

Patricio Meller

UN SIGLO DE ECONOMIA POLITICA CHILENA (1890-1990)

Patricio Meller

Un siglo de economía política chilena (1890-1990)



EDITORIAL ANDRES BELLO

**UN SIGLO DE ECONOMIA
POLITICA CHILENA
(1890-1990)**

PATRICIO MELLER

**UN SIGLO DE ECONOMIA
POLITICA CHILENA
(1890-1990)**

EDITORIAL ANDRES BELLO

Barcelona • Buenos Aires • México D.F. • Santiago de Chile

Primera edición, 1996
Segunda edición, 1998

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin permiso previo del editor.

Derechos mundiales en español

© EDITORIAL ANDRES BELLO
Av. Ricardo Lyon 946, Santiago de Chile

Registro de Propiedad Intelectual
Inscripción N° 98.234, año 1996
Santiago - Chile

Se terminó de imprimir esta segunda edición
de 1.000 ejemplares en el mes de noviembre de 1998

IMPRESORES: Salesianos S. A.

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

ISBN 956-13-1444-4

A la memoria de mis queridos padres
Matilde Bock y Herman Meller

CONTENIDO

| | |
|----------------------|----|
| <i>Prólogo</i> | 13 |
|----------------------|----|

CAPÍTULO 1

110 AÑOS DE DESARROLLO ECONOMICO CHILENO, 1880-1990

| | |
|--|----|
| INTRODUCCION | 19 |
| EXPORTACIONES DE RECURSOS NATURALES E INVERSION EXTRANJERA, 1880-1971 | 22 |
| El ciclo del salitre (1880-1930) | 23 |
| El ciclo del cobre (1920-1971) | 31 |
| Principales lecciones de las experiencias del salitre y del cobre | 41 |
| INDUSTRIALIZACION Y FUNCION DEL ESTADO (1930-1973) | 47 |
| El impacto de la Gran Depresión | 48 |
| Industrialización basada en la sustitución de importaciones | 50 |
| El papel del Estado | 55 |
| LIBERALIZACION Y FUNCION DEL SECTOR PRIVADO (1973-1990) .. | 60 |
| Políticas de reforma estructural (1973-1982) | 61 |
| Liberalización de la balanza comercial | 62 |
| El papel del sector privado | 65 |
| VISION GLOBAL DE 110 AÑOS | 67 |
| OBSERVACIONES FINALES | 73 |

CAPÍTULO 2

LA VIA AL SOCIALISMO DE LA UNIDAD POPULAR

| | |
|--|----|
| BREVE REVISION DE LA CUESTION SOCIAL | 81 |
|--|----|

| | |
|--|------------|
| Existencia de pobres y ricos | 81 |
| La cuestión agraria | 85 |
| De la cuestión social a la crisis social | 90 |
| BREVE REVISION DE LA CUESTION POLITICA | 92 |
| Las distintas posiciones políticas | 92 |
| El contexto externo | 99 |
| Aumento de la participación política | 100 |
| LOS DOS GOBIERNOS PREVIOS A LA UNIDAD POPULAR | 105 |
| VISION DE LA UNIDAD POPULAR SOBRE LA ECONOMIA CHILENA | 111 |
| Diagnóstico de la Unidad Popular | 111 |
| Las propuestas económicas de la Unidad Popular | 114 |
| LA SITUACION MACROECONOMICA DURANTE | |
| LA UNIDAD POPULAR | 117 |
| Políticas populistas | 117 |
| La evolución de la macroeconomía | 118 |
| La explosión del gasto público | 127 |
| Escasez, mercado negro y racionamiento | 133 |
| La evolución del tipo de cambio | 135 |
| LAS REFORMAS ESTRUCTURALES DE LA UNIDAD POPUIAR | 138 |
| Nacionalización de la Gran Minería del Cobre | 139 |
| Reforma agraria y fin del latifundio | 141 |
| Creación del Area de Propiedad Social | 145 |
| Estatización de la banca | 147 |
| EL DERECHO DE PROPIEDAD | 149 |

CAPÍTULO 3

EL MODELO ECONOMICO DE LA DICTADURA MILITAR

| | |
|---|------------|
| LA DESTRUCCION DE LA DEMOCRACIA CHILENA | 161 |
| El análisis de los cientistas sociales | 161 |
| El análisis de los economistas ortodoxos | 174 |
| LAS PROPOSICIONES ECONOMICAS DE LOS ECONOMISTAS | |
| ORTODOXOS | 178 |
| LAS REFORMAS ESTRUCTURALES DE LA DECADA DEL 70 | 182 |
| Aplicación de las reformas estructurales | 182 |
| Las Fuerzas Armadas y los economistas de Chicago | 193 |
| Éxitos del Modelo Económico | 195 |
| EL COLAPSO ECONOMICO Y FINANCIERO DE 1982-1983 | 198 |
| La crisis de 1982-1983 | 198 |
| El mecanismo de ajuste automático | 211 |
| Políticas macroeconómicas caóticas | 217 |

| | |
|---|------------|
| Políticas cambiarias aplicadas durante 1982 | 220 |
| Políticas monetarias aplicadas durante 1982 | 228 |
| EL PROCESO DE AJUSTE DE LA DECADA DEL 80 | 233 |
| El programa de ajuste del FMI y del Banco Mundial | 237 |
| La devaluación real | 242 |
| Políticas heterodoxas utilizadas en el ajuste | 246 |
| Costos del ajuste | 249 |
| Impacto distributivo | 251 |
| Observaciones globales sobre el ajuste | 263 |
| REFORMAS ESTRUCTURALES DE LA DECADA DEL 80 | 266 |
| Nueva reducción de la presencia del Estado | 267 |
| El nuevo papel de las exportaciones chilenas | 275 |
| LIBERTAD ECONOMICA Y LIBERTAD POLITICA | 278 |

CAPITULO 4

UNA SINTESIS TENTATIVA

| | |
|---|------------|
| CRECIMIENTO ECONOMICO | 295 |
| Anatomía del crecimiento económico | 295 |
| Factores explicativos del crecimiento económico | 300 |
| LA HERENCIA DE LA UNIDAD POPULAR | 306 |
| La nacionalización de la Gran Minería del Cobre | 306 |
| Conflicto y consenso | 309 |
| El Estado de Bienestar | 311 |
| LA HERENCIA DE LA DICTADURA MILITAR | 319 |
| Reformas económicas básicas de la década del 70 | 320 |
| Lecciones del colapso de 1982 | 323 |
| Recuperación y reformas estructurales de la década del 80 | 326 |
| Evaluación sintética de las reformas económicas | 328 |
| Ideas económicas que prevalecen | 330 |
| El general Pinochet y el Modelo Económico | 332 |
| ¿Somos todos neoliberales ahora? | 334 |
| DERECHOS HUMANOS Y MEMORIA HISTORICA | 339 |
| <i>Anexo estadístico</i> | <i>347</i> |
| <i>Referencias bibliográficas</i> | <i>361</i> |

PROLOGO

¿Por qué la Unidad Popular? ¿Por qué el Régimen Militar? Estas dos interrogantes inquietarán a varias generaciones de chilenos durante el próximo siglo; ¿es acaso prematuro comenzar ahora a buscar las respuestas? Es más, ¿es posible una evaluación ponderada del período transcurrido entre 1970 y 1990? En esos veinte años prevaleció un nivel de conflictividad tal que polarizó a la sociedad chilena; había dos Chiles y dos tipos de chilenos, los buenos y los malos. No había tranquilidad para un análisis sereno: abundaban las caricaturas. Tal vez hasta el país haya sido una caricatura. La intención de este libro es ir más allá de esa visión exagerada de las cosas.

La incomprensión del presente está asociada a la ignorancia del pasado; el pasado le da al presente sentido y significado¹. El carácter fundacional de los ideologismos que predominaron en el período 1970-90 apuntó a la destrucción del pasado y de la historia. De ahí la importancia de la reconstitución de la memoria histórica; ésta cumple un papel social fundamental, por cuanto nos explica quiénes somos como país, relacionando el presente con nuestro pasado. Somos también lo que recordamos.

Por otra parte, el "peso objetivo de la historia", en el sentido hegeliano, debe ser equilibrado por un examen analítico que permita asumir este pasado de forma madura². Cada generación tiene la obligación y el derecho de hacerle sus propias preguntas a la Historia, de interpretar sus fantasmas particulares y utilizarlos como material de reflexión y como fuente de conocimiento³. Este mismo pasado va a ser reinterpretado, entonces, por diversas generaciones.

El método histórico tradicional aplica una especie de proyección temporal regresiva: situado en el presente, el historiador

estudia toda la información existente para intentar reconstituir acuciosamente el pasado que es objeto de estudio. Idealmente, el historiador querría disponer de una especie de máquina del tiempo que lo trasladara los siglos requeridos para presenciar directamente los hechos analizados, algo obviamente imposible.

Cabe entonces formularse la interrogante siguiente: ¿qué ventajas comparativas tendría un investigador del año 2094 en la comprensión de los eventos ocurridos en el período 1970-90? Suponiendo un progreso en la metodología de las ciencias sociales, el análisis del año 2094 sería más sofisticado, más distante y más sistemático que uno realizado en el presente; sin embargo, incurrirá en el riesgo de confundir la relevancia de los factores y de desconocer en toda su intensidad el entorno en el cual efectivamente transcurrieron los hechos. Quien está más próximo, quien está presente, quien ve, quien está ahí, tiene una percepción y una información insustituibles; es muy distinto vivir una experiencia que oírla o leerla cien años después. Es indudable que el historiador del presente está expuesto al sesgo, formula juicios apasionados y probablemente carece de una perspectiva global, pero, en su análisis, lo relevante ocupará un lugar más prioritario que lo irrelevante.

¿Cómo tomar distancia del presente para incrementar el grado de objetividad en el análisis actual? Nuevamente, el ideal consistiría en disponer de la máquina del tiempo, que esta vez trasladase al historiador hacia el futuro. Como esto no es factible, habrá que buscar la mejor alternativa posible: un sustituto cercano del traslado temporal sería el traslado geográfico, una aplicación concreta del concepto "tomar distancia".

Hay procedimientos diversos, no excluyentes, para llevar a cabo el traslado geográfico. El más simple consiste en que el cientista social se instala físicamente en el exterior para analizar lo sucedido en su país. Una segunda opción parte del supuesto que un país subdesarrollado como Chile a la larga va a adquirir un grado de madurez, de conciencia y de capacidad de autocrítica similar a lo observado actualmente en los países desarrollados. En este caso, el traslado es de tipo mental, examinando la evaluación y el procesamiento de analistas europeos y norteamericanos de lo sucedido recientemente aquí en Chile, o bien imitando su razonamiento; implícitamente se está suponiendo que un análisis-

ta chileno de fines del siglo XXI tendrá una percepción similar. Una tercera opción se centra en encontrar experiencias similares a la chilena de 1970-90 en la historia pasada de los países desarrollados y latinoamericanos; luego se estudia el tipo de análisis realizado 50 o 100 años después.

En este libro hay un gran esfuerzo por "tomar distancia" de los eventos recientes, utilizando todos los sustitutos de la máquina del tiempo descritos, para intentar así trasladar el análisis a la percepción que habrá a mediados del siglo XXI.

El propósito central no es una mera reconstitución objetiva de lo ocurrido; más bien interesa comprender y explicar por qué sucedió lo que sucedió, y analizar los factores que inducen a la sustitución de un paradigma del conocimiento por otro totalmente opuesto. En otras palabras, en estos 20 años ha habido cambios drásticos en la forma de análisis de la economía chilena, e interesa entender por qué se razonaba de una manera determinada en un período dado y qué es lo que influye posteriormente para adoptar principios tan distintos: por qué se creía lo que se creía y por qué cambiaron las creencias. Ello permitiría aprender a anticipar un cambio futuro en las creencias actuales.

Cada uno de los tres primeros capítulos es una unidad autocontenida. En cada caso se ha utilizado como base la literatura prevaleciente en el período analizado. El Capítulo 1 proporciona una visión global de 110 años de desarrollo chileno (1880-1990). El esquema de análisis corresponde a aquel utilizado con anterioridad al año 1970, que se extiende luego de manera sintética hasta 1990. El tópico central es el análisis del desarrollo económico chileno; la interrogante principal es: ¿por qué Chile no ha logrado superar el subdesarrollo?

El Capítulo 2 cubre el gobierno de la Unidad Popular. En este capítulo se examina la evolución histórica de la cuestión social y de la cuestión política, buscando los antecedentes de los planteamientos de la Unidad Popular, puesto que ésta no surge espontáneamente en el año 1970. La visión de la Unidad Popular y la lógica de las reformas estructurales de ese período es contrastada con los eventos económicos resultantes. La propiedad privada y el derecho de propiedad constituyen uno de los tópicos más conflictivos de esa época.

El Capítulo 3 trata del régimen militar. Dado su comienzo, resulta necesario partir con un análisis de la destrucción de la democracia chilena. Aquí se examinan las reformas económicas estructurales distinguiendo, a diferencia de otros libros y artículos sobre el tema, las reformas estructurales realizadas en las décadas del 70 y del 80. Además, hay un examen metodológicamente novedoso sobre las causas del colapso económico de 1982-83. El tema de la libertad económica y la libertad política constituye uno de los dilemas candentes en dicho período.

En resumen, la temática y las interrogantes predominantes en cada fase son los elementos que van condicionando la estructura de cada capítulo. El uso intensivo de la literatura generada y circunscrita a cada período tiene como objetivo identificar las ideas fundamentales y la estructura lógica de los diversos planteamientos.

El Capítulo 4, finalmente, plantea una síntesis tentativa centrada en el futuro y mirando hacia este pasado. En otras palabras, se revisan los mismos períodos ya examinados, pero ahora desde el futuro, no según la óptica del período en cuestión. Esto nos conduce a la herencia de la Unidad Popular y a la herencia de la dictadura militar. En la memoria histórica del siglo XXI, las violaciones de derechos humanos van a ocupar un lugar especial.

Este libro ha sido escrito durante un período de cuatro años, 1990-93; hay varios artículos, e incluso un libro, que han sido presentados y discutidos en numerosos seminarios nacionales y conferencias internacionales, y que constituyen un material de apoyo importante para la elaboración de los distintos capítulos. Agradezco las sugerencias y discrepancias de quienes fueran los comentaristas en esos eventos académicos: Jorge Arrate, Sergio Bitar, Magnus Blomström, Vittorio Corbo, Sebastián Edwards, Ricardo Ffrench-Davis, Roberto Frenkel, Oscar Godoy, Alexis Guardia, Felipe Larraín, Rolf Lüders, Mats Lundahl, Cecilia Montero, Oscar Muñoz, Martin Paldam, Gabriel Palma, Aníbal Pinto, Francisco Rosende, Andrés Sanfuentes, Sol Serrano, Bo Sodersten. Como es tradicional, ninguna de estas personas es responsable por el contenido de este libro; en muchos casos sus discrepancias sirvieron para moderar algunos tópicos y para reforzar otros.

De manera muy especial quiero reconocer los valiosos comentarios y constructivas sugerencias de Eduardo Engel, quien ha tenido la gentileza de leer los borradores finales de los tres primeros capítulos. También deseo agradecer la eficientísima ayuda y excelente predisposición de Andrea Repetto, quien colaboró en la elaboración de los cuadros y gráficos del libro.

El entorno prevaleciente en CIEPLAN durante esos cuatro años ha sido un gran estímulo para la reflexión y el análisis. A este ambiente contribuyó la presencia de un destacado grupo de jóvenes economistas y cientistas sociales: Andrea Butelmann, Pilar Romaguera, Raúl Sáez, Andrés Gómez-Lobo, Rodrigo Valdés, Andrea Repetto, Sergio Lehmann, Bernardita Escobar, Fernando Lefort, Rodrigo Cifuentes, Dante Contreras, Cecilia Montero, Pablo Halpern, Pablo González, Héctor Schamis, Francisco Aracena, Esteban Jadresic, Miguel Basch, Carlos Budnevich, Pilar Campero, Edgardo Bousquet (Q.E.P.D.), Pablo García, Juan Jiles, Claudio Bonacic, Mauricio Hidalgo, Marcelo Henríquez, Jaime Soto. Su gran capacidad, cordialidad, espíritu de conocimiento y afán de entrega inducían a emprender tareas de investigación de gran envergadura. A todos ellos quiero expresarles mi más sincera gratitud.

El apoyo sostenido de varias organizaciones a CIEPLAN ha constituido un factor importante para la realización de esta larga investigación. Quiero agradecer y destacar específicamente a la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID-IDRC) de Canadá, la Fundación Andrew W. Mellon y la Fundación Ford de los Estados Unidos, y el SAREC de Suecia. Mención especial merece la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), que ha autorizado la reproducción en español del material contenido en mi libro *Adjustment and Equity in Chile*, que constituye la base del Capítulo 3 de este libro.

Andrea Palet, de la Editorial Andrés Bello, ha realizado un excelente y meticuloso trabajo de edición. Rosa Jaime ha tenido una paciencia infinita para mecanografiar diligentemente los numerosos borradores y traspasar con acuciosidad las reiteradas correcciones. Patricio Badilla ha producido en el computador todos los gráficos y cuadros estadísticos. A los tres, muchas gracias.

Por último, los numerosos fines de semana destinados a estudiar y a escribir encontraron siempre gran comprensión en mi

familia. Además, mi esposa Clary y mis hijos Ilana, Ariel y Alan tuvieron que soportar las reiteradas lecturas a las cuales yo los sometía. Por su permanente cariño y preocupación en todo momento, quiero expresarles mi afecto eterno.

NOTAS

1. Le Gall, 1992.
2. Le Gall, op. cit.
3. Fentress y Wickham, 1992.