laborales, la carta fundamental ha jugado un rol decisivo al introducir interesantes elementos de incentivo a la libertad individual en el esquema de la organización de los trabajadores, fomentando la diversidad de movimientos y organizaciones, lo que se ha traducido, en la práctica, en una forma de canalizar de manera más fiel las distintas sensibilidades de la masa laboral y en la paulatina desaparición de las hegemonías políticas en los movimientos sindicales. Poco a poco, los sindicatos han ido reorientando su labor a la reivindicación de los derechos y a la protección de las necesidades de cada organización en particular, dejando de lado la vocación de universalidad del pasado, que, al mismo tiempo que fortalecía la posición de un grupo de la sociedad a la hora de tomar decisiones que afectaban a todos los trabajadores, introducía elementos distorsionadores a cada unidad económica, la que sufría los estragos de las presiones del movimiento sindical con independencia de si en ella en particular se respetaban o no los derechos de los sindicalizados.

4. Estructura de la Exposición

El tratamiento de las materias de orden económico en la Constitución puede ser esquematizado de la manera que sigue. Definiciones básicas acerca de la forma en que se concibe al Estado, en las bases de la institucionalidad. Garantías fundamentales de orden económico, en el capítulo de los derechos y deberes constitucionales. Se tratarán someramente en ese orden.

5. Bases de la Institucionalidad. Nueva concepción de Estado

En su primer capítulo, la Constitución regula lo que denomina “Bases de la

Institucionalidad”, tomando una clara posición de estímulo a la individualidad humana que se observa desde la primera frase del artículo 1º¹⁷⁹, que se pronuncia de inmediato por la libertad y la igualdad de y entre las personas. Avanza en su concepción de la sociedad desde la persona hacia el Estado, desde el individuo hacia la colectividad, haciendo una progresión paulatina que se inicia en el ser humano individual, continúa con la familia, luego con los grupos intermedios y finaliza en el Estado, que queda concebido como un marco general dentro del cual se encuentra en un lugar central, como protagonista, la persona humana. El Estado se encarga de garantizar condiciones que permitan el desarrollo de la persona humana, concibiendo el bien común en términos fuertemente vinculados con el bienestar individual y con el respeto de los derechos individuales.

Así expuesto, toda la Constitución descansa en los capítulos I y III, “Bases de la Institucionalidad” y “De los Derechos y Deberes Constitucionales”, respectivamente. El nuevo régimen político-institucional, social y económico descansa en la concepción humanista del hombre y de la sociedad, heredera de los principios de la civilización occidental y cristiana que estima que los derechos del ser humano son anteriores y superiores al Estado. Se nutre también, y en particular el primer precepto de la Constitución, de la Declaración Universal de Derechos Humanos¹⁸⁰, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁸¹, como de la tradición libertaria de Chile y del respeto a la dignidad y libertad del hombre.

Podemos concluir que nuestra Constitución resuelve a favor del individuo la antinomia poder y libertad. En el plano de la economía social establece un equilibrio entre poder y ley, generando un consenso: la ley y el poder que regula son tratados como elementos constitutivos de la sociedad y su objetivo de limitar y solucionar los conflictos sociales está ligado al fin de obtener la felicidad. Nuestra Carta Fundamental se refiere al bien común y, tal como sucedía en la antigua Grecia, asocia el ejercicio y disfrute de la libertad a la realización espiritual y material de los individuos¹⁸².

¹⁷⁹ “Los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. El estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos. El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta constitución establece. Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”.

¹⁸⁰ Esta declaración aprobada y promulgada por la asamblea general de la ONU, establece en su artículo 1º “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”.

¹⁸¹ Pacto nacido al alero de la ONU en 1966. Este Tratado está vigente en Chile desde el 29 de Abril de 1989 y en su artículo 23 transcribe la misma norma de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

¹⁸² Tema abordado en el capítulo II de este trabajo.

La Constitución establece, como una cuestión óptica, de naturaleza, a la familia como "...el núcleo fundamental de la sociedad". Avanza, y en el inciso tercero del reproducido artículo primero, reconoce y ampara a los grupos intermedios¹⁸³, los define y consagra su autonomía. Los grupos intermedios, es decir, todo lo que no es el Estado o la persona individualmente considerada, se vinculan estrechamente al concepto de *subsidiariedad*¹⁸⁴, pues la órbita de competencia de la sociedad mayor (el Estado) empieza donde termina la posibilidad de acción que corresponde a la sociedad menor (los grupos intermedios), sea por que no puede, no debe o, en algunos casos, no quiere actuar.

La relevancia y la necesidad de vincular la acción de los grupos intermedios al principio de subsidiariedad estriban en que se sitúa este principio en la base de la libertad. En otras palabras, se trata de la forma en que cristaliza la opción del constituyente a favor de la libertad del individuo en la antinomia poder-libertad. Por su parte, el inciso que comentamos, como base de la libertad que es, no puede analizarse si no se le vincula estructuralmente con el inciso cuarto, pues en la construcción constitucional el Estado no sólo está al servicio de la persona humana sino que su fin es promover el bien común, es decir, el conjunto de condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible.

A su vez, el bien común exige respetar el principio de subsidiariedad. Así, en una suerte de cadena, el hombre en ejercicio de su libertad, y conforme a sus fines, forma familia. Conforme otros fines, inalcanzables individualmente, se asocia en grupos intermedios, los que finalmente dan lugar a la sociedad superior, la que a su vez cumplirá fines que todos los anteriores no pueden realizar. Este esquema opera sobre la base de resguardar la esfera de atribuciones individuales impidiendo que las decisiones que se adoptan en los distintos niveles sean producto de la invasión o ingerencia de los niveles superiores. Respecto del nivel estatal, el principio de subsidiariedad prohíbe al Estado exceder su órbita de atribuciones en perjuicio de las actividades privadas o comunitarias.

Luego de haber establecido como finalidad del Estado propender al bien común, el inciso quinto del artículo en comento, fija como deberes del Estado promover el bien común, resguardar la seguridad nacional (ligada al concepto de desarrollo integral¹⁸⁵), dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las

¹⁸³ La Comisión de Estudio de la Nueva Constitución señaló que, "una sociedad libre supone el respeto por parte del Estado a estos cuerpos intermedios que constituyen una verdadera proyección de la vida del hombre en comunidad. Ello no es sino la consecuencia del principio de que en definitiva el Estado debe estar al servicio del hombre y no el hombre al servicio del Estado". El inciso cuarto fue establecido por la Junta de Gobierno en la redacción definitiva del proyecto de Nueva Constitución. VARAS A., P., 1994, apuntes de Cátedra de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

¹⁸⁴ La Comisión de Estudio de la Nueva Constitución define este principio de subsidiariedad: "Ninguna sociedad superior puede arrogarse el campo que respecto de su propio fin específico pueden satisfacer las entidades menores". La consagración de los grupos intermedios "supone la aceptación del principio de subsidiariedad". VARAS A., P., 1994, apuntes de Cátedra de Derecho Constitucional, Facultad de derecho, Universidad de Chile.

personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional ¹⁸⁶ .

Así las cosas, la libertad que garantiza el principio de subsidiariedad, a la luz de la finalidad del Estado, opera tanto en el campo político en cuanto protege la autonomía del individuo y de la sociedad menor, como en el económico, pues la Constitución asegura a todas las personas, conforme el artículo 19, numeral 21 ¹⁸⁷ , “el derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regule”, permitiéndole al Estado intervenir en este ámbito sólo si es autorizado por una ley de quórum calificado.

Hemos visto en las bases de la institucionalidad, luego de concluir que el constituyente asigna un rol preponderante en el eje libertad-poder a las opciones individuales, un tratamiento simultáneo entre libertad política y económica. Esto se traduce en que la noción de bien común recoge ambas fases del concepto de libertad: la política y la económica, entendidas como desarrollo espiritual y material. Por este motivo se incorpora el principio de subsidiariedad, incentivando la capacidad de cada individuo de alcanzar su propia felicidad y reservando al Estado primordialmente la finalidad de contribuir a tales objetivos creando condiciones.

Tenemos, entonces, un Estado concebido como un ente al servicio de la persona humana, que le reconoce existencia, autonomía, facultad para agruparse y sentar las bases de la estructura social, y que se encuentra limitado por el principio de subsidiariedad. A continuación, veremos la forma en que el Estado garantiza al individuo las condiciones necesarias para su realización espiritual y material.

6. Garantías Fundamentales

El capítulo tercero de la Constitución está destinado a regular los derechos y deberes constitucionales, iniciándose con el artículo 19, que recoge el catálogo de garantías que la carta reconoce a las personas. Aunque se trata de una discusión perteneciente a otra temática, se ha sostenido que el conjunto de derechos garantizados por la Constitución excede los márgenes de los numerales del artículo 19, pues en el artículo 5, inciso segundo, perteneciente a las bases de la institucionalidad, se establece que la soberanía se encuentra limitada por los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, garantizados por la Constitución y por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes ¹⁸⁸ . Ya insinuamos la tesis que le asigna como contenido

¹⁸⁵ Concepto que se desprende del informe de 16 de Agosto de 1978 con que la Comisión de Estudio termina la redacción del primer anteproyecto de nueva constitución. VARAS A., P, apuntes de Cátedra de Derecho Constitucional, Facultad de derecho, Universidad de Chile.

¹⁸⁶ Se ha estimado que este último objetivo se satisface mediante el sufragio. Debemos intentar una ampliación del significado de “igualdad de oportunidades en la vida nacional”.

¹⁸⁷ Parte integrante de las bases de la institucionalidad.

mínimo a la noción de Orden Público el catálogo de derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Entre ellos, encontramos algunos de profunda significación económica.

El Orden Público Económico chileno actual, a diferencia del contemplado en la Constitución de 1925 –que era neutra en este sentido–, consagra el modelo económico liberal o de mercado ¹⁸⁹, pues contiene elementos típicos del sistema económico objeto de este trabajo. Entre ellos, aparecen la propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes, la libertad para adquirirlos, el derecho a desarrollar cualquier actividad económica, la libertad de trabajo, el derecho a la libre contratación y a la libre elección del trabajo, la igual repartición de los tributos, la no discriminación arbitraria en materia económica, la revisión de los actos de la administración, la autonomía del Banco Central. Por su parte, como principios rectores aparecen la libertad, la subsidiariedad, la igualdad de derechos y oportunidades, la prohibición de la discriminación arbitraria, la racionalidad de la Política Económica, la legalidad presupuestaria y del gasto público y el bien común.

Para sentar las bases de un ordenamiento jurídico consecuente con las ideas del liberalismo económico, resulta imprescindible que la estructura de distribución originaria de derechos se encuentre determinada con total claridad y mucha firmeza. Con ese objetivo el texto constitucional, que persigue la finalidad de dar estabilidad a la base de la nueva estructura económica, incluye en el conjunto de garantías constitucionales al derecho de adquirir el dominio, el dominio mismo, en todas sus versiones, la libertad económica, y el principio de subsidiariedad. Se revisarán a continuación.

El derecho de propiedad se encontraba en el centro del conflicto que precedió al gobierno militar. Mucho se discutió acerca de cuáles eran los ámbitos que se debían reservar al Estado y a los particulares. El problema radicaba en la titularidad de los derechos de dominio y las formas lícitas de acceder a ella. Nuestro sistema jurídico carecía de las suficientes definiciones como para impedir que desde el ejecutivo se cuestionara, incluso con fundamentos normativos, la propiedad de los medios de producción y la legitimidad de las formas de acceder al dominio de ellos. El desconocimiento de los derechos desencadenó la profunda crisis de nuestro ordenamiento.

Para evitar tener que enfrentar un trance similar, con los costos que lleva aparejado, el constituyente de 1980 optó por dejar la neutralidad del Orden Público Económico recogido en la constitución anterior, definiéndose por incorporar al nuevo concepto de

¹⁸⁸ Más allá de la discusión acerca de si se trata de un mecanismo secundario de reforma de la Constitución, queda claro que la soberanía se encuentra limitada por derechos que emanan de la naturaleza humana, lo que claramente sobrepasa los márgenes de la Constitución.

¹⁸⁹ CEA E., J. L., Tratado de la Constitución de 1980, capítulo IX, versión apuntes de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, p. 155 y ss., plantea, en cambio, que la Constitución de 1980 se aleja del liberalismo al plantear que “una sociedad libre y justa se sitúa necesariamente a distancia del colectivismo y del liberalismo, al reconocer y aplicar como criterio axial la subsidiariedad”. Señala, además, que no es efectivo que el ordenamiento jurídico determine la actividad económica y menos que la economía fije el contenido y el ámbito de aplicación del ordenamiento en la materia. Agrega que se concilia libertad y poder en cuanto orden que se debe mantener en función del bien común.

Orden Público Económico los ideales liberales. Con ello elevó a rango constitucional los principios que subyacen en la regulación del derecho privado.

Específicamente, en lo referido al derecho de propiedad, la Constitución consagra la libertad para adquirir la propiedad de toda clase de bienes con la sola excepción de los que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres o que deban pertenecer a la Nación toda y la ley lo declare así. Esto quiere decir que a ningún sujeto (salvo, como veremos, al Estado) le está vedada la posibilidad de adquirir el dominio de cualquier bien. En definitiva, se consagra la capacidad de toda persona para adquirir el dominio sobre toda clase de bienes: recursos naturales, bienes de consumo, medios de producción, etcétera. Esta norma conjuga los imperativos de libertad e igualdad individuales, puesto que la posibilidad de acceder al dominio no queda subordinada más que a la voluntad del individuo, sin discriminaciones de ninguna especie, salvo excepciones constitucionales y legales de general aplicación, que exigen ley de quórum calificado para su implementación. Se destaca que el único sujeto fuertemente limitado en cuanto a la posibilidad de acceder al dominio es el Estado, quien requiere de ley de quórum calificado para desarrollar actividades económicas. Esta última norma, que consagra el principio de subsidiariedad, necesariamente implica una fuerte restricción a la posibilidad de adquirir el dominio por parte del Estado, cada vez que esa adquisición esté enmarcada en el desarrollo de una actividad económica, con lo cual el ámbito de ejercicio del derecho a la propiedad por los particulares alcanza una mayor extensión.

Esta garantía es el fundamento del principio que establece que el régimen de propiedad privada es el básico y general en el derecho chileno.

En este ámbito debemos señalar que la excepción la constituye la propiedad minera en términos que se reserva al Estado el dominio absoluto, exclusivo e inalienable de todas las minas. El constituyente rescata y consagra, por medio de este dominio reservado, la evolución histórico-económica referida a la propiedad de las riquezas no renovables que decanta luego del proceso de chilenización y posterior nacionalización, especialmente de la minería del cobre.

La libertad para adquirir el dominio sobre toda clase de bienes se complementa con la garantía constitucional que asegura a todas las personas el derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales e incorporeales. En esta garantía descansa principalmente el modelo económico, pues sobre ella se levanta el concepto de economía liberal, a tal punto que los derechos de propiedad determinan la existencia de la economía de mercado, su extensión y protección y la profundidad del sistema económico. Es la ley y sólo ella la que establece el modo de adquirir la propiedad.

En síntesis, el Estado reconoce en el individuo el germen de la sociedad. En otras palabras se reconoce que es en la persona donde radica la sociedad en potencia, el Estado larvado, latente. En este orden de cosas y siendo consecuente, el Estado aporta las herramientas al individuo para desarrollar y desplegar sus potencialidades y, de esa forma, construir aquello para lo que es llamado. Estas herramientas son proporcionadas por la vía de las garantías constitucionales en un esquema de libertades políticas y económicas.

Podemos sostener que se asegura y estimula la libertad que se traduce en un ámbito de escasos límites, sin injerencia estatal, para adquirir un universo prácticamente ilimitado de bienes y de actividades con miras a su incorporación patrimonial. Las escasas limitaciones provienen de la reserva legal vinculada, por ejemplo, a la minería o la propiedad fronteriza.

En este sistema de libertades y posibilidades, se invita al individuo a incorporarse a un juego entre pares, replegándose el Estado para intervenir muy esporádicamente, bajo la regla de la subsidiariedad, para regular, eliminar las distorsiones que el mercado es incapaz de revertir, para sus actividades exclusivas (defensa, salud etc.) y, en general, para todas aquellas actividades ajenas al individuo, con estricto apego a su rol subsidiario.

En su oportunidad la comisión de estudio estimó respecto del derecho de propiedad, “que esta garantía es una de las de mayor trascendencia en nuestro ordenamiento jurídico institucional y que ha sido objeto de modificaciones destinadas a fortalecer este derecho al que sucesivas reformas a la Carta de 1925 habían debilitado; en tal forma que pudo ser gravemente conculcado durante el régimen anterior”¹⁹⁰. A las expresiones previas referentes a la importancia de la protección del derecho de propiedad, debemos agregar que esa protección resulta esencial para la configuración de una real democracia, toda vez que permite el disfrute de las libertades públicas, especialmente las políticas al punto que “si la satisfacción de las necesidades más primordiales de la persona y de su familia dependen de la voluntad omnímoda del Estado, no hay ni puede haber libertad política...” “...mientras más respetuoso sea el Estado del Derecho de la propiedad y de su más amplia proyección que es la libertad económica, más libre será el modo de vivir y la actividad de las personas y a su vez esta actividad será más productiva y beneficiosa para el país”¹⁹¹. Por estas consideraciones la garantía constitucional en comento reconoce la importante función social que el derecho de propiedad cumple y supone que debe ser ejercido de acuerdo con el fin que le es propio y en armonía con los intereses colectivos. Así, el constituyente estableció que sólo la ley puede establecer las limitaciones y obligaciones que derivan de su función social, la que no fue definida y en su lugar se expresan los elementos que la comprenden, como una forma de evitar la petrificación del concepto.

Otra de las garantías que forman parte del orden público económico constitucional corresponde a la consagrada en el artículo 19 número 20 que establece una reiteración de la igualdad ante la ley al asegurar la igual repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la progresión o forma que fije la ley y prohíbe establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos. Este principio de legalidad se relaciona a su vez con la norma del artículo 62 inciso cuarto que establece la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en esta materia y con la que establece que las leyes

¹⁹⁰ Expresiones vertidas por la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución. VARAS A., P., 1994, apuntes de Cátedra de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

¹⁹¹ Expresiones vertidas por la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución. VARAS A., P., 1994, apuntes de Cátedra de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

tributarias sólo pueden tener su origen en la Cámara de Diputados. En este ámbito debemos rescatar la igualdad en la repartición de los tributos conforme se establezcan, la prohibición de la desproporcionalidad y, por sobre todo, la consagración expresa del principio de legalidad. No se debe olvidar que la política tributaria es parte de la económica y su utilización indiscriminada para fines específicos podría afectar los intereses de los individuos.

Un principio capital del orden público económico constitucional, y que guarda relación con la libertad económica, es el derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulan. Tan fundamental es este principio que su protección es doble, por una parte el Recurso de Protección de orden constitucional y por otro, el Recurso de Amparo Económico (ley número 18.971 publicada el 10 de Marzo de 1990) de naturaleza simplemente legal.

Se fortalece a su vez el principio, con la norma del inciso segundo del numeral 21 al establecer que el Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas sólo si una ley de Quórum calificado los autoriza y en tal caso esas actividades estarán sometidas a la legislación común aplicables a los particulares, sin perjuicio de las excepciones que por motivo justificado establezca la ley, la que deberá ser asimismo de quórum calificado.

Otro aspecto del orden público económico lo constituye el establecido en el numeral 22 que dispone la no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica, sin perjuicio de las excepciones que consagra el mismo numeral en comento.

Cierra el esquema de garantías constitucionales la norma contenida en el numeral 26 del artículo 19 de la Carta Fundamental, que establece la garantía de la esencia de los derechos.

El tribunal Constitucional ha estimado que un derecho es afectado en su esencia “cuando se le priva de aquello que le es consubstancial de manera tal que deje de ser reconocible”. A su vez ha estimado que se impide su libre ejercicio en aquellos casos en que el legislador “los somete a exigencias que lo hacen irrealizable, lo entran más allá de lo razonable o lo privan de tutela jurídica”¹⁹².

Para proporcionar el espacio de autonomía individual y para asegurar su existencia, la constitución acota al Estado su participación en los diferentes espacios y se los ofrece a los particulares. Se encarga de proveer los mecanismos de defensa para contrarrestar los impulsos o iniciativas que tiendan a reducir esa libertad. En general esa ingerencia puede provenir tanto del Estado como de cualquier otro sujeto. Sea cual sea el sujeto que pretenda infringir la autonomía, el afectado puede hacer valer sus acciones de protección y de amparo económico.

La acción de protección cautela una serie de derechos garantizados por la constitución, entre los cuales se encuentran los de carácter económico.

¹⁹² Definición de Orden Público Económico de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución. VARAS A., P., 1994, apuntes de Cátedra de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

La acción de amparo económico, establecida en la Ley N° 18.971, se dirige específicamente a la denuncia de infracciones a lo dispuesto en el artículo 19 N° 21° de la Constitución, es una acción de naturaleza cautelar, enmarcada en las facultades conservadoras del poder judicial, que tiene por objeto resguardar el derecho establecido en el numeral indicado, por medio de la adopción de las medidas que sean necesarias para poner fin a la conducta que lo vulnera, sin que persiga el establecimiento de responsabilidades de naturaleza civil, penal o administrativa ¹⁹³.

Hemos visto que la Constitución concibe a la sociedad como una organización que gira en torno del individuo, con un Estado que se justifica para asegurarle una esfera de autonomía, la que se encuentra resguardada fuertemente en el ámbito legal y constitucional, todo lo cual ha contribuido a crear condiciones de estabilidad y seguridad jurídica, pilares esenciales para la construcción e implementación del modelo económico liberal.

¹⁹³ Respecto de las características de esta acción, JAEDERLUND L., J., 1999, El recurso de amparo económico, LOM Ediciones.

CAPITULO V. EL LIBRE COMERCIO EN EL MUNDO GLOBALIZADO

1. El Libre Comercio

Aspectos Técnico económicos: Teoría de la Ventaja Comparativa

Son distintas las razones que justifican el comercio internacional, unas son netamente económicas y otras ajenas a la disciplina, pero unas y otras válidamente dan cuenta de un fenómeno en creciente expansión. Ellas guardan relación con las diferencias en las condiciones de producción, los costos decrecientes de producción, las preferencias y las ventajas comparativas¹⁹⁴, que paso a explicar sucintamente.

Las diferencias en las condiciones de producción: se asocian con los recursos naturales, la tierra, el trabajo, el capital y la tecnología; que introducen diferencias en la producción de bienes y servicios en un país o área con relación a otro. En este esquema

¹⁹⁴ Fundamentos expresados en SAMUELSON P., NORDHAUS W. D., 1990, Economía, decimotercera edición, capítulo 38, Editorial McGraw Hill, p. 1044.

nuestro país produce cobre, salmón, ski, naturaleza, madera, arte etc. que son intercambiados por automóviles, equipos médicos, playas, entre otros. Se vincula con los factores de la producción y la cantidad, calidad, extensión, escasez, productividad, innovación etc. de que goza una nación. Estos determinan diferencias en la oferta y en los costos, entre otros aspectos, movilizandando mercancías y servicios conforme la dinámica de las relaciones comerciales entre los pueblos.

En segundo lugar, como una poderosa razón que justifica la existencia y fuerza del comercio internacional encontramos los costos decrecientes de producción o economías de escala: se refiere a menores costos medios de producción a mayor cantidad producida y, en ese contexto, la demanda potencial representada por el resto del mundo favorece el comercio internacional. La reducción de costos en la producción es objeto de estudio de la microeconomía en cuanto se aborda en la teoría de los costos que nos indica que las economías de escala se generan en la medida que los costos promedios por unidad producida disminuyen al aumentar la cantidad producida. La justificación económica de aumentar la oferta (producción) asociado a la disminución de los costos estriba en la demanda potencial representada por los habitantes de todo aquel lugar en que se adscriba al libre comercio. Así, los costos decrecientes no sólo justifican la existencia del comercio internacional, sino que además lo potencian al favorecer la legítima competencia.

A su turno, otro de los factores que justifica y estimula el comercio internacional, independientemente de los anteriores, son las preferencias. Las preferencias establecen que el bienestar de la población reconoce en los gustos o preferencias un estímulo al comercio internacional de manera tal, que si todas las regiones o países produjeran lo mismo, igualmente existiría el tráfico entre naciones, en función de los gustos y necesidades diversas. Encontramos en este ámbito factores objetivos relacionados con las cualidades intrínsecas de los bienes y servicios asociadas a la satisfacción de necesidades, pero también aparecen factores psicológicos y subjetivos que generan motivaciones diversas a las estrictamente económicas para la elección y preferencia de unos bienes y servicios por sobre otros. Así, estas preferencias diversas sustentan el comercio internacional y generan multiplicidad de opciones a la hora de demandar, fomentando la diversificación de la oferta.

Finalmente encontramos la ventaja comparativa como un elemento central en la justificación del comercio internacional. La teoría de la ventaja comparativa se vincula con la especialización y la división internacional del trabajo: el libre comercio las estimula, generando aumentos de la producción y de la productividad. Así, el comercio libre mejora los niveles de vida en el mundo. El proteccionismo ¹⁹⁵ afecta este principio y sus positivos efectos, interfiriendo los precios y el nivel de producción.

Este principio económico establece que “un país comercia con otras regiones incluso aunque sea, en términos absolutos, en cada una de las áreas de la economía, más eficiente o más ineficiente en la producción de todos los bienes” ¹⁹⁶, en un orden en que cada país se especializará en la producción y la exportación de los bienes que es capaz de producir con un costo relativamente bajo, nivel en el cual es relativamente más

¹⁹⁵ El tema es abordado sucintamente en las páginas siguientes de este capítulo.

eficiente que el resto, e importará los bienes que produzca con un costo relativamente superior, es decir, en los niveles en que se torna relativamente menos eficiente que los demás. Así expuesto, la fórmula más eficiente y productiva de la especialización para un país, es la que se materializa en las actividades en las que sea comparativamente más eficiente que otros, aunque determinado país sea en nada o en todas las actividades absolutamente menos eficiente.

En la teoría de la ventaja comparativa como base fundamental del comercio internacional se involucran todos los factores de la producción, en términos agregados, determinando que una economía sea comparativamente en ciertas áreas más o menos competitiva.

En un escenario de libre comercio, es decir, en que no existen trabas ni restricciones al intercambio comercial, los países desvían su producción y exportan hacia las áreas en que tienen una ventaja comparativa pues son más competitivos y, a su vez, obtienen e importan bienes y servicios más baratos que produciéndolos en la economía doméstica, respecto de aquellas áreas frente a las cuales no presenta ventajas comparativas y por ende sea menos competitivo. En este esquema, los salarios reales aumentan, es decir, se pueden obtener un mayor número de bienes y servicios en función de la retribución obtenida por hora de trabajo. La justificación de este aumento real en los salarios la encontramos en la mejora de los términos de intercambio, en el aumento de la renta nacional, en las mejoras de la productividad y en la menor inflación o estabilidad de los precios derivada de la mayor competencia impuesta sobre los mercados.

En síntesis, en la medida que las economías nacionales produzcan sobre la base del principio descrito y adscriban al comercio internacional, intercambiando su producción, podrán visualizar los positivos efectos, pues se mejora tanto el mundo en su conjunto como la población en cada país, lo que se refleja en el consumo y en otras variables económicas. En efecto, cada trabajador puede adquirir más bienes y servicios por igual cantidad de trabajo (horas de trabajo), intercambiando a su vez bienes y servicios en las áreas con desventajas comparativas. En términos macroeconómicos la renta nacional de los países que comercian aumenta, por lo que las restricciones al comercio exterior, esto es, el proteccionismo económico¹⁹⁷, que se vincula a aranceles excesivamente altos y a cuotas de importación; sólo acarrearán perjuicios a los países que las implementan, alejándolos de un mayor nivel de riqueza y progreso. En otras palabras, limitar o restringir las importaciones reduce el producto nacional, aumenta el precio de tales bienes y elimina la eficiencia que supone la especialización y división del trabajo.

¹⁹⁶ Fundamentos expresados en SAMUELSON P., NORDHAUS W. D., 1990, Economía, decimotercera edición, capítulo 38, Editorial McGraw Hill, p. 1047.

¹⁹⁷ Nuestro país fue escenario, gran parte del siglo pasado, de fuertes barreras proteccionistas, principalmente de tipo arancelarias y otras como cuotas de importación, tipo de cambio diferenciado, entre tantas., tal como se expusiera en el capítulo I de este trabajo, las que trajeron como resultado, en general, la pérdida de competitividad de nuestra economía, lo que fue revertido con posterioridad a la década de los setenta y con fuerza en los primeros años de este siglo, conforme se revisara en el capítulo III de este estudio.

2. Globalización Económica

A nivel mundial, en términos históricos, en el proceso de globalización podemos distinguir dos períodos. Las primeras manifestaciones aisladas del proceso de liberalización de mercados, al que podríamos llamar el primer período, corre entre 1870 y 1914. En este período se reducen las barreras a las transacciones internacionales, cuyo efecto fue contribuir en los intercambios de bienes. En el segundo período, que muy incipientemente se inicia a partir de 1914; se han intensificado los intercambios, pero la nota característica es una mayor interrelación entre las economías nacionales de mercado, potenciada por la inversión extranjera directa, joint ventures ¹⁹⁸, la integración de los mercados financieros internacionales, y el comercio electrónico. Como consecuencia de incrementarse el comercio internacional, a los flujos de bienes se ha suma el flujo financiero y el de los servicios en general.

El proceso de globalización comprende además los aspectos culturales. Los cambios culturales son de envergadura, pues se incrementa el ritmo de evolución de los mismos y aparecen nuevos significados y valores en las culturas nacionales. Las ideas sobre derechos humanos, democracia, economía de mercado, métodos de producción, esquemas de consumo, uso del tiempo etc., se han enriquecido no sólo de la diversidad sino también de los avances en el campo teórico y de su institucionalización en la opinión pública. Entre los temas más recurrentes en nuestras sociedades modernas encontramos, el del trabajo y el desempleo asociado a la globalización, la información, el conocimiento, la exclusión social y económica y la pobreza, principalmente; ya que están en directa relación con la participación en sociedad y la toma de decisiones.

En definitiva, podemos conceptuar la globalización económica como el proceso económico por el cual el comercio y sus fundamentos se internacionalizan. En otras palabras corresponde a una dinámica en que tienden a desaparecer las barreras nacionales como referentes de producción, oferta y demanda, se generan economías de escala, se beneficia el consumidor, aumenta la competitividad y se fortalece la unión entre las naciones. Con el fin de internacionalizar el comercio, se suprimen o disminuyen fuertemente los aranceles, las tasas e impuestos nacionales y toda medida paraarancelaria: hablamos entonces de una economía abierta, es decir, que acepta la competencia internacional y que se beneficia de sus frutos. La iniciativa privada y el capital privado cobran importancia y se desplazan por el mundo libremente en busca de mayores y mejores condiciones. Implica también, una intensificación de flujos en distintas áreas, entre éstas, personas, comunicaciones, tecnología, dinero, bienes, imágenes e ideas a través de las fronteras nacionales. Podemos afirmar que la globalización es un *proceso* que surge y se alimenta de dos vertientes principales: por un lado, el avance en las tecnologías de las comunicaciones, la información y el transporte, y por el otro, la implementación de políticas liberales y la apertura de mercados locales al flujo

¹⁹⁸ Empresas de capital y responsabilidad compartida. Generalmente asociaciones internacionales.

internacional de bienes, servicios, tecnología y, en especial, al del capital. Es desigual, tanto porque los procesos ocurren en cada país a velocidades distintas como por la variación en el rango y profundidad de su influencia. Es un *proceso cultural* de occidente y de carácter general, y uno de sus aspectos, de gran relevancia, es el económico.

Para los opositores a la globalización económica y en general al libre mercado, tema que abordaremos más adelante, ella supone una creciente pérdida de poder por parte de los Estados, fortaleciendo las empresas transnacionales y, supone también, la puesta en práctica de las doctrinas neoliberales de pensadores como Friedrich Von Hayek o Milton Friedman. Sin embargo no se debe identificar globalización con neoliberalismo ni menos con posturas extremas, pues no se trata de una doctrina u ideología sino de un proceso cultural de occidente que, conforme su naturaleza, se estudia desde las distintas ópticas de las ciencias sociales.

Los mismos detractores de la globalización datan su comienzo con la ascensión al poder de Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en Gran Bretaña, a principios de los años ochenta ¹⁹⁹, lo que no es efectivo, pues hemos dicho que la globalización de desencadenó paulatinamente desde 1914, sin perjuicio que el proceso adquirió fuerza en los últimos cincuenta años. Finalmente sostienen que el neoliberalismo cree ilusoriamente en un mercado libre de intervenciones por parte de los Estados nacionales y tiende naturalmente al equilibrio: sin embargo más propiamente esta es una crítica aplicable al neoliberalismo y no a la globalización.

3. Derecho Internacional Público Económico y el Libre Mercado

Proteccionismo

Hemos establecido que el sustento del libre comercio, desde el punto de vista teórico económico, descansa sobre la teoría de las ventajas comparativas expuesta por David Ricardo, a la que ya nos referimos y que fuera criticada por basarse en el factor trabajo, principalmente porque los bienes son producidos además de aquel factor, por otros factores y en proporciones variables, razón por la cual también se habla de costos de oportunidad ²⁰⁰.

¹⁹⁹ Por lo expuesto en este trabajo, podríamos afirmar que Chile fue el primer país en aplicar políticas neoliberales, particularmente monetaristas.

²⁰⁰ Gottfried Haberler es el exponente de esta teoría de la diferencia comparativa de los costos: al producir una mercancía se renuncia a otras con miras a, precisamente, obtener más de otra mercancía. Aparecen las diferencias comparativas de los costos, en que cada bien requiere distintos factores y cada país presenta distinta dotación de los mismos y por ende de especialización en las distintas mercancías. Citado por el Profesor MORALES E., G., 1993, apuntes de Derecho Económico II, Doctrinas: proteccionismo y librecambismo. El Gatt. Facultad de Derecho, Universidad de Chile, p. 23.

Conocidos son los beneficios del libre comercio internacional, particularmente la especialización, a la que ya nos referimos al principio de este capítulo; lo que determina producir más eficientemente y trae aparejado un aumento del bienestar. Se opone a esta especialización y consecuencialmente a la eficiencia en la producción y a un mayor bienestar de la población, el proteccionismo, cuyos efectos se han manifestado copiosamente en las distintas economías. En los países desarrollados se centran en los subsidios a la agricultura y en las barreras a las importaciones, principalmente paraarancelarias. Por su parte, en los países en vías de desarrollo se vinculan con las restricciones a las importaciones por el expediente arancelario, con miras a un teórico proceso de industrialización.

El proteccionismo carece de justificación económica y, en términos generales, consiste en poner obstáculos extraeconómicos al libre mercado y a la competencia internacional. Se ha manifestado principalmente por el expediente de, en primer lugar, los aranceles. Los aranceles imponen restricciones a las importaciones y constituyen un verdadero impuesto que se aplica al internar mercaderías. A su vez, representan ingresos para el Estado, como asimismo un aumento de los precios de los bienes importados para el consumidor. Además de los efectos señalados, genera márgenes que posibilitan subir los precios al productor interno aumentando sus ingresos. Otro efecto negativo de gran relevancia es el que dice relación con la disminución del consumo porque la oferta es más restringida y los precios son mayores.

Se argumenta a favor de esta medida proteccionista, desde el punto de vista mercantilista, que su implementación aumenta la riqueza, pues mientras más se exporte, y se controle el nivel de importaciones, aumentaría la riqueza interna de las naciones, aunque reduzca la cantidad y variedad de los bienes en la economía. Desde el punto de vista de los salarios, se ha sostenido, desde la misma óptica mercantilista, que éstos deben ser protegidos respecto de aquellas economías donde existen salarios menores.

Las argumentaciones arriba vertidas resultan coherentes desde el punto de vista lógico, y aunque coherentes, deben ser descartadas. La primera afirmación por los argumentos vertidos precedentemente al señalarse los positivos efectos del comercio internacional sobre las economías domésticas y la segunda, por la sola circunstancia de que no se debe olvidar que los salarios son sólo uno de los factores productivos y, en definitiva, de los costos involucrados en la producción. El devenir económico mundial ha demostrado que el comercio libre aumenta el consumo y la producción; genera economías de escala; fomenta la competitividad y la eficiencia y contribuye a la estabilidad en los precios internos derivada de la competencia internacional.

En segundo lugar, como otra forma en la que se manifiesta el proteccionismo, encontramos las cuotas, éstas corresponden al establecimiento de un límite máximo respecto de la cantidad o valor para un período determinado relativo a las importaciones. Finalmente, las barreras no arancelarias²⁰¹, constituyen otra forma en que se manifiesta el proteccionismo y se vinculan principalmente con los subsidios, que a la postre hace competitivo, artificialmente, un producto de la economía doméstica; estancos o

²⁰¹ Medidas proteccionistas, clasificación obtenida de MORALES E., G., 1993, apuntes de Derecho Económico II: Doctrinas: proteccionismo y librecambismo. El Gatt. Facultad de derecho, Universidad de Chile, p. 26,29.

monopolios estatales de comercio exterior; procedimientos administrativos arbitrarios; estándares técnicos, sanitarios; entre otros.

4. Derecho Internacional de las Relaciones Internacionales

4.1 Organismos Internacionales del Comercio

La globalización económica, como se ha dicho, es un proceso, y su punto de partida es de larga data cuyos orígenes más precisos, en términos jurídicos, podemos encontrarlos con el nacimiento de las denominadas organizaciones internacionales del comercio. En efecto, este tema debemos situarlo en el campo del Derecho de las Relaciones Económicas Internacionales, que aporta la estructura legal y que sienta los pilares de los principios básicos relativos al comercio internacional.

Este ámbito del Derecho Internacional Público Económico, que enunciáramos, establece las bases y regula el comercio internacional y financiero entre naciones y que podemos denominar también de las organizaciones internacionales del comercio. Tiene como punto de partida cierta, los Acuerdos de Bretton Woods que cristalizaron parcialmente pues no todos lograron implementación por falta de ratificación suficiente. Los organismos internacionales fruto de dichas tratativas y otros acuerdos, en los términos que actualmente conocemos, tienen su explicación en la experiencia histórica de los años de guerra mundiales. En dicho período se impulsó fuertemente el proteccionismo, los acuerdos preferenciales, las devaluaciones competitivas, a lo que se sumó la desaparición de los mecanismos de crédito internacional, la dificultad en los pagos internacionales, entre otros²⁰². Este panorama impuso en la Comunidad Internacional la necesidad de aunar criterios tendientes a superar el estancamiento económico.

Es en el escenario descrito y hacia 1944, al amparo del Derecho Internacional Monetario, rama del Derecho Internacional Público Económico, que surgen el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Por su parte, La Organización Mundial de Comercio (OIC) nace hacia 1948 en la Conferencia de la Habana, cuyo texto formal denominado “Carta de la Habana” que, a pesar de que no se transformó en cuerpo normativo y por ende no llegó a existir en términos jurídicos, de ella emana la convicción de la necesidad de contar con una institucionalidad internacional en el campo del comercio. Para llenar ese vacío, nace el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), aprobado poco antes que el

²⁰² Según la visión del Profesor Alberto Rioseco, otra de la “razones por las cuales la Comunidad Internacional ha debido preocuparse de los problemas monetarios, corresponde a la interdependencia creciente entre los países”. RIOSECO A., apuntes: Derecho Internacional Monetario, (resumen de clases del profesor Alberto Rioseco), Departamento de Derecho Internacional, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, p. 5.

fracasado intento de la Habana.

En síntesis, en el plano internacional, y desde la óptica del derecho, la globalización se ha articulado o impulsado desde determinados órganos de escala internacional que se presentan como propulsores del libre mercado y de la reglamentación internacional monetaria. Así las cosas, la realización de estos procesos no se ha dado en forma estrictamente espontánea, sino impulsada por determinadas instituciones que han incentivado y financiado su implementación en el plano financiero mundial; hablamos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).²⁰³

Las Instituciones nacidas de la adopción del Convenio resultante de la Conferencia Monetaria y Financiera de Bretton Woods, New Hampshire, Estados Unidos, celebrada entre el 1º y el 22 de Julio de 1944 - el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional-, surgen, el primero con el objetivo de reconstruir la Europa de la Post Guerra, y el segundo, con el objetivo de supervisar el Sistema Financiero Internacional que se encontraba en una situación muy vulnerable dadas las condiciones históricas previamente vividas. Años después, en 1947, nace la ONU con el objetivo de preservar la paz entre los países. Si bien es cierto que las Instituciones de Bretton Woods se incorporaron al sistema de Naciones Unidas mediante la realización de acuerdos bilaterales, también lo es que sus mecanismos de operación son distintos y que conservan bastante autonomía en la toma de decisiones²⁰⁴.

Fue en Bretton Woods, precisamente, que se discutieron las bases del FMI y el BIRF, hoy Banco Mundial, que se ha especializado en el otorgamiento de créditos para la reconstrucción del mundo y las grandes inversiones, que en sus inicios fue reforzado con el Plan Marshall, financiado por Estados Unidos.

El Banco Mundial, inicialmente llamado Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento²⁰⁵, surge con el mandato de aportar a la reconstrucción de la Europa de la Post Guerra, se convierte en banca de promoción del desarrollo durante los años 70 y finalmente, de reducción de la pobreza en la actualidad²⁰⁶. Al igual que Naciones Unidas, está formado por los gobiernos, pero la toma de decisiones se lleva a cabo de acuerdo al monto de las inversiones que cada uno de los países aporta. Así, Estados Unidos cuenta con el 18% de los votos, Inglaterra, Japón, Alemania y Francia con un porcentaje que oscila entre el 4.58 y el 8% cada uno, y el resto de los países actúa por

²⁰³ Para los opositores, el objetivo de estas instituciones estaría representado por la mejora en la distribución de la riqueza (mundial) mediante créditos a las naciones más pobres y en vías de desarrollo, que en algunos casos está acompañado de la indicación de determinadas políticas. Para los críticos de estas instituciones, tales créditos serían otorgados a condición de regular sus economías y más, a condición de la adopción de medidas de corte neoliberal.

²⁰⁴ Página Web del Banco Mundial: <http://www.worldbank.org>.

²⁰⁵ A esta institución se le fueron agregando otras cuatro que actualmente forman el Grupo del Banco Mundial: Corporación Financiera Internacional, Agencia Internacional de Fomento, Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones y el Centro de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones.

²⁰⁶ Página Web del Banco Mundial: <http://www.worldbank.org>.

bloques de inversión. Lo que implica que, por ejemplo México, América Central, Venezuela y España cuentan con otro 4% (aproximadamente) entre todos²⁰⁷.

El Banco Mundial ha sido uno de los responsables de la realización de los programas de ajuste estructural en casi todos los países en vías de desarrollo. La, hasta 1995, estimada confidencial Estrategia de Asistencia Nacional (Country Assistance Strategies – CAP en sus siglas en inglés-), definió los proyectos de préstamo que se aplicarían para poder llevar a cabo las reformas y la privatización en los países asistidos.

El Fondo Monetario Internacional es considerado una institución supervisora del sistema monetario internacional. En situaciones de complicaciones financieras, el FMI confiere créditos o derechos especiales de giro (DEG), asociados a recomendaciones tendientes a lograr estabilidad del sistema monetario nacional e indirectamente internacional.

Esta función de promoción del desarrollo económico y de estabilidad ha sido respaldada, en la esfera de su intervención, por la OMC, que surge en 1995. Se trata de una especie de autoridad comercial global, pues resuelve conflictos comerciales entre naciones.

Posteriormente se crea el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el financiamiento del desarrollo en nuestra región.

4.2 Fondo Monetario Internacional

El FMI desde su creación ha facilitado los pagos internacionales, para lo cual, en su momento, se logró establecer la equivalencia entre las monedas, con la finalidad de dar fluidez a los pagos internacionales y aportar liquidez internacional. El FMI constituye un prestador de fondos a los gobiernos para recuperar déficit transitorios de balanza de pagos con el compromiso de efectuar determinadas reformas económicas. A su turno, ha sido el Banco Mundial el que se ha avocado a financiar proyectos internacionales.

Los fines del FMI²⁰⁸ aparecen del artículo 1º del convenio constitutivo y, a grueso modo, consisten en fomentar la cooperación monetaria internacional; facilitar la expansión y crecimiento equilibrado del comercio internacional; fomentar la estabilidad cambiaria; coadyuvar o establecer un sistema multilateral de pagos para transacciones corrientes entre los países miembros; infundir confianza a los países miembros, poniendo a su disposición, de manera temporal los recursos del fondo permitiéndoles la corrección de los desequilibrios de balanza de pagos; mejorar la ocupación y aumentar los ingresos reales. Este último constituye, en cierta medida, un objetivo común con el GATT.

Respecto de sus funciones, destacan: organizar el sistema monetario internacional con miras a la estabilidad del tipo de cambio y la liquidez internacional; realizar la cooperación financiera internacional en el campo monetario; servir de organismo

²⁰⁷ Banco Mundial, Informe Anual, Washington, D. C. 1999. Página Web del Banco Mundial.

²⁰⁸ Fines y funciones, resumidas y sintetizadas en HURTADO J. T., 1995, apuntes de Cátedra de Derecho Económico III, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

consultivo monetario; prestar asistencia técnica; y actuar como freno a los problemas económicos mundiales²⁰⁹.

4.3 Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, GATT

210

El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, GATT, se basa en principios neoliberales, y entre sus objetivos se cuenta: propender al óptimo económico, alcanzar mejores niveles de empleo y el aprovechamiento de los recursos a nivel mundial. Para estos efectos, es necesario el libre comercio internacional y la libre circulación de capital, propendiéndose a la división internacional del trabajo sobre la base de la ventaja comparativa.

Desde la firma en Ginebra, en 1947, del GATT, más que una organización, fue un tratado sobre relaciones comerciales internacionales, orientador de la conducta de los países, y un marco de negociación comercial basado en la no discriminación y la reciprocidad de las concesiones que, en función de la cláusula de la nación más favorecida, permitió reducir multilateralmente las barreras al comercio internacional.

En cuanto a la naturaleza jurídica del GATT, se puede señalar que se trata de un acuerdo simplificado de carácter provisional y que, frente al fracaso de la OIC, debió asumir un rol internacional, aunque no constituye una agencia especializada de la ONU como el resto de las organizaciones económicas internacionales.

Como señaláramos, los principios fundamentales en los que descansa el organismo son la no discriminación y la reciprocidad de las concesiones, cuya finalidad ulterior estaba dada por la generalización del libre comercio, esto es, con repercusiones en favor de la totalidad de los países miembros, en otras palabras, en un esquema multilateral. Sin perjuicio de lo anterior, reconocía como positiva toda iniciativa tendiente a la liberalización del comercio, aunque no fuera multilateral, pues se estimó que no atentaba contra el objetivo primordial (la obtención de resultados favorables con relación al libre comercio); aunque se obtuvieran por la vía bilateral. Así las cosas, los tratados de integración, en general, constituyen una excepción amplia a los principios ya referidos.

Sin perjuicio de lo expuesto en la parte final del párrafo precedente, la idea matriz de esta institucionalidad que se comenta consistía en evitar un regreso al bilateralismo que excluyera al resto de los países. Por esta razón, en la esencia del GATT subyace como idea central la concreción paulatina de la libertad de comercio y de mercados como fórmula de desarrollo mundial.

²⁰⁹ Según los detractores de los que hemos denominado Organismos Internacionales de Comercio, los ajustes estructurales (reformas económicas) y los programas de estabilización asociados a los programas crediticios del FMI corresponden a un mecanismo cuyo producto final no es más que un modelo de desarrollo centrado en las exportaciones y en la libre circulación del capital, o sea la consolidación de la globalización económica.

²¹⁰ Información obtenida de HURTADO J. T., 1995, apuntes de Cátedra de Derecho Económico III, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

De igual forma, podemos señalar como excepciones al principio de la reciprocidad, que informa el acuerdo, en primer lugar, la posibilidad de los países en desarrollo de optar a transferencia tecnológica y financiera que potenciara sus posibilidades. En segundo término las “concesiones” efectuadas por los países desarrollados consistentes en rebajas arancelarias unilaterales (sin aplicación de la cláusula de la nación más favorecida), a través del mecanismo denominado Sistema Generalizado de Preferencias, conocido también como SGP. Finalmente, se estableció como un mecanismo en favor de los países en desarrollo, sin reciprocidad, la autorización para la aplicación de aranceles compensatorios, los que pueden ser aplicados por el país afectado frente a productos con subsidio estatal y frente a los que se encuadran en las formas de dumping.

Como se indicara al abordar las excepciones a los principios en que descansa el acuerdo, la más amplia es la que dice relación con los tratados de integración económica. Esta integración económica se ha llevado a cabo por medio de la creación de zonas de libre comercio, uniones aduaneras, uniones económicas o mercados comunes, que han traído como consecuencia la existencia entre los países de aranceles diferenciados.

Los fines de la institución aparecen del Preámbulo del Acuerdo General, las que sucintamente se pueden enumerar en: alcanzar niveles de vida más altos, consecución del pleno empleo, elevar el ingreso real y la demanda, utilización completa de los recursos mundiales e incrementar la producción y el intercambio entre los pueblos. Para los efectos reseñados, en el marco del GATT se celebran acuerdos en base a la reciprocidad, con miras a obtener disminuciones de aranceles, de las barreras y de la discriminación en el comercio mundial.

En cuanto a sus funciones, se señalan: servir de marco de negociación; servir de código de conducta para los contratantes y servir como ente de solución de controversias, sin tener el carácter de tribunal.

Por su parte, “las Rondas” constituyen negociaciones multilaterales con miras a la liberalización y regulación del comercio internacional. Especial importancia, por sus consecuencias positivas y generales, cobra el Acta Final de la Ronda de Uruguay, que fuera firmada en Marruecos el 15 de Abril de 1994. Entre otros resultados de la mentada Acta, destaca la creación de La Organización Mundial para el Comercio Mundial, OMC; que supervisará los acuerdos alcanzados en el marco del GATT. La OMC a partir de 1995 dio al Gatt mayores atribuciones y un rol más importante, pues se incorporan los servicios como elemento sobresaliente en el comercio internacional²¹¹.

El objetivo de esta institucionalidad consiste primordialmente en transformarse en el marco internacional para el desarrollo de las relaciones comerciales entre sus miembros, en los asuntos relacionados con los acuerdos e instrumentos jurídicos conexos incluidos en los anexos del acuerdo final de la Ronda de Uruguay^{212 213}.

²¹¹ No se debe olvidar que los servicios, en las economías modernas, se han equiparado y, en algunos casos sobrepasado al sector real, como aporte al producto interno.

²¹³ Recientemente fracasó la creación de la AMI, Acuerdo Multilateral de Inversiones, que pretendía generar un nuevo orden vinculante en esta materia. Su diseño se formuló en el marco de la OCDE (Organización de cooperación y Desarrollo Económicos), y su implementación, se pretendía, fuera parte del desaparecido GATT y, asociado a la Ronda de Uruguay.

La Organización Mundial de Comercio entra en vigencia el 1º de Enero de 1995, tras 7 años de negociaciones en el marco del GATT y se trata del “acuerdo comercial, probablemente más ambicioso de la historia, el que en un plazo de 10 años promete reducir los aranceles mundiales en una media de 40% y regular en forma inmediata aspectos del comercio mundial que hasta ahora se habían resistido a una reforma, como el agrícola o los textiles, así como cuestiones nuevas, como es el caso del comercio de servicios, propiedad intelectual o inversiones”²¹⁴. Por su parte, se proyectó que el volumen de comercio se incrementaría, a partir de la fecha indicada, entre un 9 y un 24%. Se ha sostenido que su entrada en vigencia implica un clima de mayor seguridad para planear las operaciones de exportaciones e importaciones. Quedan como materias pendientes los temas relacionados con el sector audiovisual, los servicios financieros, el transporte marítimo, la industria aeronáutica, el acero y las telecomunicaciones, sin perjuicio que su negociación comenzó en 1995.

Es menester señalar que el Pacto de Marrakech, que dio origen a la OMC necesitaba, para entrar en vigor, de la ratificación de Estados Unidos, Europa y Japón, pues concentran el 70% del comercio mundial²¹⁵. Asimismo, se debe señalar que hasta 2005 se contempla un período de transición derivado de la adecuación en el funcionamiento de la nueva institucionalidad.

Como corolario, se coincide en que la función de la OMC consiste en “mantener un sistema de exportaciones e importaciones abierto, claro, predecible y seguro” y que la organización “no tiene en sí misma tantas atribuciones, sino que son sus propios miembros quienes las tienen y la OMC es el organismo común que sirve como secretaría y ministro de fe ante el cual cada uno hará valer sus acuerdos y ante el cual depositará los instrumentos que materializarán sus compromisos”²¹⁶.

Se perfiló así, después de la Segunda Guerra Mundial, un intento por crear una organización de comercio mundial que no tuvo éxito rotundo a la luz de los objetivos inicialmente trazados y la envergadura de la empresa abordada, pero que nítidamente posibilitó, como una etapa inicial, la elaboración de una política monetaria, financiera y de comercio internacionales.

²¹² La OMC, otro organismo de corte internacional y global, nace en 1995, como una extensión del GATT: Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Ciertamente este Organismo presenta un ideario Liberal y se puede expresar con certeza que se trata de la organización internacional más poderosa del mundo que por medio, principalmente, de su política de reducción de aranceles y al asegurarse su cumplimiento por parte de cada uno de las naciones, favorece claramente la fluidez y el crecimiento del comercio mundial.

²¹⁴ Nota extraída de artículo referido a la OMC en periódico ESTRATEGIA, 5 de Diciembre de 1995, “Derribando las Barreras del Comercio”, p. 52 y ss.

²¹⁵ Pese a que el acuerdo no necesitaba de ratificación. Información obtenida de “Estrategia” citado en nota anterior.

²¹⁶ Citas corresponden a la intervención del Sr. Ernesto Tironi, a la época, Embajador ante los Órganos Internacionales en Ginebra, diario “Estrategia”, citado en notas anteriores.

5. Críticas al Modelo de Organización Mundial y a la Globalización

El modelo que la organización internacional ha impuesto entre las naciones ha recibido numerosas críticas, principalmente la globalización que importa, pues se ve en ella una suerte de condena inexpugnable para las naciones pobres, consistente en la parálisis y la consolidación de sus índices de pobreza. Expuesto de otra forma, este proceso de internacionalización del comercio internacional tendría como único beneficiado al hemisferio norte industrializado.

Los opositores a este proceso indican que ser partidario de la globalización supone serlo del neoliberalismo, pero van más allá, hacen sinónimos tales conceptos en sí mismos. En este orden de cosas, se señala que los Estados han perdido y/o renunciado a la fiscalización y el control gubernamental que le son propios.

Se ha planteado por estas organizaciones detractoras, que en muchos casos presentan una estructura de carácter internacional, globales; que la globalización corresponde “al proceso político, económico, social y ecológico que está teniendo lugar actualmente a nivel planetario, por el cual cada vez existe una mayor interrelación económica entre unos lugares y otros, por alejados que estén, bajo el control de las grandes empresas capitalistas: las multinacionales”²¹⁷, “para ello se suprimen muchos de los aranceles, tasas e impuestos nacionales, tendientes a proteger la producción nacional. Los Estados pierden poderes ante la irrupción del capital privado, que adquiere mayores y mejores condiciones para moverse geográficamente”²¹⁸. “Se presenta como un proceso económico inevitable algo que no lo es, pues la globalización no es un fenómeno natural, pues se trata de un proceso político dirigido por una minoría a través de instituciones internacionales”²¹⁹.

En este contexto la OMC, Organización Mundial del Comercio, es considerada la principal institución del proceso de globalización y de facilitadora de las condiciones para que las empresas transnacionales dominen la economía mundial y consoliden su poder y beneficios.

6. Críticas al Proceso de Globalización

²¹⁷ <http://www.geocities.com/CollegePark/Lab/8473/global/index.html>

²¹⁸ <http://www.telepolis.com/especiales/globalizacion/quees.htm>

²¹⁹ http://www.geocities.com/la_cou

6.1 Primer Grupo de Críticas

Las críticas al proceso de globalización son múltiples y dan cuenta, implícitamente, de que tal proceso es de orden cultural, abarcando distintos aspectos de la actividad del hombre en occidente, entre los que se comprende la economía. Se han vertido como críticas a la globalización, entre otras, en primer lugar, que la generalidad de los ámbitos de la vida humana son regulados por el mercado: salud, educación, información, etc.; en segundo lugar, que la ideología neoliberal (ultra capitalista) se aplica sin contrapesos en la generalidad de los países; en tercer lugar, que las grandes empresas (transnacionales) aglutinan poder en perjuicio de los ciudadanos o consumidores; en cuarto término, que el medio ambiente y el bienestar social se subordinan a imperativos económicos que benefician a una minoría; en quinta posición, que la democracia no existe en la medida que los centros de toma de decisiones están radicados en las multinacionales y no en las naciones; en sexto lugar, que los programas de ajuste económico y fuerzas de mercado se desentienden de su fuerte impacto social, especialmente sobre los pobres; en séptimo lugar, la modernización “homogeneizante” de culturas en formas que destruyen culturas y valores tradicionales; y, finalmente, una creciente desigualdad entre naciones y –dentro de una misma nación– entre ricos y pobres, entre poderosos y marginados²²⁰.

6.2 Razones para Descartar este Primer Conjunto de Críticas

Nos haremos cargo de cada una de estas críticas en el mismo orden que fueran señaladas previamente. En cuanto a la primera crítica, efectivamente el mercado estimado como la mejor forma de asignación de recursos, en las economías que adscriben a sus principios, se ha impuesto y ha optimizado los recursos siempre escasos, razón que ha justificado opere en áreas que se estimaban privativas de la actividad estatal. Por otro lado, y relacionado con lo anterior, el Estado paulatinamente ha abandonado el carácter de benefactor, actividad fuertemente regresiva, lo que ha permitido liberar recursos y centrarlos efectivamente en los sectores más desposeídos de la sociedad. Lo antes expuesto, ha sido también el resultado de los crecientes déficit fiscales con relación al ingreso nacional, especialmente en materia previsional y de salud, que en todos los eventos necesariamente se transforma en una pesada deuda que, en el mediano plazo, se traduce en impuestos que a su vez afectan la producción y el consumo, transformándose en un círculo vicioso. De todo lo anterior, no puede concluirse que el Estado haya abandonado su rol subsidiario, pues no existe país que no tenga contempladas partidas presupuestarias destinadas a las áreas sociales que subsidian la demanda y excepcionalmente la oferta de servicios de educación, salud, previsión y otras áreas asistenciales.

En cuanto a la segunda crítica debemos señalar que el neoliberalismo no es una ideología, tal como lo expresáramos en el capítulo II de este trabajo, por el contrario se

²²⁰ Documento de Trabajo n° 1: Definiciones Operativas de Globalización y Cultura, Grupo GEC (Globalización Económica y Cultura). Woodstock 11 de Abril de 2000. http://www.geocities.com/la_cou.

han sentado las bases de un modelo inédito en las ciencias sociales que permite, en todas las áreas de aplicación, el contraste, comprobación y cuantificación de los fenómenos, incluso aquellos que se estimaban imposibles de tal análisis y por ende ajenos a la ciencia económica. Los principios neoliberales han cobrado vigencia y se han prestigiado a la luz de sus positivos resultados y coherencia en sus conclusiones desde que irrumpen los denominados nuevos economistas. Sin perjuicio de lo anterior, se debe hacer presente que la economía es un área del conocimiento que se nutre de otras tantas posturas o teorías por lo que el neoliberalismo no es, en ningún caso, la única vertiente de progresión de la actividad, aunque se ha empujado como una de las principales. Así, el neoliberalismo no sólo ha adquirido prestigio en el orden teórico sino también en el práctico, lo que ha inclinado a los países a su inclusión en sus políticas económicas. Finalmente, la circunstancia que los principios del neoliberalismo presenten un nivel generalizado de aceptación y aplicación, no importa que sea un fenómeno idéntico a la globalización, no son conceptos sinónimos aunque guarden estrecha relación, en cuanto ésta como proceso cultural de occidente se cruza con el económico y se tornan compatibles.

Respecto de la tercera crítica, es menester indicar que en occidente, en general, se ha establecido consenso en la forma de generar riqueza, crecimiento y mejoras en la calidad de vida de la población, asociados al libre mercado. A su turno, las empresas denominadas multinacionales han generado economías de escala que lejos de perjudicar al consumidor, han obtenido importantes disminuciones de costos que se han reflejado en aumentos de la producción (oferta), en menores precios de bienes y servicios y en crecimiento del consumo; en un esquema de fuerte competencia internacional. Sin perjuicio de lo anterior, no es menos cierto, que estas colosales empresas han aglutinado importantes cuotas de poder, por lo que el Estado debe jugar un rol primordial en la fiscalización y, en general, en la provisión de reglas que ordenen los aspectos económicos nacionales, sin que ello se traduzca en rigidez; pues el capital inexorablemente se desplaza hacia aquellos lugares donde pesquisa las mejores oportunidades de negocios y rentabilidad. En este orden de ideas los eventuales perjuicios o efectos no deseados asociados a la nueva realidad económica están vinculados, más que a la actividad de las grandes empresas y los desplazamientos de capital, al infantilismo jurídico existente en los países, esto es, a la existencia de normas inadecuadas y poco sofisticadas que impiden una adecuada institucionalidad en estas materias.

En lo que dice relación con la cuarta crítica indicada, efectivamente una de las principales críticas que se formulaba en los años setenta del siglo pasado a la economía, era su componente ideológico que no presentaba respuestas satisfactorias al estancamiento económico, a la inflación, al desempleo, al bienestar social y al medio ambiente. En este orden de ideas no debemos olvidar entonces que la principal oposición al liberalismo económico clásico en el siglo pasado decía relación con que no proveía soluciones a la crisis social y económica. Precisamente fue éste el punto de partida de la reingeniería del liberalismo, en el plano político, y del capitalismo, en el económico. Así, con posterioridad a 1970 el liberalismo o neoliberalismo ha presentado exitosas respuestas a las inquietudes de la opinión pública, en un orden de prelación que importó

hacerse cargo, de la mano del Derecho, primeramente del estancamiento económico, luego del bienestar y actualmente del medio ambiente. No se puede obviar que una de las principales inquietudes actuales dice relación con una producción sustentable y compatible con el medio ambiente, lo que se ha traducido en mayores exigencias desde el punto de vista jurídico-ambiental, y en una mayor responsabilidad social por parte de las empresas, sin perjuicio de innovadoras fórmulas como los bonos de emisión o los requisitos impuestos por los países más desarrollados en este ámbito al momento de celebrar acuerdos económicos.

En lo que concierne a la crítica consignada en el punto quinto anterior, el aumento del poder de las multinacionales corresponde a una realidad innegable y, como señaláramos, el problema estriba en la existencia de normas arcaicas que no guardan relación con la actual realidad mundial. Esto no implica que las democracias no existan o se vean debilitadas, puesto que no sólo constituye el pilar desde el cual se basa occidente en términos políticos, sino que también y, desde el punto de vista de una constitución económica, todo el quehacer en este ámbito supone y presenta como límites los derechos humanos fundamentales. En este sentido, la Comunidad Internacional se ha impuesto como uno de sus principales objetivos, la defensa de la democracia y de los derechos humanos, que han cristalizado no sólo en Cartas o Declaraciones mundiales, sino también en Declaraciones y Acuerdos adoptados en el marco de encuentros políticos y económicos.

En sexta posición se ha señalado como crítica que los programas económicos se desentienden del impacto social que acarrea su implementación. Señalemos para refutar esta crítica, que toda actividad que tiende a la felicidad o a una mejora en las condiciones espirituales o materiales de la humanidad, suponen un sacrificio o un costo. Efectivamente, en muchos de los países en que se han implementado reformas económicas, programas de ajuste económico, de equilibrio de balanza de pagos y corrección de los déficit fiscales, paralelamente se ha observado un fuerte impacto social que se ha paliado con la asistencia del Estado. Por otro lado, debemos señalar que los costos de las reformas que han aparejado estabilidad macroeconómica y que han posibilitado el crecimiento económico y mayor calidad de vida, se reparten, generalmente, en el total de la población. Podemos concluir que, los costos para alcanzar la meta de una economía relativamente estable y próspera, son necesarios, puesto que traspasar el umbral del subdesarrollo no depende del paso del tiempo sino de reformas estructurales. Ciertamente el ritmo de avance de tales reformas debe estar vinculado al impacto social, de suerte tal que, privilegiar el futuro económico, no implique el sufrimiento de extensos grupos de la población del país, cuestión que ha justificado la implementación de reformas de muy largo plazo.

En séptima posición se señala como crítica formulada por los opositores a la globalización, que se ha impuesto un modelo de modernización homogeneizante que ha destruido culturas y valores tradicionales. Talvez sea esta crítica la que goza de mayor fundamento, puesto que efectivamente al irrumpir en occidente un modelo social y cultural (en sentido amplio) único, ello ha significado la pérdida de tradiciones y de culturas (en sentido restringido). Sin embargo, no debemos olvidar que este modelo ha cobrado vida sobre los acuerdos que cada país ha suscrito en el ámbito internacional y

que a su vez cada nación o grupo de naciones que comparte similar cultura, ha proveído sus valores en la formación del modelo de occidente. Por otro lado, cada país debe asumir en forma crítica el modelo que se presenta como consensuado y debe invertir activamente en la conservación de su patrimonio cultural.

Finalmente desvirtuaremos la crítica formulada en octavo lugar, esto es, la supuesta creciente desigualdad entre las naciones y, en cada país, entre los distintos grupos sociales. En efecto, podemos apreciar un distinto grado de desarrollo en los países, que no se debe asociar a la economía liberal ni a la globalización, sino a la diferencia en la data de implementación de las reformas económicas, al grado de profundidad de las mismas, a la inserción en el plano internacional, al aseguramiento de mercados, a la incapacidad de lograr consensos políticos que aporten estabilidad al sistema en cada país, entre otros. En cuanto a las desigualdades internas, que se verifican principalmente en los países en vías de desarrollo, se puede señalar que no se puede responsabilizar al sistema económico imperante resultante de la adopción del libre mercado ni a la internacionalización de los principios del comercio, sino a políticas públicas inadecuadas y a un gasto público que no se ha focalizado adecuadamente. En este sentido, la inversión en educación e investigación constituyen las principales áreas de rezago que presentan los pueblos en vías de desarrollo frente a las naciones más prósperas.

6.3 Segundo Grupo de Críticas

Se presentan también como “luchas”, frente al capitalismo y las consecuencias de la globalización en el plano social, medioambiental y político: la de los indígenas Mapuches en Chile y la gente de Narvada (India) contra las grandes presas; la de los estudiantes italianos, mexicanos y nicaragüenses rechazando el fin de la educación pública; la del pueblo puertorriqueño, protagonista de una larga huelga general contra las privatizaciones; la de los zapatistas de México, luchando contra los planes de expansión estadounidense en este país; la de la gente que resiste a la invasión transgénica en Francia, Suiza, Gran Bretaña e India; la oposición democrática a la dictadura petrolera de Nigeria (Shell); la de los activistas pro derechos humanos en todo el mundo ²²¹, entre otras.

6.4 Razones para Descartar este Segundo Grupo de Críticas

De la simple lectura de las críticas que hemos reunido en este segundo grupo, podemos concluir que se trata de situaciones aisladas y de reivindicaciones particulares en los lugares señalados y que más que críticas, corresponden al cuestionamiento de un grupo más o menos reducido de ciudadanos respecto de cuestiones tan diversas como: los efectos del progreso sobre grupos indígenas, el financiamiento de la educación pública, el rechazo a las privatizaciones, la oposición en México a la profunda relación comercial con los Estados Unidos, los inciertos efectos sobre la salud humana de los alimentos genéticamente modificados, la percepción de parte de la opinión pública en Nigeria

²²¹ http://www.geocities.com/la_cou

respecto de la explotación del petróleo y la defensa de los derechos humanos, entre otras.

Como argumento general en contra de los cuestionamientos indicados se debe plantear que ninguno de ellos es efecto directo de la economía ni de la globalización. Corresponden a los efectos propios, ya del avance científico, de reformas al financiamiento de la educación, a problemas sociales derivados del progreso, a los efectos de la integración económica libremente decidida entre dos países, a la explotación de las riquezas naturales y la convicción en determinados grupos de que la defensa de los derechos humanos les es privativa.

En lo que dice relación con la oposición a la construcción de represas en Chile e India, suficiente es señalar que independientemente del grupo étnico que rodee los lugares que serán inundados, debe compatibilizarse el progreso, en estos casos específicos proporcionar energía para el consumo nacional, con el respeto y la no discriminación de los propietarios de dichos terrenos. Respecto de la educación pública y su financiamiento, cada país, conforme sus recursos, determinará la mejor forma de compatibilizar educación como mecanismo de progreso (capacitación y oportunidades) y equilibrios financieros. En lo concerniente a las privatizaciones, mucho se ha argumentado respecto al rol del mercado en cuanto constituye la forma más eficiente de asignación de recursos y la relativa ineficiencia del Estado en la administración de empresas públicas.

Resulta curioso que se plantee como lucha e implícitamente como crítica a la globalización la oposición de los Zapatistas en México a la supuesta expansión de los Estados Unidos en dicho país. En el evento que ese sea el fundamento de los actos y prédicas de los denominados Zapatistas, sólo es necesario indicar que pese a que México es una de las quince economías más grandes del mundo, el 70% del comercio exterior lo realiza con los Estados Unidos. En otras palabras, existe una fuerte dependencia comercial y de divisas que se ha privilegiado gracias a los positivos efectos del acuerdo comercial del norte denominado NAFTA.

También resulta peculiar la oposición a la economía y a la globalización basada en los eventuales efectos nocivos de los productos alterados en su cadena genética. La única defensa frente a este asunto es remitirla a la necesidad de contar con estudios científicos de largo plazo que descarten tales efectos nocivos. Finalmente, podemos agregar que tales planteamientos y otros de igual orden, se deben discutir en el marco de la bioética.

En lo que toca a la explotación del petróleo u otras riquezas, cada país es soberano al establecer los mecanismos legales en virtud de los cuales explotará sus recursos, aunque todo cambio a las reglas importará tanto la violación de un derecho de propiedad adquirido y protegido contractualmente como una señal negativa a la comunidad inversora.

Finalmente, nos detendremos en la defensa de los activistas pro derechos humanos como fundamento de una supuesta lucha frente a la globalización. En primer lugar, tal planteamiento supone que la sola existencia de este proceso que hemos descrito como cultural importa la violación o trasgresión de derechos fundamentales, cuestión que se

debe descartar de plano. Ciertamente aparece como desmedido y carente de toda lógica y argumentación, estimar la defensa de los derechos humanos como caballo de batalla contra el fenómeno de la globalización. Así, en este orden de cosas, bastaría con esgrimir cualquier derecho u opinión divergente en la sociedad y plantearlo como “lucha” y defensa frente al fenómeno en comento. Por otra parte, la defensa de los derechos humanos no puede ser estimada como privativa de determinados grupos o partidos políticos, pues su protección y defensa compete a la sociedad en general. Finalmente, y como abordáramos en el capítulo IV de este trabajo, el orden público económico y por ende sus consecuencias y relaciones, y las normas fundamentales o las constituciones económicas que le dan contenido, comprenden los derechos humanos y a la vez representan una frontera cuya trasgresión está o debería estar vedada en los países jurídicamente modernos.

6.5 Tercer Grupo de Críticas

Economía de Mercado y Teología²²² y la Crisis de lo Social

En el marco de las argumentaciones de crítica y desprestigio de la economía de libre mercado y de competencia, que lleva implícita la negación de las verdades que sus leyes describen, se han propuesto peculiares concepciones, entre estas, la que analiza la economía desde la óptica de la teología. Sostiene esta visión que en las sociedades actuales, desde el punto de vista en comento, “implica una vuelta a las supersticiones medievales y a las visiones fundamentalistas de la religión”²²³, pues el pensamiento religioso, hegemónico en el quehacer humano, en aquella época, concebía el orden social regulado por la divina providencia, en una suerte de sino implacable. Se señala que a pesar de la potencia del individuo, la sociedad se construye desde las leyes de la economía. “Estas leyes son leyes naturales...están más allá de la voluntad de las personas, son por lo tanto, iguales a las leyes divinas que ordenaban el mundo medieval.”²²⁴ Como corolario, se plantea que el rol divino se ha sustituido por el mercado, que a su vez empuja a las personas a un consumismo desmedido e innecesario, que potencia la iniciativa empresarial y el crecimiento económico. El protagonismo del individuo ha cedido paso a las reglas naturales externas a su voluntad. Reglas muchas veces ajenas a la comprensión que forman un campo en el que la voluntad resulta estéril frente a su inexorabilidad.

Los opositores explican además, que el valor de cambio de las mercancías se expresa en unidades de tiempo contenidas en cada una de ellas, pero sin embargo se presenta en nuestras sociedades, como una realidad incuestionable, que el dinero “produce trabajo”, en circunstancias que es el trabajo el que genera riqueza y capital, el

²²² <http://www.eurosur.org/rebellion/economia/amoran141101.htm>

²²³ <http://www.eurosur.org/rebellion/economia/amoran141101.htm>

²²⁴ <http://www.eurosur.org/rebellion/economia/amoran141101.htm>

que es expropiado. Se impone la concepción de que “es el empresario el que produce la riqueza y el que crea trabajo”²²⁵. Indican además, que han sido la política, la desigualdad social y la encubierta coacción, los factores que han promovido la apariencia de ciudadanos iguales y propietarios. Sostienen que el orden social regido por la economía aparece sujeto a las leyes naturales que están fuera de la voluntad humana. En este contexto, el neoliberalismo radical fuente del soporte intelectual de todo este proceso, en su concepto, se ha nutrido de la tecnología como fórmula de soporte y consolidación del orden establecido.

La Crisis de lo Social

También en éste ámbito de fundamentación de las críticas al proceso que nos ocupa, y que son la base de la oposición que esgrimen los detractores de la globalización, se ha planteado que en la economía globalizada la competitividad exige aumentos constantes de producción y competitividad con bajos costos del factor trabajo, lo que ha generado desempleo crónico. Refieren que no es un fin la satisfacción de las necesidades sino el intercambio rentable, la utilidad del capital. El sujeto reduce su participación en la economía a crear riqueza y a consumir. En este orden de cosas los ciudadanos con empleo resistirían la globalización pues la competencia haría reducir las plazas de trabajo. Para los opositores, en general, aparecen como incompatibles pleno empleo, competitividad y un Estado garante de derechos sociales, área que se habría entregado a privados.

El acento estaría puesto en la estabilidad de las variables macroeconómicas, relegándose lo social a un plano muy secundario según las posibilidades monetarias o presupuestarias. Las crisis sociales, manifiestan, lo son en verdad monetarias y se cita a modo ejemplar los efectos de la adopción de una moneda única en Europa que habría aparejado desempleo y pérdida de protección social. La concepción imperante en la economía actual, establece que la única posibilidad de reducir el desempleo en un futuro (no de eliminarlo), pasa por garantizar las condiciones que hagan segura la inversión de capital, lo que aparece como una regla que las sociedades entienden como una realidad de tipo científica, que no guardaría relación con la realidad. El mercado aparece para los opositores como un hecho natural y, a mi juicio, ciertamente lo es, como cierto que la política se presenta como la encargada de corregir distorsiones en los mercados, conforme ciertos criterios preestablecidos de comprobada exactitud aportados por la ciencia económica.

6.6 Razones para Descartar este Tercer Grupo de Críticas

Interesante resulta el esfuerzo intelectual de revisar el mercado parangonándolo con la concepción teológica medieval, en cuanto en ambos casos se habría impuesto una concepción irreal, distante e inexorable para el individuo. En el medioevo el sino implacable lo imponía la divinidad y en las sociedades actuales el mercado. Lo cierto es que por alguna razón la economía actual es vista como referente permanente de lo social y cultural. El porqué de esta visión centrada en los aspectos económicos del individuo y

²²⁵ <http://www.eurosur.org/rebelion/economia/amoran141101.htm> .

de las sociedades descansaría, a mi juicio, en que el modelo impulsado por el neoliberalismo ha penetrado otras áreas del campo social y se ha impuesto como efectivo en la observación y cuantificación de los fenómenos. Por cierto el mercado es un elemento virtualmente natural, pero en ningún caso su implementación ha sido producto de una visión sesgada, sin fundamentos ni menos ideológica. Si bien es cierto las ciencias sociales, y la economía como una de ellas, no constituyen ciencias exactas, los avances teóricos han descifrado, expuesto y “medido” aspectos insospechados en nuestras sociedades. Así, la humanidad mientras más conoce de su realidad humano-social, tal vez más desnuda se observe y menos protegida se perciba.

Tal panorama nos sitúa más bien en una posición psicológicamente crítica frente a la revelación de nuestra esencia en términos culturales. En este sentido las ciencias exactas han avanzado a extremos límites, ejemplo de ello ha sido la decodificación de la secuencia genética humana y en lo social se han aunado criterios en torno a determinados aspectos. En este sentido muy seguramente resulta perturbador tomar conciencia de que se ha progresado a un nivel de conocimiento que nos muestra conceptos que poco menos se perfilan como vecinos a las ciencias naturales: a tal causa seguirá un efecto. Es por esto que se percibe la historia del hombre como en etapa final. En tal escenario la voluntad cede, pero no de manera pasiva como pretenden los detractores del mercado y la globalización, sino activa, a la interpretación y a la creación.

Tiempo transcurrió para que el hombre diera forma al cambio que representó centrar la realidad en el hombre, previo cuestionamiento del orden establecido. Tiempo pasará antes de situar en lo social y particularmente en la economía una concepción distinta, si es que la hay, a las leyes del mercado y al modelo impulsado desde el neoliberalismo. Pero tal avance, si es que es posible, no se obtendrá desde la crítica infundada ni menos desde la ideología detractora.

Las cosas cambian para mantenerse igual: lo divino y en general, lo espiritual, se ha decantado y permanecido conviviendo en el mundo normativo en campos acotados conforme se exprese el individuo. Igualmente lo económico y el revolucionario modelo neoliberal abordado en el capítulo II de este trabajo, se situará en el campo que le es propio y será percibido, al igual que el resto de los conceptos económicos como un elemento constitutivo y no como una ley divina o natural ajena al individuo y a su voluntad.

En cuanto a la crisis de los social, que se elevaría sobre la base de aumentar la producción y la competitividad a toda costa por la vía de disminuir los costos del factor trabajo que acarrearía desempleo; se debe decir que efectivamente el empleo se expande en la medida que aumentan las tasas de inversión pero el crecimiento económico no se funda, ni se pretende que así sea, en el expediente de disminuir los costos del factor trabajo. Por el contrario, el factor trabajo individualmente considerado es inflexible a la baja (salarios) y, en términos agregados, es precisamente este factor el que aporta gran parte de la productividad.

La percepción de que el individuo es reducido a la calidad de mero factor de producción y consumidor y que se ha perdido de vista como eje central de la economía la satisfacción de las necesidades, es errada, toda vez que es precisamente la economía la

que se ocupa, en el ámbito de su competencia, de maximizar los beneficios en función de una mayor oferta de bienes y servicios. Otro tanto lo hace el individuo, en cuanto no solo consume sino que además produce las satisfacciones de sus necesidades en un quehacer que reúne elementos materiales y psicológicos. A su turno, la idea de que se propende al equilibrio macroeconómico es cierta, ya que pende de su estabilidad la sanidad de las economías. Si bien es cierto no es una regla científica, el aumento del empleo se observa mientras existe inversión creciente y el mercado se ocupa de la correcta asignación de recursos; una regla económica distinta no se ha formulado y mientras ello no suceda ningún otro factor hará disminuir el desempleo.

Finalmente, no se debe buscar en el mercado ni en criterios económicos la cuota de espiritualidad que algunos exigen, pues claramente su función es otra. Cada individuo y la sociedad en su conjunto reuniendo elementos materiales y espirituales deberán buscar la felicidad y el bien común que como meta se hayan impuesto.

7. Los Grupos de Oposición

Los grupos de oposición a la globalización y, en general, al libre mercado se han aglutinado por la vía de las alianzas. Ejemplo de esto es la denominada Acción Global de los Pueblos y las coordinadas protestas ante las reuniones de discusión multilateral, entre otros, bajo un mismo objetivo: imponer trabas al proceso de extensión del comercio mundial. Otra fórmula ha sido la creación de una red de “oposición” denominada AGP que ha realizado dos conferencias mundiales (Suiza e India) precisamente “contra el libre comercio y el capitalismo salvaje”²²⁶. Bajo el alero de AGP se ha gestado otra agrupación con similares objetivos: la Convención Intercontinental de Solidaridad y Resistencia.²²⁷

El “Movimiento de Resistencia Global” se fortaleció, según sus precursores, por el intento fallido, gracias supuestamente a su oposición, de levantar internacionalmente el Acuerdo Multilateral de Inversiones AMI, que a su vez motivó la gestación de plataformas y ONGs. Se definen como “un grupo muy heterogéneo de individuos y organizaciones que recién ahora comienzan a recuperar el terreno en la batalla ideológica”²²⁸.

Se trata de una “asociación” en extremo heterogénea pues la componen “ONGs, sindicatos, ecologistas, grupos indigenistas e intelectuales cristianos y progresistas”²²⁹, sin perjuicio de ATTAC²³⁰, Human Rights Watch, Amnistía Internacional, Greenpace, Internacional Forum on Globalization, entre otros.

²²⁶ Referencias de AGP obtenidas de su acción publicitada en la red.

²²⁷ http://www.geocities.com/la_cou

²²⁸ <http://www.telepolis.com/especiales/globalizacion/quees.htm>

²²⁹ <http://www.telepolis.com/especiales/globalizacion/quees.htm>

Podemos sostener, que gran parte de la presencia mediática y política adquirida se ha cristalizado ajena a los partidos políticos, como forma de participación ciudadana, lo que ha redundado en un número creciente de adeptos. Las ideas más representativas o consignas corresponden a “la defensa del control estatal y/o ciudadano a las actividades de las corporaciones multinacionales, así como un intenso programa de redistribución de la riqueza a escala mundial y la lucha contra el pensamiento neoliberal”²³¹.

7.1 Propuestas de los Grupos Antiglobalización. Críticas a las Propuestas

Entre las propuestas fundamentales de los grupos que se oponen a la globalización y la resisten, encontramos: imponer la denominada tasa Tobin²³², impuesto de 0,5% a las transacciones entre multinacionales cuyo destinatario serían los pueblos más pobres; la condonación de la deuda externa a los países del Tercer Mundo; la gratuidad de la educación y fármacos; imponer restricciones a los retiros de capital desde las naciones en desarrollo; propender a un flujo económico igualitario que sea la base de progresos en el área social; el desarme y el desmantelamiento de plantas nucleares; la reversión de la deforestación; entre otras.

Estas propuestas están revestidas, no hay duda, de buenas intenciones aunque están cargadas de un fuerte componente ideológico y por ende, planteadas ajenas a los principios económicos. En efecto, establecer un gravamen a transacciones entre multinacionales implicaría un encarecimiento en los flujos comerciales no sólo por el costo directo involucrado, que necesariamente se trasladaría al consumidor, sino también por el costo asociado a su prácticamente imposible fiscalización, sin perjuicio que el capital se trasladaría a áreas o zonas de mayor rentabilidad, muy probablemente a economías que se hayan desentendido de esta tasa. Por su parte la definición de país pobre y la creación de entidades para la administración de estos fondos generaría dispersiones y conflictos, sin considerar la pérdida de competencia y estímulo de las economías subdesarrolladas frente a probables ingresos.

Con respecto a la condonación de la deuda al Tercer Mundo, podemos sostener que generaría un precedente negativo, pues todo país que se endeude en el futuro tendría presente como una variable y casi como una obligación de los acreedores, conceder condonaciones. A lo anterior se debe agregar que los fondos prestados son de doble naturaleza, por un lado son privados, en cuanto son proveídos por instituciones que tienen tal carácter, y, por otro son públicos, en cuanto tienen su origen en gobiernos o entidades financieras internacionales adscritas al sistema monetario internacional. Así, respecto de los fondos privados aparece como muy improbable su condonación pues responden a la lógica de la rentabilidad y, respecto de los fondos públicos, la

²³⁰ Sigla de la Acción por la Tributación de Transacciones Financieras y Ayuda al Ciudadano.

²³¹ <http://www.telepolis.com/especiales/globalizacion/quees.htm>

²³² Formulada por el economista estadounidense **James Tobin**, premio Nobel de economía en 1981.

condonación aparecería como un beneficio que se podría exigir constantemente, sin perjuicio que se perjudicarían las naciones que requieren créditos para sus proyectos más sensibles. A pesar de lo expuesto, aparece como necesario alivianar la carga que representa el servicio de la deuda para los países más pobres, lo que podría materializarse por la vía de rebajas en la tasa de interés, por el expediente de la condonación parcial de los mismos o por la asignación de descuentos en función de pagos oportunos.

En cuanto a la gratuidad de la educación y los fármacos, se debe señalar que la educación pública gratuita existe en gran parte del mundo, por lo que los esfuerzos deberían centrarse en aumentar la inversión, como porcentaje del ingreso nacional, y la calidad de la misma. Respecto de los fármacos, su gratuidad no sólo implicaría violar la propiedad intelectual o industrial asociada a su fórmula, sino también, importaría un fuerte retroceso en las inversiones e investigaciones que, precisamente, se alientan con la protección y el lucro.

Por su parte, imponer trabas a los retiros de capital traería como consecuencia una drástica disminución de las inversiones con nefastas consecuencias para la producción y el empleo en los países que la implementen. En lo que concierne a la igualdad en los flujos económicos la voluntad es estéril, puesto que las relaciones de intercambio o mejor dicho, los términos de intercambio, dependen de los precios que se transan libremente en el mercado. Así, imponer criterios implicaría en los hechos abolir el mercado.

Finalmente, el desarme, el desmantelamiento de plantas nucleares y la reversión de la deforestación corresponden a materias que no son propias, en sentido estricto, de la economía, pero representan los deseos de gran parte de la opinión pública. El éxito del desarme dependerá de la consolidación de la paz en el mundo, el del desmantelamiento de las plantas nucleares, por su parte, de la obtención de energía de fuentes nuevas y de baja polución. En cuanto a la deforestación a políticas de control y explotación sustentable, entre otras.

8. América Latina y la Globalización

Hacia 1950, en América latina se observa, en términos generales, un desarrollo económico “hacia adentro”²³³, modelo que por esa época, ya presentaba síntomas de agotamiento. Por esta razón, la CEPAL propone la apertura regional como mecanismo para superar el estancamiento en las economías de esta parte del continente. La propuesta suponía ampliar los mercados por medio de acuerdos regionales: preferencias aduaneras o zonas de libre comercio.

Ya en 1959 se aprueban las bases del Sistema de Integración que se materializó en el Tratado de Montevideo de 1960, que entrara en vigencia a partir de 1961. Es este

²³³ Este modelo de desarrollo lo abordamos en el capítulo I, referido a Chile; pero presenta similares características con las fórmulas de crecimiento imperantes en la región, en el período observado.

tratado que crea la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), cuyo objetivo final era un mercado común, emulando de cierta forma, el marco europeo que en virtud del Tratado de Roma de 1957 crea la Comunidad Económica Europea (CEE).

A pesar del esfuerzo y unión de voluntades presentes en el Tratado de Montevideo, tal marco de referencia o base resultó engorroso, lo que imposibilitó el fin programado. A pesar de ello, las economías de América Latina en su conjunto crecieron los años 1962, 1963 y 1964 para en lo sucesivo estancarse. Paradojalmente, en aquella época crece el comercio exterior con otras naciones y el interregional desciende.

El marco jurídico en comento –Tratado de Montevideo-, pretendía en doce años crear una zona de libre comercio, pero ya hacia 1967 se observó que esa meta era imposible de alcanzar en el corto plazo. Es por esta razón que en 1968, en el Protocolo de Caracas, se adopta la decisión de prorrogar tal objetivo para 1980. Sin perjuicio de lo anterior, sólo se logró abarcar un 25% de bienes (comercio) y no implicó ampliar la producción.

Hacia 1969 irrumpe el Pacto Andino con la suscripción del Acuerdo de Cartagena que correspondía, conforme su estructura, a un mecanismo de integración en el marco de la ALALC, con miras a alcanzar los mismos objetivos de esta última, es decir, crear una zona de libre comercio pero por medio de un procedimiento distinto. Este procedimiento correspondía a un calendario de rebajas arancelarias en función del transcurso del tiempo.

En el año 1974 cambia la estructura del Pacto Andino con la finalidad de promover las exportaciones al resto del mundo, sin restricciones. Es por esa misma época, que las autoridades chilenas toman la decisión de excluirse del Pacto Andino, pues se estimó que el sistema económico chileno era incompatible con el acuerdo. Chile se retira de este Pacto en el año 1976.

Otro mecanismo de integración lo constituyó la ALADI, que nace igualmente en Montevideo en el año 1980 y, que se pretendió fuera continuadora de la ALALC. Este sistema de integración crea un marco jurídico que permite negociar bilateralmente la liberación del comercio, para luego generalizarlo en la región.

Finalmente, algunos países miembros de ALADI crean el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) del que nuestro país es miembro no pleno²³⁴. Este denominado Mercado Común del Sur corresponde más bien a una unión aduanera que determina un arancel común externo en función de una zona de libre comercio o de integración económica.

Para nuestras autoridades, desde que el país vuelve a la normalidad en el plano institucional en la década de los noventa del siglo pasado, aparece como primordial acentuar la inserción de Chile en la economía internacional y uno de los primeros pasos fue adscribirse a la Iniciativa para las Américas propuesta originalmente por George Bush; cuyos beneficios se percibían originalmente asociados a la inversión extranjera,

²³⁴ Chile es un país asociado y no miembro pleno, pues al tratarse de una unión aduanera y al presentar en su conjunto los países miembros un arancel externo superior al nuestro, en los hechos como miembro pleno la consecuencia inmediata hubiese sido un alza en nuestros aranceles. Esto a su vez tendría el efecto de retroceso pues Chile ha estado en una política paulatina de reducción unilateral de aranceles, es decir, de apertura comercial y de fomento de la competencia internacional.

reducción de la deuda y la fluidez en el comercio, sin perjuicio del aseguramiento de mercados. En función de este último ámbito es que se celebra en Septiembre de 1990 un Acuerdo Marco de Comercio e Inversiones con Estados Unidos que será el punto de inicio para un Acuerdo de Libre Comercio, acuerdo que se materializó recientemente.

En este sentido, la propuesta de integración denominada Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) impulsada por el ex presidente de Estados Unidos Bill Clinton, durante la Cumbre de las Américas, celebrada en Miami en diciembre de 1994²³⁵, se ha sostenido que es básicamente una extensión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), pues recogería los mismos principios: mercados libres, comercio libre, trato nacional a las empresas, libre flujo de capitales, entre otros.

Se ha indicado que con posterioridad al fracaso de las tratativas de la Organización Mundial de Comercio en Septiembre pasado, en Cancún, ha cobrado una importancia estratégica la integración en el continente, de suerte tal, que Estados Unidos estaría tratando de consolidar un bloque económico regional en las Américas con la negociación del ALCA. Acuerdo, que según el país del norte, puede crear la mayor zona de comercio del mundo, con 800 millones de habitantes en 34 países que presentan un producto interno bruto combinado de 13 billones de dólares. La negociación, según los plazos fijados inicialmente, debía concluir en 2004 para que el acuerdo -del que está excluida Cuba- entrara en vigor en enero de 2005.

Se ha visto que un acuerdo de esta magnitud requerirá de plazos más extensos para su concreción, tanto por el número de países involucrados en el proceso negociador, como por las disparidades que presentan las economías del continente. Es por esto que a la fecha y luego de más de una década de negociaciones, el único acuerdo de libre comercio con una nación de esta parte del continente, se ha suscrito con Chile.

Se puede concluir que la estrategia bilateral o regional aparece como un complemento de la inserción multilateral o global en el mundo, potenciada a través del GATT o la OMC. Para Chile ha implicado también una estrategia de acceso a los mercados o aseguramiento de mercados para nuestras exportaciones, base de nuestro modelo económico. Por lo antes expuesto, es que Chile ha celebrado más de una treintena de acuerdos de esta naturaleza, apareciendo como los más significativos los suscritos con la Comunidad Económica Europea, Estados Unidos y Korea²³⁶. Pese a lo anterior, nuestro país es activo partícipe de iniciativas de carácter multilateral como la OMC, APEC o MERCOSUR, entre otros.

En este orden de cosas, como se mencionara previamente, Chile impulsó un proceso gradual y constante de rebaja unilateral de aranceles que ha rendido sus frutos desde el punto de vista económico. Es por ello que debió dar un paso más en función del acceso a los mercados, porque la tendencia mundial es que el sistema de comercio exterior se proyecte en grandes bloques económicos. Es en este marco que nuestro país, además

²³⁵ Información seleccionada de <http://www.ejournal.unam.mx/rca/205/RCA20502.pdf>

²³⁶ Para Chile la suscripción de este acuerdo implica tanto avanzar en su vocación de transformarse en puente de comercio y plataforma de negocios entre el sudeste asiático y el pacífico americano, como un respaldo a nuestra economía, pues se trata del primer acuerdo de esta naturaleza que un país asiático celebra con uno extra asiático.

de las referidas rebajas unilaterales de aranceles²³⁷, ha celebrado acuerdos de carácter bilateral de liberalización de mercados, de protección de inversiones y de doble tributación; como multilaterales y pactos regionales. Las ventajas para nuestro país en este sentido son los bajos costos involucrados, pues las rebajas arancelarias estaban ya presentes e internalizadas por la economía nacional, sin perjuicio de las reformas o adecuaciones legales que tales acuerdos imponen. En otras palabras, los acuerdos económicos importan desgravación arancelaria, lo que a su vez supone costos ya que trae aparejado una disminución de ingresos fiscales, una mayor competencia para la economía en su conjunto y la adaptación de los agentes productivos. Estos costos, en su gran mayoría, han sido ya absorbidos por nuestro país, puesto que se planteo como política económica la rebaja arancelaria unilateral y pareja, la que es de larga data y a la fecha de los acuerdos estaba relativamente consolidada en niveles bajos.

9. Reflexiones en Torno a la Globalización

Se puede inferir que, por su propia naturaleza, la globalización no excluye ninguna parte del planeta y podemos apreciar incluso a los denominados países desarrollados luchando por encontrar respuestas a los dilemas y desafíos que se han anotado. Sería un error adaptarse pasivamente a los cambios, por lo que cada nación se ve en el imperativo de adoptar medidas y políticas que permitan enfrentar y acoplarse a un proceso que cada vez más cobrará fuerza en el mundo y, particularmente, en occidente.

En este contexto, juega un papel indispensable la democracia, pues a su alero se deberán encontrar, sustentar y legitimar las soluciones que habrá que ir explorando en el complejo mundo que se impone.

A manera de conclusión general, se puede establecer que el eje central de la oposición intelectual al proceso de liberalización mundial del comercio en general, está dado por una parte, por la complejidad de las relaciones y del dinamismo asociado al proceso de globalización y, por otro lado, a la arraigada idea de la necesidad de un Estado fuerte y amplio, capaz de morigerar las consecuencias socialmente dañinas de los mercados, y de sustentar un régimen democrático. Parte importante del problema, es decir, de la desconfianza generada en diversos sectores frente al nuevo escenario, es que el avance de la globalización supone cambios profundos en la cultura de occidente, que van más allá de las expresiones económicas del proceso que se analiza, pese a los intentos de centrarla exclusivamente en el campo económico. Debemos señalar, finalmente, que resulta comprensible las dificultades que supone adaptarse y enfrentar exitosamente estos cambios desde el punto de vista social, económico y cultural, en lo colectivo, y desde la óptica individual, particularmente en las naciones que presentan mayor retardo en la adopción de políticas económicas liberales y debilidad en las instituciones democráticas asociadas a crisis de gobernabilidad y corrupción, aunque es

²³⁷ Estas rebajas de aranceles que fueron unilaterales, graduales y sostenidas, fueron además parejas, es decir, abarcaron la economía en su totalidad. Las excepciones a la fecha son mínimas.

insostenible fundar en ellas la oposición a la globalización.

CONCLUSIONES

Podemos señalar, a la luz de la historia de nuestra economía, que ésta ha seguido de manera regular las ideas que en el contexto internacional se han impuesto en un momento determinado, que ha sido constantemente cíclica, tanto porque de una u otra forma se han internalizado los ciclos de la economía mundial como por la desaparición de mercados y la pérdida de competitividad, y ha dependido para su crecimiento del sector exportador, que se ha especializado en la explotación de materias primas, con una fuerte concentración de la oferta transable en determinados productos.

Desde la independencia y hasta 1873, nuestra economía era de corte liberal y el sector dinámico del sistema lo representaba el comercio exterior, relativamente diversificado. Modelo que se ha denominado de desarrollo hacia afuera. Luego, entre 1930 y 1973 en el modelo económico el intervencionismo estatal cobra relevancia. El eje dinámico de la actividad lo representa la industria. A este modelo se le ha llamado de desarrollo hacia adentro. Finalmente, desde 1973 en adelante se impone nuevamente una visión neoliberal que luego se morigera y que, con cambios mayores o menores, perdura hasta nuestros días con una fuerte inserción de nuestra economía en los mercados externos.

Podemos señalar que nuestros orígenes económicos son humildes pues, de todos los dominios españoles, Chile era el más pobre. Su mantención se justificó por motivos estrictamente militares. Al llegar la independencia se produce una apertura comercial con la finalidad de insertar al país en el contexto internacional. Los nuevos mercados aportaron crecimiento y un efecto que se puede apreciar a lo largo de la historia: el

decrecimiento en el crecimiento como consecuencia de las crisis internacionales.

Las crisis que “importa” el país hasta 1930 son de precios y de producción. Desde ese año se relacionan exclusivamente con las de producción. Más recientemente hemos visto que se trata de crisis de carácter financiero con fuertes repercusiones en los mercados y en el producto.

Durante los primeros años de vida independiente, las crisis internacionales importaron disminución de exportaciones, de ingresos fiscales y de gasto público, aunado a un fuerte endeudamiento externo. A este escenario se sumó la pérdida de divisas que se acentuó por la rigidez monetaria impuesta por el sistema bimetálico derivadas de las restricciones de la oferta de dinero.

El siglo XIX está a su vez marcado por la discusión y cambios en el sistema monetario: se aplican alternadamente el sistema metálico convertible, el inconvertible y el de billetes.

Los efectos de las crisis de la primera mitad del siglo XIX son superados gracias a la guerra. Se impone paralelamente la inconvertibilidad y aparece por vez primera el fenómeno de la inflación producto del exceso de emisión sumado a la depresión y al aumento de importaciones. La guerra y el aseguramiento de la producción de salitre significaron aumentar las exportaciones y la disponibilidad de divisas. Pese a lo anterior, las emisiones excesivas unidas a una gran cantidad de billetes no rescatados (que fueron emitidos en función de la guerra), al aumento de importaciones, generaron desequilibrios importantes en la balanza comercial y en la cuenta de pagos.

La segunda mitad del siglo XIX está marcada por una bonanza económica, que se debió, más que a políticas internas, a los efectos del crecimiento mundial.

En síntesis, la economía, en este período, está marcada por la ciclicidad asociada a las crisis internacionales y a los efectos derivados del sistema monetario, a lo que se debe sumar el desconocimiento de la ciencia económica y sus principios generales, particularmente de la política monetaria.

La discusión sobre el rol del Estado en nuestro sistema no es reciente. Los conflictos político-constitucionales ligados a los político-económicos, en la segunda mitad del siglo XIX, derivaron en una crisis institucional de la que el país, aparentemente, no tomó lecciones, a la luz de los eventos que se vivirán con posterioridad. Nos referimos a la denominada revolución de 1891 bajo el mandato del Presidente Balmaceda. En su gobierno se impuso la convertibilidad, se contrajo el circulante y nuevamente el país sucumbe a una crisis de origen internacional, cuyos efectos se hacen notar desde 1894. La pérdida de divisas pone fin a la convertibilidad, el circulante se contrae fuertemente. Desde 1898 se reestablece el sistema papel moneda.

Al enfrentarse las corrientes monetarias en boga, régimen patrón oro y papel moneda, implícitamente se enfrentan las ideologías liberal y de intervención estatal, respectivamente.

Al iniciarse el siglo XX, se verifica otro *boom* económico, que nuestras autoridades asociaron a la expansión monetaria interna (emisión) y no al fenómeno mundial (aumento de la producción de oro). En otras palabras, después de casi un siglo se percibe al país,

pese a la inserción internacional y la vocación exportadora, como un foco aislado y dependiente de sus propias políticas.

Al iniciarse el siglo XX, las crisis y la internalización de sus efectos no desaparecen. Se suma un componente nuevo al escenario socio económico que no se había verificado, al menos de esta forma. Se trata de las protestas masivas y concertadas. En suma, hace su estreno la presión social. Sin perjuicio de lo anterior, el cambio flexible y el sistema papel moneda impidieron que esta crisis de 1907 fuera tan severa.

Avanzado el siglo pasado, se sigue discutiendo cual es el sistema que debe imperar en el país, en materia monetaria. Esto nos demuestra que la actividad académica o teórica relacionada con la economía era aún incipiente. La estabilidad precaria en medio de la crisis se desploma como consecuencia de la primera guerra mundial: las exportaciones caen estrepitosamente y disminuyen fuertemente los ingresos fiscales. Aparece un fenómeno nuevo, representado por las emisiones, ya no en beneficio del sistema, sino para paliar el déficit de los bancos y las empresas salitreras.

En síntesis, la economía absorbe las crisis internacionales, que se ven agravadas tanto por las políticas internas y por la ortodoxia en su aplicación, como por la dependencia de los mercados externos que cada cierto tiempo reduce la demanda de nuestras exportaciones con fuertes repercusiones en la producción y en el empleo, asociado a restricciones monetarias y a reducción del crédito externo, que a su vez repercute negativamente en la balanza de pagos.

Por otra parte, aparece como condicionante del desarrollo económico el capital humano. En efecto, la población era principalmente rural y analfabeta. El número de habitantes era escaso pese a la concentración en ciudades, las que, como sus mercados, son pequeñas y distantes.

Otra limitante del desarrollo económico consistía en la distancia de los mercados internacionales que imponía como consecuencia inevitable, frente a una depresión de los precios, la pérdida de competitividad y el desplazamiento de tales mercados, con fuertes repercusiones en la economía doméstica.

Otro escollo para el desarrollo económico decía relación con las limitaciones derivadas de la carencia de un empresariado que actuara en coherencia con los fines de largo plazo propuestos, y aceptara la competencia externa. Ejemplo de esto era la errática postura de la Sociedad Nacional de Agricultura que se mostraba liberal en cuanto la economía era exportadora y proteccionista cuando aparecen los mercados internos concentrados y protegidos.

Otro factor relevante que obstaculizaba el desarrollo lo representa la política y las crisis institucionales, que han importado polarización en la percepción de la forma en que se debe conducir al país y choques entre los poderes del Estado. Tal subdesarrollo político no sólo se manifestó en las circunstancias que dieron lugar a la crisis de 1973, sino que, incluso antes, se presentan ejemplos de tal precariedad a inicios del siglo XX y con anterioridad en 1891. Todas estas crisis institucionales han cristalizado la presión del mundo militar y la presencia en la vida pública del mundo castrense. En este ámbito debemos mencionar que la élite gobernante era tradicional y los elementos progresistas no alcanzaban la política económica. Por su parte, desde la caída del presidente Ibáñez

se aprecia que se entrelazan más fuertemente la política y la economía y que la mala imagen del gobierno sería peor que cualquiera mala política o decisión. Se debe criticar también el populismo como forma de captar la adhesión de los sectores modestos, principalmente por el expediente del reajuste indiscriminado y otras formas que importaron elevar el componente de gasto estéril en la economía.

La dependencia de capitales externos para el desarrollo económico pone en evidencia la insuficiencia del ahorro interno y la falta de emprendimiento en áreas nuevas.

Las autoridades pretenden que la economía crezca por la vía de la industrialización y el desarrollo interno, políticas que se ven interrumpidas muy brevemente por el plan estabilizador de la economía, implementado en 1955, bajo la recomendación de una comisión internacional, el que se abandona en 1958 por estimarse recesivo y por disminuir el poder adquisitivo. Así, el país pudo aplicar estas políticas, de corte monetarista y liberal con antelación a 1973 y en un contexto democrático, pero se evitó asumir costos políticos. Se optó por convivir con la inflación, con la inestabilidad macroeconómica y con la mediocridad económica.

Todo el siglo XX se caracteriza por exceso de gasto en la economía, emisiones descontroladas, reajustes por sobre la inflación, fuerte inversión pública, proteccionismo con miras a una industrialización que no cristalizó adecuadamente por tratarse de un proceso artificial, inflación, desequilibrios sectoriales con fuerte rezago del sector agrícola, crisis de mercados, pérdida de competitividad, problemas de balanza de pagos derivados del endeudamiento externo, y de las crisis de precios de nuestros transables y limitaciones a las importaciones. Se caracteriza también por la experimentación económica asociada a la fijación del tipo de cambio, al sistema monetario en general, a la reforma agraria que se estimaba potenciaría al sector agrario y al crecimiento del aparato público. Notamos además una fuerte influencia de Estados Unidos, la dependencia de las empresas del aparato estatal, y la falta de estímulo a las pequeñas y medianas empresas. A lo anterior se debe sumar que el empresariado no se enganchó en el proceso innovador, que la migración extranjera fue reducida y cerrada, y la ausencia de iniciativa privada. Estos aspectos, ciertamente, no podían ser las bases de la transformación económica que necesitaba el país.

Todos los gobiernos previos a 1973 “aportan” de distinta forma a generar y consolidar la crisis social, económica y política que culmina con la denominada vía chilena al socialismo. En efecto, el Presidente Salvador Allende expresa la idea, que fue adquirida por un porcentaje importante de votantes, de que la única salida a esta crisis era el socialismo.

Así, el quiebre democrático sufrido por nuestro país en 1973 tuvo sus orígenes hacia la década de los sesenta y como corolario de las ideas que se imponen desde principios del siglo XX, estimadas por el conjunto de la sociedad, que coincidía en que el modelo económico debía ser “desarrollista” y con fuerte intervención estatal; para posteriormente progresar a un socialismo de estado con políticas económicas de corte socialista. Así, la planificación e intervención estatal que se gesta desde principios del siglo pasado tiene por objetivo, utópico ciertamente, alcanzar tasas de crecimiento económico más altas. La idea de planificación prontamente, desde 1938 al llegar al poder el frente popular, se

reviste de fundamento ideológico y se plantea una escalada constante empezando por otorgar créditos a empresas privadas, pasando por la creación de empresas con capitales estatales, para culminar con la planificación de la economía por el Estado. El país paulatinamente se polariza tanto políticamente como, consecuencialmente, respecto de la forma adecuada de la conducción económica.

Se ha estimado que el consenso que permitió el funcionamiento del sistema en el siglo pasado estaba basado en el uso generalizado del proceso político para fines de redistribución de riqueza o ingresos, lejos de criterios económicos, puesto que los grupos de poder generaron la creciente intervención estatal desde 1930, año en el que el capitalismo queda en tela de juicio a raíz de la gran depresión, con la aceptación expresa o tácita de la sociedad chilena en su conjunto, incluido el empresariado. Es la época en la que se impone la corriente “Estructuralista” que promovía la captación de recursos por parte del Estado para su posterior distribución. Este rol asumido por el Estado chileno se materializa en el área del cobre y de la agricultura para subsidiar la industrialización un tanto ficta que se conoce por esos años. En general todos los mercados son controlados.

Podemos señalar que la conducción económica hasta estos momentos no se ha fundado en elementos técnico-económicos y, como se puede apreciar, los resultados fueron menos que regulares.

El frágil consenso se rompe hacia 1960 como consecuencia del proceso intervencionista al caer el crecimiento per cápita y aumentar la inflación, sumado a la creciente participación política, puesto que cobra valor el electorado rural. La pobreza encuentra otra vez solución en políticas del mismo corte: se imponen las Políticas Keynesianas que se traducen en políticas expansivas en el orden fiscal y monetario. Como se expuso en el capítulo primero de este trabajo, la inflación se torna endémica y los programas de estabilización fracasan uno a uno. Por su parte los programas políticos incumplidos generan un escenario de descontento que daña fuertemente la democracia y el capitalismo como forma de desarrollo económico.

La mentada distribución prontamente alcanza la propiedad y es así como en el gobierno del presidente Salvador Allende se pasa de la denominada chilenización a la nacionalización de las principales riquezas. Se suma además la expropiación, la intervención y la reforma agraria, entre otras, como mecanismo redistributivo. Se genera el área de propiedad social a costa de la industria, que culmina con el proceso que afectó a la Banca nacional.

El país vive en el siglo pasado una economía mixta que se desestabiliza y se torna derechamente socialista, pugnando con la tradición, el empresariado, los inversionistas extranjeros y con la población. Las políticas expansivas se traducen en crisis de inflación y balaza de pagos, que culminaron con la pérdida de control económico y de gobernabilidad.

Prontamente, y previo a 1973, las empresas estatizadas se encuentran al borde de la quiebra, el país se encuentra en la imposibilidad de importar, la producción se encuentra paralizada, los precios están fijos, se impone el mercado negro pues el mercado formal colapsa y prácticamente desaparece, el proceso inflacionario se torna crónico, el PGB decae. Pese a un tibio intento por estabilizar la economía, este objetivo no se logra y

1972 cierra con una inflación de 150% (del mercado formal). El descontento y la efervescencia social cundieron, a lo que se sumaron los paros.

En el plano jurídico el panorama no fue más favorable y se genera una crisis constitucional cuya única solución era la negociación, que en definitiva, dada la polarización existente, no se produce. Este evento marca la cúspide del subdesarrollo o inmadurez del sistema político nacional que trajo como consecuencia que a la sazón el país careciera de gobernabilidad, autoridad e instituciones competentes en funcionamiento.

Este es el escenario en que asume el gobierno militar, que justifica su intervención por el estado en que se encuentra el país, la debilidad general y el conflicto sin salida. 1973 marca el fin de una etapa que no se inicia en 1970 sino en 1920 y más propiamente con posterioridad a la crisis de 1929, etapa que fue incapaz de dar crecimiento al país y generó que Chile, en el contexto latinoamericano, perdiera poderío y quedara rezagado.

Desconocemos si, conciente o inconscientemente, los cambios introducidos principalmente en materia económica, con posterioridad a 1973, implicaron adherir a un fenómeno histórico mundial: el abandono de las políticas intervencionistas por otras de corte liberal o derechamente neoliberal. Los cambios no son otros que disminuir la intervención estatal y dejar espacios a la iniciativa individual, sin perjuicio de las violaciones a los derechos humanos, tema que no es objeto de este trabajo. Resulta un tanto difícil de comprender la asociación de libertad económica en un contexto de autoritarismo y, pienso, esta fértil convivencia sólo fue posible por la ausencia de un marco jurídico previo en que se apoyara el modelo a implantar. Este marco jurídico, constitucional principalmente, es diseñado con posterioridad. Es decir, un proceso claramente sociológico: la adaptación del ciudadano a las nuevas reglas y los costos asumidos por la sociedad, cuenta más bien en sus orígenes con elementos de apoyo fáctico y luego normativo.

Las ideas de libre mercado penetran en el país precisamente hacia el fin del consenso nacional (años sesenta) desde la Escuela de Chicago, y serán estos, los economistas de libre mercado, los que darán sustento técnico al denominado “Plan de Reconstitución Económica”. Las estadísticas de la época arrojan resultados deficientes entre 1975 y 1989, pero es dudoso que otras políticas hubiesen permitido una salida adecuada a las crisis internas y externas que azotaron el mundo en aquellas décadas. Es innegable que los cambios estructurales eran de difícil implementación y de maduración lenta, pero el país ha gozado en estos primeros años del siglo XXI de aquellas visionarias medidas implementadas.

Las medidas impuestas en la economía se centraron en disminuir el gasto fiscal y el empleo público, aumentar los ingresos, devaluar el peso, privatizaciones, entre otras, que generaron una contracción del PGB, del empleo y de los salarios. Este golpe económico estuvo asociado a la disminución de los términos de intercambio producto de la crisis interna y externa. Tal vez este ajuste, que era necesario, no hubiese tenido lugar en un escenario democrático, idea que aparece fundada a la luz de los intentos previos y sin éxito en nuestro país y de nuestros vecinos en la región cuyas democracias han tendido al caudillismo, al populismo, a la inestabilidad y a logros en el plano económico inestables

debido al dificultoso y largo camino de introducción de las políticas que Chile implementó dos décadas atrás.

Sin perjuicio de lo anterior, entre 1976 y 1979 se produce una expansión económica cuyo motor fueron las exportaciones, la inversión y el consumo que se transforma en un boom hacia 1981. Los costos corrieron por el lado de la persistencia del uso del tipo de cambio como eje del control inflacionario cuyo errado paradigma fue la fijación del tipo de cambio, aunado a la flexibilidad del ingreso de crédito externo, la excesiva expansión monetaria, el aumento de los salarios y la política fiscal. Se debe plantear como una dura crítica que el fijar el tipo de cambio, en la práctica, significó que las autoridades monetarias perdieran el control sobre la política monetaria, por cuanto se debe estar dispuesto a comprar o vender cualquier cantidad de moneda nacional a cambio de divisas para mantener la paridad. En otras palabras, se renuncia al uso de la política monetaria con propósitos estabilizadores. Es muy probable que el paso a la normalización de la economía, en cuanto funcionamiento sin tutelajes, se diera apresuradamente frente al escenario político y lamentablemente a las puertas de una crisis. En síntesis se confió en el ajuste automático de una economía abierta.

A pesar del aislamiento de que era objeto el país, dada la coyuntura política, el proceso de modernización fue apoyado desde el exterior, se habló primero de “modernización de la sociedad chilena” para luego referirse al país como los “tigres” de Latinoamérica hacia los noventa del siglo pasado.

La crisis de la deuda y las altas tasas de interés internacionales sumergen al país en otra crisis, recordemos que el sector privado estaba altamente endeudado con el exterior y los términos de intercambio, en este escenario, no podían sino decaer. Prontamente se culpa a la excesiva liberalización. Afortunadamente y dados los cambios introducidos, el modelo y la economía se recuperan rápidamente entre 1985 y 1989, se retoma la senda de crecimiento y se producen mejoras en el empleo. Las reformas de libre mercado se profundizan.

El proceso contó con dos etapas, una que se verifica entre 1975-1981 y la segunda entre 1985 y 1989, las que se centraron en primer lugar en determinar el rol del Estado, para lo que se debió disminuir el déficit fiscal, los gastos e impuestos, liberalizar los mercados y privatizar, y en segundo lugar, en generar la apertura al exterior, ya que el tamaño de nuestra economía era menor. Para ello, principalmente, se modifica la estructura arancelaria que tiende marcadamente a la baja y de forma pareja. Además, se moderniza el mercado de capitales, se eliminan las restricciones en las tasas de interés, se recepciona inversión extranjera y se le da independencia y autonomía al Banco Central. Paralelamente, se flexibiliza el mercado laboral, política que recientemente, en estos primeros años del siglo XXI, fue abandonada; sin perjuicio de que prontamente se retomará la senda original dadas las distorsiones que como efecto arrojaron dichas políticas. Finalmente, se reformulan los criterios asociados a los planes de programas sociales, modernizando su implementación y monitoreo.

Las reformas fueron implementadas por vía legislativa, y fueron, pese a los costos de su implementación, más graduales que las del resto de América latina y de Europa del Este. Al sostenerse que se realizó por la vía legislativa, se está sosteniendo que se

dictaron normas caso a caso, pero las normas fundamentales, las que configuran el orden público económico, nacen con la Constitución Política de la República de 1980 y no antes. En otras palabras el país no abandona su tradición en este sentido pero, salvo las actas constitucionales, la forma jerárquica normativa que acoge el modelo nace con la Carta Fundamental señalada.

Se debe hacer presente que las políticas de shock fueron de corto plazo y las estructurales, es decir, las de transición a una economía de mercado, se implementaron gradualmente en el largo plazo. El eje del proceso está dado por la apertura económica, en un contexto de barreras arancelarias y paraarancelarias y de exportaciones centradas en el cobre (70 a 75 % del total de envíos). La reforma comercial implicó liberalizar las importaciones y unificar los aranceles disminuyéndolos gradualmente, potenciando las exportaciones, política que se mantuvo con posterioridad a 1990, complementado con grandes acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales, que han dinamizado y otorgado nuevas posibilidades al pilar y motor de la economía nacional. Para disponer de cierto control en esta materia, paralelamente se devalúa la moneda, con la finalidad de neutralizar los efectos de las crisis externas, lo que potenció las inversiones en las empresas exportadoras.

En términos de respaldo, el empresariado apoyó estas medidas no así la generalidad de la población, que no percibía los frutos de las mismas.

Por su lado, el proceso de privatizaciones ayudó a controlar los excesos de gasto estéril y de carga tributaria asociadas a las empresas estatales expropiadas y confiscadas. La reprivatización estuvo representada tanto por el proceso mismo de privatizaciones como por la devolución a sus dueños de tierras y empresas. Resumidamente, el proceso privatizador fue gradual y lento y se verifica entre 1974 y 1980, tornándose regresivo entre 1982 y 1983 derivado de la crisis de la banca. En cuanto a los efectos de las privatizaciones, el proceso hasta 1980 implicó una fuerte concentración de la propiedad en los grandes grupos económicos. El carácter de la segunda etapa y especialmente el período que más recursos involucraron, 1985 en adelante, la propiedad se dispersa. Como esbozábamos, otro pilar relevante en este proceso de modernización que se verificó en nuestro país dice relación con la reforma al sistema laboral y de seguridad social, que se implementa una vez que la economía está relativamente estabilizada, es decir, hacia 1980. En síntesis, en esta materia se optó por liberalizar el mercado laboral, se permitió la huelga, la negociación colectiva se restringe a la empresa, la afiliación sindical se hizo voluntaria, entre otras medidas. La crisis de 1981-1982 hizo necesario eliminar los reajustes automáticos de remuneraciones del sector privado y público, a pesar del escenario de disminución de los salarios reales. En resumen además se liberalizan los salarios.

En el área de la seguridad social, el país dio uno de los pasos más radicales de que el mundo occidental tenga noticia, al implementar un sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones, financiado y administrado por privados en que cada cotizante del sistema lo es por medio de su cuenta individual con plena libertad de opción respecto de la entidad a la que confía la administración de sus fondos en un esquema de fuertes resguardos en cuanto a las inversiones, el que se ha perfeccionado y permite en la actualidad que el afiliado pueda optar el nivel de riesgo de sus inversiones, eligiendo por

las posibilidades que arrojan cinco fondos distintos. El modelo que ha sido replicado en otras latitudes ha rentado sobre un 10% promedio anual desde su creación y la rentabilidad explica un 50% del total de los fondos administrados. En otro orden de cosas, estos cuantiosos montos han generado ahorro y han ayudado a la profundización y madurez del mercado de capitales.

Podemos decir que todas las reformas macroeconómicas fueron rechazadas por la población o gran parte de ella, en función de los altos costos sociales que el país pagó para gozar de una economía estructuralmente saneada y nueva, la democracia ha contribuido a legitimar este proceso de general aceptación del modelo, sin perjuicio de que los frutos arrojados y que han beneficiado a la población han apuntado en el mismo sentido.

El modelo, se debe decir, estuvo en riesgo de ser desertado producto de la crisis de 1983 y dadas las circunstancias parecía inevitable la caída del neoliberalismo. 1985 marcará el inicio del renacer del sistema beneficiado por el ascenso de un nuevo equipo económico. En la práctica las reformas se mantuvieron y se profundizaron, respaldadas por la recuperación del producto y del empleo, y la disminución de la deuda y de la inflación. Los mercados recobraron la confianza. Paralelamente se recortan las pensiones, se reducen los aranceles y, como cuestión relevante, se reformulan las políticas monetaria y fiscal. Podemos agregar que la estabilidad volvió de la mano de los recursos externos.

En toda esta etapa el empresariado jugó un rol fundamental, al igual que la población en general, a pesar de que su papel fue más pasivo, en el sentido que fue la que debió “sufrir” los costos en términos reales y de adaptación a esta nueva realidad, a los cambios, contribuyendo con su esfuerzo, rentas y trabajo a esta nueva economía y a los objetivos que como nación nos habíamos trazado. Es decir, debió adaptarse al modelo y abandonar la concepción de un Estado benefactor.

Se ha señalado que la Constitución Política de la República de 1980 diseñó un sistema de transición a la democracia de larga duración con la finalidad de que las reformas demostraran en la práctica que eran beneficiosas, por la vía de esperar que se arrojaran los resultados esperados. Sin perjuicio de lo anterior, otras lecturas indican que lo que se pretendió fue que las reformas maduraran y se impidiera una vuelta atrás mientras las mismas no estuvieran consolidadas. En este sentido la apertura política fue gradual y deseada por la población y en cierta forma conquistada. Las crisis de 1982-1984 transparentaron los límites del poder político en el esquema de la nueva economía, emergiendo el poder de los mercados. También se ha sostenido que existió un trasfondo ideológico en la internacionalización profunda de nuestra economía, la que estaría representada por la finalidad de obstaculizar, por la vía de los intereses externos, una posterior revisión del modelo de libre mercado. En otras palabras, la multiplicidad de propietarios serían los defensores del modelo. Ciertamente, son los recursos externos los que permitieron sortear las dificultades de principios de los años ochenta, pero a su vez jugaron el rol de impedir un retroceso en el compromiso con la transición política, toda vez que impidieron a su vez que las autoridades de la época se apartaran del cronograma constitucional auto impuesto, lo que se vio reforzado por las cuantiosas inversiones extranjeras que comenzaron a arribar al país. Lo cierto es que, en gran

medida, la estabilidad económica, social y política que el país experimenta en la actualidad está íntimamente relacionada con aquellas visionarias ideas que se impusieron en el país y que hoy gozan de pleno respaldo. Para comprobar esto sólo es necesario visualizar la situación relativamente crítica de la mayoría de los países del resto de América Latina. Sin perjuicio de lo anterior, el país ha heredado trastornos en distintos ámbitos, de distinto grado de complejidad, siendo uno de los más recurrentes el que dice relación con los derechos humanos, la distribución del ingreso nacional, las reformas al sistema político, las reformas constitucionales y la pobreza.

Los mercados, además de los efectos arriba señalados, han puesto coto al populismo y a los excesos, sin perjuicio del elemental derecho a voto, más allá del económico, para enjuiciar las decisiones públicas.

Se puede decir, con propiedad, que fue el propio modelo o sistema que se instauró el que impidió el retroceso de las políticas económicas (hacia formas de mayor intervencionismo estatal). La estabilidad económica pasó a depender de la política. En otras palabras la libertad de los votos económicos no era suficiente ni se condecía con la vasta tradición republicana del país.

En el plano del Derecho Público, una de las más notables creaciones jurídicas es lo que dice relación con el concepto de Estado Subsidiario que ha hecho práctico el principio de la libertad individual, no sólo por que el Estado está al servicio del individuo en términos constitucionales, sino por que el sistema se ha desenvuelto en tal dirección, es decir, el poder del Estado se ha equilibrado frente al ciudadano.

Resulta claro que en medio de estos notables efectos de las criteriosas políticas económicas implementadas, aparecen unas que lejos de asentar cambios estructurales en nuestra economía, conformaron los ingredientes con los que se profundizaron las repercusiones en el país de determinadas crisis verificadas en el contexto internacional. Nos referimos principalmente a la fijación del tipo de cambio como mecanismo de control inflacionario y a la permisividad con que operó el sistema financiero en el proceso de crónico endeudamiento interno y externo.

En efecto, la utilización del tipo de cambio como mecanismo de control inflacionario nos lleva a la conclusión de que simplemente se confundieron políticas económicas con fines económicos. Así se ve reflejado si se analiza el esfuerzo que importó mantener por largo tiempo un tipo de cambio fijo, esfuerzo que resultó no solamente estéril, ya que se debió abandonar al cabo de un par de años, sino que sus efectos importaron arrastrar al país a una de sus más fuertes crisis de endeudamiento toda vez que al liberalizarse (devaluarse) el tipo de cambio, y al estar el país fuertemente endeudado en dólares el peso de tal carga en el patrimonio de cada cual, simplemente generó en el plano individual la pérdida de años de esfuerzo y en el plano empresarial la quiebra de numerosas compañías de distinto tamaño. Debemos recordar que cercano a la implementación del tipo de cambio fijo se permitió que la banca nacional intermediara cuantiosas sumas desde el exterior las que se destinaron internamente muy marginalmente a la expansión de la capacidad instalada en la economía, sin perjuicio del cuestionamiento ético y de carencia de fiscalización pública, ya que muchos de esos dineros pasaron a empresas coligadas a la banca.

Sin perjuicio de que ya nos referimos al proceso de privatizaciones y a su conveniencia para una regularización estructural de nuestra economía, se debe plantear el juicio crítico de cierta falta de transparencia en cuanto a la valorización de las empresas que se enajenaron de suerte que se impidiera cualquiera crítica al proceso privatizador. A pesar de lo expuesto, aparece como razonable aunque no suficientemente fundamentado, que debió esperarse un par de años de funcionamiento estable de la economía de manera que las empresas a enajenar mejoraran sus números y por ende su valorización y consecuentemente los retornos para el Fisco de Chile.

Sin que importe una crítica al rol de subsidiariedad del Estado en la sociedad en general y en la economía en particular, la ingeniería jurídica que importó el establecimiento de este verdadero principio político–económico, olvidó o postergó injustificadamente la creación de los cuerpos normativos que fortalecieran la actividad normativa y de fiscalización públicas. La importancia de estos cuerpos normativos estriba en que su ausencia importa que pese al fortalecimiento del individuo frente al Estado, en el plano político, en una economía de mercado el individuo quedó, en un principio, fuertemente debilitado en su rol de partícipe activo frente a los actores distorsionados del mercado y de aquellos que por su peso económico aparecen en una relación de desequilibrio frente al ciudadano.

En otro orden de cosas, hemos sostenido que en el país históricamente ha reinado un liberalismo moderado, a lo menos en el orden político, el que paulatinamente se fue desdibujando para luego desaparecer entre 1960 y 1973. Creo, se debe acoger parcialmente la tesis que sostiene que las autoridades económicas, con posterioridad a 1973 y en una primera etapa implementaron las políticas económicas con cierto dogmatismo e inflexibilidad, tema que se abordó en el capítulo III de este trabajo. Así, podemos hacer presente como ejemplo de lo anterior la utilización de un criterio no conservador al proyectar el crecimiento de las exportaciones (que se constituyeron en pilar básico del sistema que se intentaba imponer en nuestra economía) para paliar los déficit en cuenta corriente o el manejo persistente de la inflación por medio del tipo de cambio fijo sin intentar otras políticas paralelas y sustitutas. En otras palabras la conducción económica no aceptó las opiniones diversas de los propios partícipes del sector que las impulsaba. Sin perjuicio de lo expuesto, aparece un tanto distante la crítica, dado el escenario en que se verificaban los hechos.

Con posterioridad a 1990 el país paulatinamente ha retomado en lo político la senda histórica del liberalismo moderado y en lo económico se la ha jugado por una clara vocación de liberalización de mercados, desregulación económica, aperturismo como de participación y competencia en el comercio mundial apegado a los principios económicos modernos entre los que encontramos algunas de las principales instituciones del neoliberalismo.

Para concluir este acápite de efectos o políticas ajenas al proceso de reestructuración de que fue objeto nuestra economía, debemos señalar que especial consideración merece la consolidación de un modelo de recepción de inversiones exteriores descontextualizadas de las circunstancias que originaron su implementación, especialmente en el campo de la minería. En efecto, en una época de grave déficit de divisas y con una economía débil, los capitales se debían captar entregando las más

ventajosas condiciones al inversionista frente a la competencia que representaban otras economías en iguales circunstancias. Con el correr de los años y con una economía en franca recuperación y con una clara diferenciación del resto del subcontinente y otros países en vías de desarrollo, nada justifica el otorgar condiciones que otros países similares no ofrecen. Esta situación se ha hecho patente en el campo de la minería en lo referente no sólo al royalty, sino también en la forma y monto del pago de impuestos de las mineras privadas con un claro perjuicio para las arcas fiscales, con una violación a las normas de producción compatibles socialmente.

Pese a lo antes señalado, se ha impuesto en general un modelo que hace posible que, en este siglo, Chile pueda alcanzar niveles de ingresos más elevados que permitirán acercarnos al mundo desarrollado, premisa relativizada por la inestabilidad de la región. Es en este sentido que la inserción del país en los foros internacionales y la celebración de acuerdos económicos, podrían permitir en términos estratégicos continuar por la senda de liderazgo en la región y evitar el contagio de la inestabilidad.

En esta visión de las cosas, la libertad económica no es condición de libertad política, la pobreza no empobrece estructuralmente al hombre, pero ciertamente el ejercicio de aquéllas es más real en un contexto de estabilidad y crecimiento material. En el ámbito de lo político se ha generado un cambio trascendental, el que está representado por el hecho de que, independientemente de quien gobierne el país, las autoridades deberán ejercer el poder para la nación en su totalidad, lo que en otras palabras implica el abandono de posturas extremas, sean conservadoras o populistas. El país anhela estabilidad y a la vez un mayor crecimiento espiritual y material, con pleno respeto a sus derechos individuales, con mayores espacios culturales y con maduración de sus instituciones y de quienes escogen el servicio público.

Se debe tener claro que la historia del progreso y del crecimiento económico no se identifica necesariamente con la historia del progreso técnico, sino con el del Derecho, concebido como una técnica o ciencia, si se quiere, de la organización de las relaciones humanas, económicas y sociales. El crecimiento económico, en consecuencia, se debe asociar al capitalismo y a los derechos de propiedad, en cuanto conjunto de leyes, normas, usos y reglamentos que contribuyen a definir los derechos de cada uno con relación a la apropiación, utilización y transferencia de los bienes producidos o susceptibles de explotación. Fue el derecho el que permitió la implementación de las radicales reformas estructurales de que fue objeto nuestro país. Será nuevamente el derecho el encargado de modelar las nuevas aspiraciones y desafíos que se abren y de contener los males que las sociedades modernas pueden incubar: discriminación, corrupción etc. Es de esperar, sin perjuicio de la calidad de quienes sirven puestos públicos, que la tradición de notables figuras, reales estadistas, resurja y aúne esfuerzos con la técnica para consolidar el tan mentado anhelo de desarrollo.

Finalmente, no se pueden repetir los intentos de abordar el progreso desde una óptica socialista, por cuanto la praxis histórica lo descarta para estos fines. Por su parte, la libertad debe estar asociada al deber, lo que exige una profundización de la institucionalidad que lo resguarde y cuya tutela y fuerza sólo se condice con una justa y racional intervención estatal, en el marco de la regulación de mercados, a condición de que éstos no funcionen adecuadamente. Así, se deben descartar las malas decisiones

públicas que en el pasado arrastraron al país a una de sus peores crisis institucionales y también se debe descartar la aplicación de concepciones que al amparo de lo liberal importen la búsqueda de beneficios personales, de instituciones determinadas, de especiales formas de gobierno o como forma de beneficiar el poder.

BIBLIOGRAFÍA

- AVILÉS H., V., 1998, Orden público económico y derecho penal, Editorial Jurídica ConoSur Ltda., 353 páginas.
- BALASSA., B., 1984, “Experimentos de política económica en Chile, 1973-1983”, Estudios Públicos N° 14, Editorial Centro de Estudios Públicos.
- BARAHONA U., P., 1991, Estudios públicos N° 42, De la conferencia “Chile en el último cuarto de siglo”, visión de un economista liberal dictada en el ciclo “Historia de Chile en los siglos XIX y XX”, Universidad Finis Terrae (septiembre de 1990), Editorial Centro de Estudios Públicos.
- BUDNEVICH., C., y PEREZ., J., 1995, “Política Monetaria: la reciente experiencia chilena”. Estudios Públicos N° 59, Editorial Centro de Estudios Públicos
- CEA E., J. L., “Tratado de la Constitución de 1980”, capítulo IX, versión apuntes de Derecho Constitucional, Universidad de Chile.
- CRISTI., R., 1998, “Critica comunitaria a la moral liberal”, Estudios Públicos N° 69, Editorial Centro de Estudios Públicos.
- DE RAMÓN., A., 2003, “Historia de Chile” (desde la invasión incaica hasta nuestros días), Editorial Biblio., Catalonia Ltda., 316 páginas.
- Documento de Trabajo n° 1: Definiciones Operativas de Globalización y Cultura, Grupo GEC (Globalización Económica y Cultura). Woodstock 11 de Abril de 2000.
http://www.geocities.com/la_cou .

- EDWARDS., S., 1984, “Estabilización con liberalización: diez años del experimento chileno con políticas de mercado libre 1973-1983”, Estudios Públicos N° 14, Editorial Centro de Estudios Públicos.
- ESTRATEGIA, 5 de Diciembre de 1995, “Derribando las Barreras del Comercio”.
- FARIÑA., C., HUERTA., M., 1991, Estudios Públicos N° 43, “El Liberalismo Chileno en sus Orígenes”, Editorial Centro de Estudios Públicos.
- FFRENCH–DAVIS., R., 1983, “Una evaluación del modelo económico”, Estudios Públicos N° 11, Editorial Centro de Estudios Públicos.
- FLAÑO., N., 1987, “El Neoliberalismo en Chile y sus resultados”, Notas Técnicas n° 101, Centro de Estudios CIEPLAN, 68 páginas.
- FONTAINE T., J. A, 1984, Comentarios a la conferencia de Markos Mamalakis, pronunciada en el Centro de Estudios Públicos, Enero 24 de 1984. Estudios Públicos N° 15, Editorial Centro de Estudios Públicos.
- FONTAINE T., J. A., 1990, “Observaciones sobre la experiencia macroeconómica en chilena de 1985–1989”, Estudios Públicos N° 40, Editorial Centro de Estudios Públicos.
- FONTAINE T., J. A., 1993, “Transición económica y política en Chile 1970-1990”. Estudios Públicos N° 50, Editorial Centro de Estudios Públicos.
- GODOY A., O., 1999, “Pedro Schwartz: nuevos ensayos liberales”. Estudios Públicos N° 75, Editorial Centro de Estudios Públicos”.
- <http://www.ejournal.unam.mx/rca/205/RCA20502.pdf> .
- <http://www.eurosur.org/rebelion/economia/amoran141101.htm> . Página Web perteneciente a organización contraria al proceso de globalización.
- <http://www.geocities.com/CollegePark/Lab/8473/global/index.html> . Página Web perteneciente a organización contraria al proceso de globalización.
- http://www.geocities.com/la_cou . Página Web perteneciente a organización contraria al proceso de globalización.
- <http://www.telepolis.com/especiales/globalizacion/quees.htm> . Página Web perteneciente a organización contraria al proceso de globalización.
- <http://www.telepolis.com/especiales/globalizacion/quees.htm> . Página Web perteneciente a organización contraria al proceso de globalización.
- HURTADO R T., C., 1988, “De Balmaceda a Pinochet”, capítulo IV, Editorial Logos.
- HURTADO., J. T., 1995, Apuntes de clases de la Cátedra de Derecho Económico III, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.
- JAEDERLUND L., J., 1999, “El recurso de amparo económico”, LOM Ediciones.
- JOCELYN-HOLT., A., 1998, Estudios Públicos N° 69, “El liberalismo Moderado Chileno Siglo XIX”, Editorial Centro de Estudios Públicos.
- KAST., M., 1984, “Política económica y desarrollo social en Chile”, Estudios Públicos N° 13, Editorial Centro de Estudios Públicos.
- LABBÉ., F. J., y VATTER., J., 1988, “Análisis comparativo del modelo económico chileno”, Estudios Públicos N° 32, Editorial Centro de Estudios Públicos.

-
- LAGOS R., 1982, "El precio de la ortodoxia", Estudios CIEPLAN N° 8, Editorial Centro de estudios Cieplan.
- LARROULET., C., 1994, "Efectos de un programa de privatizaciones: el caso de Chile (1985-1989)", Estudios Públicos N° 54, Editorial Centro de Estudios Públicos.
- LEPAGE., H., 1979, "Mañana el Capitalismo", Alianza Editorial, Madrid, 396 Páginas.
- MAMALAKIS., M., 1984, de la conferencia pronunciada en el Centro de Estudios Públicos (24 de Enero de 1984) "Los últimos diez años de historia económica", Estudios Públicos N° 15, Editorial Centro de Estudios Públicos.
- MERTZ., OSCAR, 1982, "Una conversación sobre liberalismo y socialismo". Estudios Públicos N° 8, Editorial Centro de Estudios Públicos.
- MESTMÄCKER., E. J., 1981, "Poder, Derecho y Constitución económica". Originalmente publicado en la Colección Law ajad State, Volumen 10. Estudios Públicos N° 3, Editorial Centro de Estudios Públicos.
- MILLAR R., 1995, Apuntes de Cátedra "Historia Social y Económica de Chile" Facultad de Derecho, Universidad de Chile.
- MORALES E., G., 1993, Apuntes de derecho Económico II "Doctrinas: proteccionismo y librecambismo. El Gatt", Apuntes de Facultad de derecho, Universidad de Chile.
- Página Web del Banco Mundial: <http://www.worldbank.org>
- RIOSECO., A., Apuntes "Derecho Internacional Monetario" (resumen de clases del profesor Alberto Rioseco), Departamento de Derecho Internacional, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 59 páginas.
- RODRÍGUEZ S., E., 1983, Estudios Públicos N° 11, "Democracia y Libertad", Editorial Centro de Estudios Públicos.
- ROSENDE., F., y REINSTEIN., A., 1986, "Estado de avance del programa de reprivatizaciones en Chile", Estudios Públicos N° 23, Editorial Centro de Estudios Públicos.
- RUIZ., C., 1985, "Individualismo posesivo, liberalismo y democracia liberal. Notas sobre la contribución de C. B. Macpherson a la teoría democrática. Estudio Públicos N° 17, Editorial Centro de Estudios Públicos.
- SAMUELSON., P., y NORDHAUS., W. D., 1990, "Economía", decimotercera edición. Editorial McGraw-Hill, 1193 páginas.
- SCHWARTZ., P., 1987, "El Estado liberal", Estudios Públicos N° 27, Editorial Centro de Estudios Públicos.
- SQUELLA., A., 1983, Estudios Públicos N° 11, "Andrés Bello: Ideas sobre el Orden y la Libertad", Editorial Centro de Estudios Públicos.
- WHELAN., J. R., 1993, "Desde las cenizas, vida, muerte y transfiguración de la democracia en Chile 1833–1988", Editorial Zig–Zag, 1029 páginas.