



UNIVERSIDAD DE CHILE

Facultad de Economía y Negocios
Escuela de Pregrado

**ECONOMÍA POLÍTICA DE LA APERTURA COMERCIAL:
UN ANÁLISIS COMPARATIVO**

Seminario para Optar al Título de Ingeniero Comercial Mención en Economía

Integrantes:

CARLOS FERRUZ K.
DIEGO PUGA B.

Profesor guía: NICOLÁS EYZAGUIRRE G.

Santiago, Chile
2008

Agradecemos las fundamentales conversaciones y apoyo de Humberto Vega,
Guillermo Campero, Joseph Ramos, Jorge Katz.

Resumen

En este documento pretendemos, mediante un análisis de hechos conocidos y contraste internacional, analizar el rol del gobierno militar en las reformas económicas. En esta línea analizaremos la hipótesis de la suficiencia o la necesidad de un gobierno dictatorial apoyado por la derecha política de un país, en la concreción de una reforma comercial como la experimentada en Chile.

Tabla de Contenidos

Resumen.....	2
Tabla de Contenidos	4
Índice de Cuadros Estadísticos	5
Introducción.....	6
I. El contexto histórico político y económico de Chile.....	8
a) Los albores y desarrollo de la ISI	8
b) La Unidad Popular y el proyecto socialista: la ISI en extremo	11
II. El despertar de un nuevo régimen económico.....	13
a) Reestructuración política: La llegada del neoliberalismo ortodoxo.	14
b) La política de Shock.....	17
c) La apertura comercial: Las razones técnicas y políticas.....	19
d) La reforma a la reforma: Los efectos de la crisis del '82.....	21
III. La reforma comercial como un gran juego de poder.....	26
a) Gobierno Central.....	26
b) “Chicago Boys”, la libertad (económica) por sobre todo.	28
c) El empresariado, un cuento de dos partes.	30
d) Trabajadores, por omisión forzosa.	33
IV. Comparación internacional.....	35
a) Brasil.....	35
b) Argentina.....	39
c) Nueva Zelanda.....	43
V. Diferencias que hacen la diferencia.....	47

a) Dictadura no es razón suficiente para una reforma comercial	47
b) Dictadura tampoco es razón necesaria para una reforma comercial	51
Conclusiones	54
Anexo	58
Bibliografía	63

Índice de Cuadros Estadísticos

Cuadro 1.	Crecimiento anual de la industria y PGB (1908-1970)
Cuadro 2.	Liberalizaciones arancelarias (1973-1991)
Cuadro 3.	Evolución del Tipo de Cambio en Chile (1979-1988)
Cuadro 4.	Participación sectorial en el GDP Brasil (1910-1980)
Cuadro 5.	Deuda Externa: Chile (1970-1990)
Cuadro 6.	Evolución de Tasas de Desocupación (1966-2000)
Cuadro 7.	Evolución Quiebras de Empresas (1973-1982)

Introducción

Este documento pretende revisar el proceso de la apertura comercial chilena desde mediados de la década de la década de 1970, desde una perspectiva económica y política, al conjugarse una serie de actores con incentivos contrapuestos. Hoy en día se ha tomado a la apertura comercial chilena como un dato más a la hora de hacer análisis de cómo enfrenta el país las distintas vicisitudes de la contingencia económica. Bajo este prisma, parece haber un consenso generalizado (o por lo menos de una gran mayoría) de los beneficios económicos y sociales que la apertura comercial ha traído al país.

Si bien la apertura comercial es sólo una parte de una gama de políticas liberalizadoras las cuales en general no se realizan por separado, esta tiene la particularidad de enfrentar una serie de actores principales de la economía interna (y, por definición, también externa) tensionando la toma de decisiones pues implica la redefinición de la estrategia de desarrollo de un país. La historia nos muestra que cada vez que esta reforma se ha aplicado, sólo es concebida como parte de las medidas que apuntan a superar un crisis que la justifique.

En el inconciente colectivo económico, da la impresión que la apertura comercial como parte de una reforma de la magnitud de la de 1974, fue producto de la presencia en el poder de un gobierno dictatorial, manejado por militares y ligada a la derecha política nacional. Es fácil escuchar por parte de historiadores económicos el hecho de que si no hubiese sido por este factor estratégico, nunca se habría logrado la apertura en la escala vista. Con la misma fuerza se argumenta que, de un gobierno como ese, sólo se podían esperar reformas en esta línea liberalizadora económicamente.

En este documento pretendemos, mediante un análisis de hechos conocidos y contraste internacional, analizar el rol del gobierno militar en las reformas económicas. En esta línea analizaremos la hipótesis de la suficiencia o la necesidad de un gobierno dictatorial apoyado por la derecha política de un país, en la concreción de una reforma comercial como la experimentada en Chile.

En el capítulo I, desarrollaremos el contexto histórico y económico anterior a la dictadura, periodo en el cual se aplicaba una estrategia ISI. Esta se había intensificado en

los últimos años, dejando al descubierto una serie de falencias tanto en su implementación como en su desarrollo como política, generando un escenario de compleja solución y de múltiples conflictos.

En el capítulo II, seguiremos en la línea histórica, tomando como periodo de referencia, la década comprendida entre 1973, post Golpe de Estado, y post crisis del '82. En este periodo se sucedieron una serie de acontecimientos políticos y sociales de gran envergadura e importancia. Sin embargo, los hechos económicos no estuvieron ajenos a este devenir de acontecimientos, por cuanto se pasó de un estatismo y control económico (Unidad Popular y primer periodo Militar), a una desregulación casi completa en el ámbito económico, para luego, posterior a la crisis de 1982 pasar a una economía de mercado con un mayor grado de relevancia del aporte estatal en diversas tareas.

En el capítulo III definiremos los actores relevantes en la “negociación” de la apertura comercial, explicaremos su actuación y su real implicancia en este gran juego. Explicaremos, además, cuáles eran los elementos en debate y los incentivos que cada uno de los actores

En el capítulo IV, comenzaremos el proceso comparativo internacional, con la entrega de elementos relevantes de la historia económica de Argentina, Brasil y Nueva Zelanda, así como los argumentos para la apertura, o no, del comercio al exterior. En el capítulo V analizamos estos elementos en conjunto para poder tener una idea más clara de qué elementos, o la falta de ellos, son las principales razones de los distintos comportamientos en el ámbito de interés de este documento.

I. El contexto histórico político y económico de Chile

Sin lugar a dudas, podemos decir que Chile es un país de extremos y múltiples contrastes en todo ámbito de cosas. La economía y la política no escapan a esta norma. Durante las cuatro décadas precedentes al golpe militar de 1973, en Chile se había promovido decididamente una política industrializadora a través de lo que se llamó la ISI (Industrialización para la Sustitución de Importaciones), la cual fue acentuada durante el último trienio (1970-1973) con la llegada de Salvador Allende al gobierno y consigo la Unidad Popular. Posterior a ello, con la llegada de los militares al poder, se implementó una estrategia de desarrollo basada en la liberalización de los mercados con un dogmatismo neoliberal nunca visto antes en ninguna economía del mundo. Pero para introducirnos en este cambio de paradigma, es necesario conocer los antecedentes, así como las causas que hicieron posible la instauración del nuevo sistema y sus consecuencias.

a) Los albores y desarrollo de la ISI

Luego de la Primera Guerra Mundial y, sobre todo, luego de la Gran Depresión, los países del mundo tomaron una actitud, que se podría denominar, recelosa acerca del comercio internacional y las consecuencias de este para el desarrollo económico de cada país. La gran caída en la producción mundial, trajo consigo un frenazo en las transacciones comerciales y financieras, así como un gran desequilibrio en los precios relativos de los productos manufacturados, lo que generó los incentivos de mercado¹ para un proceso de aumento de producción manufacturera en países históricamente productores de materias primas y extractores de recursos naturales.

Es en aquel entonces cuando en Latinoamérica se opta, casi sin excepción, por lo que se denominó la estrategia ISI. Esta consistía en un apoyo generalizado del Estado en

¹ Meller (2007)

el fomento de industrias específicas donde se encontrase la posibilidad de aumentos de productividad dinámicas con el fin de ser competitivos internacionalmente en el tiempo².

El apoyo del Estado tenía relación con la protección y el fomento directo. En lo primero, se bloqueaba la entrada de competencia a la industria en particular que se intentaba desarrollar mediante políticas arancelarias (que en su apogeo en Chile llegó a ser de un 168% efectivo³ del valor original) y para-arancelarias. En segundo término, el fomento directo tenía relación con subsidios y créditos fiscales para el desarrollo del capital financiero y físico necesario. Además se contaba con beneficios tributarios que se alineaban con lo anterior. Meller (2007) entrega un listado de herramientas en este orden: “...tipos de cambio múltiples, alta y amplia dispersión de aranceles, muchos impuestos y diferentes sobrecargas a las importaciones, licencias, cuotas y depósitos previos, listas de importaciones permitidas y prohibidas, subsidios implícitos y explícitos, excepciones y regímenes especiales, impuestos directos a las exportaciones y devoluciones de impuestos, reglamentaciones especiales para la inversión extranjera y los movimientos de capital relacionados...”.

La ISI, si bien fue aplicada en Chile y otros países a partir de los años '30s, a partir de los años '50s fue promovida como una estrategia de desarrollo económico desde la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)⁴ pues, se creía, era la única forma de alcanzar los niveles de productividad, ingreso y desarrollo de los países más avanzados de occidente. Tal recomendación traía consigo el supuesto que mediante la protección y apoyo del Estado a una serie de industrias con potencial de competitividad, se estaría alcanzando en el mediano y largo plazo el potencial productivo del país, generando y distribuyendo los beneficios inherentes del crecimiento de las mismas al resto de la sociedad.

Sin embargo, esta estrategia requería de la selección discriminatoria y discrecional de las industrias que eran “mecedoras” de ser consideradas competitivas, estática y dinámicamente, lo cual trajo consigo un juego económico-político que distintos países

² Para una explicación técnica muy sencilla y clarificadora, revisar De la Cuadra (1973).

³ Ver Hachette 1999, Agosin y French-Davis 1994

⁴ Prebisch (1962)

abordaron y resolvieron de diferentes maneras y, evidentemente, concluyeron con disímiles resultados.

Con el pasar del tiempo, parece haber consenso que en Chile los mecanismos utilizados para la determinación de qué industrias tenían el potencial necesario para ser apoyadas estuvieron llenos de falencias y vicios producto de las distintas presiones ejercidas por cada sector que sentía ser merecedor de tal “distinción”. Según Meller (2007), *“la promoción de la industria manufacturera, fue indiscriminada, es decir, no hubo ningún intento de orientar los incentivos hacia aquellas industrias que poseyeran ventajas comparativas potenciales. Se pensaba que cualquier producción interna que reemplazara importaciones acrecentaría el bienestar nacional”*. Para Hachette (1999) *“la importancia relativa de cada una de las barreras aduaneras (BA) y no aduaneras (BNA) varió durante el periodo según las preocupaciones más coyunturales (crisis cambiarias, esfuerzos estabilizadores, necesidades de ingresos fiscales, etc.) y la inspiración o preferencias del ministro de turno. Pero la tendencia del grado proteccionista de las barreras fue al alza, en parte para superar las dificultades planteadas por la sustitución de importaciones más sofisticadas y más costosas, en las cuales el país no tenía ninguna ventaja comparativa (estática o dinámica)”*. Fontaine (1993): *“En esencia, cumplir las demandas particularistas implicaba reasignar las rentas en favor de los grupos más influyentes y ello constituyó la base de una expansión sostenida de la intervención estatal en la economía... algunas de las intervenciones estatales fueron decretadas por ley como resultado de una negociación política en el Congreso. Otras competían al Ejecutivo, como la política arancelaria”*.

Por otra parte, la ISI tenía como fin no sólo incentivar el desarrollo de la industria nacional, sino que además, tenía por objetivo abstraer a la economía interna de las vicisitudes y fluctuaciones del extranjero. Es por esto que, además de “impedir” la entrada de productos, existían barreras a las salidas. Con ello, además de asegurar el abastecimiento interno con producción interna, se pretendía que los ingresos nacionales no se vieran influidos por lo acontecido fuera de las fronteras y sólo tuviesen que ver con los determinantes internos. Evidentemente, esto generaba una serie de efectos no predichos por los teóricos de la ISI. Al existir restricciones a las exportaciones, los flujos de divisas también eran cada vez más exiguos y con ello, las importaciones más caras. Esto era en especial relevante por el nivel de desarrollo industrial que había alcanzado Chile, el cual no lograba ser un sustituidor efectivo de maquinarias de alta complejidad

tecnológica, necesaria para la producción masiva o específica. Este era, también, un freno extra para el desarrollo económico nacional.

La industrialización para la sustitución de importaciones mostró resultados inferiores a los esperados por los hacedores de política (Ver anexo, Cuadro 1). “La estrategia ISI aumentó la importancia relativa de la industria manufacturera en la economía chilena (13% en 1925 a 25% en 1970). Sin embargo, el ritmo global del crecimiento del PGB se consideraba insatisfactorio, y los incrementos de la productividad interna eran muy bajos. Mientras en toda América Latina el crecimiento de la productividad total durante 1950-1973 fue de 1-1.5%, en Chile fue inferior a 1%. En los países desarrollados la productividad total aumentó en 2-3% durante el mismo periodo”⁵.

Ante esto, hubieron intentos durante el gobierno de Alessandri de una liberalización comercial, la cual fue rechazada por grupos de interés con alto arraigo político, sean estos empresarios manufactureros o trabajadores industriales⁶. La segunda alternativa era la profundización de la estrategia.

b) La Unidad Popular y el proyecto socialista: la ISI en extremo

Con la llegada, en 1970, de Salvador Allende al poder, la estrategia tomó su cariz más radical, llegando incluso a tasas arancelarias de un 750%⁷ o depósitos previos de 10.000 veces el valor CIF de la importación. Evidentemente, las reformas de la Unidad Popular no se restringían únicamente a políticas de carácter comercial, pues en esta época destaca la exacerbación de la importancia del Estado en toda actividad económica, desde la regulación hacia la promoción y producción. El aumento del poder de los sindicatos, la nacionalización de empresas e incluso industrias, la polarización política o el manejo muy poco ortodoxo de la macroeconomía, fueron causa de un escenario de inestabilidad político y social que finalizó en un Golpe de Estado y en la concreción de una

⁵ Meller op. cit.

⁶ Larraín y Vergara (1999)

⁷ Meller (op. cit.)

de las reformas económicas más violentas (en sentido figurado y literal) del cual se tengan registros.

Si bien el título del apartado da la impresión de una mayor protección industrial y con ello a los dueños de las empresas que la componen, el proyecto socialista estaba lejos de aquello. Uno de los objetivos del Gobierno de la Unidad Popular, en la lógica de la distribución funcional del ingreso, era redistribuir las rentas "excesivas" del capital, equiparándolas con las recibidas por el factor trabajo. Si bien se protegió la industria, se limitó la propiedad privada, y se acrecentó el poder económico de los trabajadores, quedando los empresarios en un segundo plano. Los beneficios iniciales producto de la protección, se desvanecieron rápidamente por las pérdidas del control de las empresas, lo cual redundó en un malestar generalizado con los gobernantes por parte de este sector de la sociedad.

Así describe Zahler (1984) el escenario económico previo al Golpe de Estado: "Mientras el déficit fiscal representaba un promedio de 14.6% del gasto fiscal y un 3.3% del producto geográfico bruto (PGB) entre 1960 y 1969, en 1970-1973, esos valores alcanzaron a 35.5% y 12.5% respectivamente. En 1973 el déficit fiscal equivalía al 55.1% del gasto fiscal y a 23.6% del PGB; en términos reales fue siete veces mayor que en 1960-1969...En el sector monetario se advertían también graves desequilibrios. Mientras en 1960-1969 la tasa media de crecimiento del dinero nominal del sector privado (M1) fue 37% por año, esta cifra se quintuplicó en 1970-1973, y en este último año llegó a 419%. La inflación alcanzó niveles sin precedentes en la historia de Chile. De 1970 a 1973 el alza media anual del índice de precios al consumidor (IPC) superó el 300%, llegando a cerca de 600% en septiembre de 1973, con una tendencia a desbocarse hacia la hiperinflación. En 1960-1969 la tasa media anual de inflación había sido 25%...El déficit acumulado en cuenta corriente llegó a casi mil millones de dólares en 1971-1973. Hacia fines de 1973 las reservas internacionales netas arrojaban un saldo negativo de 231 millones de dólares, en circunstancias que en diciembre de 1970 habían sido de signo positivo, superando los 400 millones de dólares...Aunque la tasa de desempleo se mantuvo por debajo de sus niveles históricos, la participación de la inversión geográfica bruta en el PGB, en el periodo 1971-1973, fue 20% más baja que en el decenio de 1960. En cuanto a la evolución de la actividad económica, después de un incremento de un 9.0% en el PGB en 1971, este cayó a -1.2% en 1972 y -5.6% en 1973."

II. El despertar de un nuevo régimen económico

El 11 de Septiembre de 1973, al comando del Gral. Augusto Pinochet, las Fuerzas Armadas y de Orden se toman por la fuerza el poder, instalándose en el lugar que hasta entonces era de Salvador Allende. Con él, se impone un gobierno que busca fundar un nuevo país, y así, se propone la compleja misión de instaurar un nuevo orden político, económico y social. Todo lo anterior, era sustentado en el argumentado fracaso de la ideología de los gobiernos de las últimas décadas, que culminó en la situación desastrosa que tuvo que vivir Chile a partir del año 1970 con la llegada del Socialismo.⁸

Uno de los aspectos claves del fracaso de la política económica chilena de las últimas décadas era asociado, por los nuevos gobernantes, a la errónea importancia económico-social asignada al Estado. Este error ideológico fue considerado tan significativo, que se le atribuyó la culpabilidad del estancamiento económico de Chile en los últimos 40 años. La gran protección artificial al comercio en conjunto con el abierto y creciente intervencionismo estatal, habrían significado un gran peso a la economía chilena, lo cual no le permitía avanzar.

Dentro del grupo “estructurador” del nuevo régimen y en las fuerzas de apoyo existen dos tipos de consenso en torno a la estrategia ideológica del nuevo proyecto de régimen, uno de tipo positivo y otro de tipo negativo (Campero, 1984). El primero, se concentra en el desarrollo y la formación de un nuevo proyecto político y económico. El segundo, de tipo negativo, reaccionista en contra de la ideología socialista del gobierno anterior, enfocado en erradicar el marxismo y así, “salvar” al país. Este último parecía prevalecer en los inicios del gobierno militar, en donde por sobre una planeación estratégica parecía imperar la necesidad de establecer en el poder un grupo de militares y colaboradores de extrema confianza, “primero estaba la lealtad y sólo después la idoneidad para desempeñar cargos”⁹

⁸ Vergara (1985)

⁹ Delano y Traslaviña (1989)

Así, los Militares comenzaban su gobierno con la convicción de que había que cambiar drásticamente los cánones que definían el actuar económico y social del país, pero antes había una difícil e inmediata tarea: superar el complejo escenario económico heredado del gobierno anterior.

a) Reestructuración política: La llegada del neoliberalismo ortodoxo.

El primer equipo económico del régimen, no sería el más idóneo o el más preparado técnicamente. Hubo preferencias por “caras” conocidas que aseguraran un nivel de lealtad que diera algo de tranquilidad al comienzo del nuevo gobierno. Así, en un primer momento estuvo en el Ministerio de Economía el Gral. Rolando Gonzales y en Hacienda el Contraalmirante Lorenzo Gatuzzo, dentro de otros uniformados en el resto del gabinete.

Un proceso tan complejo como este no duraría mucho en manos de individuos que no fuesen especialistas, de hecho no hubo avances significativos, ni logros relevantes que impidieran su reemplazo por profesionales más capacitados. Así, el 11 de Octubre de 1973, llega a la administración económica un grupo de profesionales encabezados por Fernando Léniz (Ministro de Economía) y Raúl Sáez (Ministro de Coordinación Económica). Ambos hombres de confianza y muy reconocidos por las FF.AA., el primero economista, empresario y dirigente gremial, el segundo un ingeniero civil, hijo de militar.

Mientras tanto, estudiando y desempeñando cargos menores en el gobierno, se iba formando un grupo de economistas seguidores de los postulados de Milton Friedman y Arnold Harberger. Formados en la Universidad de Chicago, gracias a un convenio firmado por la Universidad Católica, poco a poco se fueron dando a conocer los “Chicago Boys”. Antes del Golpe Militar eran prácticamente invisibles, en su mayoría trabajaban reclutados por Orlado Sáenz en la SOFOFA, otros trabajaban en universidades y en la administración de empresas privada. Esto no significó que estuviesen ajenos a la política pública, de hecho se agrupaban a trabajar, desarrollar planes económicos y organizarse

en espera del momento indicado¹⁰. Y el día parecía haber llegado el 11 de Septiembre de 1973, ya que se establecía un gobierno autoritario de derecha que parecía ser muy propicio para realizar las ortodoxas reformas neoliberales que postulaban.

Con Léniz y Sáez como las cabezas de las decisiones económicas, el tránsito de los “Chicago Boys” hacia el gobierno no fue inmediato. Las tradiciones gremialistas de los actuales ministros diferían del radical liberalismo de los seguidores de Friedman, de hecho, estaban más apegadas a la idea de un Estado influyente y de la importancia de las empresas estatales. Así, se podía apreciar que la Junta Militar y Pinochet se sentían más a gusto con las políticas moderadas postuladas por el actual grupo económico que por el libremercado de los “Chicago Boys”.¹¹

Raúl Sáez, más que coordinador económico, se dedicó a asesorar y tomar decisiones en todo ámbito. De hecho, recomendó a un antiguo colaborador como nuevo Ministro de Hacienda, este sería Jorge Cauas. Así, el 11 de Julio de 1974 asumía en Hacienda el ahora ex vicepresidente del Banco Central, con él las decisiones económicas empezaban a tomar un claro matiz ideológico que se asemejaba a las ideas neoliberales de los “Chicago Boys”. Edgardo Boeninger, afirma en su libro¹², que Cauas sintonizó rápidamente con un importante asesor del Ministerio de Economía, Sergio de Castro. Con él, comenzarían a desarrollar una nueva orientación de las políticas económicas, ya no se atacaría la crisis con políticas moderadas y gradualistas como las que estaban aplicando Léniz y Sáez, si no que se empezaría a desarrollar una estrategia de shock que pretendía remover lo antes posible todos los obstáculos que, consideraban, no dejaban actuar libremente al mercado.

La enorme distancia que existía entre las proyecciones y metas de los inicios del período de Léniz y Sáez con los datos efectivos, estaban deteriorando toda la confianza y el apoyo que los ministros poseían en los altos mandos militares y los sectores más moderados y pragmáticos del oficialismo. La inflación desde septiembre de 1973 hasta el

¹⁰ “El ladrillo” es empezado a redactar desde el año 1970.

¹¹ Boeninger (1997).

¹² Boeninger op. cit.

mismo mes del año 1974 llegaba a más de un 600%¹³, lo cual era considerado un desastre ante la necesidad inmediata de estabilizar la economía. Dado que no solo existía inestabilidad en los precios, sino que además el déficit en la balanza comercial seguía siendo enorme, las políticas gradualistas fueron perdiendo credibilidad de manera abismante, era inminente un replanteamiento ideológico y estratégico en las decisiones de política económica.

De hecho, Raúl Sáez, uno de los representantes más simbólicos del gremialismo de la época, estaba perdiendo toda la confianza y el poder de decisión que tuvo hace poco, cuando todas las decisiones importantes tenían que tener su aprobación, ahora se le pasaría a llevar incluso en la formulación de la nueva estrategia económica que implementará el Gobierno Militar. Así, Jorge Cauas en Hacienda comenzaría, a espaldas de Sáez, a desarrollar junto con un grupo de “Chicago Boys”, un nuevo “Plan de Recuperación Económica”, más conocido como la “política de shock”.

Sáez y Cauas comenzaron a chocar en muchos sentidos, el primero no estaba de acuerdo con las ideologías ultra liberales que se empezaban a aplicar. Así, el nuevo plan económico fue desarrollándose a espaldas de Sáez, con el objetivo de que este no tuviera posibilidad de intervenir u oponerse¹⁴. Por esto, cuando el Ministro de Hacienda anuncia oficialmente el plan, Raúl Sáez renuncia de manera inmediata al gabinete. Con él también se va Fernando Léniz, ambos absolutamente desencantados por la forma en que tuvieron que dejar sus cargos, de hecho, más adelante Léniz le daría la espalda a Pinochet participando en la Concertación, alianza que terminó con el régimen dictatorial.

Con Jorge Cauas en Hacienda y el nombramiento de Sergio de Castro en el Ministerio de Economía, el gabinete económico quedaba comandado por la tecnocracia liberal. Así, quedaría ya conformado el equipo que daría inicio a la política de shock.

¹³ Fuente de datos: INE

¹⁴ Delano y Traslaviña (1985),

b) La política de Shock

Con el fracaso de las políticas gradualistas y con la salida de sus gestores, termina la primera fase económica del gobierno militar, la cual, solo tiene números rojos a su haber. La inflación siguió fuera de control, los salarios reales cayeron, había déficit en cuenta corriente y la situación se veía igual de mal, o peor, que en los últimos meses del gobierno de Allende.

Así, la segunda fase comenzaba con una situación económica de inminente colapso. Con ella, se instalaba en el poder económico la tecnocracia neoliberal, asumida por los militares como la única opción factible que permitiría a Chile salir del hoyo en el que se encontraba¹⁵.

En abril de 1975 es anunciado el Plan de Recuperación Económica, más conocido como Política de Shock. Este plan tenía dos objetivos inmediatos, frenar el alza de los precios y estabilizar la balanza de pagos. Las autoridades monetarias postulaban que estos objetivos solo podrían lograrse con este plan extremo, aplicado a una velocidad tal, que terminaría induciendo una recesión.

A grandes rasgos la política de shock consistía en:

- Aumentar el IVA
- Privatizar la mayor parte de las empresas estatales.
- Reducir el gasto público en cerca de un 20%.
- Despedir a cerca de un 30% de los empleados públicos.
- Eliminar los sistemas de ahorro y préstamos de vivienda.

Pilar Vergara (1985) afirma que la estrategia que propuso la autoridad económica consistía en: *“aplicar recortes del gasto fiscal, con el propósito deliberado de provocar una recesión en la economía que, a su vez, permitiera frenar bruscamente el alza de los precios y disminuir el déficit de balanza de pagos mediante una gran contracción de las importaciones.”* Además de estas medidas, el gobierno prohibió los sindicatos y fue

¹⁵ Los Chicago Boys traerían a Milton Friedman a hablar con Pinochet. En esta conversación Friedman convence a Pinochet de que la única opción factible para evitar un gran colapso es dar a la economía un tratamiento de shock.

eliminada la legislación laboral vigente en ese momento, esto con el objetivo de no tener dificultades en la aplicación de esta dura política económica.

Así, los primeros efectos de esta política significaron golpes muy duros para la sociedad, en 1976 el desempleo se elevó a cerca de un 20%, el PIB tuvo una contracción cercana al 14%, la producción industrial cayó cerca de un 30% y los salarios reales cerca de un 40%. Es decir, los efectos recesivos que pretendían las autoridades económicas estaban sintiéndose rápidamente.

Disminuir la inflación no fue fácil, los dos primeros años esta no pudo ser contenida, sólo a fines de 1977 cayó a niveles menores a la que existía en los últimos meses de la Unidad Popular. De hecho, Zahler (1984) afirma: “Los resultados en términos de una reducción en las alzas de precios, dejaban bastante que desear: a mediados de 1976, la inflación era superior al 200% en términos anuales... *Por la forma en que se pusieron en práctica las políticas monetarias y fiscal, la producción fue muchísimo más afectada que los precios: en 1975 el PGB descendió en 12,9% y durante 1975-1976 la tasa media de desempleo fue de 16,5% casi el triple de su valor en los años setenta.*”¹⁶

Las vertiginosas reformas que se dieron inicio marcarán la economía chilena para siempre, y no por las cifras económicas de corto plazo centradas en la inflación y la balanza de pagos, sino porque estas reformas conllevaron cambios institucionales y sociales muy profundos y ortodoxos que situaron a Chile en un tiempo record dentro de las economías más liberales y abiertas del mundo.

Así, la política de shock, sirvió de línea base para una serie de reformas que, dentro de otras, incluyeron ordenamiento de las finanzas públicas, liberalización financiera, privatización de la gran mayoría de las empresas estatales, derechos de propiedad y una nueva institucionalidad laboral y previsional. Todas estas reformas acompañarían a la política de apertura comercial en el camino que llevaría a Chile a diferenciarse, hasta el día de hoy, de las otras economías Latinoamericanas.

¹⁶ Zahler (1984)

c) La apertura comercial: Las razones técnicas y políticas

Dentro del paquete reformador del nuevo equipo económico del Gobierno se encontraba la Reforma Comercial que, a grandes rasgos, implicaba la eliminación de las restricciones de comercio internacional, tanto a la entrada como a la salida de bienes y servicios, generando un escenario de competencia y mayor eficiencia técnica en la asignación de recursos. Dominique Hachette¹⁷ describe los objetivos de la reforma: *“aprovechar mejor las ventajas comparativas, estimular nuevas exportaciones, someter a todos los sectores a la competencia externa y por medio de ella controlar los monopolios internos, estimular la absorción de nuevas tecnologías, mejorar la calidad de los productos, abrir nuevos mercados y modernizar los sectores no transables”*.

Adhiriendo a los principios básicos del comercio internacional, pensada teóricamente desde un país pequeño, se opta por allanar el camino a la competencia externa, previendo que esto introduciría bienes y servicios (intermedios y finales) de mayor calidad y menores precios lo que, en el mediano plazo, redundaría en un aumento productivo de los sectores económicos más eficientes y competitivos relativamente, que eran los extractores de recursos naturales, agricultores y ganaderos. Al importar bienes de capital a precios menores y de mayor avance tecnológico, sólo se podían esperar avances técnicos y aumentos de eficiencia en la matriz productiva nacional.

En la misma línea que la “Política de Shock”, la reforma comercial permitía además disminuir en parte las presiones inflacionarias, puesto que disminuían los precios de los bienes importados, los cuales tenían una carga impositiva importante. Por otra parte, se sustituían bienes producidos internamente que no fuesen capaces de competir con los productos extranjeros.

La apertura comercial fue anunciada como una reforma gradual, donde al cabo de 5 años se rebajarían aranceles hasta el orden del 60% en promedio. Sin embargo, el programa inicial de rebaja de aranceles fue sistemáticamente reformulado, acelerándolo hasta que en 5 años se alcanzó una tasa cuasi plana de un 10% del valor CIF de la

¹⁷ Hachette (1999)

importación. La reforma eliminó no sólo las trabas a las importaciones, sino que también aquellas que impedían las exportaciones, las cuales buscaban asegurar la completitud de mercado interno con precios menores a los de equilibrio. Esto indujo un aumento exportador, empujado además por un tipo de cambio devaluado hasta 1976 y posterior a 1982.

La aplicación de la reforma comenzó a finales de 1973 con la eliminación de las barreras no arancelarias, donde, por ejemplo, el 60% de las importaciones debían depositar previamente 10.000 veces el valor CIF de la importación. A partir de ahí, se redujeron las tasas máximas arancelarias a un tope de 200% a principios de 1974. En 5 años, el 99.5% de los bienes importados tenían una tasa del 10% (Ver Anexo, Cuadro 2). Hernandez y Walker (1993), mostrando la intensidad de la apertura comercial, comentan *“durante 1978-1980 las barreras al comercio de bienes y las restricciones a los flujos de capital disminuyeron aún más, con lo cual la economía alcanzó una mayor integración con el resto del mundo (la suma de las exportaciones más las importaciones sobre el Producto Nacional Bruto aumentó desde 34,9% en 1975 a 43% en 1977 y a 54,1% en 1980)”*.

Elemento fundamental del análisis de una reforma comercial como la chilena, es el comportamiento del valor de la divisa en el periodo en cuestión. En principio se buscó unificar los tipos de cambio, los cuales variaban por tipos de bienes que se importaban, complejizando aún más el modelo anterior de comercio. En esta línea se reajustaron mediante devaluaciones paulatinas entre 1973 y 1976. A partir de 1976, el tipo de cambio se utilizó como instrumento antiinflacionario, acentuándose este uso a partir de 1979 a 1982, al fijarse en \$39 el dólar americano, que lo dejaba como un ancla nominal que buscaba acercar la inflación chilena a la internacional (Ver Anexo, Cuadro 3).

Con el primer ajuste devaluatorio se pretendió compensar las pérdidas generadas en la asignación de recursos, beneficiando a exportadores y, además, se generó una entrada de divisas mejorando el déficit en este orden. Sin embargo, la gran entrada de créditos externos y la intención de utilizar el tipo de cambio como herramienta antiinflacionaria redundó en una apreciación cambiaria que perduró, forzosamente, hasta 1982, produciéndose la crisis más grave de las últimas décadas, la cual replanteó la estrategia ultraliberal de los *“Chicago Boys”*.

d) La reforma a la reforma: Los efectos de la crisis del '82

Una serie de elementos exógenos y endógenos al modelo, generaron en 1982 la crisis más grande vivida en el país en la segunda mitad del siglo XX. Si bien, las causas de la crisis de 1982 han sido discutidas latamente por variados autores¹⁸, es necesario mencionar algunas, por cuanto su importancia para los objetivos de este documento.

En primer lugar, se tendió a culpar, por parte de los promotores del modelo, a la influencia de situaciones externas, sean estas la devaluación del dólar americano en una gran cantidad de países, la involución de la inversión externa en el país y la caída de los términos de intercambio. Además se incluyó, como causante de desajustes e inviabilidad, el excesivo crecimiento de los salarios, desalineados con la productividad, producto de una evolución dispar de los precios de los transables y los no transables¹⁹.

Por otra parte, economistas menos convencidos con el modelo, también culpan la excesiva ortodoxia en los planteamientos y su rigidez, donde los mecanismos de ajuste no respondieron con la eficacia y eficiencia esperada, ni los resultados eran los “prometidos” en principio. Por una parte, el modelo contempló que tan sólo mediante la apertura comercial y la eliminación de barreras y restricciones de comercio, unilateralmente, se reasignarían los recursos de tal forma de promover exportaciones²⁰, sin embargo, los datos de cuenta corriente muestran que más allá de un impulso exportador, se permitió la importación de bienes indiscriminadamente, decantando esto en un déficit de hasta el 16% del PGB en 1981²¹, sólo compensada en la balanza de pagos por la entrada masiva de flujos de capitales hasta el frenazo de 1982. Un tipo de cambio fijado nominalmente en \$39/US\$ como forma de anclar la inflación interna con la mundial, en específico con la

¹⁸ Revisar, por ejemplo, Harberger (1984), Meller (2007), Ffrench-Davis (2008), Edwards y Cox (1991), entre otros.

¹⁹ Harberger op.cit., donde se argumenta que los salarios se habían ajustado en la medida del aumento de los precios internos, en especial los no transables.

²⁰ Ffrench-Davis op cit.

²¹ Meller op. cit.

estadounidense, habría distorsionado el mercado por la lentitud en cumplir su objetivo, causando una caída en el tipo de cambio real lo que desincentiva exportaciones y, por el contrario, abarata las importaciones.

Harberger (1984), uno de los economistas de Chicago con mayor influencia, desliza una de las debilidades del sistema de control de importaciones (o la falta de este): *“la señal más obvia de una necesidad de devaluación es la pérdida de reservas en moneda extranjera; siendo esto particularmente cierto para un país que no hace uso significativo de los controles cuantitativos de importaciones”*.

A lo anterior debe incluirse lo débil de la regulación financiera, en especial a la otorgación de créditos, que agravó la crisis, en principio externa, y la internó violentamente generando una profunda desconfianza en el sistema financiero, lo que indujo el masivo rescate a los bancos privados por parte del Banco Central, mediante la intervención y prestamos masivos para paliar la situación.

Sin embargo, más allá del debate anterior, el análisis que debe hacerse sobre esta crisis debe contemplar dos facetas. Por una parte, el evidente colapso técnico de varios de los mecanismos ideados por los hacedores de política económica durante la dictadura. Por otra, esta crisis altera las confianzas en la capacidad oficialista por evitar o sobreponerse a este tipo de vicisitudes, lo que desarticula los asentamientos políticos, desde los cuales se validaban las políticas gubernamentales o, en términos más coloquiales, se pierde “piso” de apoyo sobre el cual se trabajaba.

Habiendo examinado los elementos técnicos por los cuales se causa la crisis, es tiempo de hacer una revisión de las consecuencias que estas tuvieron, sobre todo en el ambiente. El primer indicador de que socialmente se estaba en una situación crítica es la tasa de desempleo, la cual se empujó a un 19,6 %²² (octubre-noviembre de 1982) y un 22.1% en 1982 y de 22,2% en 1983 para el Gran Santiago²³ (Ver Anexo, Cuadro 6). Por

²² Fuente: Banco Central-INE. Según Jadresic (1986), esta cifra se elevaba a un 26,1% para 1982 incluyendo los PEM y POJH y un 31.3% en 1983.

²³ Fuente: Banco Central-Universidad de Chile

el lado empresarial, otro dato relevante es el número de quiebras, donde en el segundo trimestre de 1982 se disparan con un aumento del 90% (Ver Anexo, Cuadro 7).

Si bien estos datos fueron las consecuencias de las fracturas del sistema, fueron el punto de partida para el aumento del descontento con el manejo económico del gobierno, quitándosele el apoyo al, hasta ese instante, “milagro” económico producto de las reformas liberales. Producto de la crisis, comenzaron a oírse, cada vez más fuerte, voces de rechazo al modelo ortodoxo ocupado, incluso de referentes políticos y empresariales que apoyaban al régimen, lo que produjo un alto impacto en las altas esferas de gobierno. Según Délano y Traslaviña (1989), una de las críticas que más hondo calaron en el gobierno fue la del ex Presidente Jorge Alessandri *“en la junta de accionistas de la Papelera, al objetar el ajuste automático²⁴una semana más tarde, Pinochet le pidió la renuncia a De Castro y nombró a Sergio de la Cuadra Ministro de Hacienda”*.

Con la salida de De Castro puede afirmarse el hito del fin del neoliberalismo “puro”, donde la ortodoxia primó en las decisiones económicas y donde los supuestos teóricos mandataron su actuar. A partir de ahí las decisiones de política económica, en especial desde 1985, se tornaron de un carácter más pragmático²⁵, donde se sopesaban una mayor cantidad de elementos que los meramente teóricos.

Sin embargo, hubo de sentirse los efectos sociales que la crisis trajo aparejada. Una serie de protestas de carácter nacional sacudieron al país a partir del 11 de mayo de 1983, alterándose la aparente tranquilidad lograda en los años anteriores. La salida de militares a las calles, la represión y la violencia fueron los síntomas de un descontento social mayor. A pesar de un silencio inicial “inducido”, los sindicatos y grupos de trabajadores se rearticulaban con gran fuerza.

No sólo los trabajadores y los grupos sociales más pobres exclamaron. Los grupos económicos, previo a la crisis habían recuperado su potencial, mermado durante el gobierno anterior, rehaciendo también su poder político. No demoraron en usarlo. Las

²⁴ Ajuste Automático: *“...en una pequeña economía abierta como la chilena, con tipo de cambio nominal fijo y sin políticas de esterilización por parte del Banco Central, la oferta monetaria se hace endógena y fluctúa sólo como resultado de los ingresos y egresos de divisas”*. Meller (2007)

²⁵ French-Davis (2008)

altas tasas de interés para los créditos, la competencia sin precauciones desde el exterior, y la aparente inacción del gobierno ante los desarrollos de la crisis, eran los principales causantes de los reclamos gremiales.

Posterior a la salida de De Castro, estuvo Sergio de la Cuadra, Rolf Lüders, Carlos Cáceres, Luis Escobar Cerda y Hernán Büchi, quienes tuvieron un breve periodo a cargo de la cartera, pero en conjunto tuvieron la misión de esbozar los nuevos lineamientos que seguiría la economía nacional. La intervención de los bancos, la repactación de la deuda externa, el salvataje del Banco Central, la desindexación de los salarios, son algunas de las acciones de política emprendida por ellos.

No sería hasta la administración de Carlos Cáceres cuando la política comercial es modificada, donde se aumentan los aranceles a un 20% parejo. Luego vendrían nuevas alzas y modificaciones, como la instauración de aranceles especiales para artículos declarados prescindibles. Claramente, la pureza del modelo había sido dejada de lado.

Posterior a la crisis, se opta por apoyar de una forma más decidida y explícita el modelo exportador. No se presume que mediante la sola apertura aumentarían las exportaciones, sino que se asumen tareas que el modelo anterior rechazó por intervencionistas. Se establecen medidas de protección antidumping, se elevaron los aranceles hasta un máximo de 35% (Ver anexo, Cuadro 2), se aplica una banda de precios para productos agrícolas (trigo, azúcar y oleaginosas). Se instaura un sistema de reintegro simplificado a las exportaciones no tradicionales, donde se compensa al exportador con un monto similar al pagado en materia de aranceles en los insumos para la producción del bien a exportar²⁶.

Si bien es claro que estas medidas no calmaron el efervescente ambiente social, sí son el antecedente de que, si bien no se renuncia al mercado y a sus mecanismos autorreguladores, donde el privado juega un rol fundamental, sí se dio el indicio de que se asumieron errores en la implementación y, sobre todo, en el diseño de alguna de las políticas económicas, al no reconocer elementos fuera de los mecanismos teóricos con

²⁶ Estas y otras medidas en French-Davis (2008)

los cuales se basaron. Las expectativas y las confianzas en los hacedores de política parecen ser el eslabón que explican tanto su éxito como fracaso.

III. La reforma comercial como un gran juego de poder

La reforma comercial chilena de los años '70 estuvo basada en un paradigma económico, cuasi-ideológico, implementado por los profesionales a cargo de la conducción económica del gobierno. Pero, más allá de lo netamente técnico, es indiscutible el alto componente de negociación con los distintos actores sociales que se verían afectados con una medida como esta (así como la “vuelta” a principios de los '80), lo cual sopesaba los intereses e influencias de cada sector en las tomas de decisiones de carácter económico en el Gobierno. Sin embargo, este juego fue singular dada la disparidad de poderes entre los actores, la exclusión de otros y además estuvo condicionado por el carácter autoritario del Gobierno Central y por las condiciones de menoscabo que acarrearaba el mundo empresarial industrial post Unidad Popular.

En este contexto podemos distinguir cuatro grandes grupos que tuvieron relevancia, tanto por su acción y promoción directa de la reforma, como por su rechazo y tratando de evitarla, así como por la relevante omisión de sus preferencias. Acá distinguimos al Gobierno Central, entendidos como los mandos superiores quienes visaban o no cada una de las medidas; los “Chicago Boys”, en su rol de diseñadores y ejecutores de la política; a los empresarios, a quienes debemos separar en industriales sustituidores de importaciones (competitivos y no tanto) y extractores de recursos naturales; y los trabajadores.

a) Gobierno Central

Sin duda, que en un gobierno cuyo poder se basa en un sistema dictatorial, se convierte en el actor principal y predominante de cualquier tipo de medida de política económica, no siendo la reforma comercial la excepción. Como se analizó en los capítulos II, el proyecto económico neoliberal²⁷ planteaba la necesidad de implementar a la brevedad los elementos propios de economías liberales mediante mecanismos ortodoxos de la teoría monetarista. Sin embargo, y como también se vio anteriormente, el

²⁷ Gherzi (2003)

convencimiento del poder central sobre la necesidad de un proyecto liberal-económico para la superación de la crisis económica y el posterior desarrollo del país, no fue automático.

El primer gran juego que hubo de solucionar tuvo por actores a los mismos integrantes de las fuerzas armadas, quienes debían resolver los alcances y objetivos de la intervención, primero, y gobierno, después. Se resumen las disputas internas en torno a este ítem, en la división, al interior de las Fuerzas Armadas, entre quienes querían una intervención restauradora de la legalidad, libertad y democracia; y quienes optaban por la refundación nacional, lo que implicaba una revolución y reformulación del sistema como un todo²⁸.

El proceso tuvo matices y una evolución en la cual se pasó desde una posición restauradora a una refundacional. La lucha contra la Unidad Popular y su posterior derrocamiento se justificó en la primera línea de acción, basados en la inconstitucionalidad del gobierno de Allende y el compromiso de las FF.AA. de “restaurar la institucionalidad quebrantada”²⁹. Esta forma de enfrentar las circunstancias por parte de la Junta Militar hacía preveer que su mandato sería transitorio, puesto que sólo se buscaría reestablecer el orden y la institucionalidad.

Sin embargo, al pasar poco más de un mes desde el Golpe de Estado, el conflicto entre las dos vertientes parece haberse zanjado desde el alto mando hacia la opción fundacional, justificada en la debilidad del sistema político e institucional para asegurar la paz y le daban sentido a una intervención militar de largo plazo³⁰. Todo ello se veía ratificado en la *Declaración de Principios del Gobierno de Chile*, el 11 de marzo de 1974, donde se caracterizaba la misión del régimen en garantizar una nueva democracia, la cual hacía necesario modificar las bases de la sociedad, hasta ese momento, establecidas.

²⁸ Vergara (1985).

²⁹ D.L. N° 1, 11 de septiembre de 1973.

³⁰ Vergara op.cit.

Con este debate ya sancionado, la segunda barrera a enfrentar era la superación de los cánones propios de la cultura militar. El Brigadier (r) Humberto Julio³¹ relata al explicar el proceso de hacerse cargo, los militares, del manejo del Estado que *“la formación que habíamos recibido nos hacía más proclives al estatismo que a las políticas liberales, en particular la de libre mercado”*.

Hubo de pasar un periodo de poco más de un año para que los altos mandos militares aceptasen el ideario monetarista impregnado en los *“Chicago Boys”*, puesto que la cultura militar tiende a ser exactamente contraria a lo descrito en el modelo económico, en el sentido de buscar el permanente control, lo que incluía, por cierto, lo relativo a la economía. La idea de que se debiese dejar a cargo de las invisibles manos del mercado la responsabilidad de ajustar las múltiples variables en conflicto y que sólo la libertad de acción de los agentes, en lo relativo a lo económico, era suficiente para el logro de los objetivos planteados, era un concepto nuevo para la estricta cultura militar, tanto así, que hubo ocasiones donde ciertamente se estuvo a punto de optar por un camino radicalmente distinto al finalmente adoptado.

Habiendo ya tomado la decisión de incorporar a sus políticas reformas que promoviesen la libertad económica antes que la discrecionalidad del Estado, el Gobierno usó los mecanismos disuasorios de conflictos que se pueden esperar de gobiernos dictatoriales, donde la resolución de conflictos se hace a través de mecanismos asimétricos en el poder de negociación. Ninguno de los agentes que eventualmente hubiesen rechazado las medidas impuestas por la Junta Militar, estaban en condiciones, en ese minuto, de contrarrestar el poderío disuasorio militar. Ni los empresarios, ni trabajadores contaban con las herramientas para ese fin.

b) “Chicago Boys”, la libertad (económica) por sobre todo.

La influencia de este dogmático grupo de economistas marcó el andar económico de Chile a partir de los años ´70s. Las políticas económicas llevadas a cabo por los *“Chicago Boys”*, fueron tan profundas, que cambiaron la estructura política, social en el

³¹ Julio (2008), pag. 141.

país. Así lo ven Delano y Traslaviña (1989): *“Las grandes transformaciones económicas y sociales realizadas en 16 años por el equipo de Chicago se proyectan en el tiempo por la fuerza de los hechos. Aunque prácticamente todos los cambios fueron resultado de la imposición emanada del poder militar implacable, absoluto y no pocas veces indolente ante las graves consecuencias sociales, el producto de estas reformas estructurales juega a favor de sus promotores debido a una razón de peso: por el grado de arraigo que éstas consiguieron en la nueva realidad del país.”*

Estas reformas no podrían haber sido posibles sin la prolijidad, meticulosidad y contante trabajo realizado, por los “Chicago Boys”, en pos de capturar un mayor poder dentro de las altas esferas de Gobierno. En un primer momento, un Gobierno Militar, que en esencia es paternalista, no simpatizaba con las ideas liberalistas de este grupo de economistas. Pero las circunstancias y la capacidad de negociación política, le dieron una oportunidad a los seguidores de Friedman en el poder, oportunidad que supieron aprovechar. Ya que, pronto los Militares sentirían alineada su ideología “fundacional”³², con las ortodoxas políticas liberalistas, que harían mucho más difícil el retorno del marxismo.

Desde la llegada de los militares al poder y luego de la publicación de “El Ladrillo”, los “militantes” monetaristas fueron ocupando una serie de cargos, los que con el tiempo iban siendo de una mayor responsabilidad y confianza. Al ser evidente la falta de resultados por parte de la primera excursión de economistas en el control de la inflación, los “Chicago Boys” estaban en el punto exacto para ser lo suficientemente convincentes y lograr el control económico. A partir de ese minuto, y hasta la crisis del '82, el poder en materia económica por parte de los liberales, era absoluto, apoyados a partir del año 1977 de una serie de favorables resultados en materia de crecimiento e inflación, aspectos claves para las altas esferas de Gobierno, lo que les dio la capacidad y el apoyo para enfrentar los embates, sobre todo empresariales, que se veían afectados por las normas ortodoxas en la conducción económica del país.

³² Esta noción es utilizada por Pilar Vergara (1985) , y se refiere a: *“la necesidad de instaurar un “nuevo orden político, cuyo papel sería evitar los errores que hicieron posible la dramática situación que vivió el país a partir de 1970”*

Aunque los resultados económicos no acompañaron a los “Chicago Boys” en todo momento, su capacidad para reformularse, en conjunto con la habilidad para mantenerse al margen de la violenta represión de los militares, permitieron a este grupo de economistas mantenerse en el poder por más de 15 años. No obstante, la desaprobación ante las características del régimen militar se haría presente, así lo describen Delano y Traslaviña (1985): *“La experiencia de fusionar los principios de una economía libre con las prácticas represivas de un régimen de fuerza, provocó incluso la crítica de Milton Friedman quien con ocasión de la crisis de 1982-83, sentenció que el régimen autoritario terminaría por asfixiar la libertad económica.”* La historia terminaría dándole la razón al intelectual estadounidense, ya que después de la crisis de la deuda, el régimen de Pinochet iría cediendo espacios de libertad política para acompañar la política económica de los “Chicago Boys”.

c) El empresariado, un cuento de dos partes.

El actuar de los empresarios, en el periodo de la política de *shock* y en especial en lo relativo a la apertura comercial, genera una gran curiosidad, sobre todo por su extrema pasividad ante cambios económicos tan estructurales. Se debiese tender a pensar que el paso desde una poderosa protección industrial hacia la competencia absoluta generase un rechazo inicial por parte de quienes eran beneficiados directamente por la protección. Este peculiar comportamiento tiene varias explicaciones complementarias, las que van desde su heterogeneidad, hasta la condición en que se encontraban al momento de las reformas.

Si bien están clasificados en un solo apartado en este documento, no es correcto incluir a todos los empresarios en un mismo “saco”, menos aún es otorgarles la estabilidad temporal de sus acciones. Esto es pues existían intereses cruzados por parte del empresariado, donde los industriales protegidos por la ISI rechazaban (en distintos tonos e intensidades) la apertura; en el sentido contrario estaban los exportadores de recursos naturales y materias primas, los cuales se beneficiaban enormemente con reformas como estas.

El gremialismo, al comienzo del régimen militar, parecía entrar por la puerta ancha cuando en Octubre de 1973 se designa a Fernando Léniz como Ministro de Economía y Raúl Sáez como Ministro de Coordinación Económica, ambos empresarios ligados a la

dirigencia gremialista. Sus ideales estaban ligados a un Estado influyente y proteccionista, con medidas gradualistas de ajuste para superar la crisis. El fracaso de sus políticas económicas dejó la puerta abierta para que entrara el ala más liberal a aplicar políticas mucho más ortodoxas. Los, ahora ex, representantes del gremialismo en la conducción económica del país, nunca recibieron apoyo de un empresariado disperso y más identificado con la idea de acatar las órdenes del nuevo gobierno.

El gremialismo, al comienzo del régimen militar, parecía entrar por la puerta ancha cuando en Octubre de 1973 se designa a Fernando Léniz como Ministro de Economía y Raúl Sáez como Ministro de Coordinación Económica, ambos empresarios ligados a la dirigencia gremialista. Sus ideales estaban ligados a un Estado influyente y proteccionista, con medidas gradualistas de ajuste para superar la crisis. El fracaso de sus políticas económicas dejó la puerta abierta para que entrara el ala más liberal a aplicar políticas mucho más ortodoxas.

La ideología gremialista no decaía solo por los pésimos índices que conseguían sus representantes en el gabinete económico, además existía una desorganización que tenía por un lado los que aspiraban a convertirse en una fuerza interlocutora consolidada en el gobierno, y los que pensaban que sólo debían actuar desde sus empresas contribuyendo social y económicamente con los ideales del gobierno militar. Al parecer, la falta de interlocutores con capacidad de liderazgo terminó por dispersar a los empresarios, los cuales terminaron volviendo a esperar que el gobierno actúe en post de la recuperación económica. Los primeros afectados por medidas como estas son los sectores industriales, que históricamente nunca lograron consolidarse como un sector realmente competitivo internacionalmente. Sin embargo, su respuesta a tamaña reforma fue mucho más débil de lo esperado. Los empresarios, tenían la necesidad de apoyar a un gobierno que pretendía eliminar al marxismo, dañino para sus pretensiones de crecimiento, sin embargo, su debilidad política y económica al inicio del régimen militar y la posterior crisis, dejaron al gremialismo sin fuerzas, su protesta fue más bien débil y esporádica. Campero³³ indica que entre los empresarios *“unos que veían resuelto los problemas del marxismo y otros que aspiraban a cimentar un “proyecto social” de mayor alcance. Esta última parece haber sido la posición más débil, por lo que la dinámica que*

³³ Campero (1984)

prevaleció fue la dispersión y la de regresar a los lugares de trabajo a “recuperarse” de la crisis económica”.

Desde que comenzó la ISI, el objetivo final era hacer de este, un país cuyo desarrollo económico estuviese basado en la fortaleza industrial y el desarrollo tecnológico. Sin embargo, luego de cuarenta años de protección continua y creciente, no se apreciaron aumentos en productividad significativos, los cuales decantasen en ventajas competitivas en sus áreas. Más bien, algunos se vieron beneficiados, y ante esto, aprovecharon las ventajas comparativas artificiales que se les otorgaron. Hacia 1974, los industriales chilenos no habían logrado un desarrollo comparable a los alcanzado en Argentina o Brasil, por ende, su “peso específico” en la toma de decisiones económicas era bastante exigua.

A lo anterior se debe sumar el hecho que en el periodo de la Unidad Popular, las empresas industriales habían sido “tomadas” por los trabajadores a fin de lograr el control económico (y por sobre todo industrial) para ellos. El socavo de la propiedad privada del gobierno anterior había mermado seriamente la capacidad de acción empresarial, dadas las grandes pérdidas que se generaron en el periodo pretérito. Esto sumado a la merma y el debilitamiento propio de un proceso de estanflación, hacían de este un periodo poco propicio para los industriales en su afán de conseguir beneficios.

Con la llegada de los militares al poder y la siguiente supresión de los sindicatos, los empresarios industriales estaban en una situación de doble debilidad con la cual negociar. Primero estaba el hecho de la una condición disminuida por las tomas de empresas y fábricas que redujeron la productividad y su peso relativo en la producción nacional. Por otra parte, la supresión de sindicatos eliminó una de sus principales barreras defensivas contra la competencia comercial (desde un punto de vista político), la defensa del trabajo por parte del trabajador. Evidentemente que esta debilidad le generaba beneficios obvios en la negociación intra-empresa, lo que compensaba directamente el efecto indirecto anterior.

En la vereda de enfrente se encontraban los empresarios exportadores, en general de materias primas o recursos naturales. Con la caída de las tasas arancelarias y la eliminación de las restricciones a la exportación, el logro de resultados se facilitó de manera abrupta. La eliminación de restricciones a la entrada y salida de bienes produjo

cambios tanto por el lado de los costos, por la caída en el precio de los insumos importados, como por el lado de los ingresos al poder aumentar a cantidad exportada del bien. Evidentemente que los números positivos no fueron inmediatos, debido a la recesión inducida por el Gobierno, pero al estabilizarse las variables macroeconómicas, el sector exportador de materias primas y recursos naturales se convirtió en el motor principal del crecimiento económico del país.

Ante ello, los exportadores no podían sino alinearse con los proyectos oficiales en busca de mayor competencia internacional, dada las ventajas comparativas iniciales en la producción (o extracción) de recursos naturales. En definitiva, el apoyo fue inmediato, aunque no eterno, debido a los conflictos del año 1982.

d) Trabajadores, por omisión forzosa.

En cualquier proceso de negociación de reformas macroeconómicas importantes, son los trabajadores el freno o impulsores de las medidas mediante la aglutinación y el “poder de masas”. La historia lo demuestra tanto en la implementación de la ISI o, antes, desde las reformas de la “Cuestión Social” a fines de los años veinte³⁴. Sin embargo, en el caso de la apertura comercial, en específico, y la gran mayoría de las reformas de los primeros años del Gobierno Militar, los trabajadores fueron relevantes por su omisión.

Cabe recordar que al llegar los militares al poder, se eliminó el derecho a sindicalizarse³⁵, suprimiéndose el derecho a reunión y a las manifestaciones públicas. Las causas de la forzosa omisión de los trabajadores es descrita por Delano y Traslaviña (1985): *“Durante la recesión de 1975 los partidos, sindicatos y pobladores no tenían una capacidad colectiva de respuesta. La represión directa explica en parte este hecho: entre 1975 y 1976, la DINA y otros aparatos de seguridad del régimen detuvieron a 299 personas que hasta hoy continúan desaparecidas, según la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos”*. Medidas como estas, impracticables en regímenes democráticos, determinaron la libertad de acción de gran parte de las reformas

³⁴ Pinto (1962)

³⁵ Campero y Valenzuela (1984) y Vergara (1985)

impulsadas por el Gobierno militar, dándole espacio a la “creatividad” y con un marco legal que se ajustaba automáticamente a las necesidades de los encargados de política.

Es de presumir que si los trabajadores hubiesen tenido la posibilidad de manifestar activamente su posición sobre la apertura comercial, el rechazo hubiese sido generalizado, por cuanto el riesgo de una reestructuración de la matriz productiva (con la inseguridad laboral que ello acarrea) era evidente, lo cual generaba anticuerpos tanto en los industriales manufactureros como en los trabajadores de estas empresas.

Al iniciarse los periodos de consulta de cualquier reforma de este tipo, la variable de agitación social hubiese sido un factor a considerar. Dadas las circunstancias descritas, la no manifestación de los trabajadores a favor o, más probablemente, en contra es un determinante en la aplicación del programa económico del Gobierno, puesto que elimina una restricción en el análisis previo.

IV. Comparación internacional.

Es de un “particular consenso” el hecho de que la aplicación de la ortodoxia neoliberal fue de exclusiva responsabilidad de la existencia de un gobierno autoritario ligado a la “derecha” conservadora del espectro político nacional, atendiendo el hecho de que gobiernos de carácter más progresistas habían propiciado las políticas proteccionistas resumidas en la ISI.

Sin embargo, la experiencia internacional parece no confirmar la tesis anterior por cuanto, no necesariamente cuando hubo gobiernos autoritarios ligados a las “derechas” se generó un proceso liberalizador como el chileno (Brasil y Argentina), o por el contrario, no fue necesario el actuar de dictaduras para abrirse comercialmente en las magnitudes chilenas (Nueva Zelanda).

A continuación se entrega un breve compendio de los hechos más relevantes de lo concerniente a la apertura comercial de Argentina Brasil y Nueva Zelanda.

a) Brasil

Un par de décadas antes del comienzo del siglo XX, Brasil estableció una política comercial e industrial sustentada en la Industrialización para la Sustitución de Importaciones (ISI). Si empezamos a analizar las razones de esta política, es imposible no centrar nuestra atención en la importancia de la producción y exportación de café en Brasil, las cuales fueron el motor del crecimiento económico brasilero por décadas.

A lo largo de la historia económica moderna brasilera, se aprecia una simpatía de los productores de café por las intervenciones proteccionistas de Estado. Una de las principales razones tiene que ver su condición de "market maker" en la producción mundial de café. Las barreras arancelarias se transformaron en herramientas para alterar el precio mundial de este. Además, se observa que gran parte de los productores de café, como buenos empresarios, aprovecharon las barreras arancelarias para industrializar e invertir en infraestructura. No obstante, la autoridad económica brasilera sabía que no era una buena estrategia la dependencia monoexportadora del café, por lo que la protección estuvo guiada principalmente a incentivar la industria manufacturera intensiva en capital.

La ISI estuvo presente por cerca de un siglo en Brasil, lo que nos indica la fuerte huella que esta ha dejado en su economía. Esta se puede diferenciar a lo largo de los años por sus diversas intensidades y enfoques. Aunque sus inicios fueron en la última década del siglo XIX, recién después de la "Gran Depresión" esta empezó a tener relevancia. Así, el núcleo de la ISI brasilera fue entre los años 1930 y 1960, en donde el desarrollo industrial y comercial del país estuvo guiado por una férrea planificación central del Estado, el cual estableció niveles arancelarios que estaban guiados a privilegiar el comercio interno en post del desarrollo de la industria manufacturera de país. Después de los años setenta esta fue decayendo y nunca llegó a explicar las exportaciones con la fuerza en que lo hizo en las anteriores décadas. Así, desde 1960 a 1980 el efecto que tuvo la sustitución de importaciones en la industria se focalizó principalmente en incentivar la producción de bienes con tecnologías más sofisticadas.

En un Brasil con ISI, caracterizado por elevada protección arancelaria, no arancelaria y controles de tipo de cambio, la industria se vio fuertemente favorecida en lo que se refiere al crecimiento y diversificación de la producción, no pudiendo decir lo mismo en aspectos de competitividad y eficiencia en la producción manufacturera. Abreu, Bevilaqua y Pinho (1997), afirman acerca del crecimiento de Brasil en ISI: "*La alta protección de la industria domestica en contra de la competencia con las importaciones no impidió un, prácticamente, espectacular crecimiento desde principios de siglo: Sólo Japón (por un amplio margen) y Finlandia (por un pequeño margen) tuvieron un crecimiento de la economía mayor al de Brasil entre los años 1900 y 1973.*"

Quizás una de las razones más importantes del éxito de la industrialización brasilera, en comparación a la mayoría de los otros países latinoamericanos, es que Brasil desde siempre tuvo un mercado interno mucho mayor al de sus vecinos, lo que le permitió a la industria crecer sin extrañar el mercado internacional. Furtado (1993) se refiere a esta ISI de la siguiente forma: "*Brasil reúne las condiciones más favorables a la transición hacia la industrialización. En el altiplano paulista, a diferencia de Colombia y de América Central, la producción de café se realiza de forma extensiva, en condiciones que favorecen la construcción de una importante infraestructura de transportes... Por otra parte, una oferta local abundante de alimentos, evitó que la capacidad para importar fuese en parte absorbida por la importación de artículos alimenticios. Por último, condiciones excepcionalmente favorables para la captación de energía eléctrica de fuente hidráulica, permitieron que la región dispusiese de electricidad a tarifas extraordinariamente bajas...*".

En el Cuadro 4 del Anexo Estadístico, podemos ver como en 80 años la industria pasó de ser una actividad económica con poca importancia a, en 1980, representar casi la mitad de la actividad económica de Brasil.

Así, entre 1968 y 1973, un Brasil en plena dictadura de Castelo Branco, vivió el llamado "Milagro Económico", caracterizado por el desarrollo del plan para fomentar el crecimiento de la industria base. Esto tenía como objetivo no depender de las importaciones de productos industriales primarios (como el acero, la energía, etc.), los cuales estaban teniendo una tasa de crecimiento importante. La política económica instaurada en este período militar, dio una estabilidad fiscal y monetaria al Estado que le permitió al país crecer a un 11,2% y generar gran cantidad de empleos, aunque aumentando la desigualdad de la distribución del ingreso.

Pero los "Milagros" se acabarían, y la encargada de derribar la creciente economía brasilera sería la crisis del petróleo de 1973, en donde Brasil comenzaría una recesión que traería consigo inestabilidad financiera e de hiperinflación (llegando al 3000%), la cual duró hasta 1990. Los '80s fueron llamados "la década perdida". Así, después de 18 años de depresión, en donde todos los esfuerzos se centraban en tratar de estabilizar la economía del país, las políticas de sustitución de importaciones saldrían por la puerta trasera dando paso a la apertura comercial

En 1990, y en un Brasil tocando fondo, llega al gobierno el primer presidente electo de forma democrática en 29 años, Fernando Collor de Mello. En un contexto internacional en donde la caída del muro de Berlín nos daba la señal de que la apertura y la liberalización eran los caminos correctos, el nuevo presidente criticaría el actual modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones. El llamado "Plan Color" fue el inicio de la liberalización económica brasilera, en donde las políticas económicas se centraron en la apertura comercial, la privatización de empresas y disminuir los enormes niveles de inflación heredados del último gobierno militar. Pero, en medio de las fuertes reformas económicas liberalizadoras que estaba implementando, es acusado de corrupción e investigado en el congreso. Esto generó tal desconfianza que Collor tuvo que renunciar, dejando en la presidencia a Itamar Franco.

No obstante del corto período que tuvo Fernando Collor en el gobierno, sus reformas son caracterizadas como las que impulsaron el quiebre entre los tibios intentos

de apertura comercial en la oscura década de los 80s y el rumbo acelerado que comenzó en los 90s. Bouzas (1993), resume de la siguiente forma el comienzo de la apertura comercial de Brasil: *“Las reformas de marzo y junio de 1990 eliminaron la lista de importaciones prohibidas, los regímenes especiales de importación y las restricciones administrativas. Asimismo, se instituyó un cronograma de reducciones arancelarias a aplicarse entre 1991 y 1994 que llevará el promedio arancelario del 32 al 14% y el arancel máximo de 105 a 40%”.*

Aunque las restricciones comerciales comenzaban a bajar, las políticas económicas de comienzos de los noventas no lograban que la inflación se comportara de la misma manera, de hecho hasta 1993 todavía no bajaba de los cuatro dígitos. Con el crecimiento del GDP negativo hasta 1992, el país vivía un período estancamiento. Las medidas liberalizadoras no surgirían ningún efecto en una economía sumergida en la depresión, se necesitaba un nuevo plan eficiente y eficaz. Con Fernando Henrique Cardoso como Ministro de Economía del Presidente Franco, se comienza a aplicar el “Plan Real”, el cual desde un principio fue exitoso. En menos de un año logró disminuir a la inflación a cifras de dos dígitos, la que en un par de años llegaría a menos de un 10%. El crecimiento económico pasaría de un -2,3% en 1990 a un 6% en 1996.

De la siguiente forma Sáinz y Calcagno (1999) resumirían este período de la historia económica brasilera: *“La apertura comercial, las privatizaciones, la fuerte disminución de la inflación a partir del segundo semestre de 1994, así como las políticas cambiaria y monetaria que acompañaron ese proceso, estructuraron un nuevo marco para la actividad económica en Brasil”.* Así, el éxito del “Plan Real” fue tan contundente, que le permitiría a Cardoso llegar a la Presidencia en las elecciones de 1994.

De esta manera, desde principios de la última década del siglo XX, Brasil iría logrando continuos avances en temas de apertura comercial, privatizaciones, controles de inflación y gasto público, aunque nunca logró sostener un crecimiento económico como el de los ´70s, ni tampoco disminuir las brechas de desigualdad social. Hasta el día de hoy Brasil es un país que, aunque va aumentando su nivel de liberalización comercial, no deja

de priorizar, el sector industrial. De hecho, al año 2008 Brasil está rankeado 50, de un total de 55, en índice de apertura comercial.³⁶

b) Argentina

Los inicios del siglo XX en Argentina son una época económicamente muy exitosa, el país viene de varias décadas de un crecimiento sostenido gracias al fuerte crecimiento de las exportaciones de materias primas. El destino principal eran las industrializadas potencias Europeas en especial al Reino Unido. Argentina en esos días era considerado dentro de las diez economías más desarrollada del mundo. El crecimiento de las exportaciones de materias primas llegó a hacer escasa la oferta de trabajo, traduciéndose en aumentos de los niveles de salarios, lo que explicó las grandes inmigraciones desde Europa (principalmente Italia y España) a una Argentina, que en las primeras décadas del siglo XX, gozó de estabilidad política y económica.

Así, argentina se acostumbraba a recibir fuertes ingresos por exportaciones e inversión externa, principalmente de Europa, principales destinos de las exportaciones de materias primas. Sin embargo, el crecimiento económico y la estabilidad no seguirían dando felicidad al país vecino. El inicio de la primera guerra mundial en 1914, disminuiría radicalmente la inversión y la demanda de materias primas desde Europa, lo que calaría tan profundo que llevaría al país a vivir años de serio deterioro económico.

Gracias al auge económico norteamericano y al cese de la primera guerra mundial, Argentina volvería a tener tasas de crecimiento que lo ubicarían como uno de los países más exitosos en materia económica. Así lo muestran Gerchunoff y Llach (1998): *“Concluida la primera guerra mundial, el crecimiento se reanudó. Entre 1919 y 1929 el PIB de la Argentina creció al 3,61% anual, superando considerablemente a Canadá (2,65%), Estados Unidos (2,16%) y Australia (1,64%). También el aumento del PIB per cápita argentino fue el más alto de los cuatro países, promediando el 1,75% anual. Era la edad de oro de la economía argentina, alcanzando nada menos que el sexto puesto del PIB mundial en 1928”*.

³⁶ World Competitiveness Yearbook 2008, International Institute for Management Development (IMD), Switzerland.

Sin embargo, el 24 de Octubre de 1929 llegaría el tristemente bautizado “jueves negro” y con él la más enorme de las crisis que el mundo pueda recordar. La demanda internacional por bienes básicos y materias primas estaba por el suelo, los precios habían experimentado una enorme caída, lo que estaba afectando seriamente a los países latinoamericanos, Argentina no sería la excepción. En un mundo recesivo y con un alicaído nivel de comercio, la opción que parecía ser la más prometedora para los países latinoamericanos comenzó a rodar en el país trasandino. Así, Argentina empezaba a proteger su industria, con la estrategia ISI. El objetivo era dejar de depender de la exportación de materias primas, que tan buenos dividendos le dieron a principio de siglo, pero que tan sensible la hacía a la demanda internacional y los ciclos económicos.

De esta manera describe Furtado (1993) un comienzo auspicioso de la ISI en Argentina: *“La Argentina constituye el ejemplo cabal del país en que una economía de exportación de productos primarios engendró rápidamente un importante mercado interno de manufacturas, basado en el cual surgió, casi sin transición, un proceso de industrialización. El crecimiento inusitado de la población por obra de la inmigración, la rápida urbanización y la importante infraestructura requerida por el tipo de exportación, crearon un conjunto de condiciones excepcionalmente favorables a la industrialización”*.

Entre los años 1930 y 1970, las primeras ramas industriales que se consolidaban eran las vinculadas a los sectores agropecuarios y productos de manufactura básica, como textiles y alimentos. Lo anterior no resolvía los problemas de dependencia de las importaciones de productos manufacturados de mayor complejidad y tecnología. Por esto, el Gobierno comenzó a aplicar medidas como la nacionalización de parte de la industria doméstica e incentivos al sector industrial, además de ir poco a poco aumentando el proteccionismo comercial. Proteccionismo que no era bien recibido por el sector agro-exportador, que continuamente intentó evitar que se consolidara una estrategia industrializadora a costa del establecimiento de barreras al comercio internacional.

Así, Argentina siguió por décadas con altibajos viviendo en un esquema de dos sectores económicos que nunca lograron integrarse, por un lado estaba el sector agro-exportador que se orientaba al comercio internacional, con muy bajos niveles de tecnología y mano de obra, y por otro lado, estaba el sector industrial que comenzó a desarrollarse gracias a los crecientes incentivos del Gobierno para un desarrollo orientado al mercado interno y proteccionista. Así, con una elite latifundista enfrentándose

continuamente al empresariado, el Estado argentino tuvo que asumir un fuerte rol intervencionista, en evitar conflictos e intentar un desarrollo manufacturero, que aunque aumentó la participación de la industria en Argentina, nunca la llevó a ser un país con una industria de bienes de capital tan grande como la brasilera.

Ya en la década de los ´70s los intentos industrializadores del Estado eran cada vez menores, y en una Argentina con gobiernos militares de derecha, de a poco empezaban a surgir los rasgos liberalizadores. De hecho, entre 1976 y 1981, hubo una importante reducción de los aranceles, los cuales pasaron en 1976 de un promedio de 130% a un 63% en 1977³⁷, eliminando gran parte de las restricciones. Aún así, sectores industriales poderosos como el del acero, papelería y automotriz seguirían fuertemente protegidos³⁸. Así describe Kosacoff (1984) las políticas liberalizadoras del período: *“La política económica iniciada en marzo de 1976 cambió profundamente las orientaciones con las que se desenvolvían hasta ese momento las actividades industriales. Basado en una filosofía de total confianza en los mecanismos asignadores de recursos del mercado y en el papel subsidiario del Estado, se estableció un programa de liberalización de los mercados y posterior apertura externa, que proponía la eliminación del conjunto de regulaciones, subsidios y privilegios; se procuraba así modernizar e incrementar la eficiencia de la economía”*.

Aunque parecía que Argentina estaba siguiendo el mismo camino que Chile, los resultados estaban lejos de ser los mismos. Las condiciones macroeconómicas y financieras del país trasandino, sumadas a una ahora importante influencia política del sector industrial, que estaba muy afectado por deuda externa, llevarían al país trasandino en los ´80s a centrar sus esfuerzos en salvar a la industria, independiente de las consecuencias que esto pudiese tener en la liberalización comercial. Así lo ve Kosacoff (1984): *“La revalorización del tipo de cambio y las restricciones a las importaciones resultantes del abultado endeudamiento externo, cuyos pagos de intereses supera toda previsión optimista del saldo de la balanza comercial, generaron nuevamente condiciones*

³⁷ Sanz (2002)

³⁸ Viguera (1998)

de protección al sector industrial. El coeficiente de importaciones de la economía argentina volvió a los niveles anteriores a la política de apertura”.

Los años '80s para Argentina, como para la mayoría de Latinoamérica, fueron para el olvido. El crecimiento fue a tasas muy bajas y los esfuerzos de las autoridades económicas se caracterizaron por ser medidas de corto plazo con el objetivo de solucionar los problemas más inmediatos de los sectores productivos, en especial el endeudamiento. Las políticas de liberalización serían dejadas de lado por largos años debido al gran déficit comercial y la consiguiente crisis de la deuda.

A fines de los '80s, en una Argentina ya democratizada existía un fuerte, aunque difuso, discurso de “reformas económicas estructurales, con un claro enfoque liberal. Viguera (1998) describe de la siguiente forma las medidas de este período: *“Entre las medidas concretas en que la reforma estructural podía traducirse, la apertura comercial era quizá la más controvertida y la que más difícil hacía la conformación de una coalición de apoyo efectiva. Sin duda algunas de las corporaciones empresarias la apoyaron explícitamente desde un primer momento. La Sociedad Rural Argentina siempre había sostenido un discurso liberal, y la apertura comercial coincidía con sus intereses en tanto podía contribuir a impulsar el comercio de exportación y a abaratar la importación de sus insumos, sobre lo cual coincidían también las otras tres entidades representativas del agro. Sin embargo, éste no era un objetivo prioritario para las corporaciones agrarias, más preocupadas por garantizar un alto nivel del tipo de cambio y por resistir las retenciones que el Estado imponía sobre sus exportaciones, así como otro tipo de impuestos que podían afectar directamente al sector”.*

Los '90s parten con la fijación de la paridad 1 a 1 del peso argentino con el dólar estadounidense, que tenía como objetivo principal estabilizar los precios luego de los períodos de hiperinflación que arrastraba el país, llegando al 3000% en 1989. Así, la apertura comercial se utilizó como herramienta para la estabilización de los precios. Esto, trajo consecuencias en la industria, ya que la fijación de aranceles bajos para la importación, significó una baja considerable de la participación del sector industrial en producto. No estaban preparados para competir con las importaciones. Los matices de esta época son descritos, con hincapié en los datos macroeconómicos, por Heymann (2000): *“Entre 1991 y 1998, el PIB aumentó a una tasa cercana al 6% anual (un cambio de gran magnitud respecto de la caída promedio de 0.3% en el intervalo 1982-1990).*

Pese a ello, la tasa de desocupación se elevó a más de 12% en el promedio del período (el doble que en 1982-1990). La actividad real atravesó varias fases bien diferenciadas. En el período 1991-1994, luego de una prolongada e intensa contracción, el PIB se elevó a una tasa equivalente al 8.5%. Esta fase se interrumpió de manera abrupta con la fuerte caída (4.5%) de la actividad en 1995 (asociada con una crisis financiera, y con una aguda retracción del crédito externo). También resultó aguda la posterior recuperación (6% anual entre 1995 y 1998), cortada por la recesión que se inició en la segunda parte de 1998”.

c) Nueva Zelanda

Brasil y Argentina son ejemplos de países que, habiendo tenido gobiernos dictatoriales con una asociación política a la derecha del espectro, no tuvieron reformas comerciales de las características chilenas. Muy por el contrario, los sectores industriales se vieron favorecidos por la protección comercial de dichos gobiernos. Esto nos da a entender que se puede descartar una parte de la tesis inicial que dice relación con una implicancia directa entre tener gobiernos dictatoriales de derecha y una inminente apertura comercial. Por otra parte, falta evidenciar que las aperturas comerciales no requieren de gobiernos autoritarios para su aplicación. Esto último lo entrega Nueva Zelanda.

La reforma comercial de Nueva Zelanda ha sido catalogada como “uno de los episodios más notables de liberalización que ha ofrecido la historia”³⁹. Sin embargo, como todo gran cambio, este debe estar precedido de grandes razones para hacerlo. Por tanto, estamos hablando de que el diagnóstico sobre la solidez de la economía neozelandesa indicaba que se encontraba en un franco deterioro al promediar la década de 1970.

Anexado a Gran Bretaña a mediados del siglo XIX, el comercio exterior de Nueva Zelanda (y por cierto su crecimiento económico) se basó durante décadas en su relación con el país europeo, proveyéndolo de productos agrícolas y ganaderos e importando insumos productivos y petróleo. Con ello, Nueva Zelanda tuvo un crecimiento sobresaliente a principios del siglo XX alcanzando niveles de PIB per cápita cercanos a los de países desarrollados. Con esto, el país oceánico basó su estrategia social-

³⁹ David Henderson citado en Evans op. cit.

económica en ser pionero en reformas sociales que asegurasen niveles de bienestar a la población.

La economía neocelandesa, a mediados de los años '70s y principios de los '80s, por ser una economía con una alta concentración exportadora de productos agrícolas y ganaderos e importadores de productos manufacturados, maquinaria y petróleo, se hacía muy dependiente de los vaivenes económicos externos. *“El basar la producción en commodities y la dependencia en importaciones claves, tales como el petróleo, significó que Nueva Zelanda fuese más vulnerable que la mayoría de los países a los shocks externos y a la fluctuación de los precios internacionales.”*⁴⁰ Con la entrada de Gran Bretaña a la Unión Europea en 1968, el tráfico comercial con dicho país se vio seriamente mermado. A esto deben sumarse las crisis del petróleo a mediados y finales de los '70s, lo que generó, por cierto un serio problema en el crecimiento neocelandés.

Previo a la reforma económica de 1984, Nueva Zelanda era un país con un Estado muy involucrado en una gran cantidad de asuntos económicos. Tenía la facultad de fijar los precios de bienes de consumo, salarios, los precios mínimos de los productos agrícolas, fijación de la tasa de interés, tenía un gran número de empresas estatales, tenía intervenido el sistema financiero y cambiario, así como el sistema de previsión social. Su gasto público, como porcentaje del producto interno bruto era similar al del resto de los países de la OECD, pero su ratio de intervención era mucho mayor⁴¹.

En 1938 el PIB per cápita neozelandés era el 92% del que tenía en ese momento EE.UU., para 1970 era el 70% y a mediados de la década de 1970, era casi la mitad del norteamericano⁴². Evans y otros autores (1996) describen la situación antes de la reforma económica, llevada a cabo en junio de 1984, de esta forma: *“La deuda externa combinada de los sectores público y privado aumentó de 11% del PIB a 95% entre marzo de 1974 y junio de 1984. La deuda pública neta aumentó del 5% del PIB a 32 por ciento durante el mismo período. La inflación anual se mantuvo en dos dígitos para todo el período de*

⁴⁰ Conway (2002)

⁴¹ Evans et. al. (1996), Buckingham (2007), Conway op. cit.

⁴² Evans op. cit.

diciembre de 1973 a marzo 1983 (y fue consecutivamente controlado sólo a través de una amplia congelación de precios y salarios). El déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos subió a 8,7% del PIB en 1984, mientras que el déficit financiero del gobierno ascendió a 6,5 por ciento del PIB en 1983/84. El desempleo se situó en el 4,9% en junio de 1984, 1,7 puntos sobre marzo de 1980 y 0,2 sobre marzo de 1974. Nueva Zelanda perdió su, hasta ese minuto de larga data, triple-A en la calificación del crédito soberano de la deuda externa el 30 de abril de 1983, la primera de varias caídas". Esto generó una crisis política y cambiaria, al declararse una cesación de conversión de dólares neozelandeses en monedas extranjeras.

La reforma neozelandesa (declarada una reforma Hayekiana⁴³ en alusión al economista liberal austriaco Friedrich von Hayek), al igual que la chilena, no fue sólo una reforma comercial, sino que era parte de un paquete de medidas liberalizadoras en búsqueda de la eficiencia de los mercados y salir de las rigideces generadas por medidas arbitrarias del Estado. De hecho, las principales reformas iban en la dirección de la liberalización financiera y de precios internos, apertura comercial y flexibilización del mercado del trabajo.

En lo estrictamente relacionado con la reforma comercial, esta tuvo que ver con la eliminación de restricciones a las importaciones como cuotas de importación y la reducción sistemática de los aranceles desde 1984, lo cual conduce de la protección industrial a la especialización en la extracción de recursos naturales con aumentos de productividad en lo agrícola y forestal.

Esta reforma, encabezada por el Ministro de Finanzas, Roger Douglas, fue aplicada de forma rápida y generalizada. Las razones que explicaban tanto el alcance como la velocidad en la aplicación, según Donald Brash⁴⁴, eran tres; la primera era que los beneficios de las reformas llegaban lo suficientemente rápido y así compensaban las pérdidas de los afectados por la reforma, consiguiéndose así, apoyo en el corto plazo; en segundo término, al ser tan rápido y sorpresivo, los opositores tenían poco tiempo para aglutinarse y conformar una barrera consistente a las reformas ("como darle a un blanco

⁴³ Brash (1996)

⁴⁴ Brash op. cit.

en movimiento”); por último, al ser una reforma generalizada, no podía haber alguien que alegase de un tratamiento negativo en especial, lo cual lo hacía equitativo y se legitimaba.

Cabe recalcar que esta reforma estuvo liderada por un gobierno democrático utilizando los mecanismos legales dispuestos en la Constitución. Esto es relevante en nuestro análisis por cuanto dice relación con la no necesidad de la existencia de un gobierno autoritario-dictatorial para llevar a cabo reformas económicas de gran envergadura y alto impacto social y económico, que involucre reasignación de recursos, lo cual implica la pérdida de bienestar por parte de unos en beneficio de otros.

En esto, el sistema político neocelandés tiene una gran responsabilidad, puesto que, en aquel entonces el partido gobernante tenía también la mayoría parlamentaria. A lo anterior debemos sumarle el hecho de que las restricciones para las reformas constitucionales requeridas para este tipo de políticas no eran en extremo exigentes. Por tanto, al asumir el Partido Laborista el poder, luego de que el gobernante anterior dejase el puesto en forma anticipada producto de la debilidad del apoyo a su gestión, puso en marcha su modelo económico de forma cuasi inmediata. El apoyo a la gestión laborista se refrenda cuando son ratificados en el poder por otro periodo más. En 1990, al asumir el Partido Nacional el poder político neocelandés, implementa una segunda “oleada” de reformas que profundiza las que ya se estaban implementando desde la gestión anterior.

V. Diferencias que hacen la diferencia

Las grandes reformas económicas, en general, tienen que ver con la aplicación o revocación de una serie de políticas estructurales que sustenten las estrategias de desarrollo, hasta ese minuto, impulsadas por un país. Pensar en una reforma como la comercial, como un evento monovariado es conceptual e históricamente erróneo por cuanto las reformas comerciales deben ser apoyadas y su vez apoyar a un “paquete” de medidas, las cuales apunten a objetivos comunes de liberalización.

Debemos entender este tema como un proceso y no como un hecho aislado de implantación de políticas reformadoras. Cuando se liberaliza una economía, esto conlleva una reorganización en la asignación de recursos, donde algunos perderán en beneficio de otros. Los hacedores de política plantean que las ganancias de los primeros serán mayores que las pérdidas de los afectados, pero, aún así, el poder de negociación no necesariamente se alinea con esta “convicción” inicial.

Presuntuoso sería afirmar que, dados los elementos abordados anteriormente, podemos aislar las variables históricas, políticas y económicas que hacen la diferencia entre una y otra realidad presentada. Esto es porque la multiplicidad de factores es infinita y aborda elementos culturales, estructura económica, época de la reforma, habilidades personales de los directamente involucrados y otros. Aún así, a pesar de esto, creemos necesario despejar ciertos elementos relevantes.

a) Dictadura no es razón suficiente para una reforma comercial

“Los posibles imitadores en otros países deberían tener un gran día observando el funcionamiento de este experimento piloto en políticas económicas y sociales radicalizadas de derecha”⁴⁵.

⁴⁵ The Economist, 2 de febrero de 1980. Cita en Foxley (1980)

Actualmente, Chile es considerado el país económicamente más exitoso de Latinoamérica, y una de las razones que suena más fuerte para explicar este éxito, es la acentuada y acelerada apertura comercial que tuvo desde mediados de los 70s. Una reforma comercial tan ortodoxa y acelerada como la chilena no se apreció en ningún otro país latinoamericano, y claramente esto, para bien o para mal, ha marcado y desmarcado a la economía chilena de sus vecinos.

La reforma liberalizadora que marcó a Chile fue llevada a cabo por un gobierno militar de derecha, y es ante este escenario en donde gran cantidad de académicos han afirmado que este fenómeno basa sus implicancias en las características de nuestros gobernantes en aquella época. Es decir, una dictadura de derecha es razón suficiente para explicar la radical política de apertura comercial que vivió Chile a partir del año 1974. Ante esto, la reacción natural es mirar a nuestros vecinos y comparar los ambientes políticos, económicos y sociales que precedieron y acompañaron sus reformas comerciales más importantes. Nos centramos en Argentina y Brasil, de los cuales ya se hizo una revisión de su historia económica reciente, para ahora hacer un análisis comparativo con estos países que, al igual que Chile, tuvieron dictaduras de derecha, y en donde los resultados claramente no fueron los mismos.

La reforma comercial chilena de 1974 era parte de una política sistémica que pretendía "liquidar" las estructuras proteccionistas y el protagonismo de un potente Estado, por una estrategia de desarrollo enfocado en que las fuerzas del mercado ajustasen, mediante el libre movimiento de factores y agentes, el destino económico del país. La política de shock pretendía solucionar la problemática permanente de la inflación, pero además dejar sentado un precedente e insertar las estructuras de un sistema basado en la libertad económica. Eso fue uno de los argumentos esgrimidos para la pasividad industrial en Chile, cosa que no sucedió en el resto de Latinoamérica.

Quizás uno de los casos más contrastantes es el de Brasil. En marzo de 1974, al igual que Chile en 1973 y Argentina en 1976, sufre un golpe de estado en manos de la fuerza militar, y apoyado por el ala civil de la derecha. La premisa es la misma que en los otros casos; "eliminar la amenaza comunista". Así, en un Brasil con dictadura de derecha, aunque intentos fallidos hubieron, la apertura comercial estuvo lejos de ser una política consistente. La razón por la que no prosperaron políticas liberalizadoras es aparentemente clara: una ISI exitosa, en términos de crecimiento del sector industrial.

Con poco menos de un siglo de ISI, el desarrollo del sector industrial fue tal, que logró aumentar su participación en el producto de cerca de un 10% a principio de siglo XX a más de un 50% a finales de siglo. Obviamente, esto tuvo repercusiones en todo ámbito, la estructura y la jerarquía política y económica cambiarían por completo. Nacieron influyentes actores sociales que no aceptaban políticas que pusieran en riesgo el gran crecimiento que tuvo la industria. Así, una dictadura de derecha tan represiva política y socialmente como la chilena, no conllevó una apertura comercial. La historia reciente y los, ahora influyentes, empresarios industriales no permitirían una desprotección de la industria que los llevara a poner en riesgo sus generosos índices de desarrollo ante la amenaza de tener que competir con las importaciones.

Para abordar a Argentina, primero hay que entender la estructura de poder económico que ha imperado por casi un siglo. La inestabilidad política y el desorden institucional, parecen ser la tónica en el país trasandino, y esto es el reflejo del continuo enfrentamiento ideológico del sector agro-exportador y el sector industrial, frente a una constante debilidad del Estado. Ya sea, en época de ISI o en época de apertura comercial, el Estado nunca tuvo la capacidad de desarrollar políticas efectivas, ni siquiera con un poder dictatorial.

El sector agro-exportador tiene un gran peso político-económico desde el siglo XIX, esto debido a que desde entonces han sido la base económica del país. De hecho, a comienzos del siglo XX, Argentina poseía uno de los mayores índices de desarrollo del mundo, todo gracias al gran éxito económico del poderoso sector agro-exportador. Crisis y guerra llevaron a que los clientes de sector agrario, países Europeos principalmente, a no ser todo lo solventes que fueron. Sumado a lo anterior, el deterioro de las principales economías manufactureras del mundo, no podía asegurar una normal provisión de bienes importados. Debido a lo anterior, comenzó a surgir la necesidad de dejar de depender de la exportación de materias primas a través de una diversificación que estaba guiada a promover el desarrollo del sector industrial. Para desarrollar una ISI, la estrategia era aumentar el proteccionismo, política muy discutida y combatida por el sector exportador, que nunca permitió que esta fuese aplicada en toda su integridad. No obstante, los niveles de proteccionismo logrados fueron capaces de desarrollar un sector industrial importante, que llega a participar con un peso significativo en la economía Argentina.

Así, ambos sectores fueron desarrollándose a través de la historia de manera relativamente autónoma y contraponiendo modelos significativamente distintos. Coexistía un sector industrial orientado al mercado interno y muy ligado al Estado, y un latifundista sector agro-exportador orientado al comercio internacional. El Estado tuvo que ir tomando un rol cada vez más interventor, esto con el fin de lidiar con los distintos enfoques en su intento de aplicar las diferentes políticas económicas, ya sea proteccionistas o aperturistas, que nunca lograron desarrollarse y aplicarse en toda su integridad.

En los '70s, época en donde una dictadura de derecha en Chile era capaz de realizar estrictas políticas de apertura comercial, una Argentina con inestables dictaduras de derecha, no era capaz de centrar su atención en otro aspecto que fuese la inflación y la interminable y enorme deuda externa que afectaba al empresariado. A pesar de que se pretendía una constante y gradual baja de los aranceles, el fracaso de la lucha contra la inflación y la deuda externa de los privados, no le permitió al Estado Argentino ser consecuente en sus objetivos, la presión de los grupos económicos de poder decisiva.

Cabe señalar la gran diferencia de las "sociedades militares" entre los países estudiados. Mientras en Chile, los militares parecen conformar una "casta" independiente de la sociedad, no relacionándose de forma directa ni con el poder político ni con el empresariado, en países como Brasil, y especialmente, Argentina, los Militares están muy ligados a la sociedad. Así, mientras en Chile es muy difícil encontrar un militar ligado al gremialismo, en Argentina es común la participación de los Militares en actividades productivas importantes. Esto añade otra arista a la reflexión que nos lleva a explicar, el porqué, en Chile un gobierno Militar llevó a cabo liberalización comercial, en tanto, en Argentina y Brasil los fuertes nexos de los militares gobernantes con el gremialismo, fueron una traba más que no permitió el éxito de las políticas de apertura comercial.

La liberalización comercial Chilena no pasa porque haya sido un país notoriamente menos regulado que nuestros vecinos, las instituciones jugaron un rol muy definitorio en el desarrollo de una industria basada en recursos naturales que se beneficia de la apertura comercial. En los '90s, vemos que Chile ha desarrollado esta nueva "ola empresarial" exitosa en la exportación de recursos naturales como la madera, la fruta, los salmones, o los vinos. Países como Brasil o Argentina, siguen teniendo una estructura económica, aunque sin menospreciar el sector de recursos naturales, muy ligada a los sectores industriales intensivos en capital (metalmecánicos, biotecnología, etc.), lo que en

Chile nunca prosperó. Este aspecto es clave para explicar el porqué, hasta el día de hoy, países como Brasil y Argentina, siguen estando a gran distancia de Chile en lo que se refiere a políticas de apertura comercial.

b) Dictadura tampoco es razón necesaria para una reforma comercial

“Este tipo de liberalismo económico es incompatible con cualquier tipo de liberalismo político. No podrían imponer una economía a este costo social sin recurrir a la dictadura”⁴⁶.

Cuando se habla de reformas de la magnitud de la comercial en Chile, se plantea que estas sólo pueden ser posibles con la fuerza de un gobierno dictatorial el cual pueda impulsar discrecionalmente medidas como esa. Sin embargo, esto no se ha condicho con la realidad histórica, siendo la muestra de aquello lo acontecido en Nueva Zelanda a mediados de los '80s y los latinoamericanos Argentina y Brasil a principios de la década de 1990.

A partir de resultados consistentemente negativos y con cifras socialmente peligrosas como la de inflación (8 años con cifras sobre los dos dígitos llegando a un máximo de 17% anual en 1980⁴⁷) y crecimiento. Si bien estos valores no tenían la “espectacularidad” de las crisis económicas sufridas por los países latinoamericano en la época, si sentaban un precedente sobre un eventual agotamiento del sistema protector en el cual se sustentaba el desarrollo neozelandés. La reforma impulsada por Roger Douglas tenía características muy similares a la chilena, dando cuenta de un proceso liberalizador muy generalizado, involucrando al mercado financiero, del trabajo, el sector público y, por cierto, el comercio internacional.

El convencimiento generalizado de los grupos de poder (políticos, empresarios y trabajadores) sobre la necesidad de un cambio radical en la estrategia y asumir el costo

⁴⁶ The New York Time, 6 de mayo de 1979, declaraciones de E. Frei. Cita en Foxley op. cit.

⁴⁷ Fuente: WDI del Banco Mundial.

de forma equitativa fue la clave para la aceptación inicial, al menos, de un proceso como el que se llevó a cabo en aquel país.

Argentina y Brasil vivieron procesos similares al oceánico, pero con las magnitudes de sus crisis francamente superiores. La inflación llegaba a cifras casi inverosímiles (3079% para Argentina en 1989 y 2973% para Brasil en 1990⁴⁸), lo que auguraba un colapso inminente del sistema financiero y probablemente el productivo de ambos países, con las consiguientes catástrofes sociales que ello conlleva. Habiendo, en ambos casos, logrado pocos años atrás la estabilidad política, concretando la elección de gobiernos democráticos, estos debieron hacer frente a la inestabilidad económica de fines de la década de 1980 agudizada por las rigideces de las estructuras económicas internas.

Con Carlos Menem, Presidente argentino en 1991 y Domingo Cavallo (Ministro de Economía) se promulga en Argentina la Ley de Convertibilidad del Austral, con la cual se iniciaba un proceso reformador que incluía el reconocido “1 a 1”, donde un peso argentino equivaldría, por ley, un dólar americano. Sin embargo esta ley fue acompañada de medidas de liberalización de mercados, incluyendo el internacional, mediante medidas ortodoxas aceptadas ahora por sectores históricamente reticentes a este tipo de reformas. La crisis previa a la convertibilidad había debilitado seriamente la influencia de los empresarios industriales en la toma de decisiones. En general se apunta al concepto del “*Voto cuota*”, donde, producto de un excesivo endeudamiento en dólares y un tipo de cambio nominal fijo, se producía un efecto de intentar asegurar al gobierno que fuese capaz de mantener tal medida⁴⁹.

Brasil pasó por un proceso similar al argentino, debiendo lidiar con la hiperinflación y la escasez de resultados positivos durante la década de los '80s, los cuales dieron pie para un proceso liberalizador tan profundo como el del país vecino. Collor de Mello y su programa “Plan Collor” de 1990 generó una revolución liberal, la cual se vio parcialmente nublada con su brusca caída del poder, pero recuperado con el “Plan Real” del Ministro Cardoso. Nuevamente, la crisis previa generó el debilitamiento severo en la influencia pro-

⁴⁸ Fuente: IFS 2007, Fondo Monetario Internacional.

⁴⁹ Ferrari, Ricci y Spinelli (2007) explican al voto cuota como “temores de los ciudadanos ante una posible salida de la convertibilidad y una eminente crisis económica si Menem no lograba su reelección”.

proteccionismo y cierre de fronteras de los empresarios industriales, pues estos elementos fueron tomados como parte de los causantes de los “males” económicos de la década anterior.

Conclusiones

En la revisión histórica de nuestro país, con énfasis en el siglo XX podemos hacer subdivisiones por periodos en lo relativo a las estrategias de desarrollo empleadas y la intensidad de su implementación.

A finales del siglo XIX y comienzos del XX estábamos inmersos en lo que se denominó el “crecimiento hacia afuera⁵⁰” con énfasis al comercio exterior y la exportación de materias primas, en especial el salitre. Luego, con la recesión de los años '30s y la posterior II Guerra Mundial, se implementa en Chile la Industrialización para la Sustitución de Importaciones (ISI), la cual propiciaba el desarrollo industrial interno mediante la protección de la competencia internacional, lo que daba espacio para el buen desarrollo técnico y social que la hiciese competitiva dinámicamente. Con la llegada de la Unidad Popular al poder en 1970, esta estrategia se profundizó, pero además, a través de la vía chilena al socialismo, se eliminaron los derechos de propiedad como eran conocidos hasta ese minuto y se generó una tensión social que redundó en disputas ideológicas que concluyeron en septiembre de 1973 y el Golpe de Estado de las Fuerzas Armadas en contra del gobierno de Salvador Allende.

Posterior a eso, y con un breve periodo de ajuste, se instaura en Chile un modelo económico neoliberal que implementó una serie de medidas de la ortodoxia teórica monetarista, dentro de las cuales se contaba la eliminación de barreras a la competencia internacional abriendo, nuevamente, las fronteras comerciales al resto del mundo. El modelo, en su forma más pura tuvo su apogeo hasta el año 1983 cuando, producto de la crisis económica del año anterior, se reformó el equipo económico y con ellos el modelo, derivando en uno más flexible y de un carecer mixto, más cercano a lo que tenemos hoy.

La pregunta que nos hicimos decía relación con el cómo pudo realizarse una reforma como la de mediados de los '70s si bien es sabido que los empresarios industriales son una fuerza preponderante en la dinámica política y económica y estos se

⁵⁰ Pinto (1962)

veían afectados por dichas medidas, así como también los trabajadores de tales empresas.

Como se dijo, la respuesta más rápida tenía que ver con que esto se explicaba mediante la mera presencia del Gobierno Militar, dictadura con la cual se alineaba la derecha política del país, lo cual le atribuía su cercanía con un modelo capitalista neoliberal aplicado en Chile. Además, se le atribuía a la presencia militar la posibilidad de hacer este tipo de reformas, sin la cual se hacía imposible llevarlas a cabo.

En el capítulo IV revisamos la experiencia internacional relacionada con dictaduras similares a la chilena y reformas comerciales, donde se descartaron ambas tesis anteriores, puesto que ni la dictadura apoyada por la derecha política fue razón suficiente para la existencia de una reforma en la dirección chilena, ni tampoco fue una condición necesaria, puesto que fueron posibles aperturas comerciales de la magnitud nacional.

Dado lo anterior, fue menester de este documento encontrar las variables que generaban las diferencias históricas, mediante una serie de simplificaciones y supuestos de linealidad histórica, lo cual puede ser, ciertamente, visto como antojadizo, pero necesario para el análisis. Cuando se revisan los elementos rectores en la determinación de reformas de la envergadura de la revisada, pueden aislarse ciertos elementos, que por su influencia o la falta de ella determinan el avance por una u otra senda.

En primer término, aquello que determinó la posibilidad chilena de efectuar estas reformas y no así en Argentina y Brasil, con los que se compartía el tipo de gobierno dictatorial, tiene que ver con una serie de factores diferenciadores.

El éxito de la ISI parece ser gravitante para explicar la influencia que tuvieron tanto empresarios como trabajadores a la hora de negociar las reformas. A diferencia de Chile, Argentina y Brasil lograron en la implementación de esta estrategia sentar bases más sólidas en el desarrollo productivo de sus industrias manufactureras, aumentando, de hecho, el poder e influencia de dicho sector en la determinación de políticas económicas.

Por otra parte, el Gobierno Militar estuvo antecedido de la Unidad Popular, gobierno socialista que llevó al extremo la estrategia ISI, pero además, aumentó el poder del Estado en la toma de decisiones económicas y sociales en contra de un sistema capitalista, mermando el derecho de propiedad. Esto generó una profunda crisis política,

social y económica, decantando en un rechazo generalizado de los sectores empresariales, incluyendo al industrial manufacturero. Este mismo rechazo, sumado al debilitamiento propio de este tipo de medidas en el poder económico de los mismos, allanó el camino de los promotores de la reforma, puesto que se vio en esta la alternativa a la situación anterior. En Argentina y Brasil, si bien el argumento para deponer a los gobiernos de turno fue la misma (erradicar al "cáncer marxista"), la profundidad de las políticas de carácter marxista no tuvieron la magnitud chilena, y por ende, el acercamiento empresarial a los gobiernos militares tuvo menos concesiones a la hora de generar políticas contrarias a las implementadas hasta ese momento y se encontraban en una posición de mayor fortaleza a la hora de negociar políticas.

Un elemento que sólo se encontró en la revisión histórica de Chile, es el objetivo fundacional del Gobierno Militar a la hora de tomar el poder. Mediante este, los promotores de las políticas neoliberales lograron asociar la realización de las reformas a la instauración de un nuevo régimen institucional, el cual desplazaba desde sus raíces al anterior. A través de este argumento, se logró visar por parte de la Junta Militar un conjunto de medidas que se alineaban tanto con los objetivos políticos-institucionales del Gobierno, con los económicos de los economistas a cargo de la reforma. Los gobiernos dictatoriales de Argentina y Brasil, en cambio, tuvieron un carácter restaurador, por lo que su permanencia en el poder era transitoria y no pretendían reformular las bases institucionales del país, sino alcanzar la estabilidad política y social en el marco ya establecido.

Las características propias de los militares, fueron también determinantes en el éxito de las políticas de apertura comercial. En Chile, la "sociedad militar" ha sido históricamente considerada una "casta" independiente de la sociedad. Es difícil encontrar participación directa de los militares en política o en actividades empresariales. En Brasil, y especialmente en Argentina, esto es distinto. La "sociedad militar" de estos países se relaciona y desenvuelve constantemente en cuestiones políticas y gremiales, es fácil encontrar uniformados políticos o importantes empresarios. La independencia social de los militares en Chile, facilitó la realización de políticas ortodoxas, ya estos no se sentían afectados directamente por las estrategias liberalizadoras. En tanto, en Argentina y Brasil, el nexo de la "sociedad militar" con el gremialismo, se constituyó como una traba más en contra de el éxito de las políticas aperturistas.

Habiendo revisado elementos explicativos del por qué en Chile se logra realizar una reforma comercial de esta envergadura y en países con similitudes institucionales no, es tarea revisar aquellas variables que hacen innecesaria la presencia de un gobierno dictatorial para la factibilidad de realizarla.

Como se argumentó en el transcurso del documento, parece ser una condición necesaria el hecho de que, el país en cuestión se encuentre en una situación de crisis o que, por lo menos, exista la sensación de tal. Tanto Chile, como Argentina, Brasil y Nueva Zelanda se encontraban en una situación de debilidad económica a la hora de realizar sus respectivas reformas. Parece obvio sentenciar esto, puesto que si el sistema aplicado, aparentemente, funciona según los parámetros establecidos, no debiesen existir razones para necesitar reemplazarlo.

En segundo término, la validación institucional por parte de la sociedad es fundamental. Nueva Zelanda tiene una tradición política de larga estabilidad, donde sus fundamentos institucionales son aceptados y respetados por toda la sociedad. La mayoría parlamentaria del gobernante de turno parece ser el elemento facilitador en la realización de las políticas económicas, cuestión que socialmente fue ratificada al reelegir en el poder a los impulsores de la política liberalizadora. Argentina y Brasil tuvieron sus reformas económicas a instancias de la vuelta al poder de gobiernos elegidos democráticamente, lo que sumado a las crisis económicas antecesoras, validaban políticamente medidas como estas. En Chile, dicho está, el apoyo generalizado de los grupos empresariales, cuyo fin era asegurar los derechos de propiedad y recuperar parte de lo perdido durante el periodo de la Unidad Popular, parecen ser la validación necesaria para implementar estas políticas.

En definitiva, existen elementos económicos, políticos, institucionales, culturales e históricos que determinan la posibilidad, o no, de realizar reformas económicas de gran impacto en la reasignación de recursos, como la comercial. Sin embargo hemos rechazado la hipótesis teórica que entre estas variables se encuentre la presencia de un gobierno dictatorial apoyado por la derecha política de un país, no siendo esta ni suficiente, ni necesaria para su concreción.

Anexo

— Cuadro 1: Crecimiento anual de la industria y PGB (1908-1970)

Año	Industria %	PGB %
1908-25	3.5	2.6
1940-50	4.4	3.7
1950-60	5.9	3.3
1960-70	5.4	4.4
1940-70	5.2	3.8

Fuente: Meller (2007)

— Cuadro 2: Liberalizaciones arancelarias (1973-1979)

Fecha	Arancel Máximo		Arancel Modal		Arancel Promedio
	%	Participación %	%	Participación %	%
31/12/1973	220	8.0	90	12.4	94.0
01/03/1974	200	8.0	90	12.4	90.0
27/03/1974	160	17.1	70	13.0	80.0
05/06/1974	140	14.4	60	13.0	67.0
16/01/1975	120	8.2	55	13.0	52.0
13/08/1975	90	1.6	40	20.3	44.0
09/02/1976	80	0.5	35	24.0	38.0
07/06/1976	65	0.5	30	21.2	33.0
23/12/1976	65	0.5	20	26.2	27.0
08/01/1977	55	0.5	20	24.7	24.0
02/05/1977	45	0.6	20	25.8	22.4
29/08/1977	35	1.6	20	26.3	19.8
03/12/1977	25	22.9	15	37.0	15.7
... / 06/78	20	21.6	10	51.6	13.9
... / 06/79	10	99.5	10	99.5	10.1
23/03/1983	20	99.5	20	99.5	20.0
22/09/1984	35	99.5	35	99.5	35.0
01/03/1985	30	99.5	30	99.5	30.0
29/06/1985	20	99.5	20	99.5	22.0
05/01/1988	15	99.5	15	99.5	15.0
05/01/1991	11	99.5	11	99.5	11.0

Fuente: FFrench-Davis (1980); Hachette (1999)

— Cuadro 3: Evolución del Tipo de Cambio en Chile (1970-1988)

Año	Índice de tipo de cambio real
1970	39.6
1971	36.9
1972	34.0
1973	51.2
1974	77.6
1975	101.1
1976	91.0
1977	81.7
1978	98.7
1979	99.6
1980	87.7
1981	75.4
1982	87.8
1983	106.3
1984	109.8
1985	139.4
1986	149.4
1987	149.7
1988	156.4

Fuente: Hernández y Walker (1993)

— Cuadro 4: Participación sectorial en el GDP Brasil (1910-1980).

Año	Agricultura %	Industria %	Servicios %
1910	35.8	14	50.2
1920	31.9	17.1	50.9
1930	30.6	16.5	52.9
1940	25.0	20.8	54.2
1950	24.3	24.1	51.6
1960	17.8	32.2	50.0
1970	11.5	35.8	52.6
1980	10.1	40.9	48.9

Fuente: Abreu, Bevilaqua, y Pinho (1997)

— Cuadro 5: Deuda Externa: Chile (1970-1990)

Año	Deuda externa (de mediano y largo plazo; en millones de dólares)	Variación Porcentual
1970	2.767	
1971	2.746	-0.8%
1972	3.002	9.3%
1973	3.261	8.6%
1974	4.026	23.5%
1975	4.267	6.0%
1976	4.274	0.2%
1977	4.51	5.5%
1978	5.923	31.3%
1979	7.507	26.7%
1980	9.413	25.4%
1981	12.553	33.4%
1982	13.815	10.1%
1983	14.832	7.4%
1984	16.967	14.4%
1985	17.65	4.0%
1986	17.814	0.9%
1987	17.191	-3.5%
1988	15.452	-10.1%
1989	13.279	-14.1%
1990	14.043	5.8%

Fuente: Hernández y Walker (1993)

— Cuadro 6: Evolución de Tasas de Desocupación (1966-2000).

Año	Tasa de Desocupación País (i)	Tasa de Desocupación Gran Santiago (ii)
1966	6.8	5.3
1967	5.5	6.1
1968	5.0	6.0
1969	4.1	6.2
1970	3.5	7.1
1971	3.3	5.5
1972	3.3	3.7
1973	(*)	(**)4.6
1974	(*)	9.7
1975	14.9	16.2
1976	12.7	16.8
1977	11.8	13.2
1978	14.2	14.0
1979	13.6	13.6
1980	10.4	11.8
1981	11.3	11.1
1982	(***)19.6	22.1
1983	14.6	22.2
1984	13.9	19.2
1985	12.0	16.3
1986	10.4	13.5
1987	9.6	12.3
1988	8.0	10.9
1989	7.1	9.1
1990	7.4	9.6
1991	7.1	7.4
1992	6.2	6.0
1993	6.4	6.3
1994	7.8	6.8
1995	6.6	6.6
1996	5.4	6.2
1997	5.3	6.6
1998	7.2	9.0
1999	8.9	13.8
2000	8.3	14.0

(i) Encuesta de desempleo, INE

(ii) Encuesta de Ocupación, Desocupación y Percepción de Ingresos Y Gastos del Gran Santiago, Universidad de Chile

(*) No se realiza encuesta

(**) No se realiza encuesta periodo Septiembre 1973

(***) Periodo octubre-noviembre 1982

Fuente: Banco Central, INE, Universidad de Chile

— Cuadro 7: Evolución Quiebras de Empresas (1973-1982).

Año	Números de Quiebras de Empresas		
	(a)	(b)	
1973		25	
1974		28	
1975		82	
1976		132	
1977		228	
1978		321	
1979		368	
1980	I	68	427
	II	113	
	III	125	
	IV	109	
1981	I	84	431
	II	112	
	III	101	
	IV	134	
1982	I	125	483
	II	238	

(a) Estimación Meller (2006)
(b) Estimación Délano y Traslaviña (1989)

Fuente: Meller (2007) y Délano y Traslaviña (1989)

Bibliografía

- ABREU, M., BEVILAQUA, A. y PINHO, D., Import Substitution and Growth in Brazil, 1980s-1970s, Department of Economics, Catholic University of Rio de Janeiro, Brazil. 1997.
- AGOSÍN, M. y FFRENCH-DAVIS, R., Liberalización comercial y desarrollo en América Latina, Nueva sociedad N° 133, pp. 54-71, septiembre – octubre, 1994.
- AHUMADA, J., En vez de la miseria. Editorial del Pacífico, 1965.
- BOENINGER, E., Democracia en Chile: Lecciones para la gobernabilidad. Editorial Andrés Bello, 1997.
- BECKER, G., What Latin America Owes to the "Chicago Boys". Hoover Digest, N° 4, 1997.
- BONELLI, R., DA MOTTA VEIGA, P. y FERNANDES DE BRITO, A., As políticas industrial e de comércio exterior no brasil: rumos e indefinições. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brazil. 1997.
- BOUZAS, S., Apertura comercial e integración en el cono sur, Nueva Sociedad N° 125 mayo - junio, 1993.
- BRASH, D., New Zealand's remarkable reforms. Fifth Annual Hayek Memorial Lecture, Institute of Economic Affairs, London, 1996. <http://www.rbnz.govt.nz/speeches/0031201.html>
- BUCKINGHAM, L., Del proteccionismo a la desregulación en Chile y Nueva Zelanda (Primera parte): Reformas neoliberales en el sector público. Ciencias Sociales Online, Vol. IV, N° 3. Universidad de Viña del Mar-Chile. 2007.
- CAMPERO, G., Los gremios empresariales en el periodo 1973-1983: comportamiento sociopolítico y orientaciones ideológicas. Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, 1984.
- CAMPERO, G. y VALENZUELA, J., El movimiento sindical en el régimen militar chileno 1973-1981. Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, 1984.
- CONWAY, P., The New Zealand experiment: 1984 – 1999. New Zealand Council of Trade Unions. 2002.
- DA SILVA, R., A política econômica externa do governo Collor: Liberalização comercial e financeira. Universidad Paulista, 2007.
- DE LA CUADRA, S., Sustitución de Importaciones y promoción de exportaciones en un país pequeños y una industria con poder monopólico en el mercado doméstico. Cuadernos de Economía, Vol. 10, N° 30, Universidad Católica de Chile. 1973.

- DELANO, M. y TRASLAVIÑA, H., La herencia de los "Chicago Boys". Las Ediciones del Ornitorrinco, 1989.
- EDWARDS, S. y COX EDWARDS, A., Monetarism and liberalization: The Chilean Experiment. The University of Chicago Press. 1991.
- EVANS, L., *et. al.*, Economic Reform in New Zealand 1984-95: The Pursuit of efficiency. Journal of Economic Literature, Vol XXXIV, pp. 1856-1902, 1996.
- FERRARI, M., RICCI, L. y SPINELLI, M. E., Memorias de la Argentina Contemporánea 1946-2002, EUDEM, 2007.
- FFRENCH-DAVIS, R., Liberalización de las importaciones: la experiencia chilena en 1973 -79. Colección Estudios CIEPLAN, N° 4, noviembre, 1980.
- -----, Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad, reformas y políticas económicas desde 1973. J.C. Sáez Editor, 2008.
- FONTAINE, J. A., Transición económica y política en Chile: 1970-1990. Estudios Públicos, N° 50, Centro de Estudios Públicos. 1993.
- FOXLEY, A., hacia una economía de libre mercado: Chile 1974-1979. Colección Estudios CIEPLAN, N° 4, noviembre, 1980.
- FRITSCH, W. y FRANCO, G., Política Comercial no Brasil: Passado e Presente, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 1991.
- FURTADO, C., La economía latinoamericana: Formación histórica y problemas contemporáneos, Siglo Veintiuno Editores, 24a. edición, 1993.
- GERCHUNOFF, P. y LLACH, L., El ciclo de la ilusión y el desencanto: un siglo de políticas económicas argentinas, Compañía Editora Espasa Calpe Argentina/Ariel, 1998.
- GHERSI, E., El mito del neoliberalismo, Estudios Públicos, N° 95. Centro de Estudios Públicos. 2003.
- GODIO, J., The "Argentine Anomaly": From Wealth trough Collapse to Neo-Developmentalism, Iternarionale Politik und Gesellschaft, Friedrich Ebert Stiftung, 2004.
- GUTTMANN, S. y RICHARDS, A., Trade openness: an australian perspective. Economic Group, Reserve Bank of Australia, 2004.
- HACHETTE, D., La reforma comercial, en LARRAÍN, F. y VERGARA, R. (ed.), La transformación económica de Chile. Centro de Estudios Públicos, 1999.
- HARBERGER, A., La crisis cambiaria en Chile de 1982. Cuadernos de Economía, N° 63, Universidad Católica de Chile. 1984.
- HERNÁNDEZ, L. y WALKER, E., Estructura de financiamiento corporativo en Chile (1978-1990). Evidencia a partir de datos contables. Estudios Públicos, N° 51, Centro de Estudios Públicos. 1993.

- HEYMANN, D., Políticas de reforma y comportamiento macroeconómico: La Argentina de los noventa. Proyecto “Crecimiento, empleo y equidad: América Latina en los años noventa”, CEPAL. 2000.
- JADRESIC, E., Evolución del empleo y desempleo en Chile, 1970-85. Series anuales y trimestrales. Colección Estudios CIEPLAN N° 20, diciembre, 1986.
- JULIO, H., La Formación de un militar en el siglo XX. Sociología militar aplicada. Editorial Biblioteca Americana, 2006.
- KATZ, J., Cambios estructurales y productividad en la industria latinoamericana, 1970-1996, Revista de la CEPAL N° 71, pp. 65 a 84, 2000.
- KATZ, J. y KOSACOFF, B., El proceso de industrialización en la Argentina. Evolución, retroceso y perspectiva, Buenos Aires, CEPAL. 1989.
- KOSACOFF, B., El proceso de industrialización en la Argentina en el período 1976/1983, Buenos Aires, CEPAL, 1984.
- LARRAIN, F. y VERGARA, R. (ed.), Chile hacia el 2000: Ideas para el desarrollo. Centro de Estudios Públicos, 1999.
- LARROULET, C. (ed.), Las tareas de hoy: Políticas sociales y económicas para una sociedad libre. Fundación Libertad y Desarrollo, Editorial Zig-Zag, 1994.
- LÓPEZ, A., Empresarios, Instituciones y Desarrollo Económico: El Caso Argentino, Buenos Aires, CEPAL. 2006.
- MARDONES, R., Doctrina de Seguridad Nacional: Impacto y recomposición de la relación cívico – militar. Universidad Academia de Humanismo Cristiano, 2005.
- MELLER, P., Un siglo de economía política chilena (1890-1990). Editorial Andrés Bello, 2007, 3a edición.
- MOULIAN, T. y VERGARA, P., Estado, ideología y políticas económicas en Chile: 1973-1978. Colección Estudios CIEPLAN, N° 3, junio, 1980.
- NICITA, A. y OLARREAGA, M., Trade, Production and Protection 1976-2004, World Bank Economic Review 21(1), 2006.
- NINA, A., La doctrina de seguridad nacional y la integración latinoamericana, Nueva sociedad N° 27, pp. 33-50, noviembre – diciembre 1979.
- OMINAMI, C., Desindustrialización y reestructuración industrial en América Latina. Colección Estudios CIEPLAN, N° 23, marzo, 1988.
- PINTO, A., Chile, un caso de desarrollo frustrado. Editorial Universitaria, 1962.
- -----, Chile, una economía difícil. Fondo de Cultura Económica, 1964.
- PRADO, C., História Econômica do Brasil. Editora Brasilense/Editora Pallotti, 1994.
- PREBISCH, R., The economic development of Latin America and its principal problems. Naciones Unidas, reimpresso en Economic Bulletin for Latin America, VOL. VII, N°1, 1962.

- RAMOS, J., Neoconservative Economics in the Southern cone of Latin America, 1973-1983. The Johns Hopkins University Press. 1986.
- RUSSEL, S., The open economy and competitive markets. Reserve Bank Bulletin, Vol. 48, N°4, New Zealand. 1985.
- SANZ, I., Las tendencias a largo plazo de la economía argentina: 1875-2000. Universidad de Zaragoza, Departamento de Estructura, Historia Económica y Economía Pública, Zaragoza, España. 2002.
- Varios Autores, El Ladrillo. Centro de Estudios Públicos.1992.
- Varios Autores, La política de las políticas públicas: Progreso económico y social en América Latina, Informe 2006. Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.
- VERGARA, P., Auge y caída del neoliberalismo en Chile. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ediciones Ainavillo, 1985.
- -----, Apertura externa y desarrollo industrial en Chile: 1973 - 78. Colección Estudios CIEPLAN, N° 4, noviembre, 1980.
- -----, Las transformaciones de las funciones económicas del estado en Chile bajo el régimen militar. . Colección Estudios CIEPLAN, N° 5, julio, 1981.
- VIGUERA, A., La política de la apertura comercial en la Argentina, 1987-1996. Departamento de Sociología, Universidad Nacional de La Plata, Argentina. 1998.
- ZAHLER, R., Políticas recientes de liberalización, estabilización en los países del cono sur: El caso chileno 1974-1982, en RODRIGUEZ GROSSI (ed.), Perspectivas económicas para la democracia: balance y lecciones para la experiencia chilena. Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, 1984.
- Declaración de Principios del Gobierno de Chile, 11 de marzo de 1974.
- The Global Competitiveness Report 2008–2009, World Economic Forum, 2008.
- The Global Enabling Trade Report 2008 -2009, World Economic Forum, 2008.