

110 AÑOS DE DESARROLLO ECONOMICO CHILENO, 1880-1990 ¹

INTRODUCCION

Los recursos naturales, especialmente los minerales, han tenido siempre un papel importante en la economía chilena. Durante la Conquista y la Colonia, este papel lo desempeñaron el oro y la plata; en los siglos XVIII y XIX, el cobre adquiere predominancia entre los minerales exportados². Chile fue también un importante exportador de trigo.

Sin embargo, lo que cambió sustantivamente el carácter de la economía chilena fueron las exportaciones salitreras que comenzaron a realizarse en gran escala durante la década de 1880. En efecto, podría decirse que antes de ello Chile era una economía atrasada, con un crecimiento relativamente modesto. Esta aseveración se contrapone a la evaluación generalizada de los historiadores, que destacan una importante expansión económica en el período comprendido entre 1835 y 1875, e incluso un supuesto auge económico pre-1880. A modo de ejemplo, Vial habla de "los locos años 70" (se refiere a la primera parte de esa década), que generan una "fiebre de negocios" alimentada por un "riquísimo campo de plata"³.

El gráfico 1.1 ilustra la reducida importancia relativa de las exportaciones de plata, oro y cobre durante el siglo XIX en relación a las exportaciones de salitre de fines del siglo. En moneda de igual poder adquisitivo, las exportaciones de salitre de 1900 equivalen a 8 veces, 4 veces y 16 veces el *peak* alcanzado durante el siglo XIX por las exportaciones de plata, cobre y oro respectivamente⁴. Los historiadores parecen tener una visión semi-logarítmica de la historia (ver gráfico 1.1^a) que los induce a

GRAFICO Nº 1.1. VALOR PROMEDIO ANUAL DE LA PRODUCCION MINERAL. CHILE, SIGLO XIX

GRAFICO Nº 1.1.a. VISION DE UN HISTORIADOR DEL SIGLO XIX

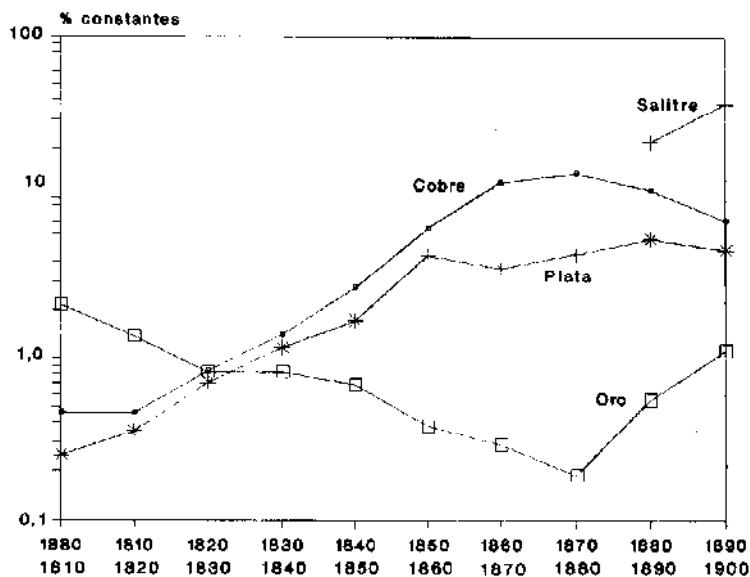
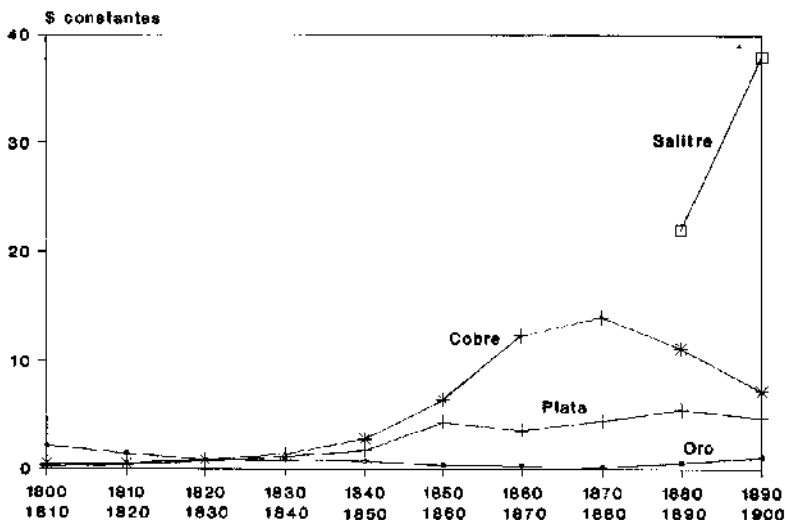


GRAFICO Nº 1.1.b. VISION DE UN ECONOMISTA DEL SIGLO XIX



Fuente: Pederson (1966). Los valores anuales constituyen el valor anual promedio de la década.

CUADRO 1.1. CRECIMIENTO ANUAL PROMEDIO DE LAS EXPORTACIONES. CHILE, 1850-1920 (PORCENTAJES)

<i>Periodos</i>	<i>Behrman (1976)</i>	<i>Cortés et al. (1981)</i>
1850-1870	3,5	4,8
1870-1880	2,1	0,7
1880-1900	4,7	3,3
1900-1920	6,0	8,0
1850-1880	3,0	3,4
1880-1920	5,3	5,6

Fuente: Behrman (1976); Cortés et al. (1981).

amplificar lo sucedido en un período específico perdiendo la perspectiva global (ver gráfico 1.1.b): es efectivo que, si se sigue la secuencia histórica temporal, habría habido un boom generado por la producción de plata en el período 1850-1875 en relación al período previo; pero cuando se observa el siglo XIX en su conjunto, todos esos "booms" se reducen a "boomcitos" cuando se les compara con el auge del salitre.

Hasta 1870, las exportaciones se expanden al 3% anual (ver cuadro 1.1); a fines de la década se observa un estancamiento de la economía chilena. Durante la era del salitre, las exportaciones tienen un ritmo de crecimiento anual superior al 5%. De esta forma, fundamentalmente gracias al salitre, las exportaciones chilenas se incrementan de una cifra inferior a US\$ 12/persona (promedio aproximado para el período 1850-1880) a un monto exportado superior a US\$ 56/persona (alrededor de 1920). En el siglo XIX, en una economía notoriamente subdesarrollada como la chilena, el sector exportador constituye el mejor indicador de su evolución.

Este capítulo cubre la evolución económica desde 1880 a 1990. En vez de seguir metodológicamente una secuencia de períodos históricos, se ha preferido utilizar un enfoque flexible centrado en la continuidad de un mismo tópico; de esta manera es posible, a nuestro juicio, una mejor comprensión de los aspectos más relevantes del desarrollo económico chileno. Para este análisis se han utilizado dos elementos centrales: el grado de apertura de la economía (la principal variable analítica utilizada

por la CEPAL)⁵, y la naturaleza del principal agente productor. Este enfoque esquemático implica necesariamente la exclusión de variables y eventos económicos, históricos, políticos y sociológicos de gran importancia. Sin embargo, como se podrá apreciar, los elementos seleccionados son muy útiles para una visión coherente del desarrollo económico chileno en un período tan extenso. La mezcla de distintos y cambiantes intereses, ideas y eventos externos ha moldeado el patrón de crecimiento; no hay una relación permanente ni una secuencia constante entre esos tres factores.

La primera sección de este capítulo se ocupa de las exportaciones de recursos naturales y el papel de la inversión extranjera desde 1880 a 1971, centrándose en los casos del salitre y el cobre. La segunda sección presenta una reseña de la estrategia chilena de industrialización basada en la sustitución de importaciones y el creciente papel del Estado. La tercera parte describe las recientes reformas de liberalización económica y el papel que ha correspondido en ellas al sector privado.

EXPORTACIONES DE RECURSOS NATURALES E INVERSIÓN EXTRANJERA, 1880-1971

La historia económica de Chile proporciona elementos para ilustrar la caricatura tradicional de un país en desarrollo en el que el principal motor de crecimiento —y el vínculo clave con la economía internacional— es la exportación de alguna materia prima básica bajo control extranjero. Durante el período 1880-1930, las exportaciones salitreras dominaron la economía chilena, y una parte considerable de esa industria estaba controlada por capitales británicos; entre 1940 y 1971, el principal producto de exportación fue el cobre, y las principales minas de cobre del país eran de propiedad de un par de compañías norteamericanas. En todo ese período, que se extiende por casi un siglo, el salitre o el cobre han representado más de la mitad de las exportaciones totales del país.

Una economía subdesarrollada, aislada y estancada como la economía chilena de fines del siglo XIX, ¿cómo podría conectar-

se con la economía mundial?, ¿qué podría intercambiar para adquirir la tecnología moderna y los nuevos bienes manufacturados?; en términos técnicos, ¿cuáles eran sus ventajas comparativas? La respuesta ha sido obvia: dada la dotación existente de recursos naturales, la exportación de bienes primarios ha constituido el mecanismo de conexión con la economía mundial. Para transformar el recurso natural en un bien exportable a gran escala, se ha requerido la intervención de un agente exógeno (empresarios extranjeros y/o inversión extranjera); es preciso explicar la necesidad de la presencia de este agente externo.

En estas circunstancias, en general, el efecto del sector exportador sobre la economía local va a depender de varios factores⁶: tamaño y ritmo de expansión del sector exportador, magnitud de la reinversión local, incorporación de tecnología moderna que aproveche las ventajas comparativas domésticas, efecto de los eslabonamientos productivos hacia atrás (*backward linkages*) relacionados con aumentos de la demanda por infraestructura, bienes de transporte e insumos locales, y eslabonamientos productivos hacia adelante (*forward linkages*) que estimularían un mayor procesamiento de los bienes, importancia relativa de la inversión extranjera, intensidad relativa de los factores productivos (tecnología intensiva en capital o trabajo), nivel de habilidad empresarial local, existencia de economías de escala. Por otra parte, el desarrollo exitoso o el fracaso de un país exportador de recursos naturales están directamente relacionados con el uso que se haga de las rentas generadas por el sector exportador, un problema que atañe al gobierno, al tipo de políticas prevalecientes y a la política económica escogida para enfrentar la inestabilidad del precio mundial del recurso natural exportable⁷.

El ciclo del salitre (1880-1930)

Antes de la Primera Guerra Mundial, el nitrato natural era un insumo clave para la fabricación de explosivos, además de un fertilizante de gran importancia. Los grandes yacimientos salitrosos de las provincias de Tarapacá y Antofagasta, que por entonces pertenecían a Perú y Bolivia, fueron explotados por empresarios chilenos en la década de 1860. Las primeras etapas

del ciclo del salitre fueron dramáticas, y la explotación en gran escala de los depósitos disponibles no pudo iniciarse sino después de algunos años. Esto se debió a que los gobiernos de Perú y Bolivia intentaron reemplazar a los empresarios chilenos y tomar posesión de los yacimientos, considerados las fuentes de nitratos más importantes del mundo a fines del siglo XIX. El conflicto de intereses planteado condujo a la llamada Guerra del Pacífico (1879-1884), en la que Chile tomó posesión de los territorios del norte y de sus yacimientos salitreros.

Sin embargo, el desenlace de la guerra no generó la explotación de los depósitos salitreros por empresarios chilenos: la explotación a gran escala del salitre comenzó bajo control mayoritario británico después de 1880⁸.

Gracias a los grandes depósitos del norte, con alto contenido de nitrato y de fácil acceso al mar (los grandes yacimientos se encontraban a una distancia de entre 40 y 80 kilómetros del océano), Chile pronto se transformó en el mayor productor de nitrato del mundo. De 1880 a 1930, las exportaciones salitreras constituyeron el área más importante de la economía chilena, elevando el nivel total de exportaciones de manera significativa y proporcionando una enorme y creciente fuente de ingresos al gobierno.

La producción de nitrato registró una tasa de crecimiento sostenida y relativamente alta durante 40 años: entre 1880 y 1920, las exportaciones salitreras crecieron a un ritmo de 6,1% al año. La explotación del nitrato requería una tecnología rudimentaria, relativamente intensiva en mano de obra⁹; en el período 1906-30, más de 40.000 personas trabajaron en los yacimientos salitreros (ver cuadro 1.2)¹⁰. Ya en 1890 las exportaciones salitreras constituían la mitad de las exportaciones chilenas; desde comienzos del siglo XX, y hasta la Primera Guerra Mundial, su participación en las exportaciones totales fue superior al 70% (ver cuadro 1.2 y gráfico 1.2), mientras que su contribución al Producto Geográfico Bruto (PGB) fluctuó en torno a un 30% durante el período 1900-1920.

En términos de su valor, las exportaciones salitreras aumentaron de US\$ 6,3 millones en 1880 a US\$ 70 millones en 1928, con un *peak* de US\$ 96 millones justo antes de la Primera Guerra Mundial.

CUADRO 1.2. INFORMACIÓN ECONÓMICA BÁSICA SOBRE EL SALITRE. 1880-1930 (PROMEDIO ANUAL DE CADA PERÍODO)

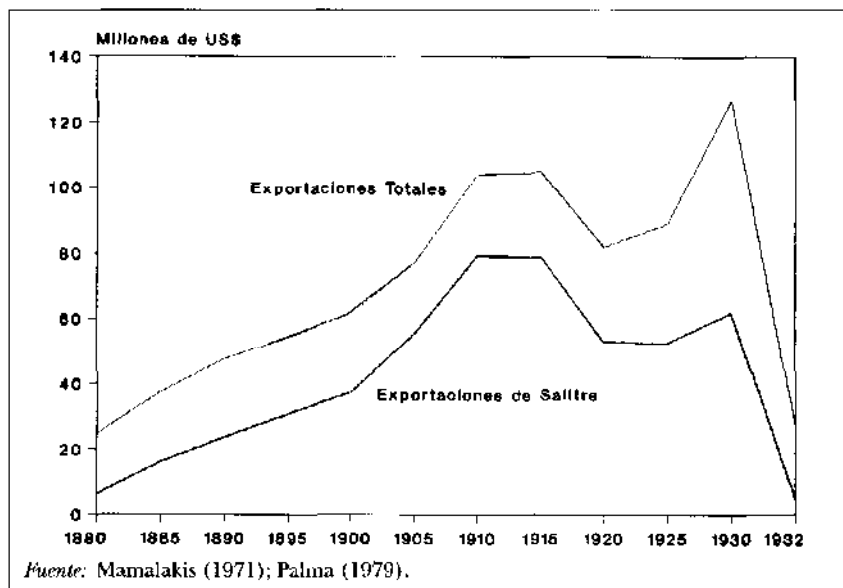
	<i>Exportaciones de salitre</i>		<i>Exportaciones totales</i>		<i>Recaudación tributaria</i>		<i>Empleo</i>
	<i>Cantidad</i>	<i>Precio</i>	<i>Export.</i>	<i>Partic. Relat.</i>	<i>Total</i>	<i>Partic. Relat.</i>	<i>(miles de</i>
	<i>(MM de QM)</i>	<i>(Lib./Ton Largo)</i>	<i>(MM de US\$)</i>	<i>del salitre</i>	<i>(MM de US\$)</i>	<i>del salitre</i>	<i>personas)</i>
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1880	2,3	12,4	24,7	25,8	17,7	4,7	2,8
1881-85	4,8	8,8	37,4	43,1	25,6	22,9	5,8
1886-90	7,8	6,8	47,7	49,7	24,5	35,1	9,1
1891-95	9,9	6,4	54,1	56,8	23,9	46,0	16,1
1896-00	12,8	5,2	61,5	60,7	31,1	48,9	18,1
1901-05	14,6	6,3	77,1	71,8	38,0	47,4	25,0
1906-10	19,8	7,4	104,2	76,3	50,6	48,5	40,5
1911-15	22,9	6,5	104,9	75,3	55,4	51,9	46,9
1916-20	24,9	8,2	82,1	64,4	64,1	44,1	51,5
1921-25	17,8		89,2	59,2	81,8	36,3	44,4
1926-30			126,9	48,8			52,2
1932			27,7	18,5			

Fuentes: (1), (2) y (5) Mamalakis (1971).

(7) Cariola y Sunkel (1982).

(3) Palma (1979).

GRAFICO N° 1.2. EXPORTACIONES DE SALITRE Y TOTALES, 1890-1932 PROMEDIO ANUAL.

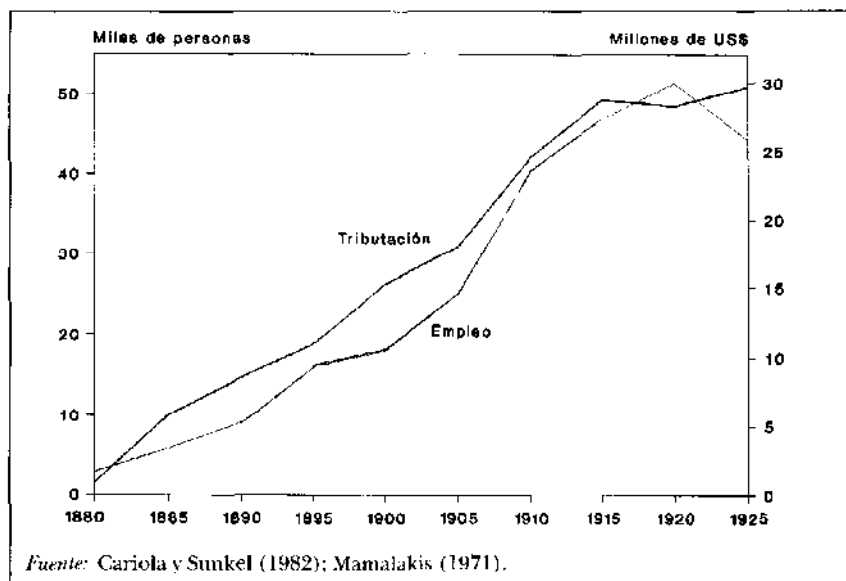


En los países en desarrollo, la capacidad de los gobiernos para imponer tributación es por lo general bastante limitada. En ellos el sector externo provee una "palanca tributaria", es decir, un mecanismo simple y eficiente para la extracción y recaudación del excedente imponible. El nivel de tributación de las exportaciones salitreras aumentó desde menos de US\$ 1 millón en 1880 a más de US\$ 20 millones en los primeros años del siglo XX, aportando al gobierno casi el 50% de los impuestos totales entre 1895 y 1920 (gráfico 1.3); también contribuyeron indirectamente al presupuesto estatal al proporcionar divisas para la expansión de las importaciones, puesto que aumentaron la disponibilidad de recursos fiscales¹¹. De este modo, los impuestos al sector externo tuvieron una participación de 60%-80% en la tributación total durante el período de auge del salitre (ver cuadro 1.3 y gráfico 1.4).

Como consecuencia de los crecientes ingresos tributarios, el gobierno chileno adquirió una mayor participación en la economía¹². En términos relativos, la participación del gobierno en el PGB se incrementó de 5%-6% (1880) a 12%-14% (1910-20)¹³. En términos absolutos, el empleo gubernamental se expandió de 3.000 plazas en 1880 a más de 27.000 en 1919.

Otros indicadores se refieren al gasto público¹⁴. En 1860, había 18.000 estudiantes en las escuelas básicas, y 2.200 en las escuelas medias del sistema público. Hacia 1900, se registraban 157.000 y 12.600 estudiantes en las escuelas básicas y medias, respectivamente; en 1920, llegaron a ser 346.000 y 49.000¹⁵. Ferrocarriles del Estado aumentó la longitud de las vías férreas del sistema público desde 1.106 (1890) a 4.579 kilómetros (1920), comenzando a desplazar al sector privado (en 1890, cerca del 60% de los ferrocarriles chilenos estaban en manos privadas, cifra que se redujo a 44% en 1920).

En los países en desarrollo, el crecimiento del sector público ilustra el impacto de un boom de las exportaciones de un recurso, lo que a menudo ha sido ignorado por la literatura sobre el "síndrome holandés" (*dutch disease*)¹⁶. La abundancia de ingresos tributarios generados por el boom exportador erosiona la disciplina fiscal del gobierno; las restricciones financieras ya no son forzosas. El gobierno obtiene fondos mediante la tributación de los extranjeros (que son los que controlan las exportaciones), y los utiliza para aumentar el gasto. Así ocurrió en el caso de

GRAFICO N° 1.3. EMPLEO Y TRIBUTACION DEL SALITRE, 1880-1925
(PROMEDIO ANUAL)CUADRO 1.3. DESCOMPOSICIÓN DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA.
1880-1930

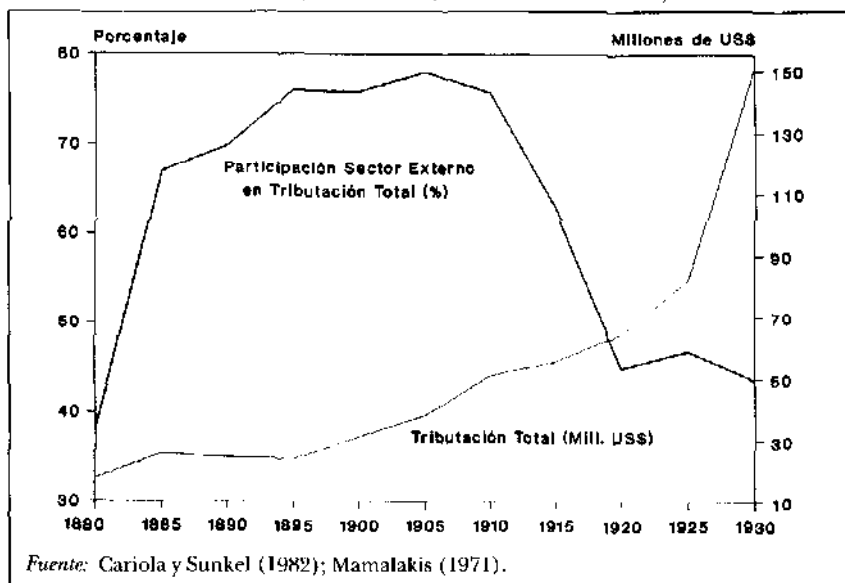
	Impuestos al Sector Externo			Tributación total (MM de US\$) (4)
	Impuesto a la Renta (MM de US\$) (1)	Imp. a Importaciones (MM de US\$) (2)	Imp. a Exportaciones (MM de US\$) (3)	
1880	1,9	5,5	1,1	17,7
1881-85	2,4	7,5	4,6	25,6
1886-90	1,4	7,3	11,0	24,5
1891-95	0,3	7,5	14,9	23,9
1896-00	0,2	10,2	18,0	31,1
1901-05	0,6	11,6	21,1	38,0
1906-10	1,3	17,6	29,2	50,6
1911-15	3,9	7,8	24,8	55,4
1916-20	8,5	11,3	27,7	64,1
1921-25	10,4	22,7	31,4	81,8
1926-30	14,5	44,1	21,0	151,3

Fuentes: 1880-1920: Mamalakis (1971).

1921-1930: Cariola y Sunkel (1982).

Las cifras no corresponden a los promedios anuales, sino que son las cifras correspondientes al último año del período; i.e., impuestos pagados por exportaciones del año 1880, 1885, 1890, etc. La excepción la constituye la columna (4), que corresponde al promedio anual del período considerado (análogo al Cuadro 1.2).

GRAFICO Nº 1.4. IMPUESTOS AL SECTOR EXTERNO Y TRIBUTACION TOTAL, 1880-1930 (PROMEDIO ANUAL)



Chile: la sociedad chilena se acostumbró a la vigencia de bajos niveles de tributación, al mismo tiempo que crecía el gasto fiscal. La tributación al salitre sustituyó a varios impuestos existentes: se suprimieron la alcabala (transferencia de bienes raíces), la contribución de herencias y donaciones, las patentes para la maquinaria agrícola e industrial y el estanco al tabaco, además de reducirse el impuesto agrícola y de haberes mobiliarios y el impuesto a la renta¹⁷.

No se ha hecho ninguna evaluación de la forma en que se usaron tales recursos fiscales adicionales, pero parece ser que una fracción significativa de ellos se destinó a aumentar el capital físico y humano del país. Sí está claro que un buen número de proyectos y gastos se habrían omitido si el gobierno no hubiera dispuesto de estos recursos.

En síntesis, se genera una estructura fiscal que incuba serios problemas potenciales. El gasto fiscal es creciente y con un componente bastante rígido (el aumento del empleo público es una de las causas). Por otro lado, la estructura tributaria pasa a depender fundamentalmente de un solo ítem, que está expuesto a fluctuaciones externas, lo que genera una situación fiscal inesta-

ble. Durante la era del salitre, y posteriormente durante la era del cobre (pre-1971), se considera políticamente aceptable y conveniente utilizar la tributación a la inversión extranjera como el mecanismo fundamental para financiar el gasto público; sin embargo, no se percibe que ello vincula el presupuesto fiscal a la inestabilidad del mercado mundial.

La declinación del boom del salitre comenzó con la producción de nitrato sintético durante la Primera Guerra Mundial. El golpe final vino con la Gran Depresión de 1929, cuando el valor en dólares de las exportaciones de nitrato cayó casi al nivel de 1880.

La experiencia del salitre ha sido calificada por muchos analistas chilenos como una "oportunidad perdida". La versión extrema de esa tesis sostiene que las exportaciones de nitrato generaron una gran cantidad de recursos que fueron derrochados o sacados del país por firmas extranjeras y que, en último término, "aquí no quedó nada". Esa visión corresponde a la "hipótesis del enclave": el sector exportador, dominado por la inversión extranjera, está más conectado a los países desarrollados que a la economía interna, requiere muy pocos insumos nacionales, y las utilidades se envían al exterior; en consecuencia, la economía anfitriona no se beneficia en absoluto.

Ante esta hipótesis surgen dos cuestionamientos diferentes: ¿por qué los empresarios chilenos no controlaron el negocio de la exportación de nitrato? ¿Fue realmente nula la contribución de las exportaciones salitreras al desarrollo chileno?

No es fácil entender las razones por las que Chile permitió a empresarios extranjeros adquirir una gran participación en la industria salitrera, tras una guerra que se libró y se ganó para proteger los derechos de empresarios chilenos a explotar esas riquezas¹⁸. Existen varias explicaciones (para una discusión detallada, ver Pinto, 1962; Mamalakis, 1971; Vial, 1981). La más relevante parece ser aquella que sostiene que la exportación en gran escala requiere de técnicas muy específicas y, aunque la tecnología requerida para la explotación salitrera era rudimentaria y conocida por los empresarios chilenos, la escala de producción y exportación era simplemente tan grande que el capital humano específico necesario —conocimiento experto de los sistemas bancarios y de comercialización, capacidad empresarial y administra-

tiva para coordinar numerosas operaciones internas y externas de gran envergadura, contactos externos organizativos y diplomáticos, etc.— no estaba disponible en el país¹⁹. Los empresarios extranjeros fueron fundamentales en la generación de una industria exportadora de nitrato en gran escala, que resultó altamente rentable: las utilidades después de impuestos se han estimado en más del 30% de las ventas brutas²⁰. Dado que los inversionistas extranjeros controlaban alrededor del 70% de las exportaciones salitreras, las remesas de utilidades habrían alcanzado a cerca del 6% del PGB²¹⁻²². Esta cifra es más alta que la transferencia real vinculada al servicio de la deuda externa efectuada en la década de 1980 (la que fluctúa en torno del 4% del PGB).

Así como los extranjeros obtuvieron grandes retornos de su inversión, el gobierno chileno logró retener una parte importante de los excedentes. Se ha sostenido que Chile debió reclamar una participación mayor en tales excedentes, a lo que debe señalarse que el principal (y posiblemente el único) objetivo de la política del gobierno en relación al sector salitrero fue precisamente extraer el excedente chileno a través de la tributación. Los ingresos tributarios por exportaciones salitreras alcanzaron a cerca del 30% de las ventas totales de nitrato; en comparación con los ingresos anteriores del gobierno, este porcentaje puede considerarse un logro de importancia.

Como se ha mencionado, el gobierno utilizó parte de los ingresos tributarios del salitre para financiar infraestructura social y física. Algo quedó también en el sector privado chileno; aquí hay un buen número de ejemplos de recursos dilapidados en "consumo conspicuo": durante el boom del salitre las importaciones de bienes de consumo como vinos, joyas, vestuario y perfumes alcanzaron casi el doble de las de maquinaria industrial y agrícola por varios años²³.

En conclusión, el auge de las exportaciones salitreras dio un gran impulso al sector externo chileno, transformándose en el motor del crecimiento y generando dos cambios estructurales fundamentales en la economía chilena. Primero, los inversionistas extranjeros llegaron a ser agentes importantes, principalmente en el sector minero exportador. Segundo, a pesar de la ideología predominante del *laissez-faire*, el gobierno empezó a

adquirir un papel cada vez más protagónico en la economía, debido a los grandes ingresos tributarios generados por las exportaciones salitreras.

El ciclo del cobre (1920-1971)

A pesar de que el cobre nunca tuvo la importancia económica relativa del salitre, el control de la Gran Minería del Cobre (GMC) por parte de empresas norteamericanas generó un conflicto político y económico creciente entre el gobierno chileno y las empresas norteamericanas (e implícitamente con el gobierno norteamericano), que se extendió incluso más allá de la nacionalización de 1971.

El cobre era ya uno de los principales productos chilenos de exportación durante la primera mitad del siglo XIX. La producción chilena de cobre provenía de un gran número de pequeñas minas, ninguna de las cuales producía más de 20.000 toneladas por año. El cobre de estos yacimientos menores era de muy alta ley (a menudo alcanzaba al 10%)²⁴; la tecnología utilizada entonces era muy rudimentaria y altamente intensiva en trabajo. El cobre se usaba principalmente para utensilios de cocina y en algunos trabajos de construcción. Hacia fines del siglo XIX y comienzos del XX, se produjo un brusco aumento de la demanda mundial, debido a la aparición de la industria eléctrica y la expansión del sector de la construcción. Al mismo tiempo, una importante innovación tecnológica en Estados Unidos hizo rentable la explotación en gran escala de minerales con bajo contenido de cobre (1%-2%). Esta nueva tecnología era altamente intensiva en capital.

Firmas norteamericanas iniciaron inversiones en la mina subterránea más grande del mundo, El Teniente, en 1904; y en la mina a tajo abierto más grande del mundo, Chuquicamata, en 1911²⁵. La inversión inicial en Chuquicamata fue de alrededor de US\$ 125 millones, y la producción en ambas minas se expandió rápidamente: hacia 1924, El Teniente estaba produciendo 78.000 toneladas al año, y Chuquicamata producía 107.000²⁶. Es decir, en 10 a 15 años las dos grandes minas de cobre estaban aportando el 80% de la producción total de cobre de Chile.

Desde entonces (hasta 1980), la producción de la GMC ha representado del 80% al 90% de las exportaciones chilenas de cobre.

Nuevamente podemos preguntarnos las razones por las que firmas extranjeras explotaron este recurso. La respuesta parece similar a la del caso del salitre. Aunque existían productores chilenos de cobre, y recursos nacionales de inversión generados por las exportaciones salitreras, la explotación de grandes minas requería inversiones relativamente mayores y la utilización de una tecnología moderna que los productores chilenos desconocían. Además, la inversión en gran escala en la minería del cobre es una actividad que requiere de muchos años de espera para los retornos del capital invertido, una diferencia notable con respecto al proceso conocido en la explotación del salitre²⁷. En síntesis, no había empresarios nacionales capaces de iniciar grandes explotaciones en la minería del cobre, y que tuvieran la paciencia para esperar el lento retorno de la inversión. Una hipótesis alternativa enfatizaría la inexistencia de un mercado de capitales de largo plazo al cual pudieran tener acceso los empresarios nacionales; ello constituiría un elemento central en la ausencia de empresarios nacionales en una actividad de gran envergadura y lenta maduración como la GMC²⁸.

El cuadro 1.4 señala la proporción de las utilidades brutas de la producción de la gran minería del cobre que quedó retenido en Chile. Se pueden distinguir tres períodos. Antes de 1925, prevalecía una actitud de *laissez-faire*. Las exportaciones salitreras proporcionaban suficientes ingresos al gobierno durante la época en que las exportaciones de cobre se estaban expandiendo lentamente. Dado el alto monto de la inversión realizada por las firmas norteamericanas en la producción de la GMC, la tributación a este metal se mantuvo muy baja, en menos de 1% de las ventas totales; por otra parte, debido a la baja intensidad relativa de mano de obra utilizada en la GMC (ver cuadro 1.5) y a su uso intensivo de insumos importados, la participación chilena en la producción de la GMC era cercana al 11%²⁹.

Durante el período 1925-60, el gobierno chileno comenzó a utilizar distintos mecanismos para incrementar su participación en la producción de la GMC. Pero la explotación de ésta encaja de manera muy nítida dentro de la hipótesis del enclave, por lo que una preocupación primordial, especialmente tras la declina-

CUADRO 1.4. PORCENTAJE RETENIDO POR CHILE DE LAS UTILIDADES BRUTAS DE LA PRODUCCIÓN DE LA GRAN MINERÍA DEL COBRE, 1925-1971 (PORCENTAJE)*

Antes de 1925	1925-40	1941-51	1952-60	1961-70	1971
Alrededor de 11	38	58	61	66	(nacionalización)

Fuentes: 1925-1951: Reynolds (1965).

1952-1970: French-Davis (1974).

* El porcentaje corresponde a la mediana del porcentaje anual de cada período.

CUADRO 1.5. PARTICIPACIÓN CHILENA E IMPORTANCIA RELATIVA DE LA GRAN MINERÍA DEL COBRE EN LA ECONOMÍA CHILENA, 1925-1970 (PROMEDIO ANUAL DE CADA PERÍODO)

Componentes de la participación chilena			Participación relativa de la Gran Minería del Cobre en:		
Costos de insumos internos		Impuestos	Tributación total	Exportación total	
Costos laborales	Costo total de insumos internos (% c/r a la partic. chilena)		(%)	Particip. relativa de las exportaciones (%)	Monto (MM de US\$)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	68,5	31,5	4,5	27,4	127,9
	5,0	15,0	1,8	25,3	57,5
	62,4	37,6	4,8	29,3	66,8
	51,3	48,7	12,2	39,6	121,4
	57,8	42,2	16,2	50,5	265,0
4,4	35,4	64,6	26,5	50,2	382,7
6,4	40,1	59,9	26,3	59,8	439,2
6,5	53,5	46,5	15,2	56,2	505,7
4,1	44,8	55,2	19,9	56,6	936,9

Fuentes: 1925-1951: Mamalakis y Reynolds (1965).

1952-1970: French-Davis (1974).

(5) y (6) 1925-1935: Palma (1979).

1936-1943: Mamalakis y Reynolds (1965).

1944-1960: Universidad de Chile.

1961-1970: Indicadores Económicos, Banco Central.

ción de las exportaciones salitreras, fue tratar de reducir dichas características: ¿cómo conectar la GMC a la economía chilena, y cómo utilizar los excedentes generados por el cobre para impulsar el desarrollo económico? Por las características de la tecnología utilizada en la GMC, la tributación constituía el principal mecanismo para aumentar la participación chilena por lo que, en ese período, el gobierno chileno empezó a aumentar los im-

puestos a la producción de la gran minería del cobre. Durante la década de 1950, la tributación representó alrededor del 60% de la participación chilena en las exportaciones de la GMC, y la tasa promedio de impuestos sobre las exportaciones de la GMC fue cercana al 38%. Así, Chile captó en esa época el 61% de las utilidades brutas de las exportaciones de la GMC (cuadro 1.4).

Otro mecanismo para incrementar la participación chilena estaba vinculado a los costos salariales. De hecho, los trabajadores de la GMC han tenido desde el comienzo una remuneración relativa superior a la del resto de los trabajadores chilenos³⁰; en 1924, la aplicación de un sistema comprensivo de legislación laboral y el surgimiento de sindicatos aumentó los costos laborales de la GMC, pero los efectos cuantitativos globales fueron bajos ya que menos del 1% de la fuerza de trabajo laboraba en esta actividad (ver cuadro 1.5). Además, debido al nivel tecnológico relativamente atrasado de la industria chilena, era difícil establecer una política de “comprar insumos locales”.

Durante los años 50 surgió la preocupación de que las firmas norteamericanas no estuvieran expandiendo la producción de cobre chileno en concordancia con los objetivos nacionales. Se agregó entonces otro elemento a las negociaciones entre el gobierno chileno y las firmas norteamericanas: el aumento de la inversión. La lenta tasa de inversión de las empresas norteamericanas, junto con la percepción de que las divisas eran el principal cuello de botella para el desarrollo chileno (y la idea de que mayores exportaciones de cobre podían eliminar ese obstáculo), sugerían la existencia de una disparidad de objetivos entre Chile y las compañías norteamericanas. Aunque la participación nacional en las exportaciones de la GMC aumentó a 66% durante la década de 1960 (el nivel más alto registrado hasta entonces), ello no se consideró suficiente (cuadro 1.4). Se pensaba que el cobre era demasiado importante para el desarrollo de Chile como para que estuviera bajo control extranjero. De este modo, la cuestión de la participación chilena en las decisiones referentes a la producción y la inversión se transformó en el tema fundamental del proceso de negociación entre el gobierno chileno y las firmas norteamericanas de la GMC.

Las exportaciones de la GMC han adquirido una importancia creciente en la economía chilena. Desde 1945, han representado

GRAFICO N° 1.5. EXPORTACIONES DE LA GRAN MINERIA DEL COBRE Y TOTALES, 1925-1965 (PROMEDIO ANUAL)

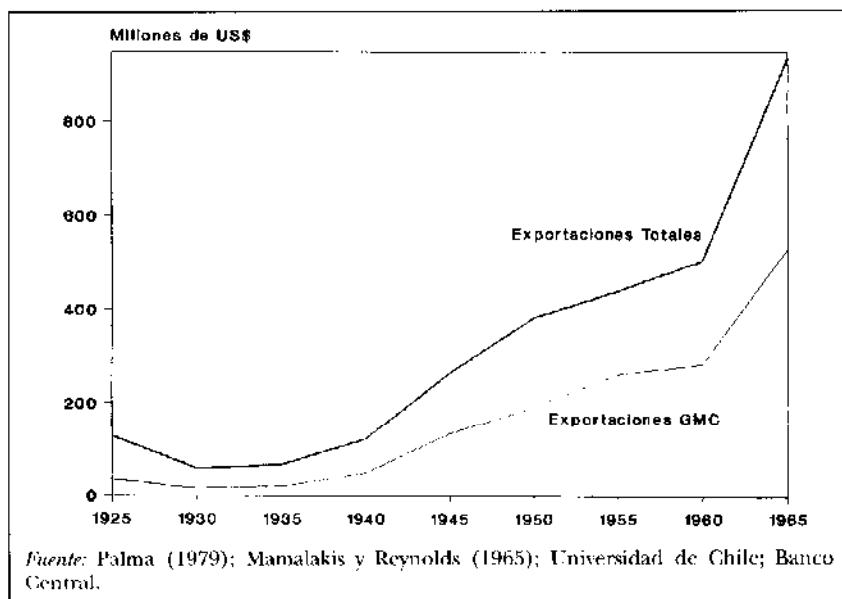
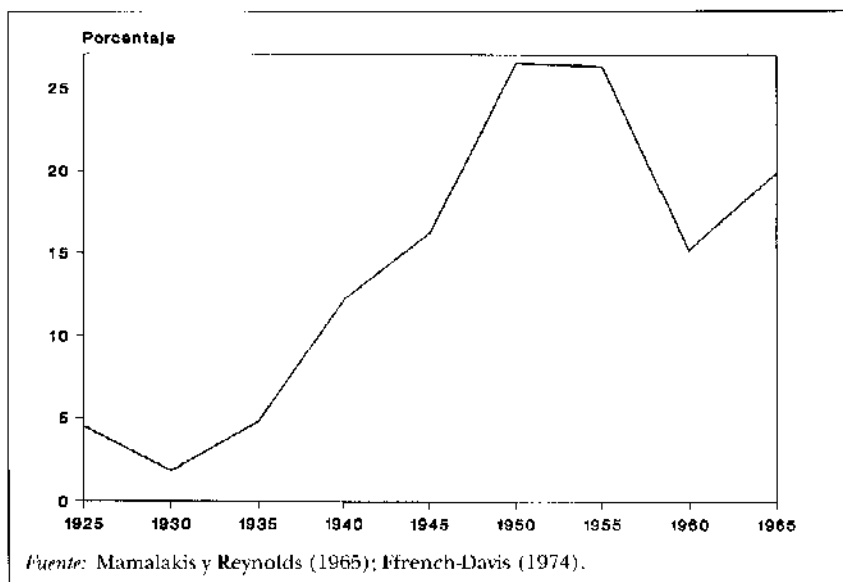


GRAFICO N° 1.6. TRIBUTACION DE LA GRAN MINERIA DEL COBRE, 1925-1965 (% RESPECTO A TRIBUTACION TOTAL)



más del 50% de las exportaciones totales (y aún cerca del 60% en el período 1955-59)³¹. La tributación a esta actividad aportó más del 26% de la recaudación total del gobierno en la década de 1950 (gráficos 1.5 y 1.6). Esta participación bajó a alrededor de 20% en la segunda mitad de la década de 1960, debido a un incremento del esfuerzo impositivo interno³². La importancia relativa de las exportaciones de la GMC en el PGB total fluctuó entre 6% y 9% en el período 1950-1970³³.

Es interesante observar más de cerca las políticas chilenas respecto a la GMC³⁴. Como hemos visto, la tributación fue el principal mecanismo utilizado para extraer el excedente económico de las firmas norteamericanas, siendo los impuestos directos a las utilidades el instrumento más importante. También se usó el tipo de cambio como mecanismo impositivo. Los modos en que el tipo de cambio desempeñó esta función tributaria fueron varios: la apreciación del tipo de cambio se convirtió en una forma de que las firmas extranjeras que controlaban el sector exportador transfirieran recursos a la economía nacional; se aplicó también un sistema cambiario dual, con un tipo de cambio especial (más sobrevaluado) para las exportaciones de cobre, lo que generaba una mayor transferencia. Los gastos operacionales de las firmas de la GMC requerían la venta de divisas al Banco Central a cambio de moneda nacional, y para este fin se utilizaba el tipo de cambio especial para las exportaciones de cobre. Esto explica el uso del tipo de cambio para un propósito distinto que el de constituir un mecanismo para la asignación de recursos entre bienes transables y no transables.

Por otra parte, y para compensar lo anterior, la producción de transables para la economía interna estaba protegida por un complejo sistema de aranceles altos. Este tipo de política podría justificarse dentro del marco de referencia del "síndrome holandés", en el que el recurso natural exportado, de muy alta productividad relativa, se somete a tributación al tiempo que se le aísla del resto de la economía. Para evitar la desindustrialización, se otorgan subsidios a los demás sectores que producen transables, mediante protección arancelaria. Sin embargo, no parece haber habido ningún análisis que sugiriera el nivel de protección requerido para compensar la desprotección generada por la apreciación del tipo de cambio; además, este tipo de política

obviamente desincentiva la producción de nuevos bienes exportables. Estas políticas de comercio exterior crearon importantes distorsiones en la economía chilena.

Se han formulado severas críticas a los gobiernos chilenos por no haber desarrollado una política clara respecto del cobre³⁵. Hasta 1955, hubo falta de información sobre el cobre chileno y el papel que desempeñaba en el mundo en general; se decía, con razón, que era posible "aprender más sobre el cobre chileno en las bibliotecas del extranjero que en las nacionales". La información estadística era escasa y las compañías norteamericanas restringían el acceso a sus datos por razones de confidencialidad. Existía muy poca o ninguna discusión sobre la estrategia más apropiada para la explotación del cobre de acuerdo con objetivos nacionales. Se registraba también una absoluta despreocupación respecto del desarrollo de capital humano nacional, esto es, no existía una capacitación de ingenieros y técnicos especializados en el cobre. Sólo en 1955 se creó el Departamento del Cobre, para supervisar las operaciones de las firmas norteamericanas de la GMC y recopilar estadísticas sobre producción física, precios, tributación, utilidades y otros ítemes. De allí surge una tecnocracia de profesionales chilenos, ingenieros, economistas, contadores y abogados, los que progresivamente fueron capaces de analizar y verificar las planillas contables, los balances y la información económica de las compañías norteamericanas. En la década de 1960, la experiencia y la competencia del capital humano chileno habían crecido considerablemente; en este período, la mayor parte de los empleados de las firmas norteamericanas de la GMC ya eran chilenos. Por ejemplo, en la Kennecott (El Teniente) había sólo 10 extranjeros en una planta de 10.000 trabajadores, incluyendo empleados y obreros, gerentes, profesionales y técnicos³⁶.

Aparentemente, habrían sido necesarios cuarenta años para desarrollar una capacidad nacional de análisis del papel del cobre y formar profesionales y técnicos chilenos en la gestión de la GMC. Pero, siendo más preciso, el que los gobiernos chilenos tomaran conciencia de que el país debía crear esa capacidad demoró alrededor de treinta años (1925-1955); los diez años restantes fueron los requeridos para entrenar a los especialistas nacionales. Este lento proceso de toma de conciencia es una

clara señal de subdesarrollo. Un ambiente de *laissez-faire* “justificó” durante largo tiempo la indiferencia de los gobiernos hacia la necesidad de formar especialistas chilenos en el cobre. Tal actitud respondía a la lógica siguiente: si las firmas norteamericanas necesitan tecnólogos del cobre, ellas deben resolver “su propio problema”³⁷.

La relación entre las empresas norteamericanas de la GMC y los gobiernos chilenos experimenta continuos cambios a través del tiempo. Veremos dos aspectos específicos: el poder de negociación y la distribución relativa de las utilidades.³⁸

En cuanto al poder relativo de negociación, es posible señalar que las empresas norteamericanas tenían un alto poder de negociación en la etapa previa al proceso de inversión, pero una vez que dicha inversión se materializa y la producción alcanza un nivel proyectado y estable, comienza un lento desplazamiento en los poderes relativos de negociación. Las empresas norteamericanas tratan de mantener su alto poder relativo de negociación a través de la exclusión de especialistas chilenos en las funciones técnicas y gerenciales. En ello, como se ha dicho, hay una cierta cuota de responsabilidad de los gobiernos chilenos por no haber dispuesto que profesionales chilenos adquirieran ese tipo de habilidades. Por otro lado, las empresas norteamericanas controlan y restringen el acceso a su información estadística. Nuevamente, los gobiernos chilenos reaccionan demasiado lentamente para generar su propia información estadística básica sobre la industria cuprífera chilena. Los gobiernos chilenos concentraron la mayor parte de su esfuerzo negociador en incrementar las tasas tributarias pagadas por las compañías norteamericanas. Sin embargo, la actitud implícita —y a veces explícita— del gobierno norteamericano en apoyo de sus empresarios actuó como una especie de freno a la presión que podían ejercer los gobiernos chilenos sobre éstos³⁹.

Con respecto a la distribución de utilidades, hubo una percepción cambiante de lo que era una “distribución equitativa” del excedente de la GMC entre las compañías norteamericanas y el gobierno chileno⁴⁰. Las remesas de utilidades y amortización del capital de estas compañías representaron el 1%-2% del PGB en el período 1950-1970⁴¹, y se las consideraba relativamente altas en relación a la disponibilidad interna de recursos para la

CUADRO 1.6. INVERSIÓN Y TASA DE RETORNO DE LAS COMPAÑÍAS NORTEAMERICANAS MULTINACIONALES DEL COBRE (ANACONDA Y KENNECOTT), 1945-1965

	<i>Retorno sobre activos (promedio anual) (porcentaje)</i>		<i>Inversión (total del período) (US\$ millones)</i>	
	<i>Chile</i>	<i>Resto del mundo</i>	<i>Chile</i>	<i>Total mundial</i>
1945-50			35	195
1950-55	19,0	9,0	115	341
1955-60	25,9	9,5	168	519
1960-65	14,8	4,8	82	422

Fuente: Los datos básicos provienen de Morán (1974). Se ha usado un procedimiento promedio, ponderando en 60% las cifras de Anaconda y en 40% las de Kennecott. La Kennecott tiene tasas de retorno más altas en Chile y en otras partes, con lo cual el procedimiento adoptado tiende a subestimar los valores resultantes para Chile.

inversión. Dado que la inversión interna total era de alrededor del 20% del PGB, las remesas de utilidades de las firmas norteamericanas ascendían a cerca del 10% de los ahorros brutos.

Por otra parte, la rentabilidad de estas empresas en Chile era mucho más alta que en otras partes. Durante la década de 1950, las tasas de retorno de las multinacionales del cobre norteamericanas fueron de por lo menos 19% al año en Chile, mientras que en otras regiones obtenían menos de 10%. Las tasas de retorno anual para el período 1960-1965 fueron de 14,8% en Chile y de 4,8% en otras partes (ver cuadro 1.6). En consecuencia, no estaba claro por qué los niveles de inversión de las compañías norteamericanas fueran más bajos en Chile que en otras regiones. Los gobiernos chilenos sostenían que se estaba perdiendo participación en la producción mundial. De hecho, la participación chilena en la producción mundial de cobre declinó desde 21% (1945-49) a 15% (1950-59) y 14% (1960-70). Sin embargo, debe recordarse que la revolución cubana creó un ambiente desfavorable para la inversión norteamericana en toda América Latina durante la década de 1960, lo que podría ser una explicación parcial para esas tasas de inversión decrecientes.

Parece haber una profecía autocumplida en el patrón de inversiones de las multinacionales norteamericanas del cobre en Chile. Viendo la creciente participación de los impuestos chile-

nos en la renta del cobre, éstas pueden haber restringido su inversión intentando retirar las más altas utilidades mientras fuera posible. Esto condujo a su vez a una tributación más alta y, finalmente, a la conflictiva nacionalización de 1971. ¿Podieron las cosas haber sido diferentes? El proceso de nacionalización del petróleo venezolano fue relativamente moderado. ¿Pudo haberse logrado una nacionalización del cobre chileno tan moderada como la venezolana?, ¿o fue la nacionalización venezolana tan moderada porque sus protagonistas aprendieron la lección del conflictivo proceso de nacionalización chileno?⁴²

Aparte de la nacionalización de la GMC, hay varios otros episodios de intervención del gobierno norteamericano en la economía chilena vinculados al cobre⁴³. En primer lugar, durante la Gran Depresión (1932), el gobierno norteamericano estableció un impuesto suntuario de 4 centavos de dólar por libra de cobre importada; dado el precio internacional del cobre en aquel entonces, este impuesto era equivalente a una tasa *ad valorem* del 70% a las importaciones cupríferas. Las importaciones norteamericanas de cobre se redujeron desde 87.000 toneladas (1931) a 5.000 toneladas (1933); las exportaciones chilenas de la GMC, que alcanzaban a US\$ 35 millones anuales en el período 1925-29 (ver cuadro 1.5) se reducen a US\$ 8 millones en 1933 y a un promedio anual inferior a US\$ 20 millones anuales durante el resto de la década del 30. Durante la Segunda Guerra Mundial, además, un acuerdo norteamericano-chileno (1942) impuso un precio tope de 12 ¢/libra de cobre. Como compensación, el gobierno norteamericano estuvo de acuerdo en eliminar el impuesto suntuario antes señalado, pero éste fue efectivamente eliminado sólo en 1946. La cota de 12 ¢/libra estuvo vigente hasta ese mismo año, y la pérdida económica experimentada por Chile debido a este control de precios ha sido estimada en cerca de US\$ 300 millones⁴⁴, esto es, cerca del 5% del PGB durante un período de 5 años. También durante la Segunda Guerra Mundial, las reservas internacionales chilenas depositadas en los bancos norteamericanos (cerca del 7% del PGB) fueron congeladas hasta 1946. El acceso a estas reservas internacionales fue permitido sólo después de que fueran descongelados los precios de la economía norteamericana, lo cual obviamente deterioró el poder adquisitivo de las reservas. En cuarto lugar, durante la Gu-

rra de Corea (1950), el gobierno norteamericano fijó el precio del cobre en 24,5 ¢/libra. Hasta entonces, eran las empresas norteamericanas de la GMC las que efectuaban las operaciones de comercialización y venta del cobre. En 1952, el gobierno chileno decidió hacerse cargo de ello comprando la producción de las empresas norteamericanas al precio (reducido) del mercado de Nueva York y vendiéndola al precio del mercado mundial, una operación que le generó una ganancia de US\$ 190 millones en el período 1952-55.

Este tipo de comportamiento del gobierno norteamericano indujo en Chile a la generalizada apreciación de que el libre comercio y el sistema de precios libres se aplicaban sólo cuando eran convenientes para la economía norteamericana..., pero se suspendían cuando podían beneficiar a la economía chilena. Chile tenía que absorber los costos relacionados con precios del cobre deprimidos pero no podía aprovechar convenientemente los precios en períodos de auge. Este es uno de los elementos que enfatizan los científicos sociales latinoamericanos de la teoría de la dependencia.

Principales lecciones de las experiencias del salitre y del cobre

El cuadro 1.7 presenta una comparación de la importancia relativa del salitre y del cobre (GMC) en la economía chilena durante sus respectivos períodos *peak*. Todos los indicadores muestran una importancia relativa mucho mayor de las exportaciones salitreras, principalmente por el hecho de que éstas representaron alrededor del 30% del PGB, mientras que las exportaciones de la GMC constituían alrededor del 8%. Sin embargo, el relativamente bajo PGB de la era del salitre sobreestima la importancia del nitrato, en comparación con las exportaciones cupríferas. De hecho, en términos de dólares de igual valor adquisitivo, las exportaciones anuales de la GMC durante el período 1950-1970 fueron similares a las exportaciones anuales del salitre durante el período 1900-1920⁴⁵.

En ambos casos se ha sostenido que las fluctuaciones de la exportación han generado inestabilidad en la balanza de pagos y en los ingresos del gobierno. En los períodos pertinentes de este

CUADRO 1.7. COMPARACIÓN DE LA IMPORTANCIA RELATIVA DEL SALITRE Y DEL COBRE (GMC) EN LA ECONOMÍA CHILENA (PORCENTAJE)

	<i>Participación de las exportaciones en el PGB</i> (1)	<i>Participación en las exportaciones totales</i> (2)	<i>Participación en los impuestos totales PGB</i> (3)	<i>Utilidades extranjeras como % del PGB</i> (4)
<i>Salitre</i> 1900-20	25 a 35	65 a 80	45 a 53	5 a 7
<i>Cobre (GMC)</i> 1950-70	7 a 9	55 a 65	15 a 30	1 a 2

Fuentes: Palma (1979); Reynolds (1965); Mamalakis (1971). French-Davis (1974).

estudio, los precios mundiales del nitrato fueron relativamente estables¹⁶, no así los precios del cobre; sin embargo, el valor de las exportaciones de ambas materias primas ha tenido en promedio una evolución relativamente estable. Pero, en realidad, para la evolución macroeconómica de corto plazo interesan más las fluctuaciones anuales que los valores promedio con evolución estable en una década. Para visualizar el efecto macroeconómico de las fluctuaciones anuales, se ha realizado el siguiente análisis empírico. Supongamos que se hubiera conocido previamente la evolución futura promedio del salitre (en el período 1885-1915) y el cobre (en el período 1940-1970)¹⁷. Midiendo las fluctuaciones anuales de las respectivas exportaciones con respecto a dicha tendencia teórica anual, se observa que: 1) en el caso del salitre, en 2 de cada 3 años las exportaciones de nitrato presentan desviaciones con respecto a la tendencia promedio superiores al 10%; suponiendo constante el valor del resto de las exportaciones, esto genera fluctuaciones superiores al 10% (con respecto a la tendencia) para el total de las exportaciones chilenas en 1 de cada 3 años. Con respecto al impacto fiscal, se observan fluctuaciones en cuanto a la tendencia promedio de las recaudaciones tributarias del salitre superiores al 20% en 2 de cada 5 años. 2) En el caso del cobre, en 1 de cada 2 años las exportaciones cupríferas presentan desviaciones con respecto a la tendencia

promedio superiores al 20%. Con respecto al impacto fiscal, se observan fluctuaciones en relación a la tendencia promedio de las recaudaciones tributarias del cobre superiores al 20% para 1 de cada 2 años; incluso para 1 de cada 6 años las fluctuaciones son superiores al 40%. Suponiendo constante (para el año respectivo) el monto del resto de la recaudación tributaria, esto genera fluctuaciones superiores al 5% (con respecto a la tendencia) en la recaudación tributaria total en 3 de cada 7 años (ver anexo estadístico).

Luego, efectivamente las fluctuaciones anuales del valor de las exportaciones salitreras y cupríferas generaron desequilibrios macroeconómicos fiscales y externos no anticipables; además, los shocks externos tuvieron efectos monetarios que, combinados con desequilibrios fiscales que poseen componentes de gastos (asimétricos –flexibles al alza pero rígidos a la baja– y crecientes) de alta rigidez, han sido factores fundamentales en la generación del persistente fenómeno inflacionario que ha acompañado a la economía chilena en los últimos 110 años. Durante la casi totalidad de este largo período, los gobiernos chilenos no adoptaron medidas de política económica para neutralizar el impacto de estos shocks externos⁴⁸.

Para la era del salitre no es posible rechazar la hipótesis nula de términos de intercambio sin tendencia⁴⁹; por otra parte, el gráfico 1.7 muestra la evolución del precio internacional del salitre, la que tampoco exhibe una tendencia declinante. Durante el período de la GMC controlada por empresas extranjeras, se observa en cambio una clara evolución positiva de los términos de intercambio⁵⁰, y el gráfico 1.8 muestra la evolución positiva del precio internacional del cobre.

En síntesis, de la hipótesis central de la CEPAL en torno a que las economías latinoamericanas monoexportadoras de materias primas estarían expuestas a dos graves problemas (el deterioro de los términos de intercambio y la inestabilidad del valor de sus exportaciones), sólo sería aplicable en el caso chileno el segundo problema. Para abordarlo, como se señaló previamente, el análisis debería concentrarse en los aspectos macroeconómicos de corto plazo; al asignarle prioridad exclusiva al primer problema, el análisis de la CEPAL se concentra en el largo plazo (“desarrollo hacia afuera” versus “desarrollo hacia adentro”), ignorando así el

GRAFICO N° 1.7. TERMINOS DE INTERCAMBIO Y PRECIO DEL SALITRE, 1885-1915

GRAFICO N° 1.7.a. EVOLUCION DE LOS TERMINOS DE INTERCAMBIO, 1885-1915

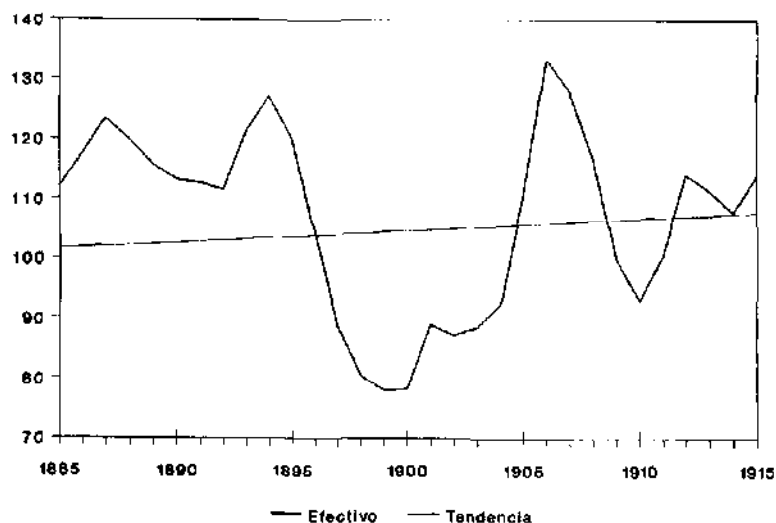
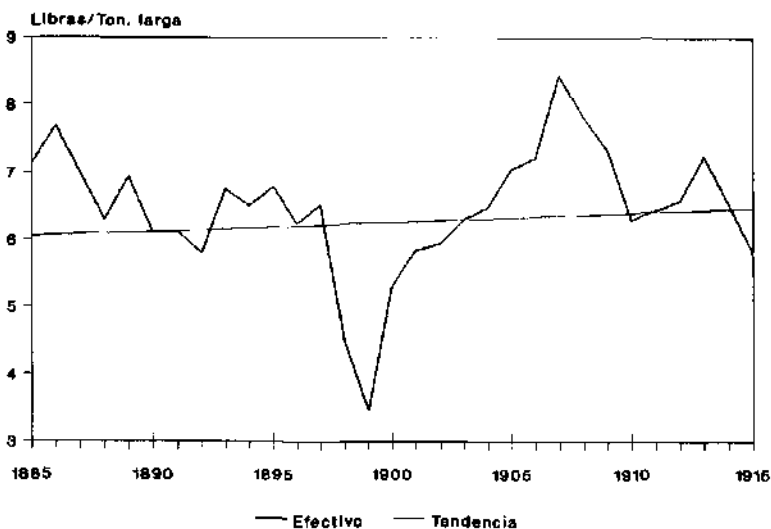


GRAFICO N° 1.7.b. EVOLUCION DEL PRECIO DEL SALITRE, 1885-1915



Fuente: Palma (1979), Mamalakis (1971); Cariola y Sunkel (1982).

GRAFICO N° 1.8. TERMINOS DE INTERCAMBIO Y PRECIO DEL COBRE, 1940-1970

GRAFICO N° 1.8.a. EVOLUCION DE LOS TERMINOS DE INTERCAMBIO, 1940-1970

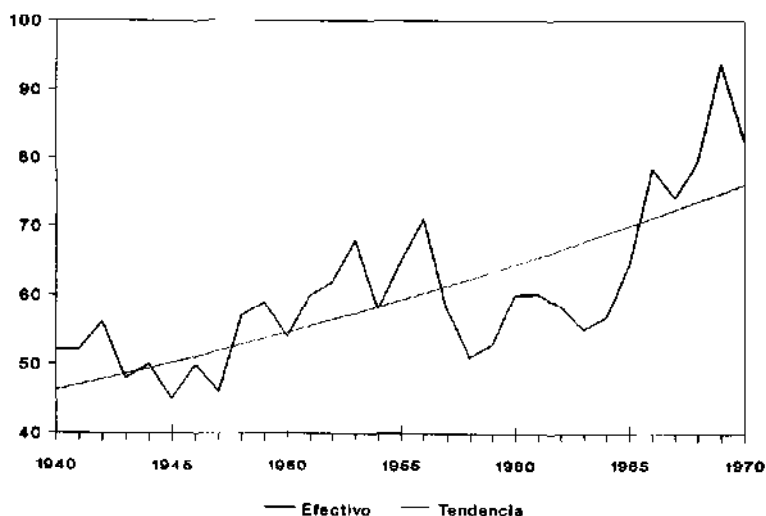
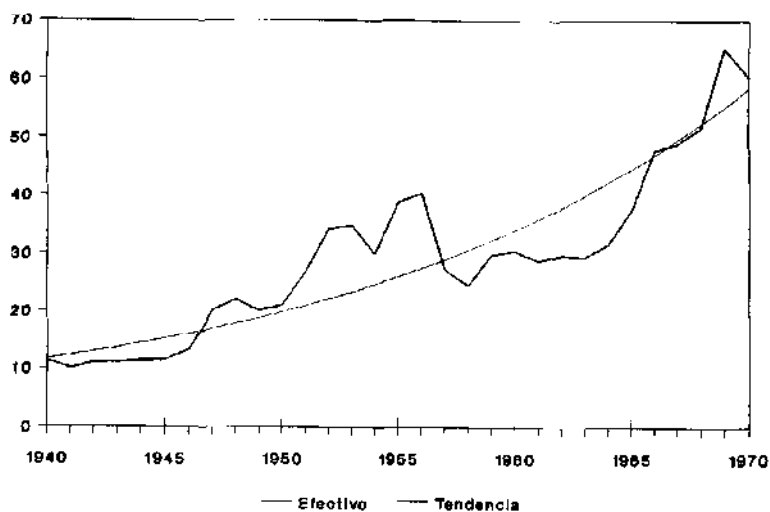


GRAFICO N° 1.8.b. EVOLUCION DEL PRECIO DEL COBRE, 1940-1970



Fuente: Palma (1979), Mamalakis (1971); Ffrench-Davis (1971).

problema crucial de corto plazo. Además, a nuestro juicio el planteamiento de la CEPAL, incluso en lo que se refiere al desarrollo de largo plazo, no aborda realmente los efectos generados por el predominio de una materia prima en la canasta de exportaciones, como sucedió en el caso chileno.

El fin del boom salitrero se vincula a la aparición del nitrato sintético, producto que por su costo relativamente menor desplazó al nitrato natural chileno del mercado mundial. El error chileno, en ese contexto, consistió en haber basado casi todo el progreso del desarrollo nacional en las exportaciones salitreras⁵¹; el papel predominante desempeñado por el salitre en la economía chilena, y la característica casi monoexportadora del país, generaron una economía altamente vulnerable. Pero, a pesar de los problemas de inestabilidad de las exportaciones salitreras, y del aspecto fantasmal que adquirieron las ciudades nortinas después del colapso, Chile dio un paso importante en su trayectoria de desarrollo gracias a las exportaciones de nitrato. A principios del siglo XX, pasó a estar entre los países económicamente más avanzados de América Latina, después de haber sido uno de los más atrasados⁵².

En el caso del cobre, el principal problema se relaciona con la profunda discrepancia entre las empresas norteamericanas y el gobierno chileno respecto de las decisiones de inversión y de expansión de la producción. Durante el período 1950-1970, la GMC, bajo control de las firmas norteamericanas, registró una tasa anual de crecimiento de la producción inferior a 2%; después de la nacionalización, entre 1971 y 1989, esta tasa fue mayor del 4%.

La explotación del salitre y de la GMC por inversionistas extranjeros se dio principalmente por la ausencia de empresarios nacionales que pudieran dedicarse a esas operaciones de gran escala. Desde la perspectiva chilena, la inversión extranjera era la mejor alternativa disponible en ese momento. Además, la hipótesis del enclave subestima los efectos de desarrollo derivados para Chile de las exportaciones de nitrato y cobre bajo control extranjero⁵³. Sin embargo, si los gobiernos chilenos hubieran adoptado una actitud más activa, conducente a un desarrollo más temprano del capital humano y de la capacidad empresarial nacional, la economía chilena podría haber obtenido una participación ma-

yor en el excedente generado por el sector exportador de recursos naturales.

El control del sector productivo más importante de la economía chilena por parte de inversionistas extranjeros introdujo en Chile el concepto de "nacionalización" ya a comienzos del siglo XX⁵⁴. Sin embargo, entonces la nacionalización implicaba el control de las principales actividades productivas por parte del sector privado chileno. La prolongada presencia norteamericana en la GMC puede haber constituido el chivo expiatorio para los problemas internos; un ejemplo de ello lo constituye la tributación a las exportaciones, que posterga reformas básicas vinculadas a la estructura tributaria. Desde el punto de vista político, se estima preferible que tributen los extranjeros a los nacionales, pues son éstos quienes participan en las elecciones.

Por otra parte, las repetidas interferencias del gobierno norteamericano en el mercado del cobre proporcionaron elementos y estímulos a quienes postulaban la autonomía política y económica. A nivel conceptual, fueron el sustento de la teoría de la dependencia, la cual plantea, durante la década del 60, que América Latina no debe ser un peón en la confrontación Este-Oeste: los latinoamericanos debían decidir su propio destino. "Dependencia" implicaba que América Latina era dependiente de Estados Unidos; luego la "independencia" suponía cortar dichos vínculos⁵⁵. Hubo algunos que, en una extraña argumentación lógica, sugirieron cambiar la "dependencia norteamericana" por la "dependencia soviética". Esto genera a nivel latinoamericano un entorno hostil a la inversión extranjera, especialmente norteamericana, y termina en las experiencias de nacionalización de la década del 70.

INDUSTRIALIZACION Y FUNCION DEL ESTADO (1930-1973)

El impacto de la Gran Depresión de los años 30 sobre la economía chilena fue tan severo que produjo un cambio completo en el patrón de desarrollo: el "desarrollo orientado hacia adentro" reemplazó al "desarrollo orientado hacia afuera". La industrialización pasó a ser considerada la fórmula para desarrollar la eco-

nomía nacional, transformándose en el motor del crecimiento, y la industrialización basada en la sustitución de importaciones (ISI) marcó la primera etapa de este nuevo proceso de desarrollo.

Debido a la reacción relativamente lenta del sector privado, y a la percepción generalizada de que grandes industrias básicas en sectores claves de insumos energéticos e intermedios eran un prerrequisito para el éxito de una ISI, el Estado comenzó a adquirir un papel de creciente importancia en el proceso económico.

El impacto de la Gran Depresión

Un informe de la Liga de las Naciones demostró que Chile fue el país más golpeado por la Gran Depresión. Tomando como referencia el promedio de los años 1927-1929, la situación económica en 1932 (el año en que la economía chilena llegó al fondo de la depresión) era la siguiente: el PGB cae en un 38,3%; el nivel de exportaciones e importaciones se reduce en 78,3% y 83,5%, respectivamente; el PGB per cápita desciende a cerca de un 60% del nivel de 1927-1929; los volúmenes de exportación de nitrato y cobre caen casi 70%, y los precios internacionales de estos productos se reducen a cerca del 60% y del 70%, respectivamente (ver cuadro 1.8).

La recuperación fue rápida, al menos para las variables internas. Hacia 1938, el PGB había remontado al nivel que tenía antes de la depresión, aunque el PGB per cápita era todavía un 6% inferior⁵⁶. Las variables relativas al sector externo se recuperaron más lentamente: las exportaciones estaban alrededor del 70% de los valores pre-depresión; la recuperación de las importaciones fue incluso más lenta, alcanzando sólo el 40% del nivel anterior.

La severidad de la Gran Depresión se relaciona con la gran magnitud de los shocks externos. Sin embargo, la política nacional magnificó los efectos internos: el dogmatismo económico llevó a Chile a mantener el patrón oro y la plena convertibilidad aún después de que se habían abolido en el Reino Unido. Díaz-Alejandro (1982) señala que aquellos países latinoamericanos que aplicaron rápidamente políticas heterodoxas resultaron menos afectados que aquellos que se mantuvieron apegados a sus políticas ortodoxas hasta el final. Pero incluso aquellas eco-

CUADRO 1.8. IMPACTO DE LA GRAN DEPRESIÓN SOBRE LA ECONOMÍA CHILENA (PORCENTAJE)

	Situación en el año 1932		Situación en el año 1938	
	c/r a		c/r a	
	1929 ^a	1927-29 ^b	1929 ^a	1927-29 ^b
PGB	-45,8	-38,3	-7,3	+5,5
Exportaciones	-81,4	-78,3	-38,4	-28,2
Precios exportación salitre	-59,0	-61,1	-45,2	-48,0
Volumen exportación salitre	-78,5	-74,0	-56,8	-47,7
Precios exportación cobre	-69,3	-63,4	-44,8	-34,3
Volumen exportación cobre	-71,4	-68,6	-10,1	-1,2
Importaciones	-86,8	-83,5	-68,7	-60,7
PGB/Cápita	-48,2	-42,0	-16,1	-6,0

Fuente: Sáez (1989). Ver ese trabajo para las referencias de datos básicos.

Nota: Las cifras que se muestran corresponden al porcentaje de variación con respecto al nivel de referencia, esto es, un -45,8% para el PGB significa que el PGB de 1932 cayó 45,8% con respecto al nivel 100 de 1929.

^a (1929 = 100).

^b (Promedio 1927-29 = 100).

nomías con una tradición dogmática ortodoxa como la chilena debieron violar principios básicos. En efecto, era absurdo mantener la convertibilidad plena y el patrón oro cuando las reservas internacionales del Banco Central se estaban acabando y se había detenido el flujo de crédito externo. También resultaba absurdo equilibrar el presupuesto fiscal cuando había una severa contracción del sector externo, la principal fuente de recaudación tributaria⁵⁷.

La Gran Depresión condujo al brusco abandono de la estrategia orientada a la exportación de recursos naturales y de las políticas de *laissez-faire*. Ello no obedeció a una motivación ideológica, sino que fue una imposición de la naturaleza y gravedad de los problemas económicos generados por la Gran Depresión: seguir apoyándose en las exportaciones (del nitrato o el cobre) como el sector líder que mantuviera en movimiento la economía nacional, no era ya posible. El efecto perjudicial de los shocks externos evidenciaba cuán vulnerable era la economía chilena. En consecuencia, de acuerdo al entorno internacional de la época, las prioridades del desarrollo tendrían que orientarse hacia los sectores que producían para el mercado interno.

Mientras los países desarrollados emergían de la Gran Depresión con la meta de evitar grandes desempleos, los países latinoamericanos parecían haber decidido reducir su dependencia del sector externo. Una de las consecuencias de este proceso fue el cambio gradual del papel de los gobiernos en la esfera macroeconómica, desde el liberalismo al restriccionismo, y desde el restriccionismo al intervencionismo. Además, el sector público se transformó en un agente productivo importante conectado a la evolución de largo plazo.

Industrialización basada en la sustitución de importaciones

Revisemos esquemáticamente la estrategia de la ISI. Algunos países latinoamericanos, entre ellos Chile, siguieron esa estrategia ya en la década de 1930, antes de que se formularan, en los años 50, el marco conceptual y las recomendaciones de política de la CEPAL⁵⁸. Los comienzos de la ISI fueron inducidos desde el exterior. La Primera Guerra Mundial, la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial crearon una aguda escasez de productos importados, cuyos precios relativos subieron, aumentando así la rentabilidad de la inversión en la ISI. Particularmente durante la Gran Depresión, la enorme contracción de las importaciones creó un vacío que permaneció aun cuando la demanda local disminuyó: la ISI vino a llenar ese vacío. Esta primera etapa fue generada por incentivos de mercado: los precios y los diferenciales de utilidad fueron los mecanismos que canalizaron recursos hacia las manufacturas.

En la segunda etapa de la ISI los gobiernos jugaron un papel más activo. Las estrategias latinoamericanas de desarrollo buscaban alcanzar dos objetivos: independencia económica respecto de los mercados mundiales y reducción de la vulnerabilidad externa. La ISI era el modo más fácil de alcanzar estos dos objetivos. De hecho, antes de la década de 1960 se creía que era el único mecanismo conducente a la industrialización; la industria naciente debía ser protegida. Este había sido el patrón de desarrollo de los países industriales en el siglo XIX. Los principales instrumentos utilizados para promover esta estrategia fueron una alta protección arancelaria, incentivos especiales a las manufac-

turas mediante crédito barato y acceso especial a las divisas e inversión pública en infraestructura, orientada a complementar la producción industrial.

La racionalidad de la ISI es la siguiente: este es un proceso que se autosustenta, la ISI genera automáticamente más ISI. Se comienza con la producción de bienes de uso final (etapa fácil); luego, a través de los eslabonamientos (*linkages*) hacia atrás se incorpora la producción de insumos industriales, para finalizar con la producción de maquinaria y bienes de capital (etapa difícil de la ISI).

La promoción de la industria manufacturera fue indiscriminada, es decir, no hubo ningún intento de orientar los incentivos hacia aquellas industrias que poseyeran ventajas comparativas potenciales. Se pensaba que cualquier producción interna que reemplazara importaciones acrecentaría el bienestar nacional. Este esquema produce “la ISI a cualquier costo”; los beneficios vendrán después.

Existe una polémica en la literatura chilena sobre cuándo empezó realmente la ISI en Chile, si antes o después de la Gran Depresión⁵⁹. El sector industrial representaba alrededor del 11% del PGB en 1908, registrando entre 1908 y 1925 una tasa anual de crecimiento de 3,5%. Aunque prevalecía entonces un régimen de libre comercio, en el período 1880-1930 el arancel de importación implícito fluctuó entre 15% y 25%⁶⁰. El alto costo del transporte constituía una barrera adicional para la producción manufacturera rudimentaria. Como ya se ha mencionado, el efecto de gasto del boom del salitre puede también haber estimulado la producción de bienes manufacturados de baja calidad. Esto correspondería a una ISI inducida por incentivos de mercado. Por otra parte, en dicho período (pre-1930) la ISI estaba claramente desincentivada por el “síndrome holandés” generado por las exportaciones salitreras.

Pero, durante la Gran Depresión, el contexto de las políticas chilenas cambió completamente. La ISI y una economía de sector externo controlado, casi cerrada, desplazaron a la economía abierta y monoexportadora como estrategia de desarrollo económico. Aunque antes de la década de 1930 existían aranceles de importación e impuestos a las exportaciones, no había otras políticas restrictivas, y se aplicaba un tipo de cambio unificado. Durante la

CUADRO 1.9. CRECIMIENTO ANUAL DE LA INDUSTRIA
Y DE LA ECONOMÍA (PGB). 1908-70 (PORCENTAJES)

	<i>Industria</i>	<i>PGB</i>
1908-25	3,5	2,6
1940-50	4,4	3,7
1950-60	5,9	3,3
1960-70	5,4	4,4
1940-70	5,2	3,8

Fuentes: 1908-25: Ballesteros y Davis (1965).

1940-60: Instituto de Economía (1963).

1960-70: ODEPLAN (1971).

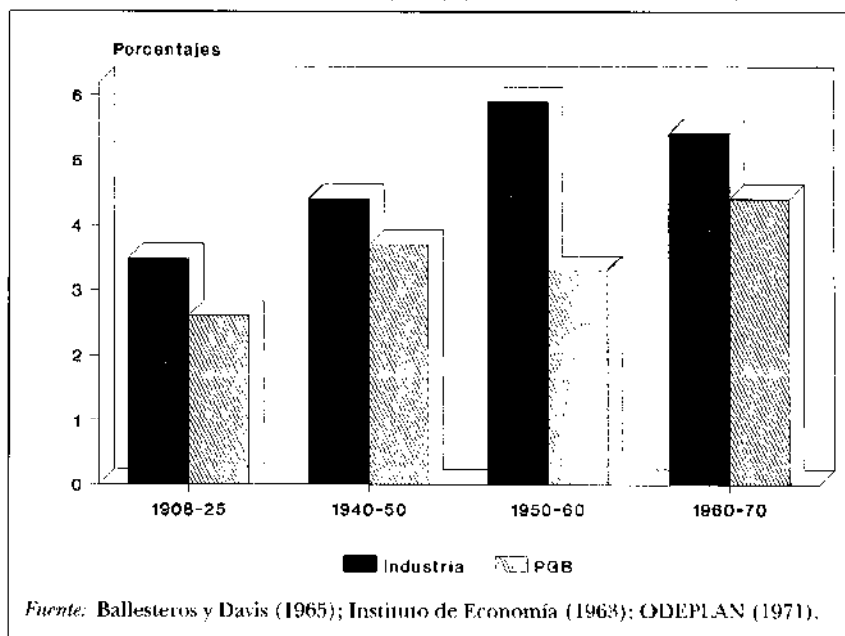
década de 1930, Chile aplicó las principales herramientas de la ISI, mientras que la mayoría de los países latinoamericanos sólo lo hicieron después de la Segunda Guerra Mundial. Las políticas restrictivas del sector externo eran consideradas las más eficientes para promover la ISI, y para mantener y asignar las escasas divisas.

La cuestión de fondo, por tanto, no es si había o no había industria antes de 1930, sino cuál era su papel como motor de crecimiento, y cuando comienza a asumirlo es después de 1930. (Ver cuadro 1.9).

En el período 1932-1973 se utilizó todo tipo de mecanismos restrictivos⁶¹. Durante la Gran Depresión se introdujeron controles cambiarios, mantenidos hasta 1990 aunque en algunos momentos se ha registrado alguna flexibilización en el control. Tipos de cambio múltiples, alta y amplia dispersión de aranceles, muchos impuestos y diferentes sobrecargas a las importaciones, licencias, cuotas y depósitos previos, listas de importaciones permitidas y prohibidas, subsidios implícitos y explícitos, excepciones y regímenes especiales, impuestos directos a las exportaciones y devoluciones de impuestos, reglamentaciones especiales para la inversión extranjera y los movimientos de capital relacionados... todas estas medidas forman parte de la batería de instrumentos utilizados.

Sin embargo, a pesar de que Chile partió temprano con la ISI no le fue posible alcanzar los objetivos perseguidos debido a la escasez de divisas y a que la maquinaria necesaria sólo pudo importarse después de la Segunda Guerra Mundial. Hasta ese

GRAFICO Nº 1.9. CRECIMIENTO INDUSTRIAL Y CRECIMIENTO ECONOMICO (PGB) (CRECIMIENTO ANUAL)



momento, la única alternativa era una ISI de bajo nivel tecnológico⁶². Durante la década de 1940, la tasa anual de crecimiento de la industria fue de 4,4%, magnitud levemente superior a la del período 1908-1925. Durante 1950-1970, esta tasa se elevó al 5,6%, superando el 4,0% de la tasa de crecimiento anual del PGB (cuadro 1.9 y gráfico 1.9)⁶³.

La estrategia de ISI aumentó la importancia de la industria manufacturera en la economía chilena; su participación en el PGB, que era de alrededor de 13% en 1925, subió a más de 25% hacia 1970. Sin embargo, el ritmo global de crecimiento del PGB se consideraba insatisfactorio, y los incrementos de la productividad interna eran muy bajos. Mientras para toda América Latina el crecimiento de la productividad total durante 1950-1973 fue de 1%-1,5% al año, en Chile fue inferior a 1%. En los países desarrollados la productividad total aumentó en 2%-3% durante el mismo período. La economía chilena mostró una tasa relativamente lenta de incorporación de la tecnología moderna a sus sectores productivos⁶⁴.

Durante los años 60, se empezó a criticar la estrategia de ISI. Había signos generalizados de ineficiencia en la industria nacional. La ISI no había logrado independizar a la economía interna del sector externo; en el mejor de los casos, el grado de dependencia no había cambiado. La persistente vulnerabilidad de la economía interna respecto del sector externo después de un largo período de ISI obedece a varias razones. La participación de las exportaciones en el PGB se redujo pero, a raíz de las políticas de sesgo antiexportador de la ISI, la estructura de baja diversificación de la canasta de exportaciones siguió siendo la misma: un recurso natural (el cobre) constituía más del 65% de las exportaciones totales. El coeficiente de importaciones de la economía chilena se redujo en comparación con el de antes de la Gran Depresión, pero hubo también un cambio importante en la estructura de esas importaciones, que pasaron a estar dominadas por los insumos intermedios necesarios para mantener en marcha la producción, y por las importaciones de bienes de capital, que pasaron a ser cruciales para el crecimiento. Por lo tanto, las crisis de la balanza de pagos generaban una contracción de las importaciones y, de este modo, una reducción de los niveles presentes de producción y de las tasas futuras de crecimiento.

Así, después de casi cuarenta años de ISI, la tasa de crecimiento de la economía era todavía dependiente del crecimiento de las exportaciones, necesarias ahora para quebrar el cuello de botella generado por la escasez de divisas. Por otra parte, cada crisis de la balanza de pagos generaba nuevas reglamentaciones proteccionistas. Los problemas externos se resolvían aumentando en forma aislada barreras que sólo aportaban soluciones parciales; el cuadro completo constituía una situación progresivamente caótica.

La evolución de las restricciones en la política comercial es un claro ejemplo de la creciente burocratización de la economía chilena, que condujo a una compleja red de reglamentaciones, a inestabilidad extrema en las decisiones del gobierno, arbitrariedad e incentivos para la corrupción. El sistema de políticas aplicadas para promover la ISI no fue flexible frente a condiciones cambiantes; una vez otorgada la protección, era muy difícil de remover. Esto llevó a la configuración de una sociedad motivada por la idea de obtener ganancias fáciles, donde las utilidades

dependían más de “una conexión adecuada” que del desarrollo de un espíritu empresarial productivo.

Además, la distorsión en los precios y en las señales del mercado generó una estructura productiva con una industria oligopólica no competitiva, protegida por altas barreras arancelarias y para-arancelarias, en la que el costo de oportunidad de una unidad (marginal) de divisas ahorradas por actividades de la ISI era 2 a 4 veces más alto que el tipo de cambio oficial⁶⁵.

El sector industrial no fue eficiente en el uso de los recursos económicos, y cargó con la culpa del fracaso de la transformación de Chile en una economía desarrollada. Generó relativamente poco empleo y no produjo suficientes bienes básicos (a precios bajos) para satisfacer las necesidades de la mayor parte de la población chilena. Después de un largo período de incentivos preferenciales según la política de ISI, la industria todavía requería un alto nivel de protección en los comienzos de la década de 1970. Es difícil encontrar razones para explicar por qué, después de cuarenta años de ISI, la siempre incipiente industria chilena nunca llegaba a madurar. Como resultado de este fracaso, los consumidores nacionales tenían que pagar precios más altos por productos industriales de más baja calidad. Había, además, un sector industrial “excesivamente diversificado, con plantas industriales ineficientes y subutilizadas que se mantienen financieramente a flote mediante insumos subsidiados, particularmente el crédito, y un sistema de precios monopólicos que es posible debido a las restricciones de importación”⁶⁶.

Parece existir una paradoja en el hecho de que el sector privilegiado por la mayoría de los incentivos económicos haya terminado a comienzos de la década del 70 con un nivel relativamente más alto de ineficiencia. ¿Es éste un problema intrínseco de la ISI y/o de la forma en que ésta se aplicó en Chile?⁶⁷

El papel del Estado

Para entender el papel del Estado en la economía chilena es conveniente examinar brevemente la situación sociopolítica vigente con anterioridad a 1940⁶⁸. Antes del ciclo del salitre, el régimen económico predominante era básicamente el heredado

de los tiempos coloniales, esto es, una mezcla de oligarquía terrateniente y mercantilismo. El trigo se había convertido en un importante producto de exportación, y la oligarquía agraria controlaba el gobierno. La mayor parte de la población vivía en áreas rurales; no fue sino hasta 1940 que más del 50% de los chilenos ya residía en áreas urbanas.

Durante el boom del salitre, la influencia económica de la agricultura comenzó a disminuir, por dos razones diferentes. En el mercado internacional, las exportaciones chilenas de trigo fueron desplazadas por exportaciones competitivas desde Australia y Argentina⁶⁹. Y al interior del país, la expansión de otras actividades nacionales como la minería, las actividades comerciales y financieras y la industria, crearon nuevos grupos con mayor poder económico relativo que la oligarquía agraria.

Además, como hemos visto, fueron los impuestos a las exportaciones salitreras los que aumentaron el tamaño y la capacidad organizativa del Estado. El gobierno utilizó gran parte de esos recursos para incrementar el grado de urbanización del país, lo que condujo a la expansión de la clase media, especialmente la vinculada al empleo público.

En 1883 se creó una organización empresarial para el sector industrial, la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), que utilizó desde el principio su influencia política para lograr el establecimiento de aranceles específicos a fin de proteger industrias nacionales incipientes. Algunos de los nuevos empresarios industriales eran extranjeros —inmigrantes o inversionistas—, vinculados a bancos extranjeros o firmas comerciales establecidas en el país. Pero la mayor parte de los nuevos empresarios eran capitalistas nacionales, cuya riqueza provenía de la minería o la agricultura, y que mantenían estrechos lazos sociales con la oligarquía agraria. No hubo, por lo tanto, una relación conflictiva entre empresarios industriales y agricultores terratenientes⁷⁰.

La existencia de actividades mineras e industriales con una concentración relativamente alta de trabajadores (con la correspondiente urbanización) llevó al surgimiento de colectividades políticas de naturaleza muy diferente a las de la oligarquía terrateniente conservadora. En 1887 se creó el Partido Democrático, y en 1912, el Partido Obrero Socialista. El Partido Radical, un partido de clase media que existía desde la década de 1850,

experimentó un cambio fundamental en 1906, al abandonar el liberalismo económico para adherir al socialismo de Estado. En 1909 se creó, además, la primera organización nacional de trabajadores (la FOCH, Federación Obrera de Chile). Hacia 1930, y aunque era ilegal, la FOCH reunía a 200.000 trabajadores, pertenecientes a 1.200 sindicatos.

La tensión política entre el trabajo y el capital empezó tempranamente en Chile, en especial en sectores como la minería y la industria. Entre 1890 y 1925 se registró un promedio de 9 huelgas al año. En el período 1925-35, este promedio había subido a 45 huelgas al año⁷¹. Este ambiente introdujo "la cuestión social" en el debate político aun antes de la Gran Depresión. De hecho, en 1925 tuvieron lugar cambios institucionales de trascendencia: a pesar de la oposición de la oligarquía terrateniente, se aprobó una nueva Constitución (vigente hasta el golpe militar de 1973) y nuevas leyes sociales y laborales.

Desde el auge del salitre y hasta la Gran Depresión, el Estado actuó principalmente como intermediario entre los inversionistas extranjeros y la sociedad chilena, utilizando su poder para captar una parte importante de los excedentes de las exportaciones salitreras. Ciertos grupos internos trataron de beneficiarse tanto como fuera posible del patrón de gasto e inversión del sector público, de modo que el juego político se orientó en parte a influir en las decisiones estatales relativas al gasto y la inversión. El Estado también se transformó gradualmente en la fuente más importante de empleo de trabajadores de cuello y corbata; como vemos, en una economía subdesarrollada que genera pocos empleos para la clase media el control del Estado constituye un importante mecanismo de poder político⁷².

En 1938 se eligió un nuevo gobierno, con el apoyo de la clase media y los obreros. Estos nuevos grupos sociales consideraban al Estado como el mecanismo que podía contrapesar el poder de los grupos oligárquicos. Había, por lo tanto, apoyo político y presión para potenciar la actuación del Estado en la economía. La depresión y sus secuelas también concurren a generar algún consenso respecto de la necesidad de un papel más activo para el Estado.

Para sacar a Chile de la depresión, el Estado había impuesto restricciones y medidas de control relativas al sector externo en

la década de 1930. En la década siguiente fue más lejos, asumiendo un papel directo en el proceso productivo y en la promoción del desarrollo. En este contexto, la creación de una corporación nacional para el desarrollo, la CORFO (Corporación de Fomento de la Producción, 1939), implicó un cambio institucional de gran trascendencia.

Las funciones de esta agencia gubernamental serían la formulación de un programa nacional de desarrollo y la asignación de recursos para actividades productivas incluidas en dicho programa. La CORFO fue la primera institución pública que contó explícitamente con recursos para financiar actividades de inversión.

Es interesante observar la discusión política en torno a la creación de CORFO⁷³. Los empresarios industriales, reunidos en la SOFOFA, estuvieron de acuerdo con un papel más activo del Estado si se trataba de aumentar la protección a la producción nacional. Estuvieron también de acuerdo con un Estado que formulara un programa nacional de desarrollo, mientras los recursos se canalizaran hacia el sector privado. Pero se opusieron a la idea de que existieran empresas del Estado, porque eso implicaría una competencia desleal entre las firmas privadas y públicas. Por otra parte, la principal preocupación de la oligarquía terrateniente era evitar el surgimiento de problemas sociales en la agricultura. Así se llegó a una transacción política: los parlamentarios de la oligarquía terrateniente apoyaron la creación de la CORFO a cambio de la promesa de que el gobierno no presionaría para la formación de sindicatos en la agricultura. Así, la oligarquía terrateniente mantendría su poder en las áreas rurales, en tanto que los grupos de ingreso medio aumentarían su poder en las áreas urbanas. Debieron pasar más de 25 años hasta la creación de sindicatos efectivos en la agricultura, en 1965.

La CORFO se transformó en el principal instrumento para promover el crecimiento a través de políticas de desarrollo. Creó las mayores empresas estatales en los sectores intermedios industriales básicos —ENDESA (Empresa Nacional de Electricidad, 1944), CAP (Compañía de Acero del Pacífico, 1946), ENAP (Empresa Nacional del Petróleo, 1950), IANSA (Industria Azucarera Nacional, 1952)— y, durante el período 1939-1973, dominó la vida económica chilena a través de la inversión directa en sus empresas estatales y la asignación de créditos. En el período

1939-1954, la CORFO controlaba el 30% de la inversión total en bienes de capital, más del 25% de la inversión pública y un 18% de la inversión bruta total⁷⁴.

En resumen, entre 1940 y 1970 el Estado adquirió nuevas funciones en el proceso productivo, transformándose en el impulsor de un crecimiento gradual pero continuo, y aplicando numerosas reformas sociales de diverso carácter. Primero fue el Estado-promotor, que proporcionaba el crédito para la inversión industrial privada; luego, el Estado-empresario, a través de las empresas estatales; finalmente, el Estado-programador, que definía el horizonte de largo plazo del patrón chileno de desarrollo y especificaba adónde debía ir la inversión futura, fuese pública o privada, utilizando incentivos especiales de crédito, impuestos y subsidios. Hay que destacar que el Estado no siempre se equivoca en todo: durante la década de 1960 se favorecieron los sectores forestal y pesquero, que hoy se han transformado en sectores exportadores líderes. El Estado también fue clave en el desarrollo de la infraestructura básica relacionada con la electricidad y las telecomunicaciones (nacionales e internacionales), así como en el entrenamiento de profesionales que adquirieron capacidades tecnológicas y empresariales que serán fundamentales para el proceso posterior de expansión de las exportaciones.

En 1970 asume un nuevo gobierno apoyado por una coalición de izquierda, la Unidad Popular. Esta estimaba que el patrón de desarrollo económico vigente era demasiado lento, y que este crecimiento relativamente retardado estaba asociado con el control de la economía, y específicamente de la GMC y la industria manufacturera, por monopolistas extranjeros y nacionales. Para acelerar el crecimiento se requerían cambios estructurales profundos, lo que significaba que el Estado debía tener un mayor control de la economía, transformándose en el Estado planificador central. Para la Unidad Popular, ésta era también una condición necesaria para la construcción de una nueva sociedad socialista.

El cuadro 1.10 muestra el gran incremento del papel del Estado en 1972 en el control de la mayoría de los sectores productivos. La participación de las empresas estatales en el PGB subió de 14,2% a 39%. El trágico desenlace de esta historia es bien conocido: el experimento socialista terminó con el golpe militar de 1973.

CUADRO 1.10. PARTICIPACIÓN DE LAS EMPRESAS ESTATALES EN EL PGB DE CHILE (PORCENTAJE)

	1965	1972
Minería	13,0	85,0
Manufacturas	3,0	40,0
Servicios públicos	25,0	100,0
Transporte	24,3	70,0
Comunicaciones	11,1	70,0
Finanzas	—	85,0
Todas las empresas estatales	14,2	39,0

Fuente: Hachette y Lüders (1987).

I. LIBERALIZACIÓN Y FUNCIÓN DEL SECTOR PRIVADO (1973-1990)

El modelo económico instaurado en Chile después del golpe militar de 1973, que enfatiza el papel del sector privado, los mercados libres, la liberalización del sector externo y la desregulación en gran escala de la economía, puede considerarse una versión extrema de la “receta pura de libro de texto”, tradicional y ortodoxa, recomendada por los organismos multilaterales (FMI y Banco Mundial) para los países en desarrollo.

Tras un desempeño inicial exitoso durante el período 1976-1981, en el que se habló mucho de un “milagro chileno” y se consideró al modelo implantado por los *Chicago boys* como un ejemplo para la mayoría de los países en desarrollo, la economía chilena experimentó un colapso casi total en 1982.

Después de una profunda y prolongada recesión a la que siguió un ajuste de alto costo⁷⁵, la mayor parte de las características de este modelo de mercado libre y economía abierta al exterior se han mantenido. Aunque los niveles de PGB e ingreso per cápita, y la situación de la deuda externa chilena de 1990, son comparables a los que se observan en otros países latinoamericanos, Chile tiene una situación macroeconómica relativamente mucho mejor, y posee una base estructural más sólida para las

perspectivas de crecimiento y desarrollo en la década de 1990. Sin embargo, el futuro depende críticamente del comportamiento y desempeño del sector privado, al que se considera ahora como el principal agente económico.

Políticas de reforma estructural (1973-1982)

Desde 1940 y hasta 1973, la economía chilena se caracterizó por el papel creciente del sector público y por una estrategia de ISI apoyada en altos niveles de aranceles y otras barreras no arancelarias. Estas características se reforzaron durante el período 1970-1973, en el que el número y la cobertura de las intervenciones y controles del gobierno alcanzó un nivel extremadamente alto. En 1973 la economía chilena experimentó un giro desde una situación de fuerte control estatal a un régimen de libre mercado, precios libres y economía completamente liberalizada, con un claro predominio del sector privado sobre el Estado y el sector público.

Todas las medidas de liberalización y desregulación se aplicaron en medio de un severo programa de estabilización antiinflacionario, con tasas de inflación de tres dígitos entre 1973 y 1976. El cuadro 3.2 presenta una descripción esquemática de las reformas posteriores a 1973⁷⁶. La mayor parte de los cambios estructurales y reformas de política económica que se describen en ese cuadro se instituyeron en un lapso muy breve (dos a cuatro años), y fueron impulsados por un grupo de economistas chilenos formados en la Universidad de Chicago, que pasaron a ser conocidos como los *Chicago boys*. La liberalización económica y el esquema de privatización fueron impuestos en forma simultánea a la vigencia de severas restricciones políticas: los partidos políticos, las organizaciones sociales y los derechos y libertades humanas estaban siendo reprimidos con dureza.

Resulta paradójico que una dictadura militar, en la que todo el poder se centraliza en la cumbre, pueda apoyar un modelo económico basado en la descentralización y la atomización de las decisiones económicas. Las Fuerzas Armadas son una institución del Estado, además, y parece contradictorio su respaldo a economistas que sostienen que todo lo relacionado con el Estado es

ineficiente. ¿Por qué los militares y los economistas de Chicago se complementaron mutuamente en forma tan nítida? ¿Cómo lograron éstos introducir cambios estructurales tan profundos sin ninguna resistencia por parte de la comunidad empresarial? ¿Podrían haberse aplicado todas estas reformas bajo un régimen democrático?⁷⁷

*Liberalización de la balanza comercial*⁷⁸

El sistema de protección que prevalecía en Chile hasta 1973 consistía en una tasa arancelaria nominal promedio de 105% y una tasa arancelaria nominal máxima de 220% (pero incluso había algunos ítemes con aranceles de hasta 750%). Además, más del 60% de todas las importaciones estaban sujetas a restricciones cuantitativas; entre ellas, las más importantes eran un depósito previo de 10.000% del valor CIF de los bienes importados, a 90 días, sin devengar intereses, y la prohibición de importar más de 300 bienes.

Las restricciones cuantitativas, las prohibiciones, los derechos antidumping y compensatorios y las barreras no arancelarias fueron prácticamente eliminados hacia 1976. A fines del mismo año el arancel nominal promedio era de 36%, y el máximo, de 66%; cerca de la tercera parte del nivel que tenían en 1973. En 1979 (junio), Chile introdujo un arancel nominal uniforme de 10% para todas las importaciones, con excepción de los automóviles. De este modo, se instauró en poco tiempo una drástica liberalización de la balanza comercial (ver cuadro 1.11)⁷⁹.

Ha habido controversia en torno a varios aspectos de esta drástica reforma del sector externo. Aquí se analizarán brevemente dos de esas cuestiones. La primera se refiere al sector industrial. Si las políticas de ISI generaron en Chile un sector industrial vastamente ineficiente, ¿cómo se han ajustado las manufacturas nacionales para enfrentar la competencia importada? ¿Cuán severo ha sido el proceso de desindustrialización? La segunda cuestión se refiere a las exportaciones. ¿Cuál va a ser la composición de la canasta de exportaciones? ¿Habrá un retorno al patrón monoexportador de materias primas básicas? ¿Pueden transformarse nuevamente las exportaciones en el motor del crecimiento?

CUADRO 1.11. REFORMA COMERCIAL CHILENA, 1973-79

<i>Situación Pre-Reforma (1973)</i>	<i>Situación Post-Reforma (1979)</i>
TARIFAS NOMINALES	
Tarifas elevadas y alta dispersión	Estructura pareja
Rango: 0 ÷ 750%	Media = Moda - 10%
Media: 105%	
50% Tarifas: > 80%	
4% Tarifas: < 25%	
Tarifa implícita*: 17%	
BARRERAS NO ARANCELARIAS	
Depósito previo para 60% importac.: 10.000%	No existen barreras no arancelarias
Lista importaciones prohibidas: 300 bienes	
Banco Central tiene que aprobar 50% import.	
Existen 290 exenciones: regimenes especiales, etc.	Existen pocas exenciones (FF.AA., zonas libres)
TIPO DE CAMBIO	
Hay tipo de cambio múltiple	Existe tipo de cambio único
Existen 8 tipos de cambio oficiales: en que el diferencial entre el máximo y el mínimo es de 1.000%	

Fuente: Behrman (1976); Cauas y De la Cuadra (1981); De la Cuadra y Hachette (1986).
* Monto recaudado por aranceles dividido por el valor total de las importaciones.

La industria fue el sector más afectado por la liberalización de la balanza comercial. De hecho, durante la década de 1970, ésta correspondió mayoritariamente a una liberalización de importaciones industriales. Existió también una especie de "síndrome holandés" en relación al gran flujo de crédito externo, proceso que presionó hacia una apreciación del tipo de cambio real⁸⁰. En este caso no había un sector interno exportador que estuviera viviendo un boom, pero el efecto fue el mismo porque se produjo una disminución del precio relativo de los transables respecto a los no transables, lo que condujo al estancamiento de los niveles de producción de transables.

Hay dos vías por las que las importaciones afectan el nivel de la producción interna de transables. La primera es la sustitución

directa de bienes e insumos nacionales por importados. La segunda se refiere a la utilización de insumos intermedios importados en el proceso de producción, con lo que se eliminan algunas etapas de la producción nacional, sustituyendo directamente valor agregado nacional⁸¹.

Ha existido algún grado de desindustrialización en la economía chilena. Durante los años del auge de las importaciones (1977-1981), mientras las importaciones reales crecían a 19% al año, la industria exhibía una tasa anual de crecimiento de 3,5%. La participación de la industria en el PGB disminuyó desde más de 25% a fines de los 60 a alrededor de un 20% durante la década de 1980. El sector industrial generó empleo a una tasa de 2,9% al año en la década de 1960; durante el proceso de liberalización comercial, en cambio, hubo una tasa anual de "destrucción de empleos" industriales de casi 2%.

El papel de las exportaciones en la economía chilena se modificó notablemente tras la aplicación de las políticas de reforma estructural de la década del 70, por varias razones. Las reformas al comercio exterior eliminaron las políticas de sesgo antiexportador del régimen de ISI. Especialmente durante la década de 1980, un tipo de cambio real depreciado ofreció incentivos claros y estables a los exportadores. La GMC, bajo control estatal, expandió significativamente su producción: la participación del cobre chileno en la producción mundial total (excluyendo las antiguas economías de planificación central) aumentó desde 14% a fines de la década de 1960 a más de 20% durante los años 80. El ambiente económico imperante, con precios de libre mercado, libre comercio, desregulación y desburocratización, elevó la eficiencia global de la economía.

La participación de las exportaciones en el PGB subió desde 12% en la década de 1960 a más de 30% durante la década de 1980. A pesar del importante crecimiento de las exportaciones de cobre, su participación en las exportaciones totales declinó desde más de 75% a menos de 45% en el mismo período. La composición de las exportaciones chilenas durante la década de 1980 es la siguiente: minería, 56%; agricultura, 12%; productos forestales y madera, 11%; pesca y productos marinos, 10%. Hubo también un incremento de las exportaciones industriales. La composición de las exportaciones de este sector a fines de la década

de 1980 es la siguiente: papel, madera y productos de madera, 31%; harina de pescado y productos alimenticios, 30%; productos metálicos básicos, 9%. En otras palabras, el 70% de las exportaciones industriales está relacionado con materias primas de recursos naturales.

Las ventajas comparativas de Chile a fines de los 80 son estructuralmente las mismas de siempre, esto es, cerca del 90% de la canasta de exportaciones depende de la dotación de recursos naturales del país. Sin embargo, hay dos diferencias importantes respecto al pasado. Primero, una clara diversificación de los bienes de recursos naturales contenidos en la canasta de exportaciones, de modo que las fluctuaciones de los precios mundiales de las materias primas no expongan tanto a la economía chilena a shocks externos. Así, el colapso del mercado de una materia prima no tendrá efectos tan perjudiciales como ocurrió con la aparición del nitrato sintético en la década de 1920. En segundo lugar, la mayor parte de las exportaciones chilenas provienen de empresas de propiedad chilena, por lo que la mayor parte del excedente puede ser potencialmente reinvertido en el país.

El papel del sector privado

Durante el período de la ISI los empresarios privados nacionales fueron bastante pasivos. Hasta 1970, no percibían al Estado como una amenaza, sino más bien eran pesimistas respecto de sus propias posibilidades de sobrevivir y expandirse sin apoyo estatal. La alta protección de que gozaba la economía chilena y el predominio de un modelo de sociedad pendiente de la búsqueda de privilegios (*rent seeking*) reforzaban tal pasividad, que estimulaba aún más la expansión del sector público.

Detrás de la transformación de los empresarios privados nacionales de sujetos pasivos y dependientes del Estado a agentes económicos activos y autónomos hay varios factores⁸². Uno de ellos se refiere a la aplicación de una política de precios libres en una economía abierta, lo que obliga al sector privado a ser más autónomo y activo. La competencia creciente también estimula el aumento de la eficiencia, al menos en promedio, ya que los empresarios pasivos son eventualmente desplazados del merca-

do. Por otra parte, los empresarios son muy sensibles a los incentivos; la mantención de incentivos adecuados y estables constituye una clara señal para la asignación de recursos. Además, ha habido una transferencia importante de recursos estatales al sector privado nacional: en el período 1974-1989 Chile ha experimentado dos procesos de reprivatización y dos de privatización, y el monto de los subsidios distribuidos en tales procesos de enajenación ha sido considerable⁸³. Un aspecto negativo de este período lo constituiría el hecho de que los principales empresarios privados nacionales parecen haber operado bajo un principio de riesgo moral, por el cual las utilidades privadas se han privatizado, en tanto que la mayor parte de las pérdidas privadas se han socializado.

Un cuarto factor detrás del surgimiento de empresarios activos se relaciona con la disponibilidad de capacidad nacional de gestión. En este sentido, debe señalarse que el tipo de empresario que realmente necesita una economía latinoamericana no es el innovador "schumpeteriano", sino un gerente con habilidades organizativas, que selecciona personal responsable y calificado y que está bien informado de las últimas tecnologías y avances de los países industriales. En las economías semiindustrializadas, es más importante hacer bien estas cosas que ser un innovador: la incompetencia y la ineficiencia en la capacidad empresarial constituyen un obstáculo para la expansión⁸⁴.

Es prematuro avanzar un juicio crítico sobre el éxito o el eventual fracaso futuro del sector privado en su conducción de la economía chilena hacia un patrón de crecimiento alto y estable. Revisando la experiencia de los años 70, se observa que el sector privado chileno puede crecer..., y también puede quebrar. Las cosas podrían ser diferentes durante la década de 1990, dado que casi 4.000 empresarios participan ahora en actividades exportadoras, mientras que entonces la mayor parte de ellos se dedicaba a la especulación. Y la economía chilena se desarrollará sólo cuando los empresarios nacionales adopten un horizonte de largo plazo⁸⁵.

VISION GLOBAL DE 110 AÑOS

El esquema dicotómico utilizado en este capítulo —régimen del sector externo e identificación del principal agente económico— permite presentar una historia hilada del desarrollo económico chileno, que muestra cómo se pasa de una etapa a otra. Pero está pendiente la respuesta a la pregunta formulada desde comienzos del siglo XX: ¿por qué Chile no ha logrado superar el subdesarrollo?. Planteada en términos más positivos, “¿por qué Chile no es una gran nación industrial?”⁸⁶.

Esta es una interrogante más general, válida para toda América Latina. Para sistematizar el análisis, Hirschman (1961) sugiere dividir dicha pregunta en dos partes: 1) ¿qué factores explican la brecha existente con los países desarrollados? ¿por qué ésta no se cierra? 2) ¿qué es necesario hacer para eliminar esa brecha?

Una revisión esquemática de las respuestas a estas preguntas permite observar una alternancia entre los factores internos y externos. En las explicaciones predominantes hasta 1930, los factores internos son considerados la causa del subdesarrollo. Destaca por su extremo simplismo la hipótesis racista de Encina⁸⁷, quien sostiene que la mezcla de las razas española e indígena habría generado una inferioridad racial irreversible. Una hipótesis distinta, previamente ilustrada, se refiere a la escasez de mano de obra calificada, y en particular a la escasez o inexistencia de empresarios propiamente tales. Los empresarios chilenos son una especie de aventureros que quieren hacerse ricos de la noche a la mañana. Esta es la imagen proyectada por Encina, quien es particularmente severo con ellos: “el empresario chileno tiene la misma psicología que el conquistador español; la obsesión de lograr una fortuna de un golpe o en una aventura extraña” (...) “no vacila en recorrer mares y tierras desconocidas tras de un tesoro quimérico, pero renuncia a adquirirlo si para ello es necesaria la labor metódica de algunos años”; el trabajo metódico y permanente “repugna al chileno”. Pero las soluciones planteadas para cerrar la brecha del subdesarrollo formuladas en aquel entonces están totalmente desconectadas del diagnóstico. Para salir del subdesarrollo se sugiere imitar a los países desarrollados, lo que implica establecer y mantener políticas económicas como el

laissez-faire, comercio libre y patrón oro, además de atraer inversión extranjera. Si el diagnóstico de Encina era correcto, la solución obvia consistía en promover la inmigración masiva, como lo hicieron entonces otros países del continente americano.

Entre 1930 y 1973, los factores externos (inversión extranjera y empresas multinacionales, inestabilidad de los mercados mundiales, intercambio desigual y dependencia de los países desarrollados) pasan a ser considerados la causa central del subdesarrollo. En este caso la solución sugerida es la industrialización orientada hacia el mercado interno, minimizando el papel de las exportaciones de recursos naturales. Paralelamente surge el planteamiento de la necesidad de realizar reformas estructurales para romper la inercia del sector productivo local y corregir la distribución inequitativa del ingreso; esto implicaba, entre otras cosas, reforma agraria, nacionalización de la GMC y mayor presencia del Estado en la actividad productiva.

De 1973 a 1990, nuevamente los factores internos constituyen la explicación básica del subdesarrollo; en este caso se refieren a políticas económicas erróneas generadoras de distorsiones y a un papel excesivo e inadecuado del Estado en la actividad económica. La solución radica en realizar reformas estructurales, pero de signo opuesto a las sugeridas anteriormente: mercados libres, economía abierta y predominancia del sector privado permitirán replicar la trayectoria exitosa observada en los países exportadores asiáticos.

Como se puede apreciar, estas explicaciones coinciden con la historia del desarrollo económico previamente revisada, y evidencian la racionalidad vinculada a cada etapa, pero ninguna de ellas proporciona la respuesta definitiva a la interrogante inicial. Veamos otras hipótesis, algunas de ellas no mencionadas previamente en la literatura chilena.

Resulta sorprendente en la discusión sobre el desarrollo económico chileno, y latinoamericano en general, la ausencia de la incidencia del crecimiento poblacional. Este puede neutralizar las ganancias generadas por todos los otros factores productivos: si se parte de una situación inicial de subdesarrollo, el crecimiento demográfico puede mantener o incluso incrementar dicha situación. La evidencia histórica revela que el progreso industrial es un proceso sumamente lento y costoso; en términos compara-

tivos, el mejoramiento de la salud ha sido más rápido y más económico, lo que ha producido un brusco descenso en la tasa de mortalidad, especialmente la infantil, con una abrupta expansión del crecimiento demográfico en los países subdesarrollados. Esto puede implicar que “la revolución industrial de un país subdesarrollado sea neutralizada por la contrarrevolución malthusiana”⁸⁸.

El rápido crecimiento demográfico implica la necesidad de canalizar mayores recursos hacia el consumo, reduciendo por tanto la inversión y el crecimiento. Existe la percepción de que el crecimiento económico chileno, que ha oscilado en torno al 4% anual durante el período 1940-1980, ha sido mediocre. Sin embargo, las exitosas economías escandinavas exhiben tasas sólo levemente superiores en ese mismo período. Una comparación particularmente interesante es aquella entre el PGB per cápita de Chile y el de Finlandia, cuyos niveles eran prácticamente similares en 1950, pero en los que se observa una brecha superior al 50% 35 años después. Un ejercicio hipotético revela que si Chile hubiera mantenido el mismo ritmo de crecimiento económico observado en el período 1950-1980, pero con el mismo crecimiento demográfico de los países escandinavos, el ingreso per cápita chileno habría superado los US\$ 6.600 en 1980 (superior al de España y cercano al de Italia), y Chile sería considerado un país desarrollado⁸⁹.

Otro aspecto no suficientemente enfatizado en la literatura del desarrollo económico chileno se relaciona con las desventajas de iniciar el crecimiento desde una situación de subdesarrollo. La literatura tradicional sobre desarrollo enfatiza exclusivamente las ventajas de partir después⁹⁰: un país tecnológicamente atrasado puede avanzar a un ritmo muy elevado adquiriendo y copiando la tecnología existente, con la gran ventaja de no tener que utilizar recursos para desarrollar las tecnologías modernas y exitosas, evitando el despilfarro de recursos en procesos fallidos; incluso pueden saltarse etapas y evitar los errores cometidos por los países líderes. Esta es la esencia de la “hipótesis de la convergencia” (*catching up*), que sostiene que habría una relación inversa entre la tasa de crecimiento y el nivel inicial de productividad: mientras más atrasado es un país mayor será el crecimiento de su productividad al introducir las tecnologías más avanzadas. Según

algunos analistas, Chile habría tenido esa oportunidad a comienzos del siglo XX; el despilfarro de los excedentes del boom salitrero constituiría una "oportunidad perdida" para haber iniciado la trayectoria de la convergencia.

En realidad, un país atrasado no es que no quiera introducir la tecnología moderna para crecer más rápido; lo que sucede es que no puede hacerlo. La preocupación prioritaria de Chile en el siglo XIX consiste en definir la nacionalidad chilena⁹¹. Nótese la diferencia: los daneses ya saben en el siglo X que lo son, y comprenden las implicancias de ello; esto les permite en un momento dado elaborar estrategias vinculadas a inducir la revolución industrial y destinadas a beneficiar a toda la nación danesa. En los países europeos, la nacionalidad antecede al Estado; en Chile, "el Estado es la matriz de la nacionalidad", y el grueso de la atención y de los esfuerzos está centrado en ello.

La introducción de la tecnología moderna requiere necesariamente de empresarios no aversos a la innovación, y de la existencia de mano de obra calificada para operar dicha tecnología. Sólo en la década de 1980 se puede hablar de una cantidad importante de empresarios privados innovadores. En los países escandinavos el analfabetismo había sido prácticamente eliminado a mediados del siglo XIX; esto sucede en Chile sólo un siglo después. ¿De dónde habrían salido los técnicos chilenos para operar y reparar la tecnología moderna a comienzos de este siglo?

El atraso relativo de un país subdesarrollado en un mundo en el que existen países desarrollados plantea un serio problema: la asimetría en el efecto de demostración, en el que el patrón de consumo es imitado rápidamente, pero no sucede lo mismo con el patrón productivo. "Quedamos refinados para consumir, pero primitivos para producir"⁹². Esto genera una "revolución de expectativas crecientes", que induce a un desequilibrio severo entre aspiraciones y posibilidades; en última instancia, se traduce en una brecha visible de consumo entre las clases sociales. Cuando ésta es exacerbada por la competencia política, los resultados son inevitablemente desastrosos. El consumo conspicuo (de bienes importados) de los grupos de ingresos altos y medios tiene un efecto similar al del elevado crecimiento demográfico: mayores niveles de consumo implican inevitablemente menores recursos para inversión. Pero, por otra parte, ¿quién decide lo que es

“correcto” y/o “conspicuo” en cuanto a bienes de consumo? El automóvil y el televisor a color eran considerados como bienes suntuarios por amplios grupos sociales en la década del 60; hoy se han transformado en bienes indispensables para gran parte de la población.

Una constante del desarrollo económico chileno durante estos 110 años es el gravitante papel desempeñado por los recursos naturales; al iniciar la década de 1990, cerca del 90% de la canasta exportadora está basada en ellos. Las ventajas comparativas de Chile están claramente en su dotación de recursos naturales; es más, algunos de estos recursos poseen un elevado nivel de productividad relativa, permitiéndole a Chile gozar de importantes rentas ricardianas⁹³. En una economía abierta, la existencia de recursos naturales con una elevada productividad relativa internacional afecta la producción interna de bienes transables y condiciona de esta forma el patrón de desarrollo económico.

El salitre primero y luego el cobre, transformaron a Chile en una economía monoexportadora durante buena parte del siglo XX. ¿Por qué ello no convirtió a Chile en un país desarrollado?, ¿cuáles son los problemas de ser una economía monoexportadora, o exportadora de recursos naturales? Un conjunto de hipótesis pareciera sugerir que la posesión de minerales de cobre sería una especie de “castigo divino”, por lo que sería conveniente prescindir de ellos, o, en términos menos extremos, no basar el desarrollo económico en la exportación de recursos naturales. A nuestro juicio, es una ventaja para Chile poseer abundantes recursos naturales; el país estaría mucho peor si no hubiera tenido salitre y cobre. Pero en realidad es irrelevante la discusión en torno a si Chuquicamata y El Teniente constituyen un premio o un castigo divino. La cuestión central radica en la definición de las políticas adecuadas para administrar y aprovechar las rentas generadas por la posesión de estos recursos naturales, y éste no es en absoluto un problema de fácil solución.

La disponibilidad de recursos naturales con alta productividad relativa genera tres problemas distintos: 1) El “síndrome holandés”, en el que un boom en el precio internacional del recurso natural exportado deprime el precio interno de los bienes transables y desincentiva su producción. Sin embargo, este deterioro de los precios relativos internos de los bienes transa-

bles no es consecuencia exclusiva de fluctuaciones de los precios internacionales, sino que está principalmente vinculado a la mayor productividad relativa *interna* de la explotación de los recursos naturales respecto de la producción de los otros bienes transables. Por tanto, mientras no se agote la oferta productiva de recursos naturales, y mientras éstos mantengan niveles positivos de rentas ricardianas⁹⁴, una estrategia exportadora de recursos naturales exitosa va a deteriorar el precio interno de los bienes transables, desincentivando la producción industrial. La otra alternativa posible consiste en incrementar fuertemente la productividad de los factores productivos utilizados en los bienes transables; pero, en una economía abierta, con precios libres y sin incentivos específicos, no existe la motivación para ello dada la mayor rentabilidad relativa de la explotación de los recursos naturales. 2) La pugna entre distintos agentes económicos por captar la mayor parte de la renta ricardiana; en el caso del cobre antes de 1970, la protagonizaron las empresas norteamericanas, el gobierno chileno y los trabajadores de las minas. 3) En el caso de que el gobierno capte una cantidad importante de la renta ricardiana, como sucede con la CMC, surge el dilema en torno al uso de estos recursos; gran parte de ellos es transferida a la sociedad a través de menores impuestos y mayor expansión del gasto público.

En un país que posee importantes rentas ricardianas asociadas a la disponibilidad de recursos naturales se generan incentivos para adoptar un comportamiento "rentista"; lo más simple y rentable, desde el punto de vista productivo, es "recoger y transportar" dichos recursos naturales a los mercados internacionales. ¿Durante cuánto tiempo ha vivido Chile de las rentas ricardianas del cobre?, ¿quiénes debieran captar, y en qué proporciones, las rentas ricardianas generadas por los recursos naturales?

En un interesante trabajo, Ground (1988) sugiere que la existencia de rentas ricardianas induce a una pugna por el privilegio de captar dichas rentas. Esto significa que la rentabilidad de una actividad productiva se focalizaría en adquirir el privilegio de contar con el monopolio de la explotación de un determinado recurso natural. En la literatura económica este problema es analizado a nivel más general a través del concepto de "búsqueda del ventajismo rentista" (*rent seeking* y/o *directly unproductive*

profitable (DUP) activities)⁹⁵ o también de “tráfico de influencias”, actividades que realizan grupos privados para que el gobierno adopte ciertas medidas o les proporcione concesiones que generen ventajas o rentas extras a dichos grupos. Esta búsqueda del ventajismo rentista es realmente una competencia por la distribución del ingreso, que tiene un impacto negativo sobre el nivel global de bienestar social⁹⁶. La socialización de las pérdidas por parte del sector privado es otra dimensión del ventajismo rentista.

Pero el problema parece más general: “todo grupo y clase ha aprendido que el Estado tiene que protegerlo”⁹⁷. De ahí la importancia que adquiere para el Estado el poder captar parte de las rentas ricardianas; para algunos grupos, éste ha sido en algunos momentos de la historia la fuente más importante de ingresos y riqueza.

Como es usual, no hay una respuesta única a una interrogante aparentemente tan simple. Son varios los factores, internos y externos, que intervienen y explican la persistencia del subdesarrollo chileno: escasez de empresarios, rápido crecimiento demográfico, nación joven que parte tarde, comportamiento rentista inducido por la disponibilidad de recursos naturales. Dado que varios de estos problemas han sido superados, cabría visualizar un futuro más promisorio. Pero hay que tener presente que un país está saliendo del subdesarrollo cuando sigue una trayectoria de crecimiento sostenible elevado y, al mismo tiempo, está resolviendo la situación afflictiva del 40% más pobre de la población.

OBSERVACIONES FINALES

Es fácil ser demasiado severo en una evaluación del desempeño del pasado. En nuestra opinión, la etapa inicial de la economía chilena moderna comenzó en 1880, cuando el país estaba muy atrasado. Dadas las condiciones iniciales, un crecimiento rápido estaba fuera de lugar. La inversión extranjera en el salitre y en el cobre cumplió un papel importante, conectando la economía nacional con el resto del mundo. A pesar de que los inversionistas extranjeros remesaron utilidades relativamente altas, Chile no tenía alternativa en ese momento histórico.

Los gobiernos chilenos desplegaron sus mejores esfuerzos para retener la mayor cantidad posible del excedente de las exportaciones. Su principal error estuvo en no saber cómo cambiar la situación existente, y en no identificar los obstáculos para el avance del desarrollo y de las relaciones con los inversionistas extranjeros.

La "gran contradicción" del proceso de desarrollo chileno⁹⁸, que ha unido una rápida evolución política con un lento mejoramiento económico de la mayoría de la población, impulsó la intervención del Estado en el proceso productivo para acelerar el crecimiento y modificar la desigual distribución del ingreso. Nuevamente, dadas las condiciones, los resultados fueron satisfactorios en términos de crecimiento y de reducción de la desigualdad. Sin embargo, las medidas económicas que eran apropiadas para las décadas de 1930 a 1950 ya no lo eran en la década de 1960. Una vez más, la falla estuvo en no percibir cuándo y cómo transformar la situación existente. Además, la competencia político-ideológica generó expectativas económicas no realistas. Se volvieron a adoptar las mismas políticas de antes, incrementando el papel de los controles y del sector público, lo que terminó por producir un caos económico completo.

La profunda crisis de 1973 fue utilizada como señal para una reversión total de las políticas de desarrollo. En este proceso se aplicó la ley del péndulo: en menos de diez años, Chile pasó de un extremo al otro.

El establecimiento de un régimen de economía abierta de libre mercado es apropiado para la pequeña economía chilena en el contexto de una economía mundial de alta interdependencia, como la de la década de 1990. Sin embargo, la instauración del modelo ha tenido un alto costo. Ahora, el sector privado nacional tiene la responsabilidad de mostrar que es capaz de hacer lo que sus símiles han hecho en los países industriales y en los países del Este asiático. La prueba final será comprobar si la mayoría de los chilenos llega a compartir los beneficios de un desarrollo exitoso de las exportaciones. Un desarrollo estable a largo plazo y un horizonte también de largo plazo para los inversionistas privados requiere, en un régimen democrático, de la erradicación de la pobreza y de un patrón distributivo más equitativo.

NOTAS

1. Este capítulo es una versión revisada, modificada y ampliada de mi artículo "Una perspectiva de largo plazo del desarrollo económico chileno, 1880-1990" (en M. Blomström y P. Meller, eds., 1990).
2. Durante los siglos XVI y XVII, la producción promedio anual de oro habría sido de 1.270 kg. y 350 kg., respectivamente. En el siglo XVIII, las producciones promedio anuales de oro y plata habrían sido de 920 kg. y 2.000 kg. respectivamente; la producción promedio anual de cobre del siglo XVIII habría alcanzado a 6.200 ton. métricas (Pederson, 1966).
3. Vial, 1981, p. 349.
4. En el siglo XIX, la producción promedio anual de oro y plata habría alcanzado a 1.200 kg. y 76.000 kg., respectivamente. La producción promedio anual de cobre del siglo XIX habría sido de 19.200 ton. métricas (Pederson, 1966).
5. La clasificación básica utilizada por la CEPAL distingue entre "desarrollo hacia afuera" y "desarrollo hacia adentro"; en términos convencionales esta clasificación corresponde a "economía abierta" y "economía cerrada" (o altamente protegida).
6. Mynt, 1964; Meier, 1976.
7. Lewis, 1989; Bliss, 1989.
8. Pinto, 1962; Vial, 1981; Cariola y Sunkel, 1982.
9. Ver Vial, 1981.
10. Esta cifra representa alrededor del 4% de la fuerza de trabajo.
11. "La suma de recursos fiscales originados por el salitre significó que, literalmente, nadásemos en la abundancia" (Vial, 1981; p. 381).
12. Mamalakis, 1971; Vial, 1981; Cariola y Sunkel, 1982.
13. En el período 1910-15, las exportaciones salitreras representan alrededor del 25% del PGB. La tributación total cuantitativamente representaba cerca del 50% de las exportaciones de dicho período. Las exportaciones salitreras tienen una tasa media anual de crecimiento superior al 6% a partir de 1880, mientras que la del PGB es inferior al 2%. Durante la década del 80, la tributación total representaba cuantitativamente alrededor del 70% de las exportaciones salitreras.
14. Cariola y Sunkel, 1982.
15. La población chilena en esos años era de: 1.635.000 (1860); 2.959.000 (1900); 3.785.000 (1920). En consecuencia, el porcentaje de estudiantes en las escuelas públicas respecto a la población total aumentó de 1,3% (1860) a 10,5% (1920). Había también un pequeño porcentaje adicional de estudiantes en escuelas privadas.
16. Las consecuencias generadas por el descubrimiento de un recurso natural, cuya explotación genera un flujo masivo de divisas, han sido denominadas en la literatura económica como "síndrome holandés" (por el impacto que tuvo sobre la economía holandesa el descubrimiento de petróleo en el Mar del Norte en la década de 1970). Uno de sus principales efectos es la *apreciación cambiaria* inducida por la gran oferta de divisas. Esto desincentiva la producción local de bienes transables, que pierden competitividad ante el abaratamiento de las importaciones. Luego, puede producirse la paradoja de que el descubrimiento y la explotación de un recurso natural y el enriquecimiento del país generen la contracción del sector industrial y

- desempleo, y un menor crecimiento del sector productor de bienes transables.
17. Se llega a hablar de un "caso único en la historia financiera", en el que un país libera a sus habitantes del pago de tributos mientras simultáneamente expande sus gastos (Vial, 1981, p. 382).
 18. Ha habido acusaciones de que la corrupción gubernamental ayudó a los inversionistas extranjeros. Sin embargo, como lo señala Pinto (1962), ¿dónde estaban los empresarios nacionales que deberían haber contrarrestado esas operaciones? Si hubieran existido, ellos habrían dispuesto de gran poder y podrían haber neutralizado los sobornos. Una argumentación pública planteando en beneficio de quién se libró la Guerra del Pacífico habría sido muy difícil de responder.
 19. Vial señala que los empresarios chilenos de la época carecían del espíritu de riesgo y especulación necesarios para embarcarse en una actividad en la que los beneficios potenciales no eran inmediatos. "Imperios estilo North no calzaban con la cazurra prudencia, característica en nuestros hombres de negocios". "Comprendieron que la partida salitrera se jugaba a un nivel demasiado alto para ellos; intervenían grandes capitales y capitalistas, grandes especuladores bursátiles, grandes mercados y mercaderes, grandes empresas navieras y grandes distribuidores. Ante esto, los empresarios chilenos sacaron sus modestas fichas del tapete". Ante la crítica ex-post de por qué no participaron en el negocio del salitre, habrían respondido: "los críticos, hablando, no arriesgaban su propio dinero" (Vial, 1981, p. 379). Sin embargo, como lo señala Pinto (1962), North "realizó la fantástica especulación que lo transformó en el 'rey del salitre' con capitales chilenos, provistos por el Banco de Valparaíso" (p. 85).
 20. Las ventas por exportaciones salitreras se descompondrían de la siguiente forma (Mamalakis, 1971): 1/3 para costos de producción, 1/3 en impuestos al gobierno y 1/3 de utilidad para los productores.
 21. Mamalakis, 1971.
 22. Las exportaciones salitreras representaban de 25% a 35% del PGB. Un 60% a 70% de la producción salitrera pertenecía a extranjeros. Suponiendo que las firmas extranjeras eran un 10% más eficientes que las nacionales, y que las utilidades después de impuestos representaban 1/3 de las ventas totales, se obtiene el porcentaje del 6% del PGB. Mamalakis (1971) agrega la amortización del capital, que supuestamente debiera estar incluida entre los costos de producción, y obtiene la cifra de 7% del PGB para las remesas de utilidades.
 23. Pinto, 1962.
 24. En la primera mitad del siglo XIX, los yacimientos cupríferos existentes poseían por lo general una muy alta ley; en Inglaterra se observan valores que fluctúan entre 8% y 9% (Schmitz, 1986).
 25. Las minas de El Teniente y Chuquicamata poseen leyes estimadas en 2,50% y 2,12% respectivamente, que son de las más elevadas para los yacimientos conocidos en la primera parte del siglo XX. Estudios de esa época proyectan una disponibilidad de existencia cuprífera para un período de 78 años para El Teniente, y 87 años para Chuquicamata (Schmitz, 1986).
 26. Para información más detallada sobre la historia del cobre chileno, ver Vera (1961), Reynolds (1965), Morán (1974), Grunwald y Musgrove (1970), Sutulov *et al.* (1978).

27. Reynolds, 1965.
28. Este punto ha sido sugerido por Eduardo Engel: la aversión al riesgo no es cuestión genética, ¿o sí lo es?
29. Reynolds, 1965.
30. En 1920, las remuneraciones de los mineros de Chuquicamata y El Teniente eran en promedio un 58% y un 11% superiores a la remuneración nacional promedio obtenida por los mineros que trabajaban en minas de cobre (Reynolds, 1965).
31. Como se ha señalado, las exportaciones de la GMC constituyen del 80% al 90% de las exportaciones totales de cobre. Por lo tanto, la participación de las exportaciones totales de cobre en las exportaciones totales de Chile ha sido superior al 70% a partir de 1955, alcanzando incluso cerca del 80% en algunos años del período 1955-1970 (gráfico 1.5).
32. French-Davis, 1974.
33. Morán (1974) ha hecho la siguiente analogía: las 500 corporaciones más grandes de los EE.UU., según *Fortune*, no juegan en la economía norteamericana un papel tan importante como el que tuvieron las dos firmas norteamericanas que explotaban la GMC en la economía chilena durante el período 1950-1970.
34. Para una discusión más a fondo de este tema, ver French-Davis (1974).
35. French-Davis, 1974.
36. Morán, 1974.
37. La paradoja es que esta actitud de *laissez-faire* coexiste con la etapa de industrialización basada en la sustitución de importaciones, con un Estado más activo. Probablemente esto sea consecuencia del sesgo existente en esta estrategia, en la que hay un gran descuido con respecto a todo aquello que esté vinculado al sector exportador.
38. Morán, 1974.
39. Morán, 1974.
40. Morán, 1974.
41. French-Davis, 1974.
42. Para una revisión y discusión de los distintos procesos de nacionalización en América Latina, ver Sigmund (1980). Para la racionalidad y los principios legales de la nacionalización de la GMC, ver Vargas (1974).
43. Pinto, 1962; Reynolds, 1965; Morán, 1974.
44. Hay una gama de estimaciones que van desde US\$ 100 millones hasta US\$ 500 millones. Las diferencias se relacionan con el uso del precio del cobre en el mercado norteamericano o en el mercado mundial. En términos *per cápita*, la contribución chilena al financiamiento de la Segunda Guerra Mundial sería más alta que el plan Marshall de ayuda para la reconstrucción de Europa (Morán, *op. cit.*).
45. Ver Cortés *et al.* (1981).
46. Ver en Vial (1981) las "combinaciones" realizadas por los productores de salitre chileno para controlar el nivel del precio internacional de este producto.
47. Implícitamente se está suponiendo que los gobiernos chilenos habrían estimado que las exportaciones de salitre se expandirían anualmente alrededor del 6,5% a partir de 1885; esto les permitiría estimar cuáles serían los efectos fiscales y de balanza de pagos del salitre. En el caso del cobre, se supone una expansión anual algo inferior al 4% (ver Anexo Estadístico).

48. Una excepción la constituiría el FEC (Fondo de Estabilización del Cobre), establecido por sugerencia del Banco Mundial a fines de la década de 1980. Sobre este tema, ver Engel y Meller (1992).
49. Una regresión simple entre un índice de términos de intercambio y una variable de tendencia para el período 1885-1915 proporciona los siguientes resultados (estimación por Cochran-Orcutt; los valores entre paréntesis corresponden al estadígrafo t) (ver anexo estadístico):
- $$\ln TI = 4,62 + 0,002 t \quad R^2 = -0,03$$
- $$(18,0) \quad (0,18)$$
50. Una regresión simple entre un índice de término de intercambio y una variable de tendencia para el período 1940-1970 proporciona los siguientes resultados (estimación por Cochran-Orcutt; los valores entre paréntesis corresponden al estadígrafo t) (ver anexo estadístico):
- $$\ln TI = 3,8 + 0,02 t \quad R^2 = 0,27$$
- $$(39,3) \quad (3,39)$$
51. Chile no aplicó el principio básico de diversificación de portafolio y se lo jugó todo casi exclusivamente al salitre. Por otro lado, una estrategia forzada de diversificación de exportaciones hubiera entrado en conflicto con el principio de ventajas comparativas y de canalización de inversiones hacia el sector que tenía mayor rentabilidad relativa (sobre este tema ver Engel y Meller, 1992).
52. En las primeras décadas del siglo XX, las exportaciones per cápita de Chile eran equivalentes a 2,2 veces el promedio de exportaciones per cápita de América Latina; Chile ocupaba el 3er. lugar latinoamericano en exportaciones per cápita detrás de Argentina y Cuba. Ver Ground (1988).
53. Hay consenso sobre este punto en la literatura chilena; ver Muñoz (1968) y Palma (1979).
54. Pinto, 1962.
55. Para una revisión exhaustiva de la literatura de la "dependencia", ver Blomström y Hettne (1990).
56. Esto es equivalente al período de recuperación de la depresión de la década de 1980; sin embargo, la caída del PGB en este caso fue "sólo" de 16% (1982-1983).
57. Díaz-Alejandro, *op.cit.* Para un análisis y revisión profundos de la situación macroeconómica chilena durante la Gran Depresión, ver Marfán (1984) y Sáez (1989).
58. Resulta absurda la crítica a la CEPAL por haber influido en la implementación de la estrategia ISI; lo que hace la CEPAL en la década del 50 es simplemente proporcionar la racionalidad a lo que estaba ocurriendo en varias economías latinoamericanas. Los artículos clásicos sobre este tema son: Prebisch (1950), Hirschman (1968), Baer (1972), Bianchi (1973).
59. Ver Muñoz (1968); Palma (1984).
60. Behrman, 1976.
61. Behrman, 1976; French-Davis, 1973.
62. Behrman, 1976.
63. Durante ese mismo período el sector industrial latinoamericano tiene una tasa media de crecimiento de 6,7% por año; la producción industrial brasileña se expande al 8% por año (CEPAL).
64. Marshall, 1984.

65. Para una reseña y análisis del régimen comercial chileno durante la ISI, ver Behrman (1976) y French-Davis (1973).
66. Banco Mundial, 1979.
67. Para una discusión más a fondo, ver Behrman (1976), Mamalakis (1976) y Marshall (1984).
68. Para una revisión y análisis más a fondo, ver Pinto (1965), Vial (1981), Cariola y Sunkel (1982), Villalobos (1984), Moulián (1985), Muñoz (1988), Atria y Tagle (1991).
69. Resulta realmente sorprendente que, siendo Chile el productor de nitratos (insumo-fertilizante básico) más importante del mundo, la agricultura chilena haya perdido su competitividad internacional. Este es un tópico que no ha sido siquiera planteado por los analistas, y que requiere una investigación.
70. Según Enzo Faletto, en Chile no ha habido un conflicto entre la "oligarquía terrateniente" y la "burguesía empresarial industrial", sino una asimilación entre ambas, de manera que el empresariado burgués se ha "aristocratizado" mientras que la oligarquía terrateniente se ha "aburguesado". Citado por Pinto (1985).
71. Bianchi *et al.*, 1989.
72. Pinto, 1985.
73. Para detalles, ver Muñoz y Arriagada, 1977.
74. Mamalakis, citado en Bianchi *et al.* (1989).
75. Para una revisión y análisis más completos de las políticas de ajuste de la década de 1980, ver Meller (1990); este tema también se analiza en el Capítulo 3.
76. Para una discusión más detallada, ver Foxley (1982), Edwards y Cox (1987) y Morandé y Schmidt-Hebbel (1988); ver también las referencias que se presentan en esos trabajos.
77. Estas interrogantes se examinan en los Capítulos 3 y 4.
78. Para una reseña y análisis de experiencias anteriores chilenas de liberalización comercial, ver Behrman (1976). Para una reseña más detallada de las políticas de liberalización comercial, ver De la Cuadra y Hachette (1988), Banco Mundial (1979) y Meller (1991). Este tema se analiza en el Capítulo 3.
79. Para una revisión más profunda de la reforma comercial chilena, ver Meller (1992).
80. Todavía hay una discusión en Chile respecto al tipo de relación entre el déficit de la cuenta comercial y el superávit de la cuenta de capital, esto es, cuál fue la causa inicial y cuál el efecto. Para diferentes opiniones sobre este tema, ver Edwards y Cox (1987), Morandé y Schmidt-Hebbel (1988) y Meller (1989). Este tema se analiza en el Capítulo 3.
81. El procedimiento usual que se aplica en América Latina para medir el PGB industrial mediante el uso de indicadores de producción física no incorpora este mecanismo de sustitución, y las cifras oficiales pueden mostrar tasas crecientes de producción industrial mientras que, en la práctica, puede haber una disminución del valor agregado en el sector industrial. Para una discusión más profunda de este tema, ver Meller, Livacich y Arrau (1984).
82. Muñoz, 1988; Montero, 1990.
83. Para una discusión de este punto, ver Larraín (1988) y Marcel (1989).
84. Ray, 1988; Kilby, 1988.

85. Selowsky (1989) lo ha planteado así: la trayectoria de crecimiento sostenido de largo plazo será alcanzada cuando el empresariado privado nacional prefiera invertir productivamente en la economía local que invertir en recursos financieros colocados en el exterior.
86. Véliz, 1963.
87. Encina (1986). La obra clásica de Francisco A. Encina fue escrita en 1911.
88. Gerschenkron, 1962.
89. Ver Blomström y Meller, 1990. Un supuesto importante en el cálculo anterior es la existencia de una oferta de trabajo altamente clásica en el mercado chileno; dada la baja tasa de participación, especialmente femenina, éste no sería un supuesto muy restrictivo.
90. Ver Agarwala y Singh, 1963; Gerschenkron, 1962.
91. Góngora, 1981.
92. Véliz, 1963.
93. La renta ricardiana corresponde a la diferencia resultante entre el ingreso y la suma de todos los costos correspondientes al proceso productivo, incluyendo depreciación del capital, pago normal al factor empresarial y utilidades normales. Se genera debido a la no homogeneidad existente entre los recursos naturales. Como el precio del bien final está determinado por el costo marginal del recurso natural de menor productividad relativa que está en actividad, el diferencial intramarginal de productividades genera la renta ricardiana. Por ejemplo, en el caso del cobre, la elevada ley de los yacimientos chilenos genera para Chile una renta ricardiana, dada su mayor productividad relativa, basada en la no existencia de yacimientos con una ley similar o en la no existencia de una tecnología que permita reducir a un nivel similar los costos de extracción de otros yacimientos en explotación.
94. En el caso de la producción de algunos recursos naturales, como las frutas, la renta ricardiana tiende a desaparecer debido al incremento del precio de la tierra. Sin embargo, Chile tiene una renta ricardiana proveniente de la secuencia de estaciones climáticas inversa a la de los países del hemisferio norte.
95. Para una cobertura de este tema, ver Colander (1984).
96. Una consecuencia de este proceso sería, según Véliz (1963), la marginación de los trabajadores de los beneficios del crecimiento: "Bestia de carga para el minero, animal de carga para el terrateniente, ignorante e ignorado", nunca pudieron influir en el destino del país.
97. Alba, 1961.
98. Pinto, 1962.