

## Chile 1973-1980

# La nueva estrategia de desarrollo y su aplicación

ALBERTO BASTIAS C.\*

### LA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

#### *Estancamiento del desarrollo capitalista y democracia*

Hacia fines de la década de los sesenta, la característica dominante de la economía chilena (en lo que se refiere a sus relaciones internas) era el "agotamiento" de sus posibilidades de dinamismo. El estancamiento del desarrollo capitalista y la profundización de la democracia eran dos fenómenos que se condicionaban mutuamente. La apertura de espacios en los planos económico, político y cultural a los sectores tradicionalmente marginados afectaba el reparto del excedente y, por tanto, la disponibilidad de recursos para la inversión y acumulación capitalistas.

En septiembre de 1973, cuando la crisis política se resuelve mediante la reordenación del esquema de alianzas de las clases dominantes, el grupo monopólico de la burguesía asumió un papel dominante y el control del poder político a través de un gobierno autoritario con poderes omnímodos. Se crearon, así, las condiciones políticas requeridas para renovar las bases económicas del capitalismo chileno y resolver también la crisis económica.

La ruptura de la democracia era el antecedente requerido para superar al estancamiento del desarrollo capitalista y restaurar las condiciones para generar un nuevo polo dinamizador que permitiera ampliar la capacidad de acumulación.

#### *El nuevo polo de desarrollo*

En la estrategia político-económica adoptada por la Junta militar se establece que el nuevo factor dinamizador de la economía es el proceso de modernización de la estructura productiva, comercial y financiera, así como la gran empresa vinculada al capital monopólico. Dicho de otra manera, el punto central es el esfuerzo por generar una rápida y creciente concentración del capital. De ese modo, el crecimiento económico está basado en la expansión de la industria monopólica vinculada tanto al capital financiero nacional e internacional como a las exportaciones.

Todo el conjunto de instrumentos de gestión económica de que dispone el Estado para orientar y conducir la economía se ha dedicado a crear las condiciones que movilicen el máximo

\* Investigador del Centro de Estudios de Salud y Población (CESPO), Santiago de Chile.

de recursos hacia los requerimientos de capital de este polo de crecimiento.

#### *Los puntos de ruptura*

Es en el marco de lo que se ha llamado "su fundamento básico", es decir, la restauración y modernización del capitalismo, donde hay que buscar los requerimientos específicos de la nueva estrategia político-económica.

Crear las condiciones para restaurar el desarrollo capitalista significaba levantar los obstáculos que habían contribuido al estancamiento o, lo que es lo mismo, que habían democratizado el reparto del excedente y obstruido la aceleración del proceso de acumulación.

Para superar el estancamiento, restaurar la racionalización capitalista, adaptar ésta a los nuevos requerimientos de modernización —generando las condiciones que permitieran formar el capital que demanda el crecimiento— y canalizar los recursos hacia los nuevos polos de desarrollo, se debían modificar cuatro situaciones clave:

- Cambiar el patrón de distribución del ingreso.
- Modificar el papel del Estado en la economía.
- Colocar al mercado como único centro regulador de la asignación de recursos.
- Abrir la economía al mercado de bienes y al mercado financiero mundiales.<sup>1</sup>

La reducción de la participación del trabajo en la estructura de ingreso, la aminoración de la gestión del Estado en la economía y la apertura del país a las importaciones, cumplen su función liberando recursos mediante los mecanismos de un mercado de bienes y de capitales con fuerte control oligopólico, exento de toda intervención estatal. Así, se canalizarían los recursos hacia la satisfacción de los requerimientos de inversión que demandarían los procesos de concentración y modernización, afincado este último en la empresa concentrada, la cual, como producto de la propia apertura externa, dispondrá ahora de un mercado prácticamente ilimitado.

#### *Rasgos definitorios del nuevo modelo de desarrollo*

En la medida en que la economía se abrió al exterior, los mer-

1. Estas cuatro modificaciones conforman la base sobre la cual se trabajará para identificar, interpretar y analizar las políticas adoptadas.

cados internos reflejaron en sus costos y precios los patrones dominantes de la economía mundial, de manera que se pudieran mantener las actividades eficientes y competitivas, aumentándose la productividad media del sistema productivo. El mercado seleccionó las actividades de mayor productividad y especializó la producción del país de acuerdo con las ventajas comparativas del mercado.

La estrategia político-económica, al liberar los mercados y reducir las barreras a la importación de productos, cambió el centro dinámico del sistema de la demanda interna a la externa. Las actividades productivas nacionales que tenían ventajas comparativas de mercado pudieron aumentar sus niveles de ventas y producción a escalas insospechadas, mientras que las que no eran capaces de competir con los productos importados tendieron a desaparecer, liberando recursos que se reasignaron a actividades más eficientes.

El cambio del centro dinámico abrió paso a una estrategia de crecimiento que busca realizar, por especialización y concentración en las actividades de mayor productividad y rendimiento, la asignación óptima de los recursos. Así, el nuevo modelo no persigue objetivos de ocupación plena, sino de ocupación óptima, lo cual implica un doble proceso de reasignación de recursos y selección de actividades que se realiza, en lo sustancial, por el mercado.

En términos sectoriales, las actividades favorecidas con el reordenamiento de la asignación de recursos y que encabezarán el proceso de acumulación serán la agricultura de exportación, la silvicultura, la minería y un reducido número de actividades industriales, capaces de desarrollar una potencialidad de exportación, utilizando intensivamente ya sea los recursos naturales o la mano de obra.

#### ALTERACIONES EN EL PATRÓN DE DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS

Los recursos financieros indispensables para implantar la estrategia que impulsó la Junta militar debían provenir, en primer lugar, de los ingresos de los trabajadores.

La participación que habían alcanzado los asalariados en el PIB, producto de una ampliación del mercado interno que requería de la aplicación de un modelo de crecimiento basado en un proceso sustitutivo de importaciones, era incompatible con los requerimientos de inversión que demandaba la nueva estrategia de acumulación.

El cambio de patrón en la distribución del ingreso fue un requisito básico de dicha estrategia concentradora y hacia su logro se orientaron, casi exclusivamente, las medidas adoptadas en las diversas áreas de política económica en el último trimestre de 1973. Entre ellas deben mencionarse la liberación de casi todos los precios de la economía, la congelación de sueldos y salarios, la ampliación de la base tributaria y la liberación del mercado de capitales.

La elevación de los precios de los bienes de consumo y la congelación de las remuneraciones al trabajo tuvieron un efecto redistributivo inmediato, el cual se reforzó por la presión que ejercieron sobre el sistema de precios los bienes y el dinero, así como la cancelación de las situaciones preferenciales en

las áreas crediticia, tributaria y arancelaria, lo que favoreció al sector tradicional de la estructura productiva. También se redujo el consumo social subvencionado por el gasto público, en buena parte canalizado hacia el sector más pobre de la población (educación, salud, vivienda, etcétera).

Este proceso redistributivo se profundizó en 1978 por la aparición de dos factores económicos: la crisis económica internacional del capitalismo —cuyo costo en Chile, por efecto de las propias medidas adoptadas a partir de 1973, recayó sobre los ingresos de los sectores más afectados— y la decisión de profundizar los resultados de las medidas aplicadas anteriormente en lo que se denominó “una política de *shock*”, que multiplicó su efecto en la redistribución de ingresos y en la recesión económica.

Después de los esfuerzos realizados para modificar el patrón de distribución del ingreso, el cambio de la estructura distributiva se confió al llamado “efecto derrame”. Las únicas posibilidades de corregir las graves situaciones de pobreza que surgieron quedaron reducidas a la capacidad de los mercados de bienes, capital y trabajo para repartir los frutos del crecimiento que se pudieran generar.

#### *La búsqueda de un patrón de distribución de ingresos compatible con el modelo de acumulación*

En materia de remuneraciones, la Junta militar decidió inicialmente “la no modificación de la situación vigente”<sup>2</sup> como paso previo para la formulación de una política económica global; para ello se requería determinar el estado de la hacienda pública.

Las primeras medidas de la nueva estrategia económica a que se refiere el Decreto-Ley núm. 43, que condicionó la aplicación de la política de remuneraciones, se orientaron a “ajustar la economía a un nivel más real”. Para ello, en primer término, se fijó un tipo de cambio único, tomando como base el precio de la divisa en enero de 1970 y aplicándole el alza de precios internos registrada de enero de 1970 a septiembre de 1973. En segundo lugar se dejó fluctuar el resto de los precios, excepto el del trabajo, el tipo de interés y los de un reducido número de artículos de consumo esencial.

Detrás de la contención de los salarios y la liberación de los precios estaba la búsqueda de dos objetivos: en primer lugar, lo que el discurso oficial denominó “ordenamiento” y “ajuste de la economía a niveles reales”, que no era otra cosa que el propósito de recuperar la estructura de ingresos tradicional, compatible con la estructura productiva (también tradicional); en segundo término, aliviar las tensiones del mercado y del aparato productivo que había provocado la redistribución positiva del ingreso durante el período 1970-1972. Empero, el objetivo de más largo plazo de estas primeras medidas era generar las condiciones para materializar el traspaso de ingresos desde el factor trabajo al capital y, con ello, satisfacer los requerimientos

2. Decreto-Ley (DL) núm. 43, del 24 de septiembre de 1973, por medio del cual se suspenden transitoriamente “todas las normas relativas a determinación de reajustes de sueldos y salarios, asignaciones, beneficios-regalías y remuneraciones en general, tanto para el sector público como privado”; “todos los mecanismos automáticos de reajuste de pensiones y revalorización de las mismas establecidas en la legislación vigente”, y “los mecanismos automáticos de remuneraciones mínimas”.

de recursos financieros que demandaba el proceso de concentración.

En 1974, definido ya el modelo de política económica de corto plazo, la Junta militar impuso una política de remuneraciones de carácter permanente para los sectores público y privado, cuyo objetivo expreso era mantener, durante ese año, el nivel real de remuneraciones que provocó la contención de salarios y la liberación de los precios aplicadas desde octubre de 1973.<sup>3</sup>

Además, en enero de 1974, mediante el Decreto-Ley núm. 249, se dictó un conjunto de normas que estableció un sistema único y regularizó los mecanismos de fijación de remuneraciones para el sector público, suprimiendo las situaciones diferenciales y preferenciales de los burócratas. Ello permitió liberar recursos del sector público, lo que en el discurso oficial se presentó como un requisito para el "saneamiento" de las finanzas públicas y el equilibrio fiscal.

Aun cuando en el lapso enero-octubre de 1974 se otorgaron tres reajustes de salarios (1 de mayo, 28 de junio y 1 de octubre), persistió el propósito de contenerlos, de acuerdo con los lineamientos del nuevo patrón de distribución de ingresos, para satisfacer los requerimientos de la asignación de recursos.<sup>4</sup> Esa situación, al parecer, se logró en el tercer trimestre de ese año, pues en octubre se promulgó el Decreto-Ley que establece los períodos y criterios de los reajustes de remuneraciones (véase el cuadro 1).

#### CUADRO 1

##### *Precios y reajustes de remuneraciones en 1974*

Período	Variación del IPC (%)	Reajuste de remuneraciones otorgado (%)
Enero-abril	64	30
Mayo-junio	31	20
Julio-octubre	40	24

Fuentes: IPC: INE.

Reajuste de remuneraciones: decretos correspondientes.

##### *La congelación del patrón de distribución mediante reajustes automáticos de salarios*

El 1 de octubre de 1974, el Gobierno anunció la aplicación de

3. Aun cuando el cuerpo legal (DL 249 del 31 de diciembre de 1973) que establece las normas para regular este reajuste de remuneraciones señala que el punto de referencia para fijar los reajustes es la variación de los precios a partir de enero de 1973, el objetivo perseguido se consigue mediante un manejo de las estadísticas. En efecto, en septiembre de 1973 el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) empalma su índice de precios al consumidor (IPC), elaborado sobre la base de los precios controlados, con el de la Universidad de Chile, basado en precios "negros", con lo cual quedó fuera del registro la diferencia que existía en ese mes entre los precios controlados y los del mercado. Véanse J. Ramos, "El costo social: hechos e interpretaciones", en *Estudios de Economía* (6), segundo semestre, Santiago, 1975, y OEA-CEPCIES, *Situation, principal problems and prospects of the economy of Chile*, OEA, Washington, 1976.

4. La característica de este período fue el otorgamiento de reajustes en las remuneraciones por debajo del IPC.

una política de reajustes trimestrales automáticos de acuerdo con las variaciones del IPC, con dos meses de rezago.<sup>5</sup>

El propósito de este viraje residió tanto en la necesidad de estabilizar el nivel de salarios y, con ello, impedir su deterioro (proceso que se había mantenido por un año con efectos significativos), como en detener la caída permanente de la demanda global, la causa principal de la contracción de la actividad económica.

Diversos estudios realizados para evaluar el efecto redistributivo de las políticas adoptadas durante el primer año del gobierno militar, coinciden en señalar que, en comparación con el nivel promedio de sueldos y salarios registrado en 1970, en el último trimestre de 1973 las remuneraciones cayeron 60%, y empezaron a recuperarse en los tres primeros trimestres de 1974, pero se mantenían entre 30 y 40 por ciento por debajo del nivel registrado aquel año.<sup>6</sup> Esta caída es más violenta si se toman como base 1971 y 1972, durante los cuales los sueldos y salarios se mantuvieron en promedio 25 y 28 por ciento, respectivamente, por encima de los vigentes en 1970.<sup>7</sup>

La política de remuneraciones aplicada a partir del último trimestre de 1974 se confirmó en abril del año siguiente, en el llamado "Plan de Recuperación Económica", con el que se pretendió desacelerar drásticamente el proceso inflacionario.<sup>8</sup>

De acuerdo con ese plan, se otorgó un reajuste en diciembre de 1974 (34%); cuatro en 1975: marzo (34%), junio (71%), septiembre (24%) y diciembre (28%), y otros cuatro en 1976: marzo (32%), junio (39%), septiembre (26%) y diciembre (18%).

En 1976 comenzaron a manifestarse los primeros efectos de las medidas estabilizadoras: el IPC (cuya variación anual en 1975 alcanzó 374.7%) tuvo una tasa de crecimiento de 211.9% y de sólo 92% en 1977, para recuperar sus niveles tradicionales (alrededor de 40%) en 1978.

En 1977 se amplió el intervalo entre cada reajuste de remuneraciones, otorgándose sólo tres: 19% en marzo y 18% en julio y diciembre. En 1978 se autorizaron los siguientes incrementos salariales: 8% en marzo, 10% en julio y 12% en diciembre. Lo anterior tuvo el fin de impedir que la desaceleración del ritmo inflacionario presionara hacia el alza el valor real de los salarios y deformara el patrón de distribución de ingresos que se había determinado como requisito del modelo de acumulación adoptado.

En 1979 esta política no tuvo variaciones, pues también se otorgarían tres reajustes salariales (marzo, 6%; julio, 11% y diciembre, 18%). Para 1980, en cambio, se han programado

5. Decreto-Ley núm. 670 del 1 de octubre de 1974.

6. J. Ramos, *op. cit.*; J. Aldunate, varios artículos aparecidos en la revista *Mensaje*, destinados a cuantificar el poder adquisitivo de los salarios mínimos.

7. Véase A. Bastías C., *Políticas de estabilización y empleo. El caso de Chile, 1973-1975*, monografía núm. 5, PREALC-OIT, 1977, p. 26.

8. No obstante, con posterioridad se introdujeron algunas variaciones al proyecto original de la política de reajustes automáticos, que modificaron la fórmula de cálculos a los reajustes trimestrales (DL 999 de 1975), lo que en la práctica significó la eliminación de la variación del IPC de dos meses en el cálculo de los reajustes. Esta medida significó casi 20 puntos menos que los que debían haberse asignado en junio de 1975.

CUADRO 2

*Distribución del ingreso geográfico por tipo de compensaciones*

Año	Remuneraciones al trabajo de empleados y obreros	Pago a otros factores	Total
1970	52.3	47.7	100.0
1971	61.7	38.3	100.0
1972	62.8	37.2	100.0
1973	47.2	52.8	100.0
1974	42.2	57.8	100.0
1975	41.9	58.1	100.0
1976	40.7	59.3	100.0
1977	41.1	58.9	100.0
1978	41.2	58.8	100.0

Nota: Sólo se dispone de datos oficiales sobre Cuentas Nacionales hasta 1976; para los años siguientes las cifras corresponden a estimaciones basadas en las tasas de crecimiento del PIB y en las remuneraciones reales, que sí se conocen.

Fuente: ODEPLAN, Cuentas Nacionales de Chile.

CUADRO 3

*Chile, ocupación y desocupación (Miles de personas)*

Año	Fuerza de trabajo	Ocupados	Desocupados	Tasa de desocupación (%)	Programa de empleo mínimo (PEM)	Desocupación más PEM sobre fuerza de trabajo (%)
1974	3 189.6	2 896.2	293.4	9.2	—	9.2
1975	3 169.5	2 743.5	426.3	13.4	60.6	15.4
1976	3 139.8	2 628.0	511.8	16.3	157.8	21.3
1977	3 197.3	2 750.7	446.6	14.0	187.7	19.8
1978	3 307.2	2 875.8	461.4	13.9	145.8	18.4

Fuente: Meller, Cortázar y Marshall, *op. cit.*, citado también en A. Foxley, *op. cit.*, p. 49.

sólo dos reajustes. El primero se otorgó en mayo (8%). Lo novedoso de estas medidas es la disminución del grado de cobertura, pues en 1980 se han comenzado a quitar algunos instrumentos de intervención en el mercado de trabajo, lo que posibilita negociar ciertas remuneraciones entre trabajadores y empresarios, al margen de las disposiciones legales.

Los estudios sobre la evolución del poder adquisitivo de los salarios de 1976 a 1978 muestran una relativa recuperación, como consecuencia del decrecimiento del ritmo inflacionario. Empero, los sueldos y salarios promedio aún no han alcanzado el nivel de 1970.<sup>9</sup>

Ahora bien, es necesario señalar que este indicador no refleja el comportamiento del conjunto de los ingresos de los trabajadores, sino solamente de los que están ocupados. Las remuneraciones al trabajo pasaron de 52.3% del ingreso geográfico bruto en 1970 a 41.2% en 1978 (véase el cuadro 2). Es mediante el desempleo como se ha repercutido la crisis econó-

9. "De acuerdo a nuestras estimaciones, los salarios reales en 1978 se encontrarían todavía 18% bajo el nivel de 1970". A. Foxley, *Hacia una economía de libre mercado 1974-1979*, Academia de Humanismo Cristiano, abril de 1980 (mimeo.).

mica de los últimos años. La presencia de un ejército industrial de reserva, que cumple su papel presionando hacia la baja de las remuneraciones, es otro requisito del patrón de distribución de ingresos impuesto por el actual régimen. Sin tomar en cuenta el desempleo disfrazado, en el Gran Santiago la tasa de desocupación alcanzó a 20% de la población en edad de trabajar durante 1975; en 1976, y particularmente en 1977, se estabiliza entre 12 y 15 por ciento. Las cifras consideradas como "normales" para esta variable son de 6%, lo que contrasta con 1972 y comienzos de 1973, cuando llegó a bajar hasta casi 3%<sup>10</sup> (véase el cuadro 3).

Las altas tasas de desocupación registradas a partir de 1975, conforman un elemento estructural de la estrategia político-económica, lo cual permite capitalizar las presiones hacia la baja de los salarios y el miedo al despido. La principal prueba de ello es el desprecio por la utilización de las políticas de empleo, cuya eficacia ha sido comprobada y para las cuales se dispone de recursos y capacidad para compatibilizarlas con el modelo de política económica global.<sup>11</sup>

En materia de política de empleo, el esfuerzo se ha centrado en mantener un subsidio para el trabajador cesante, a cambio del cumplimiento de una jornada de trabajo en actividades de baja o casi nula productividad, mediante el Programa de Empleo Mínimo. El objetivo de este programa no es resolver el problema del desempleo, sino aligerar las presiones sociales que significa mantener una masa tan amplia de cesantes crónicos. Este programa comenzó a aplicarse en 1975, absorbiendo a más de 10% de la población ocupada, porcentaje que se triplicó durante 1976 y 1978 y se cuadruplicó en 1977 (véase el cuadro 3).

Otra medida aplicada desde junio de 1975 es la asignación

10. Universidad de Chile, Facultad de Economía y Administración, *Encuesta de ocupación y desocupación. Gran Santiago*. Para todo el país las cifras oficiales elaboradas por el INE (*Encuesta Nacional de Ocupación y Desocupación*) han sido cuestionadas por diversos estudios. Véase, por ejemplo, P. Meller, R. Cortázar y J. Marshall, *La evolución del empleo en Chile, 1974-1978*, en Colección de Estudios del Centro de Investigaciones Económicas para América Latina (CIEPLAN) núm. 1, 1979.

11. Este instrumental de política está relacionado con la dinamización de los sectores intensivos en mano de obra, como vivienda o construcción, en general.

de un subsidio al empleador, equivalente a 50% del salario mínimo,<sup>12</sup> para promover la ampliación de inversiones.

*La congelación del patrón de distribución mediante los mecanismos del mercado de trabajo*

La presencia de un ejército de desocupados suficientemente amplio, junto a un movimiento sindical debilitado y atomizado, generó las condiciones para aplicar una política contraria a los trabajadores.

Las dos medidas más importantes de política laboral aplicadas desde 1976 —derogación de la ley de inamovilidad<sup>13</sup> y disminución de la cobertura del salario mínimo—<sup>14</sup> fueron acompañadas por la política represiva contra los sindicatos, la división entre los trabajadores creada por la formación de más de un sindicato por empresa (que los limitaba a que sus agremiados fuesen operarios de la unidad productiva) y, finalmente, al papel desempeñado por el ejército de desocupados.

Como instrumento de contención de los salarios y acomodo de la estructura de ingresos a los requerimientos de la estrategia de acumulación, en las condiciones de empleo y sindicalización descritas, era mucho más eficiente el mecanismo del mercado de trabajo que la fijación de reajustes salariales determinados por la autoridad económica.

Las cifras presentadas en el cuadro 4 confirman lo anterior. En efecto, de mayo de 1979 (mes que marca la apertura de la negociación colectiva) a noviembre del mismo año (último dato disponible) el índice de sueldos y salarios varió en 15.6%, en tanto que el IPC varió en 20% durante el mismo lapso.

#### EL NUEVO PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMIA

A partir de 1930, y con el propósito de debilitar los efectos de la crisis económica, el Estado desempeñó un papel significativo en la economía de Chile.

Con posterioridad a los primeros síntomas de agotamiento de la industrialización sustitutiva, la intervención del Estado fue aún más preponderante, ya que asumió funciones para estimular al sector privado para resolver los problemas de la llamada "etapa difícil" de la sustitución de importaciones, y para acelerar el crecimiento económico, ya sea integrándose como productor o ampliando el mercado interno.

La participación del Estado en la economía se acentuó durante el período 1970-1973, con la estatización de la banca y del sector monopólico industrial.

Esta tendencia se quebró abruptamente con la toma de gobierno por la Junta militar.

La revisión del papel del Estado se expresó en un proceso de privatización de la economía, que significó el traspaso masivo de activos del sector público al privado, lo cual reforzó

12. Decreto-Ley núm. 1030, de 1975.

13. Conjunto de disposiciones legales que regulaban los motivos y condiciones de despido.

14. Conjunto de disposiciones legales que garantizaban al trabajador un salario acorde con las satisfacciones de necesidades mínimas de subsistencia.

#### CUARO 4

*Evolución de sueldos y precios (Mayo-noviembre de 1979)*

	Mayo	Noviembre
Índice de sueldos y salarios <sup>a</sup>	1 128.2	1 304.9
Índice de precios al consumidor <sup>b</sup>	112.34	135.87

a. Base: abril de 1958 = 100 (donde abril de 1974 multiplica por 1 000).

b. Base: diciembre de 1978 = 100.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

el proceso de concentración. En efecto, los grupos económicos dominantes, apoyados en posiciones ventajosas en la banca y en las sociedades financieras, aceptaron con júbilo la sustracción de las empresas e instituciones del Estado, liquidadas a precios significativamente por debajo de su valor real.

Además del traslado de empresas y actividades del sector público al privado, la propia política de contención y reducción del gasto público contribuyó a liberar recursos de las arcas fiscales que se canalizaron hacia la formación de capital que requería el proceso concentrador.<sup>15</sup>

#### *Privatización de la industria*

A fines de 1973, el Estado era propietario o tenía participación en la propiedad y gestión de casi 500 empresas industriales; a fines de 1979 su participación se redujo a no más de 20, y para fines de 1980, lo hará sólo en 15 (véase el cuadro 5).

#### CUADRO 5

*Empresas públicas*

	1970	1973	1977	Objetivo 1980
Participación en la propiedad				
Empresas	46	229	45	15
Bancos	—	19	4	—
Empresas intervenidas	—	259	4	—
Empresas en liquidación	—	—	17	—
<i>Total</i>	46	507	70	15

Fuentes: CORFO, Gerencia de Normalización, y *El Mercurio*, 27 de febrero de 1980. Citado en A. Foxley, *op. cit.*, p. 18.

Sin embargo, este traspaso de activos y del patrimonio industrial aún no ha llegado a su término, por cuanto, como lo han señalado las autoridades económicas, el Estado sólo participará como agente económico en aquellas actividades consideradas estratégicas desde el punto de vista de la seguridad nacional y en las que el sector privado se muestre incapaz de explotar.

15. Los mecanismos de entrega han sido la devolución a sus antiguos dueños, la venta por licitación pública, el despido de un gran número de funcionarios públicos y la reducción del presupuesto de inversión fiscal.

Para facilitar la capacidad de acceso del sector privado a las empresas que aún están en poder del Estado, el programa del Gobierno de 1980<sup>16</sup> considera la división de esas unidades y su posterior venta, en forma fragmentada.

#### *Reversión del proceso de reforma agraria*

En el sector agrícola, el proceso de privatización se materializó en una revisión de los cambios en el régimen de propiedad que había provocado la aplicación de la reforma agraria durante los gobiernos anteriores, particularmente durante 1970-1973.

La estructura de la tenencia se ha modificado principalmente mediante la aplicación de medidas de carácter administrativo, tales como las devoluciones de predios completos, anulando los anteriores decretos de expropiación, y mediante la aplicación de reservas agrarias o concesión de las mismas.

Así, hasta diciembre de 1978, se devolvió a sus antiguos propietarios 28% del total de hectáreas básicas y 26% de las hectáreas de riego básico (HRB) expropiadas hasta 1973. También se asignó en parcelas, a campesinos beneficiados con la Reforma Agraria, 33.1% del total de hectáreas expropiadas y 48% de las hectáreas de riego básico (el resto de la tierra expropiada mediante la reforma agraria permanece aún en poder del CORA, para ser rematado).

La decisión de acabar con toda la acción pública orientada a prestar capacitación y asesoría técnica y financiera a las unidades productivas surgidas del proceso de Reforma Agraria dio origen, por otra parte, a las condiciones para hacer imposible la producción de dichas unidades, las que debían competir en situación de "igualdad" con las unidades productivas modernizadas y los latifundios. A este hecho hay que agregar la derogación de los artículos de la Ley de Reforma Agraria que impedían las transacciones libres de tierra, lo que permitió el surgimiento de condiciones para modificar la estructura de tenencia, mediante las leyes del mercado. En efecto, en los últimos años han sido vendidas casi 40% de las parcelas, lo cual indicaría que de las 371 262 HRB en poder de los campesinos en 1973, actualmente sólo quedan en sus manos 222 757 HRB, es decir, la cuarta parte de la tierra que se expropió de 1965 a 1973. El resto de la tierra ha vuelto a manos del sector capitalista del agro y una pequeña proporción (6%) a instituciones estatales o similares.<sup>17</sup>

#### *El control del sistema financiero*

En el sector financiero, la decisión de excluir al Estado de las labores de la intermediación financiera, determinó la venta de todos los instrumentos mediante los cuales participaba en las instituciones que conforman el sistema financiero (a excepción del Banco del Estado), así como el traspaso de las instituciones encargadas del ejercicio de la intermediación financiera al sector privado.

16. *Programas ministeriales, año 1980*, documento elaborado por el Ministerio del Interior, la Oficina de Planificación Nacional, y CORFO, *Privatización de empresas y activos 1973-1978*, Gerencia de Normalización de Empresas.

17. Cifras proporcionadas por técnicos en terrenos integrados al proyecto "Grupo de Investigaciones Agrarias" (GIA) de la Academia de Humanismo Cristiano.

Además, se crearon las condiciones para el surgimiento y desarrollo de un mercado financiero al margen de las instituciones oficiales del sistema bancario, mediante el cual se estimuló la concentración de capital.

En efecto, por un lado, la restricción de ingresos y la propia contracción monetaria generaron un problema de mercado, ante el cual las empresas tuvieron que acudir a prestamistas privados, pagando tasas de interés muy elevadas, con lo que se generó una situación insostenible, ya que el deudor debió entregar sus activos para saldar sus deudas.

Por otro, al crearse las condiciones para que las fuerzas ciegas del mercado de capitales fueran controladas por los sectores con mayor poder económico, se provocó su inmediata canalización hacia las actividades más rentables, que ya controlaban estos sectores.

#### *Gestión del Estado en el sector comercio*

En la actividad comercial interna, el Estado también ejercía alguna acción, aunque no preponderante. En cambio, en el comercio exterior el Estado intervenía significativamente (tanto en el mercado de bienes como en el de divisas); sin embargo, la aplicación de una estrategia de comercio exterior radicalmente distinta motivó que la acción del Estado, como agente económico, quedara absolutamente anulada.

En materia del comercio de bienes agrícolas o industriales, la participación del Estado se reducía a una función reguladora, en especial en el subsector agrícola, garantizando un mercado al productor y precios al consumidor. Este papel, compatible con el propósito de hacer descansar la asignación de recursos en un mercado libre de toda intervención estatal, significó traspasar al sector privado importantes activos de infraestructura en almacenamiento y transporte.

#### *Gestión del Estado en los sectores sociales y de prestación de servicios*

En el sector de servicios, el Estado se había erigido como agente económico en las áreas de educación, salud, asistencia social, previsión y seguridad social y vivienda. En estas áreas, el criterio general ha sido reducir la acción pública a las tareas que el sector privado es incapaz de absorber; el papel social se cubre sólo por medio del subsidio directo.<sup>18</sup>

La aplicación de este criterio se ha traducido en un paulatino traspaso de funciones, actividades y unidades productivas al sector privado, política que se ha aplicado principalmente en el área de vivienda<sup>19</sup> y, en menor medida, en las de salud y

18. Véanse las exposiciones sobre el estado de la hacienda pública presentadas por el Ministerio de Hacienda, años 1974 y 1975.

19. En el pasado, el Estado fue prácticamente productor monopolístico de viviendas, con volúmenes que alcanzaban cerca de 70% de la construcción habitacional, cubriéndose casi totalmente el saldo restante con las viviendas financiadas por el SINAP y las instituciones previsionales, por cuanto la producción de viviendas netamente privadas era casi inexistente. "El principio básico que rige la actual política de vivienda es el de la acción subsidiaria del Estado, correspondiéndoles a los particulares una participación activa en los esfuerzos para solucionar sus problemas habitacionales" (J.C. Méndez, *Panorama socioeconómico de Chile*, s.p.i., Santiago de Chile, 1980, pp. 87 y 88).

educación, en virtud de la rica tradición chilena en el manejo de los recursos económicos y las prestaciones de esos servicios con criterios solidarios y de satisfacción de necesidades básicas, como un derecho, antes que con criterios puramente mercantiles.

Las políticas restrictivas en materia de participación del sector público en las actividades sociales, además de cumplir su papel liberando recursos, han reforzado el efecto de las políticas distributivas del ingreso. En primer lugar, porque los programas sociales poseen un fuerte carácter redistributivo<sup>20</sup> y, en segundo lugar, porque su eliminación contribuye a ampliar el ejército de desocupados y a aumentar las presiones hacia la baja de los salarios.

Las políticas aplicadas por el Ministerio de la Vivienda han significado que los recursos que antes administraba directamente el Estado, beneficiando a amplios sectores sociales mediante planes habitacionales masivos y programas de emergencia, con criterios de satisfacción directa de necesidades, sean asignados y administrados por empresas privadas, con criterios estrechos de rentabilidad económica.

Todas las políticas sobre el sector salud, aplicadas por el actual Gobierno, han estado orientadas a allanar el camino y crear condiciones para integrar la medicina a las reglas del juego de la economía mercantil, y su posterior privatización. Estas políticas son coherentes, por lo demás, con el esquema económico general y con sus concepciones respecto a la participación del Estado en la economía, en particular.

Por último, en materia de previsión social, aparte de reducir la participación del estrato empresarial en el financiamiento de los programas de seguridad social, conviene destacar los esfuerzos hechos por el gobierno militar para asimilar los programas de seguridad social a programas de seguro privados, y su manejo a través del sistema financiero privado, lo cual significa poner a disposición del aparato financiero privado una masa de recursos muy significativa.

Cabe hacer notar que durante el gobierno militar los sectores de asistencia social y desarrollo regional aparecen "inflados" por los gastos destinados a programas que en rigor no contribuyen a subvencionar consumo social y, por lo tanto, no constituyen en su totalidad gasto social.

El primero (asistencia social), comprende el financiamiento del Programa de Empleo Mínimo, que incluye el subsidio para la contratación de mano de obra.

Por su parte, los gastos regionales están destinados al desarrollo de la infraestructura económica básica regional.

#### ALTERACIONES EN LOS MECANISMOS DE ASIGNACION DE RECURSOS

La materialización del proceso de concentración de recursos en los grupos monopólicos es favorecida por el papel que desempeña el mercado, ahora erigido como el único centro regulador de la asignación de recursos. Al logro de este objetivo han contribuido esencialmente las políticas de precios, recau-

20. Véase A. Foxley, E. Aninat y J.P. Arellano, *¿Quiénes se benefician de los gastos públicos?*, Estudios CIEPLAN, núm. 11.

#### CUADRO 6

##### *Evolución del gasto fiscal per cápita (1972 = 100)*

Sectores	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Salud	93	75	51	47	56	64
Asistencia social	121	124	191	280	284	394
Vivienda	112	109	42	40	48	34
Previsión	56	55	64	49	72	83
Educación	69	73	52	58	73	82
Desarrollo regional	85	148	152	257	240	259

Fuente: VECTOR, Centro de Estudios Económicos y Sociales, *Informe de coyuntura económica*, marzo de 1980, elaborado a partir de cifras de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y publicado en J.C. Méndez, *op. cit.*, p. 69, y de cifras de población del INE, *Compendio estadístico*.

dación fiscal, crediticia y financiera, en general y, de manera más indirecta, las políticas de comercio exterior y de gasto fiscal y público.

#### *Instrumentos de control de precios*

En materia de política de precios, el lineamiento central ha sido la liberación de todos los precios mediante la eliminación de todos los instrumentos y sistemas de control,<sup>21</sup> medida que fue complementada con la eliminación de todas las prácticas reguladoras del mercado y, en general, de toda intervención que afectara la estructura de precios relativos. Estas decisiones se relacionan con los papeles tradicionales asignados al Estado en materia de capacitación, promoción, protección y apoyo tecnológico y financiero a la empresa privada con criterios diferenciales y selectivos deducidos a partir de programas indicativos de desarrollo.

Una importante deformación del juego del mercado provenía de la estructura arancelaria, la cual fue producto de políticas orientadas a proteger el desarrollo de la industria nacional en actividades y procesos productivos específicos. La política arancelaria del gobierno militar postuló el logro de aranceles nominales similares, y terminó con esa discriminación, postulado que era congruente con el propósito de abrir la economía chilena al mercado mundial.

#### *El sistema tributario*

El sistema tributario heredado, caracterizado por la presencia de franquicias y exenciones con criterios de promoción de actividades, productos, regiones, sistemas de gestión empresarial, conformación jurídica de las unidades productivas, etc., era incompatible con la nueva estrategia de acumulación. Además, tenía un importante carácter redistributivo, lo que dificultaba la modernización de los sectores monopólicos de la estructura productiva.

21. Como ya se señaló, una política de precios de estas características, unida a una política de contención de los salarios, eran instrumentos asociados al cambio de patrón de distribución de ingresos. Por lo tanto, esta política era compatible con ambos objetivos. Durante el período anterior, el control de precios llegó a cubrir aproximadamente 4 000 productos. Véase J.C. Méndez, *op. cit.*, que cita como fuente la Dirección de Industria y Comercio.

CUADRO 7

*Estructura de ingresos tributarios*

	1970	1974	1978
Impuestos directos	27.4	30.3	25.4
Impuestos indirectos	72.6	69.7	74.6
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

Fuente: Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda.

Con el propósito de generar las condiciones y levantar los obstáculos que impedian que la empresa privada modernizara su estructura productiva y efectuara una rápida y efectiva capitalización, se introdujeron cambios en el régimen de franquicias enmarcadas en disposiciones de fomento regionales o sectoriales<sup>22</sup> y se disminuyó la carga tributaria a las empresas privadas, para aumentar así su capacidad de inversión. Con base en esos criterios, en 1974 se promulgó una reforma fiscal para ampliar la base tributaria, que incluye el establecimiento del impuesto al valor agregado, en remplazo del mercantil.

Tales medidas —obvio es decirlo— han contribuido también a alterar la distribución del ingreso, haciendo descansar la carga tributaria sobre los asalariados (véase el cuadro 7).

*Instrumentos financieros*

Finalmente, hay que mencionar el papel desempeñado por la política crediticia y financiera en la generación de condiciones que posibiliten canalizar los recursos al sector más moderno de la estructura productiva.

La adecuación de la política crediticia y financiera a la estrategia de desarrollo del gobierno militar significó cambios profundos en las líneas seguidas tradicionalmente en esta área y, en especial, en la política adoptada por el gobierno anterior.<sup>23</sup>

El más importante de estos cambios consistió en hacer efectivo el traspaso de la banca estatal al sector privado.<sup>24</sup> Para ello, se crearon las bases para poner en marcha un mercado de capitales al margen de las instituciones estatales del sistema bancario.<sup>25</sup> Las organizaciones financieras que conformaban este mercado de capitales operaron como el centro

22. El objetivo de asignar recursos en favor de la estrategia concentradora que persigue la política tributaria resulta claro si se examina en favor de quienes discriminaba el anterior sistema y qué significa la "equidad" perseguida por el nuevo sistema. Por otra parte, el nuevo sistema tributario mantiene situaciones diferenciales, cambiando sólo sus favorecidos: bonificación a la reforestación y devolución de impuestos a los exportadores.

23. La situación caracterizada por créditos especiales y tasas de interés diferenciales con criterios de prioridad y selectividad sectorial y organizacional, eran incompatibles con la política aplicada por el actual Gobierno. El primer propósito perseguido por la nueva política, orientada a corregir los desequilibrios provocados por la asignación de recursos por fuerzas ajenas al mercado, debía provocar cambios trascendentales en el área financiera.

24. Banco Central de Chile, *Estudios Monetarios III*, Seminario de Mercado de Capitales.

25. Disposiciones contenidas en el DL 455, de abril de 1974.

CUADRO 8

*Evolución de la tasa de interés por operaciones de corto plazo (%)*

Año	Tasa de interés real promedio mensual pagada por		Tasa de interés real promedio mensual cobrada por	
	Bancos	Financieras	Bancos	Financieras
1976	3.80	4.20	7.70	8.00
1977	2.90	3.20	4.20	4.50
1978	1.55	2.10	2.75	3.10
1979	0.73	0.53	1.31	1.32

Fuente: Elaborado con cifras publicadas por el Banco Central.

de acumulación de los grandes grupos económicos (véase el cuadro 8).

Dentro del reordenamiento de la estructura económica, la política crediticia constituye un instrumento de apoyo fundamental, por lo cual se actuó sobre las variables clave del mercado financiero, de corto y largo plazo, por medio de un programa de supresión de controles y liberalización del ejercicio de los intermediarios financieros. Así, en primer término, se introdujeron modificaciones en la estructura normativa de los créditos selectivos y especiales otorgados en condiciones preferenciales, reduciendo éstos a la promoción de actividades prioritarias.

Después, se procedió a eliminar la fragmentación del mercado de capitales, uniformando las normas de operación y el medio institucional que rige el comportamiento de los intermediarios financieros.<sup>26</sup> Al mismo tiempo, se eliminó el crédito subsidiado, lo que ocasionó el encarecimiento del capital y la canalización de la disponibilidad de recursos crediticios hacia la satisfacción de recursos financieros del sector más moderno de la estructura productiva.<sup>27</sup>

Un efecto importante de la aplicación de esas medidas financieras fue la destrucción del monopolio que poseían las instituciones que conformaban el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, orientadas a satisfacer los requerimientos habitacionales de la población, en el manejo de operaciones a corto plazo. Dichas instituciones se enfrentaron a una competencia en condiciones desventajosas (restricciones en el plazo, monto y destino de los préstamos) y cayeron en una crisis que significó el estancamiento de la construcción. Ello originó, a su vez, una transferencia masiva de los recursos que manejaban esas asociaciones hacia bancos y financieras privadas, provocando un nuevo traspaso de recursos financieros.

26. La secuencia con que se fueron aprobando liberalizaciones a los diferentes intermediarios financieros revela la intención de convertir al mercado de capitales en un mecanismo de transferencia de excedentes hacia los nuevos agentes económicos dinámicos. En efecto, primero se liberalizó la acción de las financieras, que fueron las instituciones creadas por los grupos económicos con anterioridad al traspaso de la banca; cuando ésta se privatizó, la liberalización se expandió a las instituciones bancarias.

27. Para un análisis de las cifras sobre control del aparato financiero de los grupos económicos, véase F. Dahse, *Mapa de la extrema riqueza*, y Roberto Cerri, *La concentración económica en Chile, 1977*. Algunos antecedentes entregados en estos trabajos se presentan también en la revista *Hoy*, núms. 110, 126, 127 y 145.



## APERTURA EXTERNA

*Apertura al intercambio comercial*

Como la caída del ingreso de los sectores mayoritarios y sus efectos sobre el consumo y la demanda limitaron en extremo el mercado interno, se hizo necesario crear las condiciones para abrir otros mercados a las unidades productivas de los grupos monopólicos, en cuyo crecimiento y modernización se hacía descansar la posibilidad de neutralizar los efectos recesivos inducidos por la caída de la demanda global.

Estos mercados sólo podían buscarse fuera del país, lo que obligó a crear las condiciones para abrir la economía al comercio exterior, reforzando la concentración de la riqueza.

La industria monopólica, poseedora de un adecuado nivel tecnológico y que opera con niveles de productividad cercanos a los internacionales, con costos de mano de obra subvaluados respecto de sus competidores en el mercado internacional y con rápido acceso al crédito interno y externo, adecuó con relativa facilidad su producción para la exportación.

Por su parte, la expansión de las importaciones dificultó aún más la permanencia en la producción de la pequeña y mediana empresas, que surgieron y se desarrollaron estimuladas por la anterior protección arancelaria nada despreciable y que, por tanto, operaba en condiciones poco competitivas con respecto al exterior. Al logro de este propósito contribuyeron principalmente las políticas aplicadas en el comercio exterior.<sup>28</sup>

*Política cambiaria*

El tipo de cambio ha sido utilizado con el propósito de equilibrar la balanza de pagos. En este sentido, desde el 11 de septiembre de 1973, se redujeron los múltiples tipos de cambio a sólo tres, y se aplicó una fuerte devaluación de la moneda nacional.

Con posteridad a ese ajuste, el peso chileno se devaluó sucesivamente hasta lograr un tipo de cambio único en 1975. Las autoridades monetarias establecieron que las variaciones de precios internos y las condiciones de balanza de pagos, servirían de pauta para devaluar la divisa chilena.

De 1975 a 1978 la política cambiaria no sufrió modificaciones significativas. Durante ese lapso se aplicó el programa de desgravación arancelaria, que produjo un importante efecto en la balanza comercial, y por tanto las modificaciones cambiarias se compatibilizaron con los efectos de la política arancelaria. Cuando se había alcanzado el grado de apertura deseado (1979), ya existía un nivel de reservas que permitía cubrir en el corto plazo los problemas de balanza de pagos. Así, la política cambiaria fue utilizada como instrumento asociado al objetivo estabilizador,<sup>29</sup> con lo cual el dólar se iba devaluando paulatinamente (véase el cuadro 9).

28. Indirectamente, la política de ingresos desempeñó su papel rebajando el costo de la mano de obra y, por lo tanto, haciendo más competitivos en el exterior los productos nacionales, así como la política tributaria, que consideró situaciones preferenciales para las actividades y unidades productivas que canalizaban su producción hacia los mercados externos.

29. En concreto, las autoridades económicas señalaron que, como resultado de la apertura externa y la disponibilidad de divisas, era posible, mediante el manejo del tipo de cambio, equiparar la inflación interna con la internacional, corregida por el precio de la divisa.

## CUADRO 9

*Evolución del tipo de cambio real (Variación anual, en porcentajes)*

Año	IPC	Tipo de cambio
1974	375.9	372.0
1975	340.7	409.6
1976	174.3	106.4
1977	63.5	62.0
1978	30.3	22.6
1979	38.9	15.2

Fuentes: IPC, INE; tipo de cambio, Banco Central.

*Instrumentos arancelarios*

En materia de política arancelaria se aplicó un programa de rebajas tendiente a proteger a las diferentes actividades productivas en las que era posible "equiparar el grado de eficiencia de la economía chilena con los productos de origen externo".<sup>30</sup>

Este programa se inició en octubre de 1973 y continuó durante 1974 y 1975, período en el cual se aplicaron rebajas tarifarias y se suprimieron los depósitos previos para la importación de determinados productos, así como las prohibiciones administrativas para hacerlo.<sup>31</sup>

## CUADRO 10

*Desarrollo de la estructura arancelaria chilena. Tasa arancelaria, %*

Semestre	Nominal promedio	Nominal máximo
2o. 1973	94	500
2o. 1975	44	90
2o. 1977	20	35
2o. 1979 <sup>a</sup>	10	10

a. "De más de 2 700 posiciones arancelarias sujetas a depósito previo de 10 000%, hoy tenemos no más de 7 posiciones arancelarias sujetas a esa disposición". J.C. Méndez, *op. cit.*, pp. 63 y 64.

Fuente: Banco Central.

En 1976 se hizo, además de una rebaja del nivel tarifario, una corrección de la estructura arancelaria. Después se disminuyó 20% la diferencia, positiva o negativa, entre el arancel corregido en su estructura y el arancel básico.

Estas líneas programáticas no sufrieron variación hasta que, en junio de 1979, el proceso de desgravación arancelaria logró la meta: aranceles nominales parejos de 10% para todos los productos (véase el cuadro 10).

30. Odeplan, *Plan Indicativo del Desarrollo 1978-1983*.

31. "En septiembre de 1973 el arancel promedio era de 94%, con un máximo de 500%, existiendo además 2 872 posiciones arancelarias sujetas a depósitos de 10 000%; J.C. Méndez, *op. cit.*, p. 63, que cita como fuente la Gerencia de Comercio Exterior del Banco Central de Chile.

No está por demás señalar que esa política no sólo sirvió para permitir un alto grado de apertura al mercado internacional de bienes, sino también al mercado internacional de capitales.

*Apertura a la inversión extranjera  
y al mercado de capitales*

Para abrir al país al ingreso de capitales foráneos, la primera medida adoptada fue restablecer la confianza de la comunidad financiera internacional y de las empresas transnacionales. El esfuerzo por recuperar los equilibrios macroeconómicos y, principalmente, los instrumentos utilizados para lograr este propósito se orientaron en esa dirección. El programa estabilizador que culminó con la aplicación de la llamada *política de shock*, en 1975, recogió toda la ortodoxia de los tratamientos que tienen como fuentes los técnicos vinculados al Fondo Monetario Internacional.

La inmediata restitución de las empresas extranjeras requisadas durante el gobierno de Salvador Allende, y la indemnización otorgada a las compañías cupríferas nacionalizadas (361 millones de dólares), constituyeron también decisiones adoptadas para restaurar la confianza del capital transnacional.

A su vez, las inversiones extranjeras se estimularon mediante el establecimiento, en 1974, de un estatuto del inversionista extranjero que, en síntesis, define un tratamiento igualitario entre la inversión nacional y la extranjera; garantiza a los capitalistas foráneos el derecho a transferir al exterior los recursos invertidos, y las utilidades o beneficios generados y les otorga el oportuno acceso al mercado de divisas.<sup>32</sup>

Dado que esta política era totalmente incompatible con los principios de la integración andina, Chile se retiró del Pacto Andino y de la Corporación Andina de Fomento. Esta salida creó nuevas condiciones para facilitar aún más el ingreso de capitales extranjeros al país, pues se eliminaron las restricciones que imponía el Arancel Externo Común acordado por los países firmantes del Acuerdo de Cartagena y la Decisión 24, que limitaba a 14% del capital las remesas de utilidades anuales factibles de repatriarse.

También como medida de estímulo a la inversión extranjera, se favorecieron las propuestas de inversionistas foráneos en las licitaciones de las empresas públicas más importantes.

Por último, se pusieron a la venta y ofrecieron para su explotación a consorcios internacionales, yacimientos cupríferos y petroleros inexplorados.

Por medio de la constitución de sociedades mixtas entre el Estado e importantes compañías transnacionales (Noranda y Anaconda, entre otras) se han firmado contratos para la explotación de los importantes yacimientos cupríferos de Quebrada Blanca (con reservas de 600 millones de toneladas), Andacollo (300 millones de toneladas) y Pelambres (reservas no determinadas exactamente). Además, se vendió a la Exxon el yacimiento Disputada, en pleno proceso de producción.

También se han firmado contratos con transnacionales estadounidenses, canadienses y japonesas, para la explotación del petróleo de los fondos submarinos de la zona Austral y de las riquezas marinas y forestales.

No obstante la aplicación del paquete de medidas y las negociaciones directas iniciadas, el ingreso de la inversión extranjera no ha alcanzado los niveles esperados. De agosto de 1974 al mismo mes de 1979, el total neto de dólares efectivamente ingresados por concepto de inversiones directas ascendió sólo a 2.5 millones, de los cuales 85% ha financiado inversiones en el sector minero.<sup>33</sup>

Los efectos del bajo monto de las divisas canalizadas para la inversión directa fueron, en alguna medida, neutralizados por los altos montos de las divisas obtenidas por el crédito, el cual se ha expandido violentamente durante los últimos años. Ello, a su vez, repercutió en la expansión del endeudamiento externo, provocó la restricción monetaria y el exceso de liquidez de la banca privada internacional.

También contribuyeron a ampliar la apertura de la economía al capital financiero internacional las propias medidas de política utilizadas con ese propósito. En efecto, en octubre de 1977 se introdujeron importantes modificaciones a la Ley de Cambios Internacionales, autorizando a los bancos a endeudarse en el exterior hasta por un monto equivalente a 50% de su capital y reservas, garantizando la remesa de divisas para el pago de los intereses y amortizaciones. Estas modificaciones fomentaron el ingreso de flujos importantes de capital financiero externo hacia la banca y las empresas controladas por los grupos económicos más poderosos.

En 1978 se eliminaron las trabas y restricciones a la entrada de crédito externo y se elevó el margen de endeudamiento total de la banca comercial, el cual quedó fijado en 215% del capital y reservas de ésta.

Durante los tres últimos años, la deuda bruta anual del país alcanzó los 1 500 millones de dólares; sólo el servicio de la deuda tradicional, al 31 de diciembre de 1978, ascendía a más de 50% de los ingresos generados por las exportaciones proyectadas para 1980 y 1981. Sin embargo, este endeudamiento, más por las características con que fue contratado y el uso que se le dio, que por el monto, lo hacen particularmente nocivo para la potencialidad del crecimiento futuro del país y la capacidad de conducir autónomamente la vida económica y política de Chile.

Entre estas características cabe destacar el hecho de que más de 90% de los créditos ingresados provino de fuentes bancarias privadas, en especial estadounidenses, lo cual contribuye a concentrar la dependencia.

Por otra parte, los dólares que ingresan por los préstamos sólo han contribuido en mínima parte a financiar inversiones productivas, pues se orientan preferentemente al financiamiento del proceso de acumulación en torno a los grandes clanes económicos y al de actividades especulativas que posibilitan la diferencia de las tasas de interés de los mercados de capitales interno y externo. □

32. Corfo, *Estatuto del inversionista extranjero*, 1974.

33. Banco Central de Chile.