

UNA SINTESIS TENTATIVA

CRECIMIENTO ECONOMICO

En el Capítulo 1, la pregunta de fondo –¿por qué Chile es un país subdesarrollado?– determinaba el análisis de la evolución de la economía chilena durante el siglo XX desde la perspectiva de las estrategias de desarrollo: estrategia monoexportadora con inversión extranjera, estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones, estrategia de mercados libres con apertura externa e inversión privada. Aquí la interrogante central es: ¿cuáles son los factores explicativos del crecimiento económico chileno? Obviamente existe una interrelación entre ambas cuestiones, como se verá a continuación.

Anatomía del crecimiento económico

Considerando el período total 1880-1990, es posible apreciar el siguiente desempeño de la economía chilena (cuadro 4.1; gráficos 4.1, 4.2 y 4.3):

a) El crecimiento económico anual (PCB)¹ alcanza en promedio a 2,29% durante la fase monoexportadora con inversión extranjera (1880-1930); a 3,86% durante la estrategia de ISI (1940-1973) y a 3,70% en el período de mercados libres con apertura externa e inversión privada (1973-1990).

b) El crecimiento anual de las exportaciones² es en promedio de 2,65% (1880-1930), 1,87% (1940-1973) y 6,49% (1973-1990), respectivamente.

CUADRO 4.1. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y CRECIMIENTO DE EXPORTACIONES (%)
PROMEDIO ANUAL POR PERÍODOS

	<i>Crecimiento del PGB</i>		<i>Crecimiento de Exportaciones</i>		<i>Crecimiento Poblacional</i>
	<i>Promedio anual*</i>	<i>Desviac. estándar</i>	<i>Promedio anual*</i>	<i>Desviac. estándar</i>	
1880-1930	2,29 (8,30)	8,2	2,65 (19,2)	17,8	1,4
1940-1970	3,87 (53,7)	4,9	2,59 (2,67)	9,4	2,1
1970-1990	3,24 (4,43)	6,4	8,20 (9,60)	11,6	1,6
1940-1973	3,86 (59,4)	4,9	1,87 (2,42)	9,6	2,0
1973-1990	3,70 (5,11)	6,8	6,49 (10,4)	10,8	1,6

Fuentes: Banco Central, Sáez (1989), ODEPLAN y Ballesteros y Davis (1965) e INE.

* El método de cálculo promedio de la tasa de crecimiento anual es utilizar una regresión semilogarítmica del tipo $\ln z = a_0 + a_1 t$, en la cual se usan todos los años de los períodos señalados: t es una variable de tendencia temporal y z es el nivel del PGB y exportaciones en cada caso. Los valores entre paréntesis corresponden al estadígrafo t del valor estimado en la regresión.

Las cifras muestran una evolución promedio de largo plazo con tasas de crecimiento inferiores al 4%. La reiterada crítica ortodoxa al mediocre desempeño de la economía chilena durante la estrategia ISI no parece estar avalada por la evidencia empírica. En efecto, el paso de la estrategia monoexportadora con inversión extranjera a la estrategia ISI conlleva un aumento significativo del crecimiento económico anual (1,57 puntos porcentuales), lo que implica una ganancia neta superior al 20% del PGB en el transcurso de una década³. Además, la comparación entre el desempeño de la estrategia ISI y la de mercados libres con apertura externa e inversión privada no proporciona durante el período analizado resultados notoriamente diferentes en lo que se refiere al crecimiento económico de largo plazo.

En otras palabras, la estrategia ISI exhibe un crecimiento económico claramente superior a aquel observado en el período anterior. Sin embargo, este resultado no es inconsistente con la

GRAFICO N° 4.1. EVOLUCION DEL PGB, 1880-1990
(MILES DE MILLONES DE US\$ DE 1990)

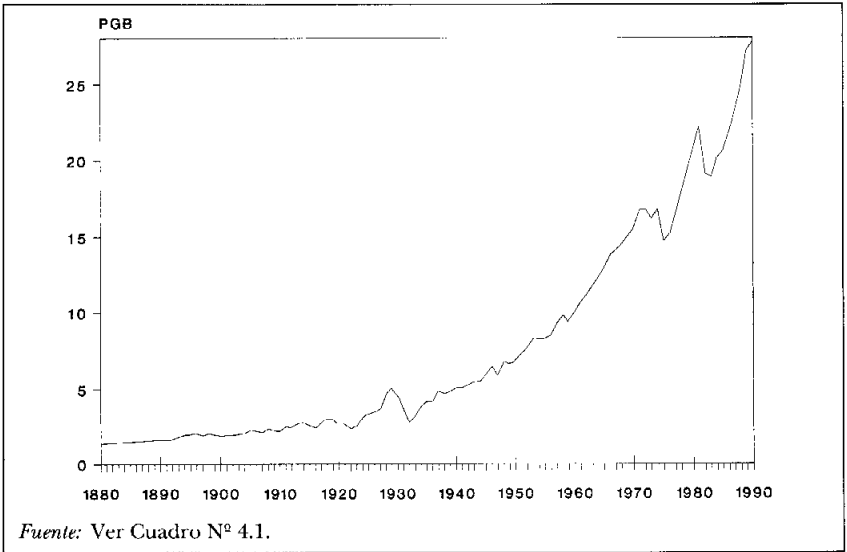


GRAFICO N° 4.2. CRECIMIENTO DEL PGB, 1880-1990
(TASA DE VARIACION PROMEDIO ANUAL)

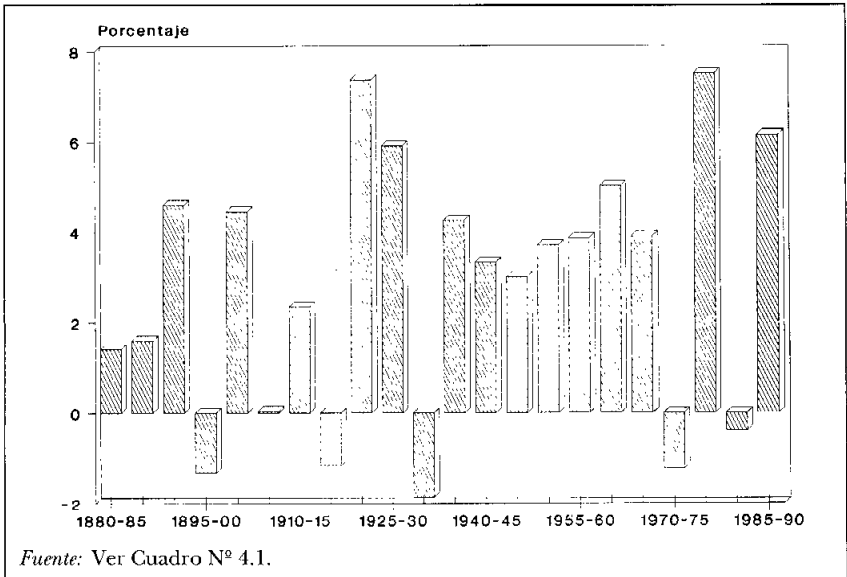
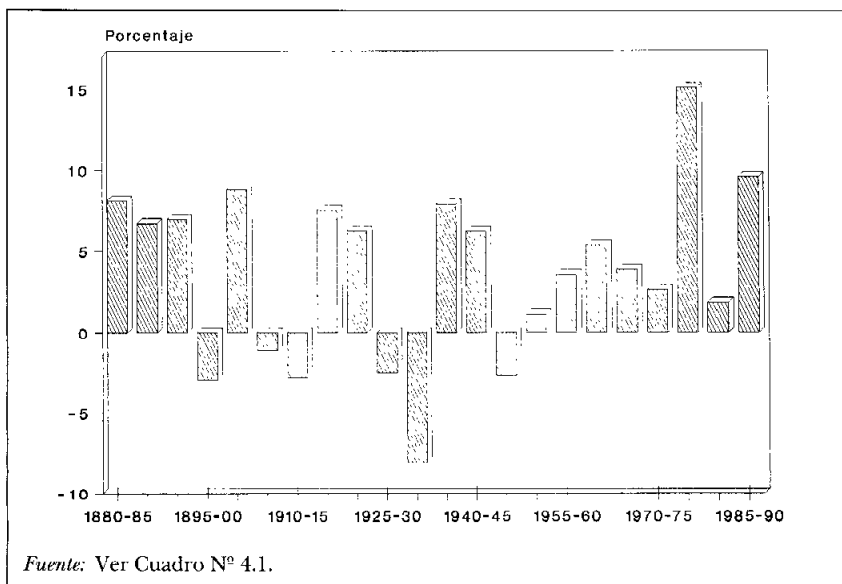


GRAFICO N° 4.3. CRECIMIENTO DE EXPORTACIONES, 1880-1990
(TASA DE VARIACION PROMEDIO ANUAL)

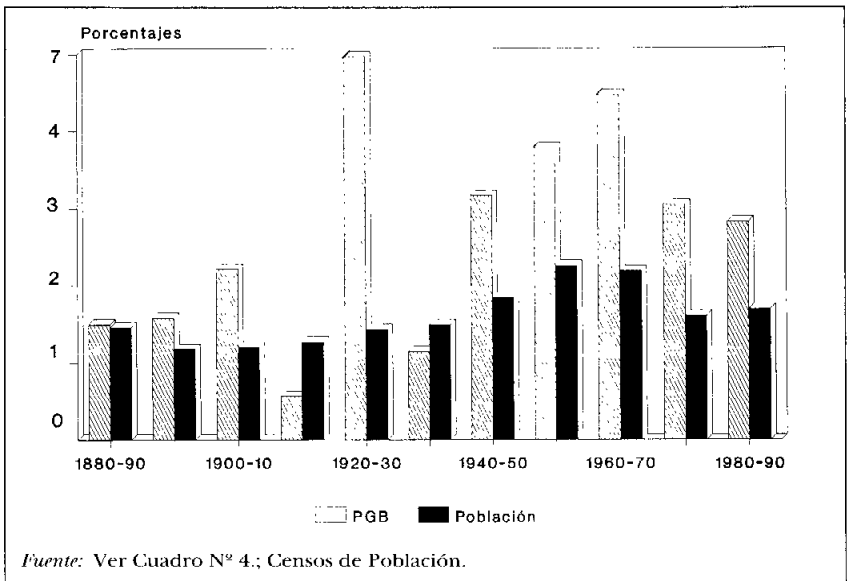


aseveración de que tal estrategia habría llegado a su punto de agotamiento a fines de la década del 60.

En lo que se refiere a la expansión de las exportaciones, es posible inferir claramente que durante la estrategia ISI se produjo una notoria disminución relativa en el ritmo exportador.

Una perspectiva global de 110 años, con esta división en tres fases, permite formular la siguiente apreciación general: cuando la economía chilena ha estado relativamente más abierta al exterior, ha tenido años con mayores tasas de crecimiento económico, experimentando al mismo tiempo una mayor inestabilidad económica (mayores fluctuaciones en el crecimiento); por otro lado, cuando la economía chilena ha tenido altos niveles de protección que la han semiaislado del exterior, ha gozado de una mayor estabilidad económica pero con tasas anuales parejamente acotadas por arriba. La desviación estándar, medida de variabilidad, es notoriamente mayor en los períodos en los cuales la economía chilena ha estado relativamente abierta al exterior (cuadro 4.1). Este hecho está asociado al desempeño del sector exportador: en la economía abierta, las exportaciones son el motor

GRAFICO N° 4.4. CRECIMIENTO ECONOMICO Y CRECIMIENTO POBLACIONAL, 1880-1990 (PROMEDIO ANUAL, DECADA)



del crecimiento, y su desempeño está condicionado en gran parte por la volatilidad de la economía mundial. En una economía semicerrada, las exportaciones tienen un papel subordinado y secundario; ello favorece una evolución económica más estable pero sacrificando una trayectoria de crecimiento más elevada.

La relación entre crecimiento económico y crecimiento demográfico, por su parte, afecta críticamente el incremento del ingreso *per cápita*. Hasta 1940, la población chilena exhibe una tasa de crecimiento relativamente baja, 1,4%; ésta sube al 2,1% durante el período 1940-70, para luego declinar al 1,6% entre 1970 y 1990 (cuadro 4.1, gráfico 4.4). Durante la vigencia de la estrategia ISI Chile enfrenta una mayor dificultad económica, al tener que satisfacer las necesidades de una población que exhibe mayores tasas demográficas⁴. La tasa de crecimiento demográfico tiende a disminuir paulatinamente a medida que un país alcanza mayores niveles de ingreso *per cápita*. Sin embargo, una cuestión pendiente es la repentina disminución de esta tasa durante el período central de este estudio: 1970-90. La incertidumbre, las emigraciones y el exilio son factores que pro-

bablemente deban ser incluidos en la investigación futura de este fenómeno.

Factores explicativos del crecimiento económico

¿Por qué crece una economía?, ¿cómo se explican las bajas tasas relativas de crecimiento en el período 1880-1930 y las tasas relativamente más altas posteriores? El paso desde una estrategia de desarrollo a otra estaría vinculado a alcanzar trayectorias de crecimiento más elevadas; en esta perspectiva, ¿qué factores inducen los cambios?

El proceso de ahorro-inversión y la incorporación de la tecnología moderna constituyen los determinantes principales del crecimiento económico. Lamentablemente, no se dispone en el caso chileno de la evidencia empírica necesaria para elaborar un análisis más preciso de la evolución de estos fenómenos; por ello este análisis deberá ser de naturaleza conceptual y especulativa.

En general, bajos niveles de ahorro inducen bajas tasas de crecimiento económico. Pero, ¿a qué se deben las bajas tasas de ahorro? Hay distintas explicaciones, no excluyentes entre sí:

- Una economía subdesarrollada, con un bajo nivel de ingreso, tendrá una capacidad de ahorro reducida; *ceteris paribus*, este ahorro disminuye aún más si crece la población.
- Individuos de distintas sociedades tienen distintas actitudes psicológicas frente al ahorro. En efecto, mientras que los asiáticos tienen una gran preocupación por el futuro⁶, con los latinoamericanos sucede lo contrario: valoran relativamente mucho más el presente que los asiáticos.
- La propensión marginal a ahorrar es mayor entre los empresarios que entre los trabajadores; luego, en un contexto en el que los trabajadores posean un elevado poder de negociación se tenderá a una redistribución del ingreso hacia mayores niveles relativos de remuneraciones, generándose un menor nivel total de ahorro.
- La existencia o no de ciertas instituciones específicas, como el sistema previsional y grandes corporaciones, puede afectar significativamente el nivel de ahorro.

Pero, para que una economía crezca, no basta con que haya ahorro; también es condición necesaria la inversión. El ahorro generado en una economía puede no ser reinvertido en el país;

es tradicionalmente el caso de las utilidades remitidas al exterior por las empresas extranjeras⁷, y el caso de los depósitos en cuentas bancarias externas por parte de agentes nacionales, los que pueden corresponder a un proceso de diversificación de portafolio o bien a una “fuga de capitales”. Queda por explicar qué es lo que induce a los agentes nacionales (y extranjeros) a enviar sus ahorros al exterior.

El nivel de inversión depende de distintos factores, siendo conveniente la presencia de todos ellos. Hay una larga controversia en este punto; los economistas clásicos sostienen que es el nivel de ahorro el que determina el nivel de inversión, mientras que los economistas keynesianos afirman exactamente lo contrario. En este último caso, el empresario es el “héroe” del crecimiento económico (Schumpeter): la existencia de empresarios que asumen riesgos e invierten transformando ahorros financieros en formas específicas de capital físico sería el factor fundamental para el crecimiento. Por otro lado, la existencia de proyectos rentables es condición *sine qua non* para que haya inversión, así como la posibilidad de acceso de los empresarios a un mercado de capitales, interno o externo, que facilite la concreción de esos proyectos. Por último, un contexto económico y político estable, con reglas definidas, es un elemento positivo para la inversión.

La incorporación de la tecnología moderna permite aumentar la productividad de una determinada actividad incrementando su nivel de utilidades; así se generan mayores niveles de ahorro y mayores estímulos para la inversión futura. Nuevamente es el empresario el agente clave en la incorporación de la tecnología moderna. Empresarios de distintas sociedades, y en distintos momentos históricos, tienen distinta predisposición ante la inversión y la incorporación de tecnología moderna: mientras que los empresarios industriales japoneses de las décadas del 50 al 80 del siglo XX eran muy optimistas con respecto al futuro, lo que los inducía a incrementar significativamente su inversión en el presente y a incorporar tecnología moderna, los latifundistas chilenos del siglo XIX y de la primera mitad del siglo XX estaban por sobre todo interesados en la mantención del *statu quo*, por lo que eran completamente contrarios a asumir riesgos que pudieran significar cambios.

Tomando como referencia los tres elementos conceptuales descritos (ahorro, inversión y tecnología moderna), presentamos una visión esquemática, casi caricaturesca, del crecimiento económico chileno durante los siglos XIX y XX.

Hasta 1880, Chile era una economía pobre, fundamentalmente agrícola y de autoconsumo, con un nivel de ahorro casi nulo; su aislamiento implicaba un acceso restringido a los mercados de capitales, por lo que no había fuentes de financiamiento para eventuales proyectos de inversión. El resultado era una economía prácticamente estancada, en la que las disparidades de progreso económico entre una década y otra eran realmente marginales. La falta de ahorro y la existencia de una clase latifundista sin espíritu empresarial contribuían a un crecimiento económico muy lento.

El boom salitrero del período 1880-1930 transformó a Chile en una economía primordialmente monoexportadora, en la que la inversión extranjera tenía un papel fundamental. La actividad monoexportadora se constituyó en la principal fuente de generación de ahorro de la economía chilena. La proyección internacional de Chile como principal exportador mundial de salitre atrajo nuevas inversiones extranjeras hacia la explotación de cobre (GMC). Aunque una fracción importante de las utilidades era remitida al exterior, quedaba un remanente que permitía financiar inversión privada local (e inversión pública); además, los factores productivos nacionales vinculados al sector monoexportador y los sectores domésticos que proporcionaban insumos a dicho sector experimentaron alzas en su nivel de ingresos, lo que generó aumentos de demanda para una variada gama de bienes nacionales e importados, estimulando la producción y la inversión. En síntesis, el boom salitrero condujo a Chile hacia una trayectoria de crecimiento relativamente superior a la del pasado; aumentó el nivel de ahorro total y se estimuló la inversión nacional, también se atrajo nueva inversión extranjera hacia el cobre. La incorporación de tecnología moderna correspondió principalmente a las empresas extranjeras vinculadas a la actividad (minera) monoexportadora; dada la especificidad de este rubro, no hubo demasiada difusión del uso de la tecnología moderna hacia el resto de la economía. El nivel relativamente reducido de capacidad empresarial nacional se mantuvo prácticamente inalterable durante este período.

Durante la aplicación de la estrategia ISI, las elevadas barreras proteccionistas son el instrumento por el cual los consumidores transfieren recursos y ahorro al sector industrial; por otra parte, la imposición del control de precios fundamentalmente de bienes de consumo alimenticio constituye el mecanismo de transferencia de ahorro y utilidades del sector agrícola al sector industrial. Este control de precios permite además frenar las presiones salariales, lo que potencia la rentabilidad y el nivel de utilidades del sector empresarial industrial. Los incentivos de precios relativos (altas tarifas a los bienes importados y control de precios de bienes alimenticios) estimulan también la expansión del sector industrial; de esta forma se crea una nueva clase empresarial industrial nacional que demuestra ser más exitosa que la latifundista y que los inversionistas extranjeros, ya que contribuye a que la economía chilena se desplace hacia una trayectoria de crecimiento económico claramente superior a la existente en el pasado. Además, la industria incorpora tecnología moderna que tiene cierta diseminación hacia el resto de la economía. Las grandes empresas estatales creadas por la CORFO también contribuyen a crear capacidad gerencial, técnica y profesional.

El empresario industrial de la ISI concentra las funciones de ahorro e inversión, pero la ausencia de competencia externa restringe su nivel de eficiencia; es más, la rentabilidad de un proyecto de inversión industrial depende principalmente de decisiones administrativas (mantención de determinados niveles de aranceles, acceso a crédito preferencial y a la asignación de divisas, etc.), lo que releva a estos empresarios de preocuparse por mejorar la gestión propiamente productiva. Los empresarios que surgen en esta fase requieren del apoyo estatal y de barreras proteccionistas para evitar la competencia externa. La consolidación del poder sindical y la mayor conflictividad laboral generan aumentos de las remuneraciones superiores a los incrementos de productividad; esto afecta el nivel de utilidades, y por tanto a la rentabilidad y el nivel de inversiones del sector industrial. Pasadas dos décadas, el entorno económico en el cual estaba operando la estrategia ISI contenía elementos que entorpecían el crecimiento futuro.

Las reformas económicas posteriores a 1973 modifican radicalmente el proceso previo de ahorro-inversión. El empresariado

nacional se ve expuesto a dos fenómenos nuevos: la implantación de un sistema de mercados libres y la apertura externa eliminan la tutela estatal, y los empresarios tienen que aprender a subsistir en un esquema de gran competencia; por otra parte, la privatización implica la transferencia de una magnitud considerable de patrimonio y recursos del sector público al sector privado; y permite el surgimiento de nuevos grupos empresariales con una mayor calificación técnico-profesional y más dispuestos a asumir riesgos con un patrimonio obtenido en un período relativamente breve⁸. El nuevo sistema de precios relativos estimula las exportaciones; en consecuencia, la apertura externa y la expansión de las exportaciones requieren de empresarios emprendedores que incorporen la tecnología moderna para enfrentar la competitividad internacional y conquistar los mercados externos. Inversionistas y empresarios extranjeros contribuyen de manera importante en este proceso.

Por el lado del ahorro, hay una serie de reformas y fenómenos que contribuyen a su incremento en el período post 1973. En primer lugar, cabe señalar la liberalización y la profundización del mercado doméstico de capitales, que se complementa con el progresivo acceso al mercado de capitales internacional; esto expande notablemente las posibles fuentes de financiamiento para la inversión. En segundo lugar, la represión sindical y el elevado nivel de desempleo que predomina durante la mayor parte del período 1973-90 generan una contracción salarial, la que redistribuye ingresos e incrementa utilidades en favor del sector empresarial; dada la mayor propensión marginal al ahorro de este sector en relación a los trabajadores, asciende el nivel de ahorro nacional. En tercer lugar, dos profundas transformaciones institucionales inciden positivamente en el aumento del ahorro (e inversión) nacional hacia fines de la década del 80 y después. Una de ellas es la creación del sistema previsional de AFP, en conjunto con el restablecimiento del equilibrio fiscal; ello genera un importante flujo financiero que comienza a estar disponible para financiar inversiones del sector privado. Nótese que este tipo de ahorro es forzoso; no es la tasa de interés la que induce a los agentes económicos a cotizar en las AFP. El otro cambio institucional importante es el surgimiento de grandes corporaciones privadas, producto de las privatizaciones de las

grandes empresas estatales productoras y proveedoras de servicios de utilidad pública; estas corporaciones acumulan montos importantes de utilidades retenidas, las que constituyen una fuente importante de ahorro y financiamiento de futuras inversiones de estas empresas.

En síntesis, las reformas económicas propias de la estrategia de mercados libres con apertura externa e inversión privada han favorecido el surgimiento de empresarios nacionales eficientes, y creado una nueva institucionalidad que proporciona fuentes de ahorro y financiamiento para nuevos proyectos de inversión; todo esto debiera eventualmente conducir a la economía chilena a una trayectoria de crecimiento más elevada que aquella que prevalecía durante la estrategia ISI.

Este recorrido esquemático a través de 110 años de la economía chilena permite observar que los sucesivos cambios de estrategia de desarrollo la han conducido cada vez hacia una trayectoria de crecimiento superior. Cabe preguntarse entonces, ¿por qué no se aplicaron inmediatamente las estrategias superiores? o, mejor aún, ¿por qué no se desarrolló hace 110 años la que sería la mejor estrategia de todo un siglo? Haggard (1990) hace una severa crítica a lo que denomina el enfoque “voluntarista” de los economistas. En él, las alternativas son exógenas; una buena política económica consiste simplemente en escoger la alternativa correcta (*to choose the right policies*). Luego, la existencia de políticas incorrectas reflejaría ideas erróneas, falta de voluntad o ignorancia de la masa que elige a políticos incompetentes. Pero, ¿por qué entonces individuos que actúan tan racionalmente en sus decisiones económicas actúan tan estúpidamente en la selección de sus gobernantes?⁹ La evolución histórica señala que cada estrategia sucesiva va resolviendo alguna de las insuficiencias o inexistencias precedentes: insuficiencia de ahorro, nivel reducido de empresarios, introducción y diseminación de la tecnología moderna, etc.

El paso de una estrategia a otra va acompañado de reformas económicas, institucionales y legales. Estos cambios generan grupos de interés que posteriormente no querrán modificar la nueva situación; la consolidación de nuevas coaliciones va a restringir la posibilidad de alteraciones e incluso el manejo de la política económica. Una vez que se afianza una estrategia determinada,

la solución a todo tipo de problemas sólo se percibe desde la óptica de la estrategia en cuestión.

¿Cómo se produce entonces el reemplazo de una estrategia por otra? Haggard sostiene que ello requiere de una gran crisis, generalmente inducida por un shock externo. América Latina ha experimentado dos grandes shocks externos durante el siglo XX: la Gran Depresión de la década del 30, a raíz de la cual la estrategia ISI sustituye el modelo monoexportador de recursos naturales, y el shock de la deuda externa de la década del 80, en el que la apertura externa sustituye a la estrategia ISI. En la evolución del desarrollo chileno, se aprecia que el shock externo es válido como explicación en sólo dos instancias: el establecimiento de la estrategia monoexportadora del siglo pasado (a raíz de la victoria chilena en la guerra del Pacífico) y su posterior reemplazo por la estrategia ISI; sin embargo, es la crisis política y económica *interna* de comienzos de la década del 70 la que induce y anticipa la sustitución de la ISI por la estrategia neoliberal.

LA HERENCIA DE LA UNIDAD POPULAR

Tras el trágico final del gobierno de la U.P. y la “leyenda negra” generada por la situación caótica de aquel período, cabe preguntarse si queda algo por rescatar de dicha experiencia en el plano económico.

La nacionalización de la Gran Minería del Cobre

Como se mencionó en el Capítulo 2, el cobre, y particularmente la GMC, era para la U.P. la “viga maestra” del desarrollo económico; esta premisa logra un consenso en todo el espectro político, puesto que hubo unanimidad en el Congreso respecto a la nacionalización de la GMC. No obstante, había cierta preocupación e incertidumbre en cuanto a la capacidad gerencial, profesional y técnica local para administrar empresas de tal magnitud.

Con respecto a las exportaciones chilenas con posterioridad a 1973, se ha enfatizado su notable expansión y la diversificación