

Acibopri  
1502.

"HACIA UNA ECONOMIA DE LIBRE MERCADO:  
CHILE 1974-1979"

Alejandro Foxley

Primer borrador  
Sujeto a revisión  
Abril-1980

HACIA UNA ECONOMIA DE LIBRE MERCADO: CHILE 1974-1979\*

Alejandro Foxley

\*Este trabajo forma parte de un proyecto de investigación sobre Políticas de Estabilización que se realiza conjuntamente con CEDES y CEDRAP. Se agradece a SAREC, a la Fundación Ford, a la Fundación Ebert y a CLACSO por ayudar a su financiamiento. El trabajo se ha beneficiado de valiosos estudios que sobre diversos aspectos de la economía chilena en el período han realizado algunos colegas de CIEPLAN. Entre éstos, los de René Cortázar, Ricardo French-Davis, Jorge Marshall, Patricio Meller y Pilar Vergara, cuyas referencias se dan en las secciones respectivas. Además se agradece la valiosa asistencia de investigación de Jorge Marshall R.

## I N D I C E

	Págs.
INTRODUCCION	1
I. EXITOS Y FRACASOS DE UNA POLITICA ECONOMICA	3
II. NATURALEZA DE LAS POLITICAS ECONOMICAS EN CHILE, 1974-1979	11
III. CAMBIOS EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA ECONOMIA	15
1. Cambio en los agentes económicos: el Estado y la privatización de la economía	15
2. Mecanismos de transferencia de recursos a los nuevos agentes económicos	22
3. De una economía cerrada a la economía abierta	32
IV. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE LA ECONOMIA	43
1. Alteraciones en la estructura productiva	43
2. Los cambios distributivos	46
V. CONCLUSIONES	54
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	58

## INTRODUCCION

La política económica del régimen militar chileno atrae el interés y suscita una controversia más allá de sus fronteras. La prensa internacional dedica largos artículos a analizar el que se ha dado en llamar "experimento de Chicago". ¿Por qué este interés, desmesurado si se considera la escasa gravitación de la economía chilena en la economía mundial?

Las razones son varias. Algunos ven en este "experimento chileno" un test de la aplicación consistente y sostenida del enfoque monetarista a los problemas de inestabilidad económica e inflación crónica que afectan a gran parte de las economías occidentales en los últimos diez años. Para otros se trata de las "reformas más importantes en el mundo subdesarrollado en la historia reciente", con lo que implícitamente se atribuye al "modelo chileno" validez como esquema de reemplazo al tipo de políticas económicas que han estado siendo aplicadas por muchos países en desarrollo durante la postguerra 1/.

Un tercer factor que despierta interés es que, dado el contexto de autoritarismo político en que se aplican y su alto costo social, las políticas económicas al estilo chileno reciente plantean el tema de la inter-relación entre liberalismo económico y libertad política en el contexto de las economías en desarrollo. Una tesis, favorable a la fórmula autoritaria, señala la necesidad de construir la "libertad económica" como pre-requisito para el logro de una efectiva libertad política 2/. La tesis contraria apunta a la contradicción fundamental que se genera, en una economía en desarrollo, entre el

---

1/ A. Harberger, en The Wall Street Journal, octubre 5 de 1979.

2/ J. Cauas y A. Saieh (1979).

"Chile es un caso de estudio en manejo económico eficiente", El País, 14 enero 1980, cita atribuida a funcionario del Departamento de Estado.

"Las reformas más importantes efectuadas en el mundo subdesarrollado en la historia reciente", Wall Street Journal, 5 octubre 1979, declaraciones de A. Harberger.

"Cuando Washington termine con sus sermones políticos al gobierno de Pinochet, tal vez como retribución por la restauración de relaciones amistosas, Chile debería prestarnos su equipo económico. Economistas que pueden simultáneamente reducir la inflación, los aranceles y el desempleo serían bienvenidos en Washington", Wall Street Journal, 18 enero 1980, editorial.

"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", The Economist, 2 febrero 1980.

"Somos tan monetaristas que hemos llegado al punto en que el Banco Central ya casi no controla la oferta de dinero. Esta se controla sola", The Economist, 2 febrero 1980, declaraciones del Vicepresidente del Banco Central de Chile.

"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", The New York Times, 6 mayo 1979, declaraciones de E. Frei.

"Los Chicago Boys están muy satisfechos. Sus críticos afirman que la situación se desarrolla de peor en peor. Unos y otros tienen sin duda razón. Porque el contraste difícilmente podría ser mayor entre la buena tendencia de los indicadores y la ausencia de "rebalse" sobre la población de esta feliz coyuntura", Le Monde, 7 abril 1979.

liberalismo neoclásico y la real democratización de la sociedad <sup>1/</sup>.

La relevancia del monetarismo, la búsqueda de nuevos modelos de desarrollo y la tentación del autoritarismo como forma política de los procesos de estabilización económica son temas que constituyen buena parte de la agenda de discusión en la economía política contemporánea. El estudio de las políticas económicas del gobierno militar chileno provee un caso de estudio especialmente apropiado para iluminar la discusión de algunos de estos temas.

Las preguntas más obvias que surgen respecto del caso chileno son las siguientes: ¿constituye este experimento económico un éxito o un fracaso? ¿Cuál es la naturaleza de las políticas aplicadas: se trata meramente de políticas de estabilización económica de corto plazo o de políticas destinadas a alterar el patrón de desarrollo en el largo plazo? ¿Cuál es el efecto de estas políticas sobre la estructura productiva y sobre los patrones distributivos y de propiedad de los activos? Abordaremos algunos de estos temas en las secciones siguientes de este trabajo.

En la primera sección, se analizan los principales resultados macroeconómicos, relacionándose éstos con varios objetivos posibles de la política. En la segunda sección se discute la naturaleza de las políticas emprendidas, planteándose la inter-relación entre objetivos de corto plazo y los de transformación estructural en el largo plazo. La sección tercera describe los principales cambios en el funcionamiento de la economía chilena en este período. Esto se agrupan en los cambios en los agentes económicos (Estado, sector empresarial privado, trabajadores) y los procesos de transferencia de recursos

---

<sup>1/</sup> R. Prebisch (1978). "Por mejor que se sigan con inteligente virtuosismo los principios neoclásicos, no podrían alcanzarse simultáneamente los grandes objetivos de eficacia económica, eficiencia social y vigencia de derechos humanos fundamentales".

hacia los nuevos agentes que las políticas económicas hacen posible; y en los cambios al <sup>pasar</sup> la economía chilena desde una economía cerrada a una economía abierta. Una cuarta sección trata de las / <sup>modificaciones</sup> estructurales que se generan como consecuencia de las alteraciones en el modo de funcionamiento de la economía. En esta sección se estudian las modificaciones en la estructura productiva y en los patrones distributivos. Finalmente, la quinta sección es de conclusiones.

#### I. ÉXITOS Y FRACASOS DE UNA POLÍTICA ECONÓMICA

Como en su oportunidad ocurrió con el caso brasileño, la política económica de Chile en el período 1974-1979 ha sido objeto de profunda controversia. Los resultados económicos del período son interpretados como un rotundo éxito por algunos y como fuertemente negativos por otros. Como veremos a continuación, dos "historias" enteramente diferentes pueden ser contadas según los indicadores escogidos para hacer la evaluación.

En el cuadro 1 presentamos la información que sirve usualmente de base para argumentar el éxito de la política. Los indicadores macroeconómicos escogidos muestran lo siguiente: (1) una reducción de la tasa de inflación desde un 600% en 1973 a un 39% en 1979; (2) el logro de tasas relativamente altas de crecimiento del PGB a partir de 1977 y por dos años consecutivos, luego de la fuerte recesión que acompañó a la política de shock, emprendida en 1975; (3) una significativa disminución del déficit fiscal, hasta prácticamente desaparecer hacia 1978; (4) un dinámico crecimiento de las exportaciones no tradicionales,

Cuadro 1. INDICADORES MACROECONOMICOS DE EXITO

Año	P' G B	Precios al consumidor	Déficit fiscal	Exportaciones no tradicionales	Saldo de capitales autónomos	Saldo de Balanza de Pagos	Reservas brutas
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1970	3,5	34,9	2,9	225,9	531,3	226,1	1.006
1974	4,2	375,9	8,0	273,2	275,0	- 54,4	0,5
1975	-16,6	340,7	2,9	401,9	323,6	-297,5	463
1976	5,0	174,3	2,0	510,3	252,4	490,8	880
1977	8,6	63,5	1,5	588,5	444,0	- 7,0	871
1978	6,0	30,3	0,8	644,9	1.384,1	539,8	1.397
1979		38,9			1.475,2	819,3	

(1) ODEPLAN, Cuentas Nacionales de Chile. Tasas anuales de variación. Las cifras de 1977 y 1978 corresponden a estimaciones provisionales para el gasto del PGB.

(2) INE, Indice de Precios al Consumidor. Tasas anuales de variación.

(3) Ministerio de Hacienda, Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública, enero 1979 y ODEPLAN, Cuentas Nacionales de Chile. Porcentajes sobre PGB.

(4) Banco Central de Chile, en French-Davis (1979). Cifras en millones de dólares de 1977.

(5) Ibid.

(6) Ibid.

(7) Ibid.

las que en 1978 eran equivalentes a más del doble de su nivel en 1974; (5) después de dificultades iniciales para equilibrar la balanza de pagos, ésta muestra un superávit creciente a partir de 1978, fruto de la acumulación de reservas; (6) éstas aumentan su nivel gracias al acelerado ritmo a que fluyen los capitales externos, los que alcanzan a más de mil trescientos millones de dólares netos en 1978 y 1979.

Este conjunto de resultados son exitosos según los criterios de performance usualmente manejados por organismos internacionales de crédito, en particular el FMI. Y se ajustan a lo que la banca privada internacional considera como indicadores de saneamiento de la economía, como lo ilustra un reciente estudio proveniente de la banca privada norteamericana que trata con poca usual transparencia este tema 1/.

Una historia diferente puede contarse a partir de otros indicadores, como los que aparecen en el cuadro 2. Algunos de estos son a menudo utilizados para argumentar que la política ha estado lejos de ser exitosa.

Una versión simple del argumento crítico podría resumirse de la siguiente manera: (1) la economía chilena ha crecido en el período 1974-1979 a una tasa promedio que se encuentra significativamente bajo la tasa histórica reciente (como se observa en el cuadro 2, en términos per cápita ésta no ha alcanzado a 1% anual); (2) este crecimiento ha sido aún menor para los sectores productores de bienes, apoyándose el modesto crecimiento que se observa a nivel agregado principalmente en la expansión de los servicios; (3) el potencial de crecimiento futuro se encuentra limitado por las bajas tasas de inversión

---

1/ I. Friedman (1979).

Cuadro 2. RESULTADOS EN PERSPECTIVA

	1960-1970	1970-1979	1974-1979
(1) Gasto del PGB	4,5	2,6	2,5
(2) Producción de bienes	4,5	1,6	1,9
(3) Producción de servicios	4,4	3,1	3,7
(4) Gasto del PGB por habitante	2,3	0,7	0,8
(5) Tasa de inversión	15,3	11,7	11,2
(6) Ocupación total	2,1	0,7	0,4
(7) Tasa de desocupación	6,5	9,8	13,4

(1) ODEPLAN, op. cit. y estimaciones. Informe Géminis N°21 para 1979. Tasas anuales de Variación.

(2) Ibid. La producción de bienes incluye agricultura, pesca, minería, industria y construcción.

(3) ibid. La producción de servicios incluye electricidad, gas y agua, transporte, comercio y otros servicios.

(4) Ibid.

(5) Ibid y Taller de Coyuntura, Comentarios sobre la situación económica, Departamento de Economía, Universidad de Chile, Primer semestre de 1979. Inversión en capital fijo sobre PGB.

(6) Meller, Cortázar y Marshall. (1979) y Ministerio de Hacienda, op. cit. Tasas anuales de variación.

(7) Ibid.

que escasamente han subido del 11%; (4) el nivel de ocupación se ha estancado en el período, lo que ha estado acompañado de una alta desocupación.

Las cifras anteriores representan promedios para el período. No reflejan cabalmente las tendencias anuales de los indicadores, particularmente en los últimos años. Los promedios, para un período que se caracterizó por una fuerte recesión que duró hasta mediados de 1976, esconden una tendencia a la recuperación a partir de 1977 que, para algunos indicadores como el PGB, es bastante significativa.

Una imagen más precisa de las tendencias puede encontrarse en el cuadro 3, el que complementa los indicadores positivos y negativos observados en los cuadros 1 y 2. Allí se observa que la tendencia a la recuperación del producto, aunque relativamente rápida en el último trienio, lleva recién a alcanzar en 1978 el nivel per cápita que tenía en 1970 y sólo en 1979 se superaría el nivel del PGB por habitante de 1974 <sup>1/</sup>. La tasa de inversión se recupera muy lentamente a partir de 1977, como puede observarse en la cuarta columna del cuadro 3, lo que introduce una nota de cautela respecto a las posibilidades de mantención del ritmo de crecimiento del PGB observado en los últimos tres años.

Por otra parte el excedente en Balanza de Pagos observado en el cuadro 1, ha estado acompañado de una marcada tendencia deficitaria en la cuenta corriente (y también en balanza comercial), el que se ha cubierto con recursos financieros externos. El coeficiente de servicio de la deuda se ha elevado a

<sup>1/</sup> Debe hacerse notar que las Cuentas Nacionales sólo han sido publicadas hasta 1976. Existen estimaciones para algunos indicadores globales por parte de ODEPLAN, que cubren los años 1977 y 1978, y que han sido modificadas por ODEPLAN repetidamente. Deben considerarse como cifras provisionales. La estimación de la tasa de crecimiento en 1979 fué realizada por GEMINES, una firma privada. No es una estimación oficial.

Cuadro 3. OTROS INDICADORES MACROECONÓMICOS Y SOCIALES

	Gasto del PGB por h.	Saldo en cuenta corriente	Serv. deuda sobre export.	Tasa de inversión	Ocupación total	Ocupados en pobl. de 12 años y más	Tasa de desocupa- ción	Salarios reales	Sueldos y Sa- laros en l. geogr.
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1970	100,0	-159,9	33,5	15,0	100,0	42,9	6,1	100,0	44,3
1974	102,4	-254,3	18,6	13,0	104,6	40,4	9,2	67,5	34,6
1975	89,3	-532,3	40,0	10,7	99,0	37,4	13,4	65,7	34,7
1976	91,4	143,5	44,2	9,8	94,9	35,0	16,3	70,3	34,7
1977	97,5	-531,0	40,2	10,6	99,3	35,8	14,0	88,3	-
1978	101,7	-617,1	46,1	11,3	102,7	36,2	13,9	100,8	-
1979	-	-686,2	-	-	-	-	-	-	-

	Consumo por h.	Consumo del		Pensión media	Const. vivien- das por h.	Matrículas en pobl. de 10-20 años	Matrículas en 1er. grado en pobl. corresp.	Camas hos- pital por h.	Atenciones SNS por h.
	(10)	20% más pobre	20% más rico	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)
1970	100,0	7,6	44,5	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1974	102,7	-	-	57,3	85,3	113,1	106,3	94,4	89,3
1975	91,2	-	-	55,5	49,8	-	99,4	91,7	84,5
1976	87,3	-	-	62,4	38,4	-	94,3	88,9	90,3
1977	-	-	-	74,2	42,0	116,3	96,2	86,1	91,3
1978	-	5,2	51,0	-	44,2	115,2	-	83,3	94,2
1979	-	-	-	-	-	-	-	-	-

(1) ODEPLAN, op. cit. Ver nota (1) del cuadro 1. (2) Banco Central de Chile, en French-Davis (1979). Cifras en millones de dólares de 1977. (3) Banco Central de Chile. (4) ODEPLAN, op. cit. y Taller de Coyuntura, op. cit. (5) Meller, Cortázar y Marshall (1979). (6) *ibid.* (7) *ibid.* (8) Taller de Coyuntura, op. cit. (9) ODEPLAN, op. cit. (10) *ibid.* (11) INE, Encuesta a Presupuestos Familiares, 1969 y 1978. (12) Superintendencia de Seguridad Social. (13) ODEPLAN, op. cit. y estimaciones para 1977 y 1978 a partir de Taller de Coyuntura, op. cit. (14) INE, Compendio Estadístico. (15) Schiefelbein y Grossi, Análisis de la Matrícula Escolar en Chile, CIDE, 1978. (16) INE, Compendio Estadístico. (17) *ibid.*

un 40% de las exportaciones en 1978.

Uno de los aspectos más salientes de la experiencia económica chilena en los últimos seis años es el simultáneo deterioro observado en el empleo, los salarios, el consumo per cápita, la distribución del consumo por tramos de ingreso y en otros indicadores sociales que miden el acceso de la población a la vivienda, la educación y la salud. Las cifras respectivas se encuentran en el cuadro 3.

Las tendencias a la recuperación en estos indicadores son poco significativas. La tasa de desempleo a nivel nacional se mantiene sobre el 13%. Los salarios aparecen recién recuperando en 1978 el nivel de 1970. Sin embargo las cifras del cuadro 3 probablemente sobreestiman los salarios reales en alrededor de un 20%. En efecto, un estudio que se desarrolla actualmente en CIEPLAN, muestra que el Índice de Precios al Consumidor, usado como deflactor de los sueldos y salarios, está subestimando la tendencia de los precios al consumidor en aproximadamente ese porcentaje. De acuerdo a nuestras estimaciones los salarios reales en 1978 se encontrarían todavía un 18% bajo el nivel de 1970.

En síntesis, los resultados económicos del período 1974-1979 dan signos mezclados: reducción de la tasa de inflación, tendencia a la recuperación en el PGB, saneamiento fiscal, acumulación de reservas y expansión en las exportaciones no tradicionales se cuentan entre los signos positivos. Baja tasa de inversión, significativo déficit en la balanza comercial, creciente endeudamiento externo, alto desempleo, caída de salarios y deterioro en la distribución del consumo y en los servicios sociales básicos entre los factores negativos.

¿Es este un resultado exitoso? Obviamente la información entregada hasta ahora es relativamente agregada. Considerando esa limitación a un nivel superficial, se entiende por qué la política se considera exitosa en los círculos financieros privados internacionales: los indicadores positivos coinciden con aquellos que estos círculos consideran como signos de "sound management" de la economía y como creadores de "confianza" en la política por parte de la "comunidad financiera internacional" <sup>1/</sup>. Al mismo tiempo los resultados en la generación de empleos, en la redistribución del ingreso y en la inversión aparecen negativos. Si éstos fueran objetivos prioritarios de la política, el balance final no arrojaría un saldo positivo.

El punto anterior es elemental: la evaluación de cualquier política económica depende de los objetivos que se desean lograr. En un cierto nivel estos objetivos son puramente económicos, como ya se ha señalado más arriba. En otro nivel ellos están necesariamente relacionados con la problemática más

---

<sup>1/</sup> I. Friedman (1979).

amplia del tipo de desarrollo que se persiga como objetivo nacional y del rol que se asigna en él a los distintos grupos sociales. Se trata en este plano de la orientación central de la política en cuanto a quiénes se beneficiarán de sus frutos y al sistema político dentro del cual ésta se desarrolla.

Es escaso lo que podemos decir respecto de estos puntos con los indicadores macroeconómicos hasta ahora discutidos. Para avanzar en su clarificación es necesario examinar la naturaleza de las políticas que se han emprendido y su impacto sobre el modo de funcionamiento de la economía chilena.

## II. NATURALEZA DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS EN CHILE, 1974-1979

Las políticas económicas que se evalúan en este trabajo constituyen un intento de aplicación radical de los enfoques de estabilización de corte monetarista que, bajo condiciones políticas muy distintas y con escaso éxito, se habían puesto en práctica en varios países a fines de la década del 50 y comienzos del 60 <sup>1/</sup>.

Tal como en esas experiencias, el primer y principal énfasis de las políticas se sitúa en el logro de un rápido equilibrio en la balanza de pagos y de una reducción en la inflación. De acuerdo al enfoque monetarista el logro de estos objetivos supone atacar dos problemas fundamentales: el excesivo crecimiento de los medios de pago y la reducción del déficit fiscal. Estos son los factores responsables de las presiones inflacionarias; y, en la presencia de erradas políticas cambiarias, del crecimiento excesivamente rápido de las

<sup>1/</sup> A. Foxley (1979b).

importaciones y el relativo estancamiento de las exportaciones.

Junto a esas medidas centrales, la política ortodoxa elimina gradualmente los subsidios y los controles cambiarios, libera los precios incluyendo la tasa de interés pero excluyendo los salarios, reajusta gradualmente el tipo de cambio, busca eliminar las restricciones al flujo de capitales externos, introduce severas normas de autofinanciamiento a las empresas públicas y reduce fuertemente los salarios reales.

Este conjunto de medidas están orientadas a obtener los equilibrios en los varios mercados desajustados por el proceso inflacionario. Constituye típicamente un "paquete" de medidas de corto plazo, que persigue un manejo técnicamente adecuado y eficiente del instrumental económico. Este proceso de ajuste sería básicamente neutro en su impacto sobre los varios grupos sociales. Al menos ésta fue siempre la doctrina con que se justificó la aplicación de las políticas de estabilización monetaristas.

Pero las políticas aplicadas en Chile a partir de 1973 fueron ero y m... Como hemos argumentado en otro trabajo, estas políticas han tenido un fuerte componente de cambio estructural <sup>1/</sup>. El diagnóstico de la inflación, aunque enfatizando sus orígenes monetarios, se amplía para englobar en él un supuesto mal funcionamiento generalizado de la economía. Factores claves en ese proceso serían el crecimiento excesivo del Estado y las empresas públicas, la ineficiente asignación de la inversión por la ausencia de un mercado de capitales privados, y la alta protección a las actividades productivas internas, con la consiguiente mala asignación de recursos.

<sup>1/</sup> A. Foxley (1979b).

Por esto el programa ortodoxo de 1973 en Chile se propone realizar drásticas "reformas de estructura" 1/. Entre los numerosos cambios proyectados se destacan la reducción del tamaño del Estado, la creación de un mercado privado de capitales y la apertura de la economía al exterior.

La realización del conjunto de reformas estructurales adquiere una prioridad tan alta como el programa de estabilización económica. A menudo entra en conflicto con él 2/. Pero los objetivos de largo plazo predominan, aunque de hecho ello signifique prolongar el período de alta inflación o aumentar severamente el desempleo. Es por esto que parece justificado definir el carácter de la política económica chilena, a diferencia del monetarismo de los años 70, como una nueva forma de estructuralismo cuyo contenido, por lo tanto, tanto en cuanto objetivos como en el instrumental usado, difiere fundamentalmente del estructuralismo latinoamericano asociado al pensamiento de Prebisch y la C.E.L. Se trata de una ortodoxia monetarista globalizada que, llevada a sus últimas consecuencias, propone nada menos que una transformación revolucionaria de la estructura económica 3/. En cuanto a su alcance, ella no es menos ambiciosa que los más radicales intentos revolucionarios que, desde la izquierda intentaron llevarse a cabo en Chile durante el gobierno de

---

1/ No deja de ser paradójico que quienes criticaron sarcásticamente el enfoque estructuralista en su oportunidad, hayan terminado centrando su política económica en la realización de cambios estructurales.

2/ Algunos ejemplos se dan en A. Forray (1979a).

3/ La prensa, que inicialmente presentaba el programa económico como un programa básicamente antiinflacionario, comienza ya en 1977 a reconocer el revolucionario carácter de las políticas. Ver, por ejemplo, el Editorial "Cambios revolucionarios en estructura económica", El Mercurio, 11 de enero de 1977.

Atiende 1/.

Este fenómeno, por lo demás, no es exclusivo de Chile. Las políticas ortodoxas de los actuales gobiernos de Argentina y Uruguay tienen un carácter similar, a pesar de la mayor radicalidad de la experiencia chilena 2/. No es coincidencia que en los tres países estas "políticas ortodoxo-estructuralistas" sean aplicadas por gobiernos autoritarios.

La inducción de cambios en la estructura económica, como los intentados en el Cono Sur, supone alteraciones en el modo de funcionamiento de la economía. En el caso de la política económica chilena reciente, el funcionamiento de la economía sufrió drásticas alteraciones al menos en dos planos: en el papel asignado a los agentes económicos, particularmente al Estado y al sector privado; y en el paso de una economía cerrada a una economía abierta.

Estos cambios en el funcionamiento de la economía son los que en definitiva alteran la estructura haciendo surgir una "nueva economía" en un proceso lento pero acumulativo. La "nueva economía" se diferencia de la anterior en su estructura productiva, en la distribución del patrimonio y los ingresos y en la forma de inserción en la economía internacional.

En la sección que sigue estudiaremos las alteraciones en el modo de funcionamiento para pasar posteriormente a analizar la nueva estructura productiva, patrimonial y de ingresos que emerge a partir de esos cambios.

1/ Como es obvio, la dirección de las modificaciones estructurales impulsadas y los concomitantes cambios en la estructura de poder y la distribución del ingreso son esencialmente divergentes. Se encuentran de hecho en las antípodas desde el punto de vista de esas variables. Pero aún así, gradualmente el equipo económico del gobierno autoritario ha ido develando un proyecto de transformación estructural crecientemente radical cuyo paralelismo, de signo inverso con la "transición al socialismo" del gobierno de la Unidad Popular no deja de llamar la atención.

2/ C. Díaz-Alejandro (1979).

### III. CAMBIOS EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA ECONOMIA

Para claridad de la presentación dividiremos el tema en tres aspectos diferentes aunque relacionados: 1) Cambio en el rol de los agentes económicos; 2) Mecanismos de transferencia de recursos hacia los nuevos agentes; 3) Proceso de apertura de la economía.

#### 1. Cambio en los agentes económicos: el Estado y la privatización de la economía

Uno de los elementos esenciales de la nueva política económica consistió en un drástico cambio en el papel asignado a los agentes económicos en Chile. El Estado disminuyendo en importancia. Esto se logró a través de la reducción del gasto público, y de una menor presencia del Estado en la regulación y fomento de actividades económicas privadas, así como en su papel como productor directo.

La reducción de los programas de gasto público tenía inicialmente una justificación debido a la necesidad de eliminar el déficit fiscal como foco inflacionario. Sin embargo la política de restricción fiscal se aplicó más allá del punto en que el exceso de demanda era el factor principal de inflación. Ya a comienzos de 1974 se manifiestan signos de recesión y exceso de capacidad, sin embargo la restricción de gastos públicos se sigue aplicando durante todo el período. Como se observa en el Cuadro 4, el gasto fiscal como proporción del PGB baja de 26% en 1974 a un 18,6% en 1977 <sup>1/</sup>.

Por otra parte, la menor regulación gubernamental de los mercados era consecuente con la política de liberalización y significó la eliminación casi total

<sup>1/</sup> No hay cifras disponibles de PGB en términos nominales para años posteriores a 1977.

**Cuadro 4. GASTO Y DEFICIT FISCAL**  
(porcentaje sobre el PGB)

Año	Gasto total excluida deuda pública	Déficit fiscal
1970	22,7	2,9
1971	27,1	9,3
1972	29,1	12,2
1973	40,8	27,7
1974	25,8	8,9
1975	19,4	2,9
1976	17,6	2,0
1977	18,6	1,5
1978	19,7	0,8

Fuentes: Ministerio de Hacienda, *op. cit.*, y ODEPLAN, *op. cit.*. Las cifras de 1978 contienen una estimación nuestra del PGB nominal. En 1972 y 1973 se incluyen aportes a las empresas públicas a través del sistema monetario.

de controles de precios. La excepción fueron los salarios y el tipo de cambio que siguieron controlados.

En su papel como productor, el Estado inició una política de devolución o venta de las empresas públicas que significó que de las 507 empresas en manos del Estado en 1973, hacia 1970 sólo se mantenían 70 en poder del Estado, 21 en 1979 y en el curso de 1980 no serían más de 15, como puede verse en el Cuadro 5.

El Estado disminuye también su actividad de fomento que había sido una característica saliente de su acción desde la creación de la Corporación de Fomento. Esta labor de fomento se había ampliado considerablemente durante los gobiernos Frei y Allende, como puede verse en las cifras de empleo público por funciones que aparecen en el Cuadro 6. El objetivo de esta ampliación había sido el reforzar el apoyo del Estado a los pequeños productores en el sector agrícola, minero e industrial y a los campesinos a través del proceso de Reforma Agraria.

Otro campo en el que el Estado se retira para dejar paso al sector privado es el de la intermediación financiera. En el Cuadro 7 se observa que el Estado que captaba cerca del 50% de los recursos financieros antes del proceso de privatización iniciado en 1973, disminuye sus captaciones hasta un 28,7% del total en 1978. Las captaciones del sector privado aumentan de un 11% en 1970 a un 63,3% en 1978.

Finalmente, el Estado también disminuye drásticamente su papel como regulador de las relaciones con agentes económicos externos. Con excepción de la determinación de algunos criterios globales que ponen un techo al endeudamiento de los bancos en el exterior, se liberaliza el trato a la inversión extranjera

**Cuadro 5. EMPRESAS PUBLICAS**  
(número de empresas)

	1970	1973	1977	Objetivo 1980
Con participación en propiedad				
- Empresas	46	229	45	15
- Bancos	-	19	4	-
Empresas intervenidas	-	259	4	-
Empresas en liquidación	-	-	17	-
<b>TOTAL</b>	<b>46</b>	<b>507</b>	<b>70</b>	<b>15</b>

Fuentes: CORFO, Gerencia de Normalización y El Mercurio, 27 de febrero de 1980. Las cifras corresponden a propiedades de CORFO.

**Cuadro 6. EMPLEO EN SECTOR PÚBLICO**  
(miles de personas y tasas anuales de variación)

	Servicios Administrativos	Fomento	Servicios Sociales	Empresas Públicas	Total
1964	32,3	28,5	94,5	49,6	209,9
1970	46,1	44,3	133,8	55,8	280,0
1974	52,8	69,5	178,3	59,5	360,2
1978	46,2	34,4	176,9	35,9	293,3
Variación 1964-70	6,1	7,6	6,0	2,0	-4,9
Variación 1970-74	3,5	11,9	7,4	1,6	6,5
Variación 1974-78	- 3,3	-16,1	- 0,2	-11,9	- 5,0

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Cuadro 7. APOYO FINANCIERO EN INSTITUCIONES PUBLICAS Y PRIVADAS  
(porcentaje sobre el total)

	1969	1970	1974	1975	1976	1977	1978
<u>Sector Público</u>	<u>46,7</u>	<u>49,3</u>	<u>30,0</u>	<u>29,7</u>	<u>33,6</u>	<u>31,4</u>	<u>26,7</u>
CAR Banco Central	6,2	7,7	5,3	5,1	11,9	8,0	6,5
COFVI	3,3	3,2	0,8	0,9	0,6	0,6	0,5
PDT	--	--	6,0	10,0	3,2	9,1	10,1
Bonos Reconstrucción	--	--	1,3	0,7	0,6	0,4	0,2
Ahorro Banco Estado	37,2	38,4	16,6	13,0	12,3	13,3	11,0
<u>Sector Mixto (Sinap)</u>	<u>40,5</u>	<u>39,5</u>	<u>62,5</u>	<u>36,2</u>	<u>36,1</u>	<u>17,8</u>	<u>7,6</u>
<u>Sector Privado</u>	<u>12,8</u>	<u>11,1</u>	<u>7,5</u>	<u>14,1</u>	<u>40,3</u>	<u>50,9</u>	<u>63,6</u>
Ahorro Bancos Comerciales	11,5	9,8	1,6	9,0	26,2	40,2	50,7
Ahorro Bancos Fomento	1,3	1,3	0,1	2,3	0,7	1,0	4,0
Ahorro Financieras	--	--	5,8	2,8	3,4	8,9	8,6
<u>TOTAL</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>

Fuente: Banco Central, Boletín Mensual (varios números).

dándosele un tratamiento igual al inversionista nacional y eliminando todo tipo de restricciones a la remesa de utilidades al exterior 1/. Por otra parte, al retirarse el país del Pacto Andino, se elimina una área donde la participación estatal era imprescindible para planificar y armonizar las políticas respecto del resto de los países del Área.

Esta retirada del Estado va acompañada de una política de fuerte disminución del empleo público, como puede verse en el Cuadro 6. Este cae casi en un 20% entre 1974 y 1978. De esta forma se revierte la tendencia expansiva de los períodos 1964-1970 con un aumento de 4,9% al año, y 1970-1974 en que el empleo público creció a un 6,5% al año 2/. Las reducciones del empleo son más fuertes en las instituciones de fomento (19% de reducción por año) y en las empresas públicas (reducción de 10,5% al año), lo que refleja claramente las prioridades de la nueva política.

Las esferas que dejó el Estado fueron cubiertas por el sector privado nacional o extranjero. Particular importancia ha tenido el nuevo sector financiero, como puede deducirse del Cuadro 7; y la banca privada extranjera, como veremos más adelante.

El sector sindical y de trabajadores organizados que habían tenido una participación creciente en las dos administraciones anteriores constituyen ahora un sector periférico y marginal. Por cinco años se suprime la negociación colectiva, se desconocen la mayor parte de las organizaciones sindicales excepto

---

1/ J.E. Herrera y J. Morales (1979).

2/ Respecto de 1973 la caída en el empleo público es de 25% y representa una disminución de 100 mil personas.

aquellas con respaldo oficial; se desconocen también sus derechos de organización, elección de dirigentes y huelga. Sólo en 1979 se implementa un Plan Laboral que reglamenta las condiciones de subordinación del sector laboral frente al empresarial, la sindicalización y negociación colectiva al nivel de la empresa. Esta política es acompañada de caídas en los salarios reales.

## 2. Mecanismos de transferencia de recursos a los nuevos agentes económicos

El cambio en el papel de los agentes económicos que recién hemos descrito (menor participación estatal, privatización de las actividades económicas, modificaciones en la legislación laboral), fué inicialmente planteado sólo como un requisito de eficiencia del modelo. Se trataba de una política supuestamente neutra en sus efectos distributivos.

Sin embargo, ello no fué así en la práctica. Los procesos de ajuste de la economía hacia las condiciones deseadas, implicaron una masiva transferencia de recursos hacia los nuevos agentes económicos en los que descansa el modelo, en particular hacia algunos segmentos de la clase empresarial.

Esta transferencia de recursos se hizo posible por la forma específica que toman los procesos de privatización de liberalización de los mercados y de reducción de la inflación.

Así, por ejemplo, el proceso de privatización de empresas estatales se dió en condiciones extremadamente ventajosas para los nuevos propietarios. En el Cuadro 8 hemos estimado el subsidio implícito a quiénes compraron estos activos. Este es del orden del 30% del valor del patrimonio y del 40 a 50% del valor a que se vendieron las empresas, bajo varios supuestos alternativos de actualiza-

Cuadro 8. SUBSIDIO EN LA VENTA DE EMPRESAS ESTATALES \*  
(millones de dólares de 1978)

Tasa de descuento		Valor de venta	Valor del patrimonio en 1978	Subsidio	Subsidio sobre patrimonio
1974-78	1979-83				
10	10	496,1	731,8	235,7	32,2
25	15	533,0	731,8	198,8	27,2

Fuente: Dahse (1979) y CORFO, Gerencia de Normalización.

\* Las cifras corresponden a una muestra de 41 empresas y bancos que representan alrededor del 60 % del monto vendido. El valor de venta actualizado a 1978 supone plazos de 4 años para las empresas y 8 trimestres para los bancos con tasas de interés de 10% y 0% respectivamente.

ción de los activos a valor presente 1/.

Este resultado se debe a que el precio de venta estuvo influido por la urgencia del Estado en vender, y por hacerlo en un momento de fuerte recesión y alta tasa de interés: la rentabilidad de corto plazo de las empresas bajó y sólo pudieron comprarlas quienes disponían de abundante liquidez o acceso al crédito externo cuyo costo era más bajo.

Algo similar ocurrió en el sector agrícola, en el que la política fue de devolución de una fracción de las tierras expropiadas durante la Reforma Agraria a sus antiguos propietarios. Otra parte fue parcelada y entregada a los campesinos como se ilustra en el Cuadro 9. En Abril de 1979 un 30% de la tierra expropiada había sido devuelta a sus antiguos propietarios y un 35% había sido asignada en parcelas individuales a los beneficiarios de la Reforma Agraria. Sin embargo, ya en junio de 1978 casi un 40% de estas tierras había sido vendida o arrendada por los campesinos a terceras personas, como consecuencia del alto costo del crédito y del escaso apoyo del Estado a los campesinos bajo la forma de asistencia técnica u otras 2/.

Como se observa, la privatización tanto en el sector industrial como agrícola implica que se traspasan activos, generalmente subvaluados, ya sea a los antiguos propietarios en el caso agrícola o a sectores empresariales que disponían de la liquidez suficiente para adquirir dichos activos, en el caso industrial

---

1/ El cálculo se hizo basado en cifras de F. Dahse (1979), para una muestra de 45 empresas, según se explica en la nota del Cuadro 8.

2/ Aunque no se dispone de información, es probable que el precio de venta de estas tierras haya estado significativamente bajo el de mercado, debido a las condiciones de apremio de los vendedores.

Cuadro 9. SITUACION DE LA REFORMA AGRARIA EN ABRIL 1979

Situación	Hectáreas	Porcentaje
(1) Restitución a antiguos propietarios	2.965.640	29,8
(2) Superficie asignada <u>1/</u>	3.521.141	35,3
(3) Transferencias de CORA <u>2/</u>	1.639.772	16,5
(4) En poder de ODENA	1.839.315	18,4
(5) Total expropiado	9.965.868	100,0

Fuente: Presentación del Gobierno de Chile a la Conferencia sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, 1979 en Taller de Coyuntura, Comentarios sobre la Situación Económica, primer semestre de 1979.

1/ Del total de la superficie asignada a los beneficiarios de la reforma agraria, a junio de 1978 casi un 40% había sido vendido o arrendado para su explotación a terceras personas.

2/ Incluye remate de predios y transferencias a otras instituciones públicas (como CONAF) o privadas.

y de los bancos.

La tendencia anterior es reforzada y amplificada por la forma que toma el proceso de liberalización de mercados. Así por ejemplo, la liberalización del mercado crediticio externo fué sólo parcial y de hecho accedieron a él sólo las empresas grandes y los bancos y financieras mejor establecidas. Zahler ha calculado la utilidad financiera para las empresas que tuvieron acceso a dicho crédito en el período 1976-1979 las que fueron del orden de los 800 millones de dólares según puede verse en el Cuadro 10 que hemos reproducido del trabajo de Zahler 1/. Estas utilidades surgen por la enorme diferencial de tasas de interés en dólares entre la tasa externa (entre 6 y 11%) y la tasa interna (entre 11% y 12%) 2/.

Por otra parte, el proceso de liberalización de mercados no siguió reglas uniformes en lo que se refiere al precio de los bienes y al de los salarios. Al liberarse bruscamente los primeros y controlarse los segundos se produce un fuerte desajuste en los precios relativos que perdura hasta el último año en que se dispone de información, según se aprecia en el Cuadro 11. En él hemos calculado la relación de las remuneraciones con los precios al por mayor y con los precios de exportación. También hemos calculado la relación entre salarios y precios industriales. Se observa sistemáticamente una fuerte caída del precio relativo del trabajo con respecto a los precios al por mayor y al tipo de cambio ajustado por el índice de precios externos. La caída llega a ser entre 50 y 60% en

1/ R. Zahler (1979).

2/ Este es un mecanismo de captación de recursos financieros por los bancos, entidades financieras y grandes empresas que sigue plenamente vigente después de seis años de política económica.

**Cuadro 10. UTILIDADES FINANCIERAS DE EMPRESAS PRIVADAS CON  
ACCESO AL CREDITO EXTERNO  
(millones de dólares)**

	Tasa de interés anual			Utilidad financiera		
	Libor	Chile	Diferencia*	Artículo 14	Capitales autónomos	Stock deuda externa
1976	6,12	118,53	106,3	121	170	0
1977	6,42	58,38	45,5	169	207	327
1978	9,35	51,10	32,4	251	326	313
1979 (1e. c. m.)	11,21	42,10	19,7	<u>113</u>	<u>133</u>	<u>155</u>
TOTAL				654	836	1.505

Fuente: Zahler, R. (1979).

\* Diferencia entre la tasa de interés en Chile y el doble de la tasa libor.

**Cuadro 11. PRECIOS Y REMUNERACIONES**  
(Indices 1970 = 100)

	Remuneraciones $\div$ Precios por mayor (1)	Remuneraciones $\div$ Precios exportación (2)	Remuneraciones indust. Precios indust. (3)
1970	100,0	100,0	100,0
1974	49,7	50,3	57,5
1975	40,0	5,3	46,7
1976	40,5	45,3	53,5
1977	52,2	60,7	67,2
1978	57,9	57,9	73,1

Fuentes: (1) INE, Índice de Sueldos y Salarios (ISS) e IPM, productos nacionales; (2) INE, ISS, Tipo de Cambio y French-Davis, Índice de Precios Externos y Valor Real del Comercio Internacional de Chile, Notas Técnicas N°15, CIEPLAN, 1970; (3) INE, ISS, Sector Industrial e IPM Industrial.

1976 y es todavía de un 30-40% en 1978.

Esta reacción de precios es extremadamente beneficiosa para las empresas productivas, en particular para las empresas exportadoras. Ella les permitió sin duda absorber buena parte de los mayores costos asociados a la aguda recesión de 1975-76 y hasta el presente les provee de un colchón de ajuste para encarar la mayor competencia externa que resulta de la apertura comercial de la economía.

El efecto de cambio en los precios relativos de los bienes respecto de los salarios se refuerza si se considera además la reducción en las contribuciones patronales a la seguridad social, la que ocurre por modificación en las disposiciones legales pertinentes en el período. El efecto acumulado de ambos factores sobre el costo de la mano de obra puede observarse en la columna 2 del Cuadro 12. Por otra parte, la productividad física del trabajo estaba aumentando como también se observa en el Cuadro 12.

Los menores costos, considerados conjuntamente con los aumentos en la productividad, hacen que la incidencia de los costos laborales baje para el productor industrial de un 15.8% del valor bruto de producción en 1970 a un 9,4% en 1978, como puede verse en la última columna del Cuadro 12.

El otro proceso de importancia para entender los mecanismos a través de los cuales se produce la transferencia de recursos hacia los nuevos grupos o agentes económicos, es el de control de la inflación emprendido a partir de 1973. Este se caracterizó por su enfoque estrictamente monetarista de economía cerrada. Procuró estabilizar la economía a través del uso parcial de los instrumentos disponibles, centrándose en la reducción de salarios, del déficit fiscal y de la cantidad de dinero.

**Cuadro 12. PRODUCTIVIDAD Y COSTO DE LA MANO DE OBRA EN  
EL SECTOR INDUSTRIAL**

Año	Remuneración (1)	Costo de mano de obra (2)	Productividad física (3)	Costo de mano de obra sobre VBP (4)
1970	100,0	100,0	100,0	15,0
1974	57,5	59,9	95,5	9,9
1975	46,7	47,6	80,7	9,3
1976	53,5	54,5	97,8	8,8
1977	67,2	67,6	107,8	9,9
1978	73,1	70,5	118,4	9,4

Fuentes: (1) INE, ISS, Sector Industrial e IPM Industrial; (2) Col. (1) más cotización patronal a la seguridad social. Se tomó la tasa de cotización efectiva de 1974 calculada por ODEPLAN, Cuentas Nacionales de Chile y se hizo variar para los años restantes según las tasas del Servicio Seguro Social; (3) Sociedad de Fomento Fabril, Índice de Producción y Ocupación Industrial; (4) para 1970 ODEPLAN, op. cit., para los años restantes se calcula utilizando las col. (2) y (3).

El enfoque fue efectivo en producir a corto plazo una fuerte caída en la demanda y en reducir el ingreso asalariado. Al ignorar los factores de expectativas y de costos, en un proceso inflacionario agudo que pasaba drásticamente de una situación de inflación reprimida a otra de inflación abierta, los precios adquirieron autonomía frente a las condiciones de demanda <sup>1/</sup>. La inflación se prolongó largamente más allá de lo esperado. La economía entró en una prolongada fase de recesión con alta inflación, que se caracterizó por un desequilibrio generalizado en los mercados.

Estos desequilibrios se expresan a través de fuertes movimientos de los precios relativos.

Se benefician de éstos quienes tengan acceso a recursos líquidos que les permitan reaccionar con rapidez ante estas fluctuaciones; y, obviamente también quienes tengan mejor acceso a la información económica, sea que se trate de la previsión correcta de tendencias o de la anticipación de medidas gubernamentales que afecten esos precios relativos.

Estos factores favorables al comportamiento especulativo, fueron plenamente aprovechados por grupos empresariales que representaban a las empresas grandes ; al sector financiero. La prolongación del desequilibrio de mercados y alta inflación por más de cinco años, dió el tiempo suficiente como para que a través de este mecanismo los grupos mencionados captaran para sí las ganancias especulativas que se ofrecían en los varios mercados.

Recapitulando, el funcionamiento de la economía chilena se altera profundamente a partir de 1973 no sólo porque varía sustancialmente el papel asign-

---

<sup>1/</sup> J. Ramos (1977).

a los actores económicos sino además porque los procesos dinámicos de ajuste de la economía hacen posible la transferencia de recursos hacia grupos productivo-financieros que de esa forma pasan a tomar una posición dominante en el aparato productivo, como se ilustrará más adelante.

### 3. De una economía cerrada a la economía abierta

A fines de 1973, el arancel promedio en la economía chilena era de 94%. En junio de 1979 ese arancel se había reducido a 10% y cubría todos los items importados excepto los automóviles. El proceso de desgravación arancelaria que se completó en poco más de cinco años fue acompañado de una liberalización general del sector externo: eliminación de restricciones no arancelarias a las importaciones, reducción de las limitaciones a la inversión extranjera, a los créditos externos y a la compra y venta de divisas. Por otro lado la política cambiaria procuró mantener un tipo de cambio favorable a las exportaciones. Estas se incentivaron además a través de la excención del impuesto al valor agregado y de los gravámenes aduaneros.

El avance en estas áreas de la política económica se llevó a cabo respetivamente en el período 1974-1978. Al cabo de seis años la economía chilena había avanzado sustancialmente hacia convertirse en una economía abierta casi sin restricciones al comercio internacional.

Aunque existen dos completos estudios sobre el tema en los cuales se basa parte de lo que sigue, reseñaremos brevemente en esta sección los principales cambios ocurridos a raíz del proceso de apertura 1/.

---

1/ R. Ffrench-Davis (1979), P. Vergara (1980).

Cuadro 13. - IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES  
(millones de dólares de 1977)

	1970	1974	1978
<u>Importaciones</u>			
Bienes de consumo alimenticio	107,4	85,5	115,7
Bienes de consumo no alimenticio	191,6	236,8	410,7
Bienes de capital.	550,2	336,3	566,6
Bienes intermedios	1.055,2	1.769,7	1.533,8
Bienes intermedios sin petróleo, trigo y maíz	907,4	1.099,6	940,3
TOTAL	<u>1.904,4</u>	<u>2.428,3</u>	<u>2.626,8</u>
<u>Exportaciones</u>			
Tradicional	1.897,0	2.257,1	1.233,6
Semi-tradicionales	93,2	174,5	226,7
No tradicionales	225,9	273,2	644,9
TOTAL	<u>2.216,1</u>	<u>2.704,8</u>	<u>2.105,2</u>

Fuente: French-Davis (1979).

Uno de los objetivos de la liberación de importaciones era el de incentivar el desarrollo del sector exportador. Los menores aranceles reducirían el costo de los insumos importados y el aumento en el volumen de importaciones formaría un tipo de cambio de equilibrio más alto y por tanto más favorable al crecimiento de las exportaciones.

La política de fomento exportador se apoyaba en los bajos salarios prevalentes en el período como se observó en el Cuadro 3 y en exenciones tributarias para las exportaciones. Se veía favorecida también por la amplia capacidad ociosa existente como consecuencia del programa anti-inflacionario.

El crecimiento de las exportaciones en el período fue sin duda significativo, aunque las cifras globales lo subestiman por encontrarse fuertemente influidas por el menor precio del cobre a partir de 1975. Normalizando el precio del cobre, puede concluirse que las exportaciones como porcentaje del PGB suben de 15% en 1970 a 18% en 1977 1/. El éxito mayor se obtuvo sin embargo, en el crecimiento de las exportaciones no tradicionales, como se observa en el Cuadro 13. Estas más que se duplicaron en el período 1974-1978. Por otra parte las exportaciones se diversifican. Las exportaciones industriales muestran un comportamiento dinámico. Si se excluye el cobre para evitar el efecto de la excesiva fluctuación de precio, las exportaciones industriales pasan de ser un 59% del total de las exportaciones excluyendo cobre en 1974, a un 65% en 1978 2/.

En lo que respecta a las importaciones, la liberalización de éstas logra mediante la rebaja de aranceles resultó en marcados cambios en su composición

1/ R. Ffrench-Davis (1979).

2/ Se trata sólo de las exportaciones de bienes.

más que en su ritmo de crecimiento, como se aprecia en el Cuadro 13. La expansión fué significativa en las importaciones de bienes de consumo no alimenticio cuyo crecimiento fue de 74% entre 1974 y 1978. Esta expansión se concentra en el período 1976-1978 que es aquel en el cual el costo de las importaciones cae más fuertemente debido a reducciones simultáneas en el arancel y en el tipo de cambio real 1/. En ese subperíodo las importaciones de bienes de consumo no alimenticio crecen en 260%. Las importaciones de bienes de capital disminuyen en la recesión y recién recuperan en 1978 los niveles de 1970. Algo similar ocurre con las importaciones intermedias si se excluye el petróleo, trigo y maíz.

¿Qué impacto ha tenido la apertura de la economía sobre el aparato productivo, en particular sobre el sector industrial? El sector industrial sufrió a partir de 1974 el impacto casi simultáneo de la recesión y la reducción de aranceles, lo que afectó sus niveles de producción según puede observarse en el Cuadro 14 2/.

No es fácil separar los dos efectos. En el Cuadro 14 hemos agrupado la información elaborada por P. Vergara en el trabajo antes citado, de acuerdo a un criterio grueso que permite distinguir entre sectores según la forma cómo parecen habérselo afectado por la apertura y por la recesión respectivamente. En el Grupo A se encuentran los sectores en los que cae la demanda interna. Esta se mide indirectamente a través de la disponibilidad interna de bienes 3/. En estos sectores disminuye la producción pero suben las importaciones, produciéndose una

1/ R. French-Davis (1979).

2/ La reducción de aranceles comenzó a ser un factor importante sólo a partir de 1976, si se observan las cifras de costo de las importaciones.

3/ La disponibilidad interna de bienes se obtiene como la oferta total menos las exportaciones. Ver P. Vergara (1979).

**Cuadro 14. APERTURA EXTERNA Y DEMANDA INTERNA: EFECTOS SOBRE EL SECTOR INDUSTRIAL**  
(tasas de variación anual 1969/70 - 1978)

	(1) Producción	(2) Importaciones	(3) Exportaciones	(4) Disponib. Interna	(5) Sustituc Importac
<b>(1) Afectados por apertura y caída de demanda interna</b>	<b>-2,5</b>	<b>4,7</b>	<b>22,6</b>	<b>-1,8</b>	<b>-11,2</b>
- Textiles, vestuario y calzado (321, 322, 323 y 324)	-1,6	6,1	46,0	-1,2	-3,4
- Insumos industriales (351, 354, 361 y 382)	-5,9	4,8	24,2	-3,3	-22,2
- Otros (342 y 385)	-2,2	2,8	-7,4	-0,6	-9,1
<b>(2) Afectado por apertura</b>	<b>-1,1</b>	<b>8,7</b>	<b>23,3</b>	<b>2,0</b>	<b>-17,7</b>
- Equipos electrónicos (3832)	-1,1	14,0	-15,4	6,7	-27,2
- Material de transporte (384)	-1,2	6,9	46,5	2,2	-1,4
<b>(3) Afectados por caída de demanda interna</b>	<b>1,6</b>	<b>-7,0</b>	<b>5,8</b>	<b>-3,0</b>	<b>8,0</b>
- Intermedios para construcción (369, 371 y 381)	-1,5	-6,0	12,9	-2,9	6,7
- Caucho y plásticos (355 y 356)	-1,9	-16,4	-8,7	-3,6	13,2
<b>(4) Orientados a exportación</b>	<b>2,9</b>	<b>-9,2</b>	<b>11,4</b>	<b>-0,7</b>	<b>6,1</b>
- Madera (331)	4,4	-29,9	15,4	2,9	11,4
- Papel (341)	0,6	2,4	10,0	-8,5	-2,0
<b>(5) Otros (311, 312, 313, 314, 352, 362, 3833 y 390)</b>	<b>2,1</b>	<b>4,8</b>	<b>17,1</b>	<b>1,7</b>	<b>-1,4</b>
<b>(6) Total</b>	<b>0,2</b>	<b>1,6</b>	<b>15,3</b>	<b>-0,6</b>	<b>-1,4</b>

Fuente: Vergara (1980). La disponibilidad interna se calcula como diferencia entre producción más importaciones y exportaciones. La col. (5) indica la variación en el coeficiente de importaciones sobre oferta total.

marcada desustitución de importaciones. Se trata por lo tanto de sectores que se han visto afectados simultáneamente por la caída en la demanda y por la liberalización de importaciones. Este grupo incluye a los textiles, vestuario y calzado, así como algunos insumos industriales.

En el Grupo B se han clasificado las actividades en las que a pesar de aumentar la demanda interna, cae la producción. Al mismo tiempo suben significativamente las importaciones, vale decir hay desustitución de importaciones. Estos son sectores típicamente afectados por la apertura externa, puesto que no sólo el aumento de demanda es abastecido por bienes importados, sino que éstas incluso sustituyen producción interna, para los niveles de demanda iniciales. No de otra manera se explica que la producción interna disminuya en términos absolutos a pesar del incremento en la demanda. En esta agrupación se encuentran la industria electrónica y la de material de transporte.

El Grupo C está constituido por actividades muy dependientes de la demanda interna. Se trata principalmente de bienes no transables, insumos para la construcción, caucho y plásticos. Estos sectores están afectados por la recesión más que por la apertura, lo que se comprueba al observar que ante caídas en la demanda interna, se reducen tanto las importaciones como la producción cayendo más las primeras.

El grupo D representa los sectores de la madera y papel que enfrentaron exitosamente la apertura incrementando fuertemente las exportaciones. En el grupo E, cuyo principal componente es "Alimentos, bebidas y tabaco", se encuentran sectores para los que crece simultáneamente la demanda interna y externa, la producción y las importaciones.

En el Cuadro 15 se observa el comportamiento del empleo industrial por ramas. Las cifras disponibles permiten circunscribir el análisis al período en que se producen los mayores cambios en el grado de apertura, vale decir entre 1976 y 1978.

Los sectores más afectados en el empleo son textiles, vestuario, calzado; productos metálicos, maquinaria y equipos. Estas son actividades en las que probablemente se refuerza el impacto negativo de la recesión y la apertura según veíamos anteriormente. Otros sectores igualmente afectados son los minerales no metálicos y metálicos básicos, los que típicamente dependen principalmente de la demanda interna, en particular de la inversión, la que hasta 1979 aún se encontraba a un bajo nivel.

Es interesante notar que para todos los sectores industriales, excepto madera, se produce un deterioro adicional en el empleo después del ciclo recesivo, esto es a partir de 1976. Este es el período en que la reducción de aranceles tiene su máximo impacto, lo que indicaría que las caídas en el empleo industrial no pueden explicarse solamente como fruto transitorio de la recesión. El cambio de estructura industrial en marcha parece estar generando un nivel inferior de demanda de mano de obra. Si éste es sólo un fenómeno propio de la readecuación industrial a la nueva estructura arancelaria o un fenómeno más permanente es algo que vale la pena examinar más cuidadosamente en el futuro.

En síntesis la evidencia hasta ahora disponible respecto del proceso de apertura parece mostrar como resultados: a) una exitosa expansión de las exportaciones; b) un cambio de composición de las importaciones en que el crecimiento más rápido se da en la importación de bienes de consumo no alimenticio; c) un

**Cuadro 15. PRODUCCION Y EMPLEO INDUSTRIAL**  
(Índices 1970 = 100)

	1970	1974	1976	1978
<u>Empleo</u>	100	110,4	92,6	92,0
Alimentos, bebidas y tabaco	100	107,0	103,4	99,1
Textiles, vestuario y cuero	100	109,9	87,1	87,6
Madera	100	99,5	72,2	99,3
Papel	100	109,3	98,0	94,5
Químicas	100	114,1	102,3	98,5
Minerales no metálicos	100	117,4	91,6	86,0
Metálicas básicas	100	112,6	101,3	88,9
Prod. met., maquinarias y equipos	100	117,8	92,0	84,3
<u>Producción</u>				
INE	100	108,6	81,9	96,3
SOFOPA	100	107,3	92,2	110,9

Fuentes: SOFOFA, Índice de Producción y Ocupación Industrial e INE, Índice de Producción Industrial.

impacto diferenciado de la apertura en el sector industrial con un escaso dinamismo en el empleo industrial, aunque una tendencia a la recuperación en la producción del sector. De hecho el PGB industrial crece a tasas de 6,8% en 1976, 12,2% en 1977 y 10,7% en 1978, lo que muestra, al menos a nivel global, una capacidad de adaptación a las nuevas condiciones de apertura mayor que la esperable a la luz de la drasticidad en los cambios arancelarios efectuados.

Sin duda facilitó este proceso de ajuste la notable caída de los salarios respecto del tipo de cambio y respecto de los precios industriales, como se vió en el Cuadro 11. De este modo el sector industrial dispuso de un margen de ajuste que le permitió absorber parte del impacto de la mayor competencia externa. Esto parece haberse reforzado por la lentitud en el ajuste de los precios internos a los externos y porque numerosos sectores industriales diversificaron sus riesgos, convirtiéndose en importadores de productos complementarios a sus líneas de producción 1/. Por otra parte hay alguna evidencia de mayor especialización de la producción en algunas industrias, buscando de esta manera aumentar la eficiencia productiva y salvar exitosamente el desafío de la mayor apertura 2/.

El otro factor que facilitó el ajuste en la esfera real fué el acceso al endeudamiento externo. En efecto, la política de apertura comercial fué acompañada de un proceso más gradual de apertura financiera al exterior. El flujo de créditos externos fué en aumento, como puede verse en los Cuadros 1 y 16.

También cambió la composición del endeudamiento. La mayor parte de los nuevos créditos se dirigieron al sector privado. La deuda privada pasó de ser

1/ R. French-Davis (1979).

2/ P. Vergara (1980).

Cuadro 16. DEUDA EXTERNA

	Sector Público		Sector Privado		Corto Plazo Sistema Monetario		Total	
	millones de dólar.	%	millones de dólar.	%	millones de dólar.	%	millones de dólar.	%
1970	2.574	82,4	501	16,0	48	1,5	3.123	100
1974	4.022	84,2	413	8,6	339	7,1	4.774	100
1978	4.840	66,2	1.569	22,7	502	7,2	6.911	100

Fuente: Banco Central, Deuda Externa de Chile 1978, Cuadro 2, adaptado de Davis y J. P. Arellano (1980).

un 8,6% del total en 1974 a un 22,7% en 1978 1/.

El origen de la deuda externa también cambió significativamente. Mientras en 1975 sólo un 4% se originaba en bancos e instituciones financieras privadas, éste porcentaje había subido a 43% en 1978. Este hecho altera las condiciones de los créditos ya que los plazos son generalmente más cortos y las tasas de interés pagadas más altas 3/.

Por otra parte, si bien la abundante disponibilidad de financiamiento externo facilitó el ajuste en la esfera real, también produjo serias distorsiones en la política monetaria y en el tipo de cambio. La primera resultó más expansiva de lo compatible con el programa de estabilización, debido al exceso de reservas. El tipo de cambio quedó rezagado, generándose déficits de importación en la balanza comercial.

De modo la economía, después del proceso de apertura, parece funcionar sobre la base de un alto nivel de importaciones que genera déficits de significación en la cuenta corriente de balanza de pagos. Dada la alta disponibilidad de créditos externos, estos déficits se cubren con endeudamiento del exterior. Si bien ello permite mantener el crecimiento de la economía en el corto plazo, también genera condiciones de mayor vulnerabilidad y dependencia en el largo plazo.

Obviamente el lapso transcurrido desde que estos cambios tuvieron lugar es muy corto como para que todos los efectos sobre la estructura de la economía

---

1/ R. Ffrench-Davis y J.P. Arellano (1980).

2/ J.E. Herrera y J. Morales (1979).

se hayan hecho sentir. Sin embargo, algunos cambios pueden ya observarse. Pero éste será el tema de las próximas secciones de este trabajo.

#### IV. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE LA ECONOMIA

Hasta ahora hemos analizado los principales cambios en el funcionamiento de la economía a partir de las reformas de 1973. Los nuevos roles para los agentes económicos y el mayor grado de apertura al exterior, configuran cambios que sin duda repercuten en la estructura de la producción y en los patrones distributivos. Estas alteraciones son lentas en configurarse y dado el corto período transcurrido sólo observaremos la insinuación de algunas tendencias 1/.

##### 1. Alteraciones en la estructura productiva

En el Cuadro 17 entregamos la composición de la producción y el empleo, para los principales sectores productivos. Los sectores primarios aumentan su importancia relativa en la producción de un 20% en 1970 a un 22% en 1978. Desde el punto de vista de la estructura del empleo llama la atención la muy escasa generación de empleos en el sector minero, del orden del 4% del empleo total. Esto debe poner una nota de cautela respecto al impacto de una reasignación de recursos según ventajas comparativas estáticas. En una economía con abundantes recursos mineros y muy bajos aranceles ello sesgará las nuevas inversiones fuertemente hacia la minería, como lo muestran ya los proyectos de inversión extranjera apror

1/ Además algunos de los cambios pueden ser sólo transitorios y dependientes de variables como el nivel general de actividad. Esto es particularmente así en sectores con amplia capacidad ociosa, como la construcción.

Cuadro 17. COMPOSICION DE LA PRODUCCION Y EL EMPLEO  
(porcentajes)

	1 9 7 0		1 9 7 4		1 9 7 8	
	Produc ción	Empleo	Produc ción	Empleo <u>1/</u>	Produc ción	Empleo <u>2/</u>
Agricultura	9,7	24,6	9,1	21,7	10,2	20,2
Minería	10,7	3,3	11,6	3,1	12,0	4,4
Industria	26,0	18,8	25,7	16,9	22,7	13,3
Construcción	5,0	5,9	4,8	4,5	2,8	3,6
Energía y transporte	6,4	6,3	6,8	7,3	7,1	7,7
Comercio	22,3	15,1	21,9	14,7	23,6	16,1
Servicios <u>3/</u>	19,9	26,0	20,1	31,7	21,6	34,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuentes: Las col. de producción provienen de ODEPLAN, Cuentas Nacionales y las de empleo de ODEPLAN, Antecedentes sobre el Desarrollo Económico Chileno 1960-1970 e INE, Encuesta Nacional de Empleo.

- 1/ Corresponde a la encuesta de 1975. Para 1974 no existe información.  
2/ Corresponde a la encuesta de 1977, última información disponible.  
3/ Excluye propiedad de vivienda.

bados a partir de la nueva política de liberalización 1/. Los bajos aranceles por otra parte harán menos atractivas inversiones en otros sectores. Si el efecto sobre el empleo de las inversiones mineras es muy bajo, cabe preguntarse dónde se absorberá a la fuerza de trabajo redundante 2/.

Por otra parte, el sector manufacturero baja su importancia relativa en el PGB, como cabría esperar dado que era el sector más protegido antes de la reforma arancelaria y fué afectado por fuertes caídas en la demanda interna como consecuencia de la política antiinflacionaria. La participación en el PGB del sector industrial cae en 4 puntos entre 1970 y 1978. En el empleo, la caída supera los 5 puntos porcentuales. La reducción del empleo industrial continúa con tendencia aún después de 1976, en que la recuperación industrial se inicia con significativas tasas de expansión del producto industrial.

Los sectores más dinámicos en el período son los de comercio y servicios. Considerados conjuntamente, su participación en la producción sube de 42% en 1970 a 45% en 1978. Uno de cada dos empleos en la economía se generaba en estos sectores hacia 1978 3/. Es tal la importancia que adquieren los sectores de servicios, que superan a los productores de bienes (agricultura, industria, minería) considerados conjuntamente, tanto en su participación en el producto como en el

1/ Un 88% del total de inversiones extranjeras autorizadas hasta 1978 correspondían a proyectos mineros. Ver J.E. Herrera y J. Morales (1979).

2/ Nótese que a pesar de su mayor importancia en la producción, la participación de los sectores primarios en el empleo baja de 28% en 1970 a 24,6% en 1978, lo que refuerza la preocupación anterior respecto a la capacidad de generar suficientes ocupaciones a partir de una estructura de producción como la que comienza a delinearse en los años recientes en Chile.

3/ Esto ocurre a pesar que el empleo en educación y salud se reduce. El empleo en "otros servicios" en cambio aumenta un 21% sólo entre 1975 y 1977.

empleo 1/.

En el otro extremo, los sectores de infraestructura y en particular la construcción bajan su importancia. Este último reduce su participación en el producto y el empleo a casi la mitad.

En síntesis, los cambios en la estructura de producción y empleo son significativos a pesar del corto período transcurrido. Parte de estos cambios no reflejan alteraciones en la capacidad productiva sino solamente en el grado de utilización de esa capacidad 2/.

La dirección de los cambios es clara: crece a tasas significativas la producción de bienes primarios y la de comercio y servicios. La industria y los sectores de infraestructura lo hacen muy lentamente 3/.

Estos desequilibrios en el crecimiento sectorial, de persistir, terminarán modificando en forma permanente y significativa la estructura productiva del país en la dirección más arriba señalada. También repercutirán en la distribución del ingreso en el largo plazo.

## 2. Los cambios distributivos

Una economía que sufre las modificaciones en su funcionamiento como las observadas en Chile a partir de 1973 probablemente verá alterados en el largo plazo no sólo la estructura de producción y comercio sino también los patrones

1/ Comercio y servicios representan un 45% de la producción y un 51% de empleo en 1978. Agricultura, minería e industria, el 44,9% y el 37,9% respectivamente.

2/ Por supuesto en la medida que la capacidad ociosa se mantiene como tal por un período prolongado en algunos sectores, ello se convierte en un incentivo para que las expansiones en la capacidad se orienten hacia otras actividades, aquellas en las que dadas las nuevas condiciones de funcionamiento, la demanda se comporta más dinámicamente.

3/ Según ODEPLAN, los índices de producción para 1978 (base 1970=100) : los siguientes: bienes primarios, 126; comercio y servicios, 124; industria, 101; infraestructura, 101.

distributivos.

Algunos de los factores importantes en la distribución del ingreso en el largo plazo son los cambios en la estructura de la propiedad, las modificaciones en el poder relativo de los distintos agentes económicos y los cambios en la composición sectorial de la producción.

¿Qué ha ocurrido con los dos primeros factores en el período que nos interesa? Respecto de los agentes económicos, describíamos en una sección anterior el proceso de reducción del tamaño del Estado y la privatización. Observámos que a través de ésta y de las orientaciones generales de la política del Estado, se favorecía la participación plena del sector empresarial, en particular el de la empresa grande y mediana y del sector financiero. Eran éstos los sectores que se beneficiaban de la masiva transferencia de recursos que caracterizó el período de transición hacia la estabilidad de precios y hacia la economía de mercado abierta.

De hecho, un estudio reciente sobre el tema identifica los grupos beneficiados por dicho proceso y describe el grado de concentración patrimonial resultante. Algunos indicadores a fines de 1978 son los siguientes: a) cinco grupos económicos controlan el 53% del patrimonio de las 250 más grandes empresas privadas; b) nueve grupos entre los que se cuentan 4 de los 5 anteriores controlan el 82% del patrimonio de los bancos; c) éstas mismas controlan un 60% del crédito bancario y un 64% del crédito de las instituciones financieras no bancarias; d) en una muestra de 100 empresas, el patrimonio de las empresas controladas por los cinco grupos más importantes aparece creciendo un 97% entre 1969 y 1978, mientras que para el resto de las empresas el patrimonio crece a sólo un 14% <sup>1/</sup>.

<sup>1/</sup> F. Fahse (1979).

Esta última cifra es indicativa del dinamismo en el proceso de crecimiento de los grupos económicos. Ella ilustra también otro ángulo del proceso de concentración patrimonial que se inició con las privatizaciones, con la reversión de la Reforma Agraria y con la liberalización de precios y control de salarios. A su vez, como ya se ha señalado, esta concentración del patrimonio genera condiciones para una mayor concentración del ingreso en el largo plazo.

En el corto plazo, es decir hasta 1978, los cambios distributivos observados están fuertemente influenciados por la alta desocupación y por la caída en los salarios reales. En el Cuadro 18, se pueden observar las estimaciones del empleo y las tasas de desocupación a nivel nacional, según un estudio reciente 1/. Este rectifica apreciaciones anteriores provenientes de un estudio de la U. de Chile 2/. El empleo a nivel nacional, que había crecido al 2% anual en la década del 60 muestra un crecimiento de sólo un 0,3% al año entre 1970 y 1978, según las nuevas cifras. El empleo no recuperaba en 1978 el valor de 1974.

Este estancamiento del empleo se explica por la recesión de 1975-1976 en que el empleo se reduce a un 4,8% anual y su posterior recuperación a una tasa de 4% al año en 1977 y 1978.

El lento crecimiento del empleo, frente a una expansión de la población en edad de trabajar de casi un 10% entre 1974 y 1978, explica las altas tasas de desocupación observadas, las que más que duplican las tasas históricas. En 1979 ésta era de 13,8%. Considerando además el llamado "empleo mínimo" ésta subiría a 18,4%. La desocupación para los obreros llega a 28,4% incluyendo el programa

---

1/ P. Maller, R. Cortázar, J. Marshall (1979).

2/ Departamento de Economía, U. de Chile.

**Cuadro 18. OCUPACION Y DESOCUPACION**  
(miles de personas)

	Fuerza de trabajo	Ocupados	Desocupados	Tasa de desocu- pación	P E M	Desoc. más PEM sobre fuerza de trabajo
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1970	2.950,1	2.770,1	180,0	6,1	-	6,1
1974	3.189,6	2.896,2	293,4	9,2	-	9,2
1975	3.169,8	2.743,5	426,3	13,4	60,6	15,4
1976	3.139,8	2.628,0	511,8	16,3	157,8	21,3
1977	3.197,3	2.750,7	446,6	14,0	187,7	19,8
1978	3.307,2	2.845,8	461,4	13,9	145,8	18,4

Fuentes: Col. (1) a (4) Meller, Cortázar y Marshall (1979); col. (5) INE, Informativo Estadístico; col. (6) se obtiene de col. (1), (3) y (5).

de empleo mínimo. Esta última cifra es para 1977, último año en que se dispone de la información 1/.

La negativa situación del empleo se ve reforzada en el período por la caída en los salarios reales, como se vió en el Cuadro 3. La caída en el índice de sueldos y salarios llega a ser de un 40% 2/.

Las caídas simultáneas en el empleo y el ingreso asalariado generan una distribución regresiva del ingreso y gasto en consumo de las familias, como aparece en el Cuadro 2 3/.

Por otra parte, se produce una marcada estratificación en el consumo. El grupo de ingresos altos tiene acceso a bienes de consumo sofisticados de origen importado, consecuencia de la apertura externa, como puede verse en el Cuadro 19. Allí se observa que el consumo de estos bienes, cuyas importaciones crecen casi un 300% entre 1970 y 1978 se concentra fuertemente en el 20% de familias de más altos ingresos. Estas consumen casi el 60% del total de esos bienes. El "rebalse" hacia los otros grupos de ingreso es escaso y marcadamente decreciente, haciéndose casi despreciable para el 40% de familias más pobres.

1/ Datos del Instituto Nacional de Estadísticas, INE, "Encuesta Nacional del empleo", 1977.

2/ Nos referimos al 2° trimestre de 1974 y de 1975. Por otra parte el índice de sueldos y salarios utilizado subestima la caída de los salarios en el conjunto de la economía. El ISS representa adecuadamente sólo los salarios medidos en la industria de más de 20 empleados, la minería y los servicios públicos. No incluye a los sectores agrícola, comercio y servicios, en que los salarios bajan más. Ver U. Chile, Depto. Economía, Comentarios sobre la situación económica, 2° semestre 1978.

3/ Esta información, concordante con los indicadores de empleo y salarios, contradice afirmaciones recientes que la distribución del ingreso en 1978 no sería significativamente diferente a la de 1970. Según cifras de I. Heskia, la distribución incluso habría mejorado en los peores años de la recesión. Para una crítica a los resultados de I. Heskia, ver R. Cortázar (1980).

En contraste con la expansión del consumo suntuario que se concentra en los grupos altos, el consumo básico por familia de los grupos más pobres muestra una reducción de 20% en términos reales entre 1969 y 1978, según se aprecia en el Cuadro 20. En cambio, el consumo por familia de los mismos productos básicos para los grupos de ingresos altos se mantiene o crece levemente.

Este acentuado dualismo en el consumo es una característica esencial de un modelo que es concordante con los cambios patrimoniales y en la distribución del ingreso señalados anteriormente.

Cuadro 19. IMPORTACIONES Y CONCENTRACION DE BIENES DE CONSUMO

(Millones de dólares de 1977 y % del consumo total)

	Importaciones			Consumo por quintiles				
	1976	1978	Tasa crecimiento	Altos ingresos V	IV	III	II	Bajos ingresos I
1. Manufacturas de cuero y peletería	1,3	3,4	161,5	69,2	16,9	8,6	4,0	1,3
2. Bebidas alcohólicas importadas	0,6	11,9	1.883,0	54,8	5,0	0,0	0,2	0,0
3. Tabaco, cigarrillo y puros importados	7,7	9,4	22,1	91,7	4,5	3,6	0,2	0,0
4. Prendas de vestir, textiles para el hogar y alfombras	24,1	91,0	277,6	55,0	21,1	12,9	8,0	3,0
5. Productos fotográficos y cinematográficos	7,8	10,3	32,1	62,6	14,8	22,0	0,6	0,0
6. Calzado, sombreros, paraguas y quitasoles	2,0	7,3	265,0	41,6	24,2	17,3	11,2	5,7
7. Instrumentos de música y óptica	4,3	9,6	123,3	59,6	20,3	13,5	5,5	1,1
8. Juguetes, juegos y art. de recreo	3,4	22,6	564,7	61,0	22,3	8,9	5,7	2,1
9. Productos de perfumería y tocador (sólo cosméticos, colonia y perfumes)	0,1	6,6	6.500,0	39,7 (44,5)	24,9 (25,4)	16,8 (14,9)	12,0 (10,1)	6,6 (5,1)
10. Aparatos de televisión blanco y negro y color (sólo a color)	0,7	56,3	7.942,9	30,3 (100,0)	18,3 (0,0)	23,5 (0,0)	19,3 (0,0)	3,6 (0,0)
11. Receptores de radio (Excluyendo radios portátiles)	4,6	28,7	523,9	48,7 (54,9)	21,5 (22,9)	14,6 (11,1)	12,5 (11,0)	2,7 (0,1)
12. Automóviles y motos	19,0	40,6	113,7	97,4	2,6	0,0	0,0	0,0
TOTAL	75,6	297,7	293,8	56,4	19,1	12,6	8,4	3,5

Fuente: French-Davis R., "Políticas de Comercio Exterior en Chile: 1973-78", mimeo (CIEPLAN), noviembre 1979; Instituto Nacional de Estadísticas, III Encuesta de Presupuestos Familiares, Volumen III, mayo 1979

Cuadro 20. CONSUMO DE PRODUCTOS BASICOS POR HOGARES  
(pesos de Junio 1978)

	20% inferior			20% superior		
	Consumo 1969	Consumo 1978	variación %	Consumo 1969	Consumo 1978	variación %
(1) Harinas y féculas	387,6	406,8	5,0	778,6	719,6	-7,6
(2) Carnes	357,9	219,1	-38,8	1.534,5	1.627,2	6,0
(3) Aceites	105,4	71,2	-32,4	269,4	201,0	-25,4
(4) Lacteos y nuevos	138,9	106,1	-23,6	618,3	641,5	3,8
(5) Vegetales y legumbres	144,0	97,5	-32,3	257,9	197,4	-23,5
(6) Azúcar	97,0	73,4	-24,3	191,8	154,2	-19,6
(7) Energía y combustible	227,3	181,8	-20,0	501,6	641,1	27,8
(8) Transporte urbano	129,8	102,9	-20,7	277,8	284,5	2,4
(9) <u>Tota.</u>	<u>1.587,9</u>	<u>1.258,8</u>	<u>-20,7</u>	<u>4.430,0</u>	<u>4.466,5</u>	<u>0,8</u>
(10) <u>% del consumo</u> <u>total</u>		<u>49,9</u>			<u>18,0</u>	

Fuente: INE, Encuesta de Presupuestos Familiares 1969 y 1978.

## V. CONCLUSIONES

La economía chilena en el período 1974-1979 ha pasado simultáneamente por un proceso de estabilización económica y de transición hacia una economía de libre mercado.

En el primer aspecto se logró rebajar sustancialmente el déficit fiscal y la tasa de inflación, se ajustó la Balanza de Pagos acumulándose reservas internacionales y, después de un profundo ciclo recesivo, la economía muestra signos de recuperación de los niveles de producción de 1970, creciendo el PGB a tasas relativamente altas a partir de 1977.

Otros indicadores, sin embargo, muestran resultados negativos: un alto desempleo que persiste al séptimo año de aplicación de la política, distribución regresiva del ingreso y el gasto familiar, bajos niveles de inversión, déficit en cuenta corriente de Balanza de Pagos y fuerte endeudamiento externo. Son estos indicadores los que plantean dudas respecto del crecimiento futuro de la economía, de su capacidad de absorber mano de obra en actividades productivas y de lograr un equilibrio estructuralmente sano en Balanza de Pagos, vale decir uno que se logre sin un desajuste marcado en los flujos comerciales externos.

Pero los ajustes macroeconómicos son sólo la parte más visible pero tal vez menos importante de un proceso de cambio revolucionario en la forma de funcionamiento de la economía chilena en el período. El proceso de transición a una economía de libre mercado ha requerido que simultáneamente con la política antiinflacionaria se haya llevado a cabo una drástica privatización de la economía, una rápida apertura comercial y financiera hacia el exterior

---

y un proceso de toma de control sobre los recursos, especialmente los financieros, por parte del sector más moderno de la industria y de los nuevos grupos financieros que se consolidan a partir del desarrollo del mercado privado de capitales. Una consecuencia de estos procesos es la formación de grandes conglomerados con amplia influencia económica y política. Este es uno de los rasgos salientes del esquema de organización industrial que emerge del experimento, uno de cuyos objetivos originales era el de aumentar la competitividad en la economía.

Los conglomerados o "grupos económicos" son los nuevos actores del proceso de desarrollo. Ellos controlan crecientemente la propiedad de activos industriales, de bancos y financieras. Además son los agentes dinámicos en el proceso de readecuación industrial y en la búsqueda de nuevas formas de inserción en la economía internacional. Son estos conglomerados los que establecen estrechas relaciones con la banca privada internacional controlando el grueso del flujo de créditos externos.

La otra modificación fundamental en el funcionamiento de la economía chilena se refiere a su mayor apertura externa. La apertura comercial al exterior, rápida y drástica, no resulta según lo que hemos visto en este trabajo en una desarticulación del sector industrial tan profunda como hubiera podido ocurrir. Aunque varias ramas industriales sufren fuertes pérdidas de mercados, otras actividades parecen adaptarse exitosamente.

La apertura financiera, que acompaña a la apertura comercial, ayuda a superar los problemas derivados de la recesión y de la transición a la economía abierta. Tiene sin embargo efectos distorsionadores en otros aspectos. Dificulta y prolonga el período de estabilización de precios al converjirse e

la más importante fuente de expansión monetaria; refuerza la tendencia hacia la concentración al dar acceso diferenciado a crédito externo barato (comparado con el crédito interno) sólo a las empresas grandes del sector moderno de la economía; y hace posible mantener un tipo de cambio subvaluado que coexiste con una situación marcadamente deficitaria en los flujos de comercio.

La readecuación productiva, consecuencia de la mayor apertura, recién se insinúa. Como se esperaba, superado el ciclo recesivo, el aparato productivo parece orientarse preferentemente hacia los sectores primarios y hacia las exportaciones, en especial aquellas intensivas en recursos naturales.

Al mismo tiempo muestran especial dinamismo los sectores de comercio, servicios financieros y otros servicios. Los dos primeros como consecuencia de la apertura comercial y el desarrollo del mercado de capitales. El último como consecuencia del crecimiento del ingreso de los grupos altos y del alto desempleo urbano.

La readecuación productiva va acompañada de mayor concentración patrimonial y del ingreso.

¿Qué tipo de economía surge a partir de estas tendencias? Una economía especializada en el comercio internacional y menos protegida, con incentivos a la eficiencia productiva interna pero más vulnerable respecto del exterior, debido a la inestabilidad de los mercados en un contexto de economía abierta y a la dependencia respecto de fuentes privadas de crédito en condiciones más costosas y condicionadas.

Se trata también de una economía con tendencias concentradoras. Esta se manifiesta no sólo en la más aguda diferencia entre los ingresos altos y

los bajos, sino también en el consumo. En éste se produce una marcada estratificación. El "horizonte de privación" es una realidad para los grupos de bajos ingresos, como lo es "la sociedad opulenta de consumo" para los sectores de ingresos más altos.

Este es sólo uno de los problemas no resueltos por este modelo. El otro surge por la contradicción entre libertad económica, objetivo básico del modelo y del "ideario" friedmaniano, y el autoritarismo político que lo acompaña. Después de todo, enfrentado a la disyuntiva, el camino chileno parece haber escogido sólo el capitalismo, olvidando la libertad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- CAUAS, J. y SAIFÚ, A. (1979), "Política Económica 1973-1979", en Boletín del Banco Central N° 621, Noviembre.
- CORTAZAR, R. (1979), "Remuneraciones, Empleo y Distribución del Ingreso en Chile 1970-1978", Mimeo, CIEPLAN.
- DAHSE, F. (1979), Mapa de la Extrema Riqueza, Editorial Aconcagua, Santiago Departamento de Economía, U. Chile (1978), Comentarios sobre la Situación Económica, 2° Semestre.
- DIAZ-ALEJANDRO, C. (1979), "Southern Cone Stabilization Plans", Mimeo, Brooklin Institution, Washington D.C.
- FRENCH-DAVIS, R. (1979), "Políticas de Comercio Exterior en Chile", Mimeo, CIEPLAN.
- FRENCH-DAVIS, R y ARELLANO, J.P. (1980), "Apertura Financiera Externa, la Experiencia Chilena", Mimeo, CIEPLAN.
- FOXLEY, A. (1979a), "Inflación con Recesión: las Experiencias de Brasil y Chile", Colección Estudios CIEPLAN N° 1.
- FOXLEY, A. (1979b), "Políticas de Estabilización y su Impacto sobre el Empleo y la Distribución del Ingreso", Colección Estudios CIEPLAN N° 2.
- FRIEDMAN, I. (1979), "The Role of Private Banks in Stabilization Programs", Mimeo Brookings Institution, Washington D.C.
- HERRERA, J.E. y MORALES, J. (1979), "La Inversión Financiera Externa: el caso de Chile 1974-1978" en Colección Estudios CIEPLAN N° 1.
- MELLER, P., CORTAZAR, R. y MARSHALL, J. (1979), "La Evolución del Empleo en Chile 1974-1978", en Colección Estudios CIEPLAN N° 2.
- PREBISCH, R. (1978), "Estructura Socioeconómica y Crisis del Sistema", Revista de la CEPAL, 2° Semestre.
- VERGARA, P. (1980), "Apertura Externa y Desarrollo Industrial en Chile: 1974-1978", Mimeo, CIEPLAN.
- ZÄHLER, R. (1979), "Repercusiones Monetarias y Reales de la Apertura de la Economía Chilena 1975-1978", Mimeo, CEPAL.

Cuadro 8. SUBSIDIO EN LA VENTA DE EMPRESAS ESTATALES \*  
(millones de dólares de 1978)

Tasa de descuento		Valor de venta.	Valor del patrimonio en 1978	Subsidio	Subsidio sobre patrimonio
1974-78	1979-83				
10	10	496,1	731,8	235,7	32,2
25	15	533,0	731,8	198,8	27,2

Fuente: Danse (1979) y CORFO, Gerencia de Normalización.

\* Las cifras corresponden a una muestra de 41 empresas y bancos que representan alrededor del 60 % del monto vendido. El valor de venta actualizado a 1978 supone plazos de 4 años para las empresas y 8 trimestres para los bancos con tasas de interés de 10% y 8% respectivamente.