

distributiva: cuando una empresa o un banco ha perdido *más* del 100% del valor presente de su capital, ¿a quién pertenece? La mayor parte de las medidas utilizadas tendieron a subsidiar la redistribución de activos a grupos económicos existentes y a sectores de ingresos altos y medios. Podrían haberse dispuesto otras medidas para que trabajadores y desocupados hubieran adquirido cierta participación en dichas empresas en compensación por las pérdidas experimentadas.

El resultado del ajuste, en una economía con un mercado laboral completamente libre y flexible y en la que los subsidios de desempleo son prácticamente inexistentes, es la inseguridad económica y un grave deterioro en el estándar de vida de los trabajadores. Estos no poseen un mecanismo para protegerse durante un ajuste; cuando ni el mercado laboral formal ni el gobierno proporcionan empleos o subsidios a los desocupados, los requerimientos de subsistencia inducen a la adopción de una estrategia de supervivencia en la que *compartir* comida, casa y empleos constituye el elemento central de la economía informal. La función principal de la economía informal no está asociada entonces a su contribución al PGB, sino a atenuar y “resolver” el problema de subsistencia de los desocupados y sus familias.

Este proceso viene a reemplazar una red social inexistente. Pero los costos sociales de este tipo de solución son elevados y están distribuidos de manera poco equitativa; los desempleados y sus familias viven por debajo de la línea de subsistencia. Desde el punto de vista de un país, efectuar el ajuste ante un desequilibrio externo es un bien público que supuestamente beneficia a todos los agentes económicos del país. Entonces, ¿por qué no todos los agentes económicos cooperan y se sacrifican igualmente? Los trabajadores ocupados y el resto de la sociedad deberían compartir parte de sus ingresos con los desocupados, posiblemente a través del mecanismo tributario, que podría financiar un seguro de desempleo, como sucede en los países desarrollados. Los programas austeros de ajuste tendrían un menor rechazo si todos percibieran que cada agente económico está contribuyendo de igual manera.

## REFORMAS ESTRUCTURALES DE LA DÉCADA DEL 80

La deuda externa es el telón de fondo de las profundas reformas estructurales de la década del 80, período que ilustra cómo una circunstancia particularmente grave y desfavorable puede ser transformada para obtener resultados económicos sorprendentemente exitosos.

En efecto, entre 1982 y 1987 la deuda externa supera el 100% del PGB y es 4 veces mayor que las exportaciones anuales, constituyendo una pesada carga para el país por cuanto el servicio de esta deuda externa, considerando sólo el pago de los intereses, implica un monto anual promedio cercano al 8% del PGB y en torno al 50% de las exportaciones (1982-86). Sólo el pago de intereses ya tiene efectos negativos sobre el crecimiento económico de corto y largo plazo: en el corto plazo, la escasez de divisas es un cuello de botella para la expansión económica, al restringir el nivel de insumos importados necesarios en el proceso productivo; el efecto de largo plazo está vinculado a la transferencia externa que se realiza, la que incide en la disminución de recursos internos disponibles para la inversión y el crecimiento. El dilema planteado en la década del 80, entonces, parecía ser "pagar o crecer".

El cuasi-colapso del sistema productivo y financiero en la crisis de 1982-83 había demostrado la habilidad del sector privado nacional para endeudarse, crecer y quebrar. Si el Estado no era el agente adecuado para transformarse en el motor del crecimiento, ¿cómo podría entonces crecer la economía chilena? ¿quién estaría dispuesto a invertir después del colapso, y sólo para tratar de pagar los intereses de la deuda externa?

Al momento de restaurarse la democracia a fines de los 80, la situación podría sintetizarse así: la deuda externa ha dejado de constituir un problema, existe un sector empresarial numeroso y pujante y las exportaciones se han transformado en el motor del crecimiento de la economía.

Examinaremos las reformas estructurales asociadas a los resultados positivos observados al final de la década del 80, omitiendo la discusión sobre la solución al problema de la deuda externa<sup>152</sup>.

*Nueva reducción de la presencia del Estado*

Tomando la actuación del Estado y sus modificaciones como eje del análisis, y utilizando la misma categorización tridimensional previa, en la década del 80 se observan las siguientes reformas del Estado chileno: en el área productiva, un segundo proceso de reprivatización, un gran proceso de privatización de empresas tradicionalmente estatales y la reforma previsional, por la cual el anterior sistema de reparto (administrado por el sector público) es sustituido por un sistema de capitalización administrado por el sector privado; reformas tributarias orientadas a disminuir la recaudación fiscal, y autonomía del Banco Central.

El segundo proceso de reprivatización del área "rara" (empresas y bancos pertenecientes a los dos grupos económicos más importantes y que habían quebrado en 1982) se llevó a cabo entre 1984-86. El valor neto del stock de activos de empresas y bancos incluidos en esta área "rara" fue estimado en US\$ 1.100 millones<sup>153</sup>. Ciertas lecciones se aprendieron del proceso de reprivatización de los años 70; éste fue realmente una privatización basada en el endeudamiento, en la que el elevado coeficiente deuda/patrimonio con el que partieron las nuevas empresas reprivatizadas contribuyó a la fragilidad del sistema financiero<sup>154</sup>; además, se generaron una alta concentración de la propiedad y una gran interrelación entre empresas productivas y bancos, lo que condicionó el funcionamiento de gran parte del sistema productivo y financiero a la adecuada administración de los dos principales grupos económicos.

En este segundo proceso de reprivatización se utilizaron distintos procedimientos de venta: "capitalismo popular"<sup>155</sup>, transacciones en la bolsa y subasta entre compradores precalificados. Estas operaciones (salvo aquellas vinculadas al "capitalismo popular") requerían un pago al contado del 100% del monto de la transacción; de esta forma las empresas reprivatizadas partirían sin endeudamiento. En este caso se perseguía claramente la diversificación de la propiedad; ésta, además, aseguraría la irreversibilidad de todo el proceso (el cuadro 3.33 ilustra el número de accionistas involucrados).

Sin lugar a dudas, la privatización de empresas creadas por el Estado y que siempre habían pertenecido al sector público cons-

CUADRO 3.33. EL SEGUNDO PROCESO DE REPRIVATIZACIÓN. 1984-87

<i>Empresas e instituciones financieras*</i>	<i>Mecanismo de reprivatización</i>		<i>Valor Libro Patrimonio (Sept. 1987) (US\$-millones)</i>	<i>Número de Accionistas (Sept. 1987)</i>
	<i>Subasta Privada</i>	<i>Capitalismo Popular</i>		
COPEC	X	X	310	15.922
Banco de Chile		X	285	39.179
Banco de Santiago		X	156	15.919
INFORSA	X		85	3.447
Pesquera Coloso			47	6.340
INDUS	X		45	5.158
Banco de Concepción	X		44	6.110
AFP Provida	X	X	18	7.909
AFP Santa María	X	X	13	6.062

*Fuente:* Hachette & Lüders (1988).

\* Ver Hachette y Lüders (1988) para la lista completa de empresas y bancos reprivatizados; en este cuadro se han incluido las que tienen los mayores valores de libro de los activos.

tutuye la reforma estructural más profunda de la década del 80. La privatización de las más importantes empresas estatales (excluyendo la GMC) comienza en 1986 y la lista incluye la mayoría de las empresas de servicios de utilidad pública (electricidad, teléfonos, telecomunicaciones, distribución de combustibles), así como una línea aérea (LAN) y la refinería de acero (CAP). El valor total del stock de activos de la privatización programada de empresas estatales alcanza aproximadamente a US\$ 3.600 millones (cuadro 3.34).

Los argumentos tradicionales utilizados para la privatización de empresas estatales no eran válidos en el caso chileno, porque estas empresas funcionaban de una manera relativamente eficiente debido a las medidas aplicadas en la década del 70; la mayoría de ellas presentaba superávit y transfería recursos al gobierno central. Estas empresas estatales se habían ajustado para autofinanciarse, por lo que no podían tener un impacto negativo sobre el presupuesto fiscal. Aquellas empresas estatales que efectivamente tenían un impacto negativo sobre el presupuesto fiscal, en cambio, no pudieron ser privatizadas (Ferrocarriles del Estado, por ejemplo).

El argumento fue simplemente el propósito explícito de reducir el tamaño del sector público. Posteriormente, ya a comien-

CUADRO 3.34. PRIVATIZACIÓN DE EMPRESAS ESTATALES. 1986-90

Empresas estatales	Actividad	Porcentaje Privatización			Mecanismos Privatización				Valor Libro Patrimonio (Sept. 1987) (US\$-millones)
		1986	1987	1990	AFP	Bolsa	Empleados	Subasta Privada	
CAP	acero	52	100	100		X	X		679
COFOMAP	forestal	n.d.	n.d.	100				X	
Chile Films	cine	0	0	100				X	
Chilmetro	distr. electr.	63	100	100	X	X	X		206
Chilgener	gener. electr.	35	100	100	X	X	X		264
Chilquinta	distr. electr.	63	100	100	X	X	X		52
CTC	telefonía	11	63	99	X	X	X	X	306
ECOM	computación	100	100	100			X		
Edelmag	distr. electr.	12	12	100		X	X		
Edelnor	distr. electr.	0	0	16		X	X		
Elecda	distr. electr.	n.d.	n.d.	98		X	X	X	
Eliqsa	distr. electr.	n.d.	n.d.	98					
Emelari	distr. electr.	n.d.	n.d.	96		X	X	X	
Emec	distr. electr.	100	100	100		X		X	
Emel	distr. electr.	100	100	100			X		
Enacar	carbón	0	0	16	X	X	X		71
Enaex	explosivos	0	100	100				X	
ENDESA	gener. electr.	0	30	96	X	X	X		1.314
ENTEI.	telecomunic.	30	33	99	X	X	X		93
IANSA	refin. azúcar	46	49	100		X	X		90
ISE Gen.	seguros	0	0	97		X	X		
ISE Vida	seguros	0	0	99		X	X		
Labor. Chile	farmacéutica	23	49	100	X	X	X		
LAN Chile	aerolínea	0	0	68		X	X	X	49
Pehuenche	gen. electr.	0	0	100			X		
Pilmaiquén	gen. electr.	100	100	100				X	44
Pullinque	gen. electr.	0	100	100				X	
Sacret	financiera	0	0	100					
SOQUIMICH	salitre	55	100	100	X	X	X		102
Schwager	carbón	0	42	100	X	X	X		
Telex	telex	100	100	100				X	8

Fuente: Marcel (1989); Sáez (1992); Hachette & Lüders (1988).

zos de la década del 90, comenzaría a asentarse la noción de que el Estado debía marginarse de la actividad productiva, cuestionándose incluso la propiedad estatal de la GMC. Una hipótesis alternativa sugiere que este proceso tendría una causa exógena: la banca internacional, ante las dificultades para recobrar los créditos (e intereses) concedidos, habría promovido esta privatización para cobrarse con los activos existentes en el país (y a precios subsidiados)<sup>156</sup>.

También en este caso se utilizaron diversos procedimientos: “capitalismo institucional”, por el cual las AFP (administradoras privadas de fondos previsionales) podían adquirir cantidades limitadas de acciones; “capitalismo obrero”, en el que los trabajadores de las empresas estatales recibían incentivos especiales (subsidio de precio) para la compra de acciones de las empresas en las cuales trabajaban pudiendo utilizar además sus ahorros previsionales para tal efecto; “capitalismo tradicional”, consistente en la oferta de acciones a agentes precalificados a través de subastas y de la bolsa de acciones<sup>157</sup>. La venta alcanzó a US\$ 1.100 millones; el subsidio del sector público a este proceso sería superior al 50%<sup>158</sup>. Todas estas transacciones requerían el pago al contado del 100% del costo de la operación. Nuevamente se observa el propósito de lograr una desconcentración de la propiedad, atrayendo incluso a inversionistas extranjeros.

El cuadro 3.34 entrega porcentajes específicos de privatización que ilustran el ritmo acelerado de este proceso. En 1990, cerca de 30 empresas estatales habían transferido el 100% de la propiedad al sector privado, entre ellas la CAP (7.000 trabajadores), ENDESA (2.900 trabajadores), ENERSIS (2.500 trabajadores), CTC (7.000 trabajadores), SOQUIMICH (4.700 trabajadores), IANSA (2.000 trabajadores), SCHWAGER (2.300 trabajadores), LAN (900 trabajadores), CHILQUINTA (950 trabajadores) y CHILGENER (800 trabajadores).

Algunas críticas a esta privatización apuntan a una eventual falta de transparencia en varias de estas operaciones. Veamos específicamente dos casos. CORFO era propietaria del 83% de las acciones de CAP. En marzo de 1986, decide vender el 61% de sus acciones a CAP; el precio “preferencial” pagado por CAP por estas acciones (marzo-junio, 1986) fue de US\$ 0,25, mientras que el precio promedio de cotización en la Bolsa de estas acciones

era de US\$ 0,31 en mayo y US\$ 0,39 en junio. De esta manera, CORFO redujo su porcentaje de propietario de CAP al 51% y los antiguos propietarios privados aumentaron su participación del 17 al 49%, pagando US\$ 72 millones por un paquete de acciones que 15 meses después estaba valorado en US\$ 217 millones (ver cuadro 3.34). En el caso de ENDESA, su alto coeficiente de deuda/patrimonio desincentivaba la adquisición de acciones; para resolver esta situación, ENDESA emitió acciones por un valor de US\$ 500 millones, las que fueron totalmente adquiridas por CORFO. El precio por acción pagado por CORFO fue de \$ 28,92, mientras que el precio promedio mensual de cotización de las acciones de ENDESA durante 1986 era de \$ 13,81, con un rango que fluctúa entre \$ 6,4 y \$ 20,0<sup>159</sup>. A través de este procedimiento, el coeficiente de deuda/patrimonio de ENDESA fue reducido de 2,61 a 0,77. En síntesis, la privatización de ENDESA se realizó transfiriendo una parte importante de su deuda al sector público (CORFO).

Otro tipo de críticas a la privatización señala que, como el proceso fue tan rápido, no hubo mucha discusión en torno al marco regulatorio que condicionaría el funcionamiento de los monopolios naturales (de servicios de utilidad pública) que están ahora en el sector privado<sup>160</sup>.

No obstante la validez de los reparos, la privatización de empresas estatales pareciera haber implicado un aumento en la eficiencia de estas empresas, así como una expansión en su nivel de inversiones; evidencia indirecta de ella son las inversiones en el exterior que han realizado algunas de las empresas privatizadas. Además, el efecto de la privatización sobre el nivel de empleo no es en general negativo, como se anticipaba *a priori* (según la argumentación tradicional, la privatización de empresas estatales produciría desempleo por cuanto éstas tendrían una sobredotación de personal debido a presiones políticas). El cuadro 3.35 muestra la evolución del empleo de un grupo de empresas estatales privatizadas; las cifras muestran que el número de empresas privatizadas que expanden su nivel de empleo supera a aquellas que experimentan una contracción<sup>161</sup>; sin embargo, para las 11 empresas del cuadro 3.35 el nivel total de empleo del conjunto de empresas privatizadas es menor que el existente en el período previo.

La tercera reforma en el área productiva afectó al sistema previsional. Hasta entonces, éste era un sistema de reparto admi-

CUADRO 3.35. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EN EMPRESAS PRIVATIZADAS SELECCIONADAS (NÚMERO DE PERSONAS OCUPADAS)

<i>Empresa</i>	1970	1979	1983	1986	1987	1988	1989	1990
Enersis-Chilmetro				2.495 <sup>a</sup>	2.587	2.828	2.962	3.052
Chilquinta				983 <sup>a</sup>	956	770	746	731
SOQUIMICH	10.814	7.109	4.096	4.704 <sup>a</sup>	5.024	5.527	5.453	4.111
Chilgener				760	852 <sup>a</sup>	837	845	876
CTC	5.887	7.206	6.338	6.938	7.374	7.518 <sup>a</sup>	7.366	7.530
ENDESA	6.512	4.270	2.705	2.905	2.828	2.925 <sup>a</sup>	2.980	2.833 <sup>b</sup>
Entel	1.161	1.236	1.338	1.402	1.456	1.460 <sup>a</sup>	1.546	1.547
IANSÁ	2.827	1.597	1.079	2.027	2.103	2.023 <sup>a</sup>	2.144	2.163
Laboratorio Chile	567		527	592	618	681 <sup>a</sup>	749	728
I.A.N.	3.608	2.059	1.372	883	983	1.093	1.430 <sup>a</sup>	1.551
Schwager				2.264	2.277	2.296 <sup>a</sup>	2.304	2.171

Fuente: Sáez (1992).

<sup>a</sup> Año de privatización es aquél considerado cuando el sector privado tiene una propiedad superior al 50%.

<sup>b</sup> En enero 1991 hubo reorganización en esta empresa y se despidieron 434 empleados.

nistrado por el sector público (donde no hay una correspondencia entre los aportes individuales y los beneficios obtenidos) y presentaba serios problemas: pensiones declinantes en términos reales, crecientes déficit financieros y presiones sobre el presupuesto público; para ayudar a su financiamiento, se requerían aumentos sistemáticos en las tasas de cotización y aportes fiscales adicionales. La reforma previsional (1981) sustituyó este sistema por uno de capitalización individual, donde para cada agente hay una relación directa entre los aportes y los beneficios.

Este nuevo sistema es administrado por el sector privado a través de las AFP, y ha tenido una expansión muy significativa: en 1991 incluye al 85% de la fuerza laboral, y los recursos acumulados alcanzan al 26% del PGB de 1990<sup>162</sup>. Es decir, las AFP generan gran parte del ahorro privado nacional y, dada la magnitud de los recursos involucrados, su impacto en el mercado de capitales es sustancial. El efecto de la reforma previsional es fundamental para la evolución del crecimiento futuro de la economía chilena; la gran importancia de largo plazo de esta reforma no fue percibida durante la década del 80.

La puesta en marcha de la reforma previsional implicó que el Estado se quedó con el sector pasivo mientras que la mayor parte



del sector activo se trasladó al área privada, generándose así un déficit fiscal de una magnitud cercana al 3,5% del PGB, que se va reduciendo a medida que fallecen los miembros del sector pasivo; según el Banco Mundial, esta reducción comenzaría a ser más significativa a partir del año 2000. La reforma previsional fue planificada para aplicarse justamente en un momento de superávit fiscal; nadie anticipó el shock de la deuda externa de la década del 80 y su efecto sobre las cuentas fiscales.

En cuanto a las reformas tributarias de la década del 80 (1984 y 1988)<sup>163</sup>, perseguían un doble objetivo: reducir la recaudación tributaria, y que los impuestos indirectos pasaran a constituir el componente principal de la recaudación. La reforma tributaria de 1984 implicó una reducción cercana al 40% en la recaudación del impuesto a la renta; la reforma de 1988 redujo la recaudación tributaria en un monto cercano al 2% del PGB.

La reforma tributaria de 1988 podría tener diversas motivaciones: por un lado, la motivación ideológica de largo plazo orientada a reducir el tamaño económico del Estado; por otro, una situación coyuntural de corto plazo, el plebiscito de 1988, y la reducción tributaria sería uno de los mecanismos utilizados para estimular la actividad económica. Además, el precio internacional del cobre experimenta un alza notable, con lo que los ingresos fiscales se elevan cerca del 4% del PGB<sup>164</sup>. Como efecto de este "síndrome holandés", se habría generado una sustitución de la tributación local; la existencia del Fondo de Estabilización del Cobre habría neutralizado una parte de este efecto.

Otro cambio institucional de gran importancia fue realizado en 1989, al finalizar el régimen militar: la autonomía del Banco Central. Un Banco Central autónomo, cuyo objetivo primordial fuera velar por la estabilidad monetaria, constituiría el mecanismo institucional más adecuado para controlar y frenar la inflación; específicamente, el déficit fiscal no podría ser financiado con emisión monetaria<sup>165</sup>. Desde el punto de vista conceptual, un Banco Central con autonomía efectiva produce descentralización y dispersión del manejo y control de la política económica, rompiendo el cuasi-monopolio tradicionalmente ejercido por el ministerio de Hacienda; se establece un contrapeso entre distintos poderes. Además, teóricamente se reduce la factibilidad de ciclos político-monetarios.

Las atribuciones del nuevo Banco Central autónomo son considerables: manejo de la política monetaria y crediticia, formulación de las normas financieras para los sustitutos cercanos al dinero, prestamista de última instancia ante eventuales “corridos” bancarios, control cambiario y manejo de la política cambiaria, regulación de los movimientos de capitales, determinación de la política de reservas internacionales, regulación de las operaciones de endeudamiento externo.

En este contexto es válida la pregunta de Milton Friedman: “¿es realmente tolerable en un régimen democrático concentrar tanto poder en una institución que no está sujeta a ningún control político?” En realidad, la autonomía del Banco Central le otorga independencia para el manejo de la política monetaria, pero no elimina la posibilidad de un comportamiento discrecional y errático por su parte. ¿Por qué sería preferible la discrecionalidad del presidente del Banco Central a la del ministro de Hacienda?

Para evitar ese peligro, la lógica monetarista sugiere el establecimiento de reglas claras que induzcan a un automatismo en el comportamiento de las variables monetarias; ello, supuestamente, posibilitaría la predictibilidad de la evolución de la economía. La economía chilena en el período 1980-81 se ajustaba bastante a la lógica implícita en el funcionamiento ideal de un Banco Central autónomo: el presupuesto fiscal no sólo estaba equilibrado, sino que tenía superávit; existía una regla clara, estable y “permanente”, el tipo de cambio nominal fijo, y el Banco Central estaba administrado por economistas monetaristas supuestamente idóneos. El resultado fue un desequilibrio incontrolable en 1982. El Banco Central, como prestamista de última instancia, tuvo que ser rescatado por la Tesorería, que debió financiar los déficit acumulados por el Banco Central. Luego, ¿quién protege a la Tesorería del Banco Central?

En la coyuntura macroeconómica de los 90, un programa económico consistente requiere de la coordinación de las políticas fiscal, monetaria y cambiaria; para ello es necesaria la interacción entre el Banco Central y el Ministerio de Hacienda, sin subordinación de ninguna de las partes. El principio básico del comportamiento de un Banco Central autónomo debe ser el ejercicio de esa autonomía *dentro* del gobierno; un Banco Cen-

tral autónomo *del* gobierno puede generar señales económicas inconsistentes a nivel global, que pueden conducir a una situación de caos y desequilibrio.

### *El nuevo papel de las exportaciones chilenas*

Diversos indicadores ilustran la significativa expansión de las exportaciones chilenas en el período 1970-90: 1) Estas alcanzaban un valor de US\$ 1.100 millones en 1970, y de US\$ 8.300 millones en 1990. 2) La participación relativa de las exportaciones en el PGB se incrementa de 16% (1970) a 34% (1990). 3) El ritmo promedio anual de crecimiento de las exportaciones es de 7,9% en este período de 20 años, mientras que el PGB se expande a una tasa media anual de 1,7% en el mismo lapso. 4) La participación relativa del cobre en las exportaciones totales disminuye del 80% (1970) a menos del 45% (1990), lo que indica una diversificación de la canasta exportadora chilena.

A nuestro juicio, un indicador muy significativo del protagonismo que han adquirido las exportaciones chilenas en la economía nacional es la cantidad de empresas exportadoras chilenas surgidas en la segunda mitad de la década del 80. El número de empresas exportadoras (incluyendo empresas chilenas, empresas con capital mayoritario extranjero y *joint ventures*) que exportan más de un millón de dólares anuales ha aumentado de 235 (1986) a más de 500 (1990); el número de empresas que exportan más de US\$ 100.000 creció de casi 900 (1986) a más de 1.500 (1990) (cuadro 3.36).

Si antes de 1970 la falta de capacidad empresarial privada era considerada uno de los factores determinantes del bajo crecimiento económico chileno, ahora se constata la presencia de una nueva generación de empresarios chilenos con mentalidad exportadora. Es muy difícil probar la causalidad existente entre las profundas reformas económicas de la década del 70 (entre ellas la reforma comercial) y la aparición de esta nueva generación de empresarios exportadores. Pero, como se ha dicho, las reformas estructurales indujeron a una serie de cambios en los precios relativos que crearon incentivos para la expansión de las exportaciones; la reducción de la protección arancelaria reduce

CUADRO 3.36. NÚMERO DE EMPRESAS EXPORTADORAS SEGÚN MONTO EXPORTADO. 1986-90  
Nº DE EMPRESAS

<i>Monto Exportado</i>	1986	1987	1988	1989	1990
Más de US\$100 millones	4	6	8	8	8
Entre US\$10 millones y US\$100 millones	38	50	66	76	87
Entre US\$1 millón y US\$10 millones	193	248	303	341	431
Entre US\$100.000 y US\$1 millón	661	772	854	892	1.034
Total	896	1.076	1.231	1.317	1.560

*Fuente:* Banco Central, información no publicada.

el sesgo antiexportador, y el aumento del tipo de cambio real estimula la producción de bienes transables, lo que constituye un doble incentivo para el sector exportador.

Varios factores explican este cambio: las reformas comerciales de la década del 70 eliminaron el sesgo antiexportador propio de la estrategia de sustitución de importaciones. Sjastaad (1981) ha estimado que la estructura arancelaria de 1970 era equivalente a un impuesto implícito a las exportaciones de un 33%. La eliminación de este "impuesto" estimula la expansión del sector. En segundo lugar, un tipo de cambio sostenidamente depreciado (1984-90) proporcionó incentivos claros y estables a los exportadores. En otras palabras, la significativa devaluación real establecida tras la crisis de 1982-83 y la mantención del tipo de cambio a un nivel extremadamente elevado resultaron claves en la expansión de las exportaciones. Por último, el entorno económico de apertura externa y desregulación ha aumentado la eficiencia global de la economía.

Estos tres factores pueden hacer suponer que el establecimiento de un sistema de incentivos neutros (reducción de aranceles y eliminación de barreras no arancelarias) y un tipo de cambio "adecuado" son condiciones suficientes para estimular la expansión de las exportaciones. Sin embargo, el Estado adoptó medidas específicas que han contribuido al éxito exportador chileno.

a) Durante el período en que la Gran Minería del Cobre estuvo bajo control de las empresas extranjeras, la tasa anual de crecimiento de la producción fue inferior al 2%; cuando la GMC pasó a estar controlada por empresas estatales chilenas, se registró una expansión significativa en su nivel de producción, que superó el 4% anual. Así, la participación chilena en las exportaciones cupríferas mundiales (excluyendo los países de Europa Oriental) aumentó desde el 14% (década del 60) a más del 20% (década del 80).

b) En el caso de las exportaciones frutícolas, el Estado invirtió en la formación de capital humano durante la década del 60; mejoró la formación y la investigación en las universidades locales y estableció un importante programa (Chile-California) por el cual muchos chilenos realizaron estudios de posgrado en economía agraria. El boom de exportaciones frutícolas está relacionado con la introducción de tecnología moderna, y éste precisa de capital humano adecuado para aplicarla<sup>166</sup>. La reforma agraria (1965-73), por su parte, contribuyó a la creación de un mercado de tierras que permitió el ingreso de un nuevo tipo de empresarios al sector agrícola; éstos consideraban la actividad agrícola como una alternativa claramente rentable, y estaban dispuestos a introducir tecnologías modernas para poder competir en los mercados internacionales.

c) En cuanto a los productos forestales, generosos incentivos tributarios han favorecido su expansión: durante largo tiempo la actividad estuvo libre de impuestos; además, en la década del 70 se otorgó un subsidio directo correspondiente al 75% del costo de plantación y manejo de bosques. Este subsidio, proporcionado al comienzo de la actividad productiva, resultaba claramente más atractivo para el sector privado que el uso de un incentivo tributario para el cual había que esperar más de 15 años (según la tributación existente pre 1974).

d) En el caso de la pesca, el libre acceso a los recursos marinos durante la década del 80 estimuló la actividad pesquera, generando sin embargo una sobreexplotación que podría provocar la extinción de varias especies durante los próximos años.

En síntesis, aunque Chile posee ventajas comparativas en la explotación de recursos naturales, acciones específicas adoptadas por el Estado (incluyendo la inacción en el caso pesquero)