

## Estado, ideología y políticas económicas en Chile: 1973-1978\*

TOMÁS MOULIÁN

PILAR VERGARA

Este trabajo pretende analizar las bases sociales y los condicionantes sociopolíticos de la política económica aplicada en Chile entre 1973 y 1978.<sup>1</sup> Al hacerlo, su objetivo es explicitar las conexiones entre economía y política a través del estudio de una situación concreta —en este caso, un tipo de régimen autoritario—, y de una dimensión determinada, la política económica.

La sección I es una introducción al tema. Se define un punto de vista analítico cuyo objetivo es situar la política económica y sus variaciones dentro del contexto social global.

En la sección II se analiza la evolución de la política económica en su proceso de radicalización creciente para tratar de entender los condicio-

---

\* Este trabajo forma parte de un proyecto de investigación sobre "Políticas de estabilización en América Latina". Se agradece a la Fundación Ford, al International Development Research Centre (IDRC), al Swedish Agency for Research Cooperation with Developing Countries (SAREC) y al Social Science Research Council (SSRC) por contribuir a su financiamiento. Los autores desean expresar sus agradecimientos a E. Boenninger, J. J. Brunner, J. Mackenzie, P. O'Brien, E. Palma y a los investigadores de CIEPLAN por los valiosos comentarios a los borradores preliminares de este trabajo. Así también la colaboración de C. Serrano y V. Espinoza por su acucioso trabajo previo de recopilación y clasificación de la información. La responsabilidad del contenido es, por supuesto, enteramente de los autores.

<sup>1</sup> El presente trabajo constituye una prolongación de otro más extenso en el cual se analizan más detalladamente las diferentes fases de la política económica. Ver Moulián y Vergara (1979). En este artículo hemos limitado al mínimo, por problemas de espacio, las referencias bibliográficas y a fuentes. Estas últimas están indicadas en el trabajo mencionado.

namientos económicos, políticos e ideológicos del proyecto económico predominante.

La sección III está dedicada al estudio del proceso de hegemonía; esto es, al análisis de algunos aspectos del proceso mediante el cual el equipo económico de gobierno logra movilizar en torno a su proyecto de reestructuración capitalista al conjunto de los empresarios del país y a las fuerzas armadas.

### I. EL PUNTO DE VISTA ANALÍTICO

Nuestra intención en este trabajo no es describir ni comprender globalmente el Estado autoritario que se instala en Chile desde 1973 y la nueva sociedad que se pretende crear. Sin embargo, una revisión del tema específico que abordamos, el sentido y la evolución de la política económica, requiere definir un punto de vista analítico sin el cual se corre el riesgo de no percibir sus significados reales, quedándose en el nivel de las simples apariencias.

El eje en torno al cual nos centraremos es el de los objetivos revolucionarios del autoritarismo chileno. En realidad, los regímenes de Argentina y Brasil también esgrimen la invocación revolucionaria, pero en el caso chileno ella se ubica de un modo específico respecto al desarrollo previo y adquiere formas muy particulares de expresión.

En Chile se constata la ausencia de revoluciones burguesas o de proyectos de modernización autoritaria más o menos profundos que cumplieran el papel que tuvo el porfiriato mexicano, Roca y más tarde Juárez Celman en Argentina.<sup>2</sup> Más aún, a partir del agotamiento del modelo de desarrollo, basado en la industrialización sustitutiva, los intereses de los empresarios en general, y en especial de los industriales, tendían a coincidir más con el estancamiento que con la modernización. Esta última, en una economía pequeña como la chilena, requería la especialización productiva y la apertura de la economía al exterior, y por ende, implicaba afrontar una menor protección y el aumento relativo de la competencia externa. Desde el punto de vista de esos sectores que percibían elevadas tasas de rentabilidad produciendo para un mercado interno sobreprotegido y con un tipo de cambio subvaluado para la importación

<sup>2</sup> En estos países existieron dictaduras o gobiernos fuertes que intentaron tempranamente, y con cierto éxito, una modernización de la estructura económica preexistente y que impulsaron, como en el caso típico de Argentina, la penetración de las relaciones capitalistas en el campo.

de equipos e insumos ¿qué sentido podía tener reivindicar la modernización?<sup>3</sup>

Eso permite entender que las ideologías antiliberales, que veían en el régimen democrático un factor decisivo del estancamiento económico, hayan constituido un elemento marginal del panorama político. Sólo en el período de la Unidad Popular (UP) llegaron a convertirse, al ritmo marcado por la radicalización del conflicto político, en ideologías que se expandían como conciencia de las clases "afectadas" e incluso de sectores que no pretenían a ellas. Es entonces cuando se percibe la necesidad de una revolución burguesa que refunda la sociedad y modifique las formas de pensar y los modos de hacer política. Sin ella los intentos de restauración capitalista serían procesos precarios, inestables e inciertos. Dentro de ese razonamiento, el estancamiento experimentado por el desarrollo capitalista empieza a ser vinculado a la democracia y no, como lo hacía el discurso reformador, a la insuficiencia de las reformas estructurales. Las formas democráticas aparecen como el freno que había bloqueado la expansión económica por la estrechez del espacio que dejaba a la iniciativa privada; por el proteccionismo excesivo que "nos encerraba dentro de límites artificiales"; por un Estado que, en función de fines sociales, desplazaba al mercado en la asignación de los recursos.

La percepción de la necesidad de una revolución burguesa se vio reforzada por lo ocurrido en el período 1970-1973. En 1973 era fácil encontrar señales o evidencias que permitían definir la situación como caos, un caos que conducía a la fragmentación de la nación. Los viejos presagios conservadores aparecían entonces razonables y verosímiles: necesidad de impedir la movilización de las masas, porque si no éstas atacan y debilitan el orden vigente, poniendo así en peligro cualquier orden.

La significación de la coyuntura 1970-1973 es que ella colocó, en el ámbito de las alternativas posibles, la solución radical de los problemas hasta entonces planteados al desarrollo capitalista. Paradójicamente, fue la experiencia traumática (para ciertos sectores) de la UP la que permitió que se constituyera un sistema de pensamiento y se afianzaran ciertos grupos orgánicos que percibieron la revolución burguesa en su doble dimensión necesaria: como freno a la movilización popular y como proceso de reajuste y de rearticulación de la propia burguesía. Ambas dimensiones eran vistas como condiciones para salir del estancamiento. Pero debido a la temporalidad histórica del proceso, esto es porque tiene lugar contra la UP y cuando se ha expandido la idea de la crisis de la industrialización sustitutiva, esa revolución tenía un espacio limitado de alianzas. No podía realizarse en el marco de una alianza con sectores populares o con la clase obrera industrial, como hubiera sido el caso de una revolución modernizadora, realizada contra la oligarquía.

Sin embargo, sobre todo al principio, la idea revolucionaria se expresaba menos en los nítidos contornos de un proyecto definido y compartido

<sup>3</sup> Vergara, (1977).

que en la asignación, al gobierno militar, de un carácter refundador. La invocación revolucionaria que el régimen esgrimía no era economicista, no se limitaba a formular la necesidad de reinstalar o reacondicionar las formas previas del desarrollo capitalista. Se presentaba como un proyecto global, de construcción de un nuevo tipo de sociedad e incluso de una nueva cultura, todo lo cual se presentaba como modelo alternativo tanto respecto al socialismo como a la democracia liberal.

En un país como Chile, donde durante largo tiempo los aparatos ideológicos estatales habían promovido el culto de la tradición liberal, un poder autoritario con metas revolucionarias estaba culturalmente obligado a formular un discurso en el cual sus pretensiones adquirieran una forma ético-política. Por ello, el autoritarismo chileno toma, en forma mucho más nítida que en otras partes, un carácter "fundamentalista",<sup>4</sup> que busca plantearse como a) orden social alternativo, y b) como respuesta no sólo nacional sino universal, como modelo para Occidente.

Es evidente que estas concepciones fundamentalistas —que se conectan estrechamente con una concepción no representativa de la política— tenían una base de legitimación en la situación originaria. El clima en que se gesta la caída de la UP, la memoria traumática que la radicalización de la lucha había desarrollado y constituido, son algunos de los elementos que le permitían al nuevo régimen asignarse una misión que justificaba sus tareas, no en términos sociales (representación), sino en término de una legitimidad trascendental (unidad nacional o bien común); misión que por tener ese carácter debía realizarse aún por encima o contra las aspiraciones y expectativas explícitas o silenciadas de los grupos sociales.

Esta concepción no representativa de la política es principalmente una necesidad derivada de los propósitos revolucionarios del régimen. La reformulación del tipo de sociedad existente y la reorientación del modelo de desarrollo capitalista previo requerían crear un vacío social, necesitaban simultáneamente la desmovilización de la clase obrera, la neutralización de las posibles reivindicaciones de los grupos medios que perdían las ventajas relativas que habían adquirido, y también el encapsulamiento de las presiones de los sectores burgueses marginalizados por la reorientación de las estrategias de desarrollo.

Entender la evolución de la política económica es imposible si no se la considera como un aspecto o dimensión de un proyecto revolucionario global, dentro del cual ella ocupa un rol determinante pero no único.

<sup>4</sup> Ese término ha sido usado para caracterizar los Estados autoritarios que existieron en España y Portugal.

## II. LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

### 1. *Algunas cuestiones previas*

Antes de entrar en el análisis de la política económica para dilucidar cuál es el proyecto de reestructuración capitalista que se intenta impulsar, es necesario aclarar algunas cuestiones previas.

La política económica durante los últimos cinco años fue evolucionando hacia una creciente radicalización, que se expresó en un dogmatismo e inflexibilidad cada vez mayor en la aplicación de las recetas ortodoxas, tanto en lo que se refiere al programa estabilizador como respecto a las políticas de largo plazo. ¿Por qué ese creciente reforzamiento de las posiciones más extremas?

Sin embargo, ¿existen otras alternativas de desarrollo capitalista para una economía como la chilena? Creemos que ninguna de las políticas aplicadas en cada una de las fases era fatalmente necesaria. No existía un camino único para restablecer los desequilibrios económicos iniciales o para asegurarle a la economía perspectivas de desarrollo capitalista. En realidad, siempre existieron otras opciones, aunque no hayan surgido fuerzas sociales con poder suficiente para imponerlas.

Es evidente que ciertos rasgos estructurales de la economía chilena —país pequeño, de mercado reducido, con un precario desarrollo de su base productiva industrial—, así como también las nuevas reglas de funcionamiento del capitalismo internacional, condicionaban el rango de las alternativas viables. Pero no por ello puede afirmarse que existía una sola vía de desarrollo capitalista y que, tanto el camino —la dirección tomada— como el recorrido —los ritmos adoptados— estuvieran inexorablemente determinados.

Tampoco puede afirmarse —como pretenden algunos— que la drasticidad con que ha sido aplicado el programa económico estaba determinada por la necesidad de atenerse a las recomendaciones conservadoras y ortodoxas del FMI. Es verdad que —sobre todo en 1973 y 1974— el balance que este organismo hiciera sobre la gestión económica constituía un factor decisivo para enfrentar la difícil situación de balanza de pagos y obtener los créditos externos necesarios, así como para restablecer los deteriorados vínculos con el sistema capitalista mundial. Pero ello no explica su evolución posterior, menos aún si se tiene en cuenta que el FMI ha tendido a alejarse últimamente de las versiones monetaristas más estrechas de la balanza de pagos.<sup>5</sup>

Tratar de interpretar las razones del proceso de radicalización, basán-

<sup>5</sup> Díaz, Alejandro (1978).

dose en la tesis determinista del único camino adecuado o en la tesis unilateral de la subordinación al FMI, no permite comprender esa dinámica.

Por ello, para entender la lógica y el significado del proyecto de reestructuración capitalista que se ha tratado de implantar y sus condicionantes fundamentales, es necesario examinar cuidadosamente la evolución global de la política económica durante los cinco primeros años del régimen militar.

## 2. *La periodización*

### a) Los criterios de periodización

En el estudio de las políticas económicas implementadas en Chile desde 1973 hemos usado, como criterio diferenciador, las modificaciones experimentadas por la política antinflacionaria. En realidad, desde 1973 hasta la fecha de término del estudio, la política económica aplicada ha perseguido dos grandes objetivos globales: controlar los desequilibrios macroeconómicos heredados —lo que significa en primer lugar contener la inflación y enfrentar la crisis de balanza de pagos— y producir un reajuste y rearticulación profunda del marco institucional en que había funcionado la economía chilena desde el auge industrializador.

Es evidente que de estos dos objetivos, permanentes a lo largo del tiempo, el segundo define mucho mejor el significado de la política económica. La disminución del tamaño del Estado y la limitación de sus atribuciones, las vinculaciones con el capitalismo internacional y la modificación de las relaciones entre capital y trabajo son cambios en los que se expresa una orientación de clase. Sin embargo, aunque en ese rasgo se manifiesta el aspecto más “revolucionario” de la política económica, es difícil de manejar como criterio para determinar las coyunturas de diferenciación, debido a que sus efectos no son inmediatos sino que se despliegan en el tiempo, y con un ritmo saltado y discontinuo. Las modificaciones de la política antinflacionaria, en cambio, permiten cortes más nítidos y aprehensibles.

En todo caso los puntos neurálgicos, identificados de acuerdo al primer criterio, se corresponden en forma bastante cercana con las inflexiones que es posible detectar en las políticas destinadas a impulsar el nuevo modelo de largo plazo. Por ello la opción metodológica de utilizar las variaciones en la política estabilizadora no constituye un obstáculo para que los cortes temporales realizados permitan captar la dinámica de la otra dimensión de la política económica.

## b) Las tres fases

Utilizando el criterio señalado podemos distinguir tres fases diferentes. La primera de ellas abarca el período comprendido entre septiembre de 1973 y abril de 1975. El punto de origen es la instauración del régimen militar que creó las condiciones políticas para la implementación de esquemas y modelos económicos diferentes a los conocidos desde 1938; el punto terminal es el anuncio del llamado Programa de Recuperación Económica o política de shock.

La segunda fase abarca el lapso comprendido entre el anuncio del paquete de medidas de abril de 1975 y la primera revaluación del peso, decretada a fines de junio de 1976.

La tercera fase abarca desde el momento de la revaluación hasta fines de 1978, fecha de término del estudio.

De un modo muy global puede decirse que la primera fase es relativamente gradualista, desde el punto de vista de la política antinflacionaria, aunque durante ella se concentra un gran número de cambios que redefinieron profundamente los comportamientos económicos.

A su vez, durante la segunda fase las políticas se centran en la búsqueda de soluciones drásticas al problema inflacionario. Al mismo tiempo, constituye ésta una fase de aceleración e intensificación de las reformas estructurales tendientes a implementar el modelo de largo plazo.

La fase tercera puede caracterizarse globalmente como un período de quiebre de las expectativas inflacionarias y también como una fase de consolidación de la nueva estrategia de largo plazo, sobre todo en lo relacionado con el mercado financiero, la apertura del comercio exterior y las vinculaciones con el capital internacional.

## 3. La primera fase

### a) Las principales medidas y las variaciones de la política económica

Casi desde el principio, esto es desde fines de octubre de 1973, se perfila como objetivo global de la política económica la reinstalación de una economía capitalista, puesta en jaque durante el período de la UP. Desde entonces es percibido como necesario un desarrollo capitalista bajo formas nuevas. En esta primera fase, crear condiciones nuevas significaba fundamentalmente liberar las fuerzas del mercado (con exclusión del mercado del trabajo), de modo que el sistema de precios se convirtiera en el elemento determinante de la asignación de recursos entre las diferentes actividades económicas. Ya desde el comienzo algunos rasgos de la po-

lítica económica quedaron firmemente asentados. La redefinición del rol del Estado y del mercado en la actividad económica, la reducción de las funciones del primero en la conducción de la economía y la exclusión del movimiento sindical constituyen principios orientadores de las decisiones económicas del gobierno que quedaron definidos desde esta primera fase. Como se observa, ya desde el mes de octubre de 1973 se empieza a perfilar la orientación general del modelo de organización económica que se autodenomina "economía social de mercado". Con todo, esta fase constituye, dentro de la evolución de conjunto, un momento de tanteos, de incertidumbres, de lucha interna entre diferentes concepciones económicas y políticas.<sup>6</sup>

Usando como criterio para una diferenciación interna de esta fase los objetivos inmediatos de la política económica, podemos distinguir en ella dos subfases. La primera subfase, desde septiembre de 1973 hasta mediados del año siguiente, corresponde a la reinstauración de ciertas condiciones mínimas de funcionamiento de una economía capitalista. La segunda, que se extiende desde julio de 1974 —fecha en que se inicia la gestión de J. Cauas en el Ministerio de Hacienda— hasta abril de 1975, se puede caracterizar por el desplazamiento del énfasis de la política antiflacionaria hasta la reducción del déficit fiscal y por el inicio de las transformaciones económicas destinadas a crear una nueva institucionalidad económica.

Durante la subfase inicial, la política económica perseguía tres propósitos centrales: a) regular los principales desequilibrios que presentaba la economía en 1973; b) "sanear" las bases productivas de la economía, y c) restablecer y normalizar las vinculaciones económicas internacionales del país.

Las medidas adoptadas para enfrentar los desequilibrios económicos iniciales marcaron desde el principio un nítido contrapunto. La unilateral utilización para ese objetivo de los mecanismos del mercado expresaba una concepción del orden económico, de las funciones del sector privado y del Estado en la actividad económica, al mismo tiempo que revelaba una estrategia antiinflacionaria. Siguiendo las recomendaciones de los enfoques ortodoxos que responsabilizan a las presiones de demanda producidas por un exceso de dinero en la economía de las elevadas tasas

<sup>6</sup> Por eso mismo y por tratarse de una fase de importantes decisiones, las diferentes organizaciones empresariales del sector privado multiplicaron sus esfuerzos por hacer llegar sus puntos de vista al gobierno e imponer así su concepción de lo que debería constituir un proyecto de desarrollo capitalista para la economía chilena. Toda esta fase está marcada por la realización, por parte de las organizaciones empresariales, de múltiples convenciones, congresos, asambleas generales, publicación de documentos y estudios que hacían llegar a las autoridades de gobierno para influir sobre el curso definitivo de la política económica. Además, la ausencia de un proyecto hegemónico permitía a las diferentes organizaciones —al contrario de lo que sucedería a partir de abril de 1975— reivindicar intereses sectoriales y expresar las demandas propias de cada sector y rama de actividad.

de inflación, las principales acciones destinadas a regular esos desajustes se centraron en la liberación de la mayor parte de los precios junto a una devaluación drástica del tipo de cambio. La primera medida estaba encaminada a restablecer el equilibrio entre la oferta y la demanda globales, para así hacer aflorar la inflación retenida por los controles de precios y eliminar las distorsiones de los precios relativos. La devaluación, por su parte, estaba destinada a eliminar el desequilibrio de la balanza de pagos, al llevar la tasa cambiaria un valor cercano al tipo de cambio de equilibrio.<sup>7</sup>

Estas dos medidas correctivas se vieron complementadas por una política de remuneraciones restrictiva. Ella operó mediante la postergación, hasta enero de 1974, del reajuste que correspondía cancelar en octubre de 1973.

Es evidente que este conjunto de medidas, que combinaban liberación de precios y reducciones salariales, significó una caída vertical de la capacidad adquisitiva de los sueldos y salarios.<sup>8</sup>

El propósito regulador de los desequilibrios económicos se vinculaba estrechamente con lo que se denominó el "saneamiento" de las bases productivas de la economía. Ese "saneamiento" tenía dos sentidos principales: primero, se trataba de revertir los efectos de la política de la UP en la esfera de la propiedad y administración de los medios de producción. Para ello se diseñó un plan de "normalización", cuya primera etapa estaba constituida por tres operaciones principales: a) devolución de las tierras ilegalmente ocupadas, b) definición de un estatuto para la tierra reformada, que consistía en la disolución de los asentamientos y en la creación progresiva de una capa de pequeños parceleros-propietarios, y c) la devolución de las empresas requisadas e intervenidas de acuerdo a normas legales de excepción.<sup>9</sup> El "saneamiento" implicaba, en primer lugar, ampliación del espacio económico asignado al capital privado, restaurando los derechos de propiedad o administración que la UP había limitado. En segundo lugar, el "saneamiento" apuntaba al restablecimiento coercitivo de la disciplina laboral, en el nivel de las empresas y en el nivel global. Para ello se suspendió la negociación colectiva, se limitó la actividad sindical y se desmantelaron los partidos de izquierda. Uno de los objetos de esta operación era desarticular los vínculos políticos del movimiento sindical, tal como entonces existían.

<sup>7</sup> Para las medidas iniciales y sus efectos, véase Ramos (1975; 1978).

<sup>8</sup> De hecho, el conjunto de medidas iniciales configuraba un programa de estabilización ortodoxo bastante tradicional, que en sus supuestos no se diferenciaba demasiado de otros que se habían aplicado o intentado aplicar en el pasado. Pero mucho más importante que esas semejanzas eran sus rasgos distintivos. Estos rasgos se derivaban de la magnitud de los desequilibrios económicos que se enfrentaban y también de la decisión de impulsar, en forma simultánea, un reordenamiento profundo de la organización económica preexistente.

<sup>9</sup> De un total de 250 empresas requisadas o intervenidas al 11 de septiembre de 1973, 202 fueron devueltas a sus propietarios durante 1974, (Ver Corfo (1979).

El tercer gran objetivo de la política económica en el período inicial fue restablecer los lazos de la economía chilena con el sistema capitalista mundial. Puede decirse que el principal factor para restablecer la confianza de la comunidad financiera internacional fue el propio carácter del programa antinflacionario desarrollado. Éste se movía en la misma dirección de las recomendaciones del FMI, cuya evaluación sobre la política económica emprendida tenía entonces una importancia decisiva para obtener apoyo financiero de esa institución y de los demás organismos financieros internacionales, así como para renegociar en buenos términos la deuda externa. En condiciones de gran aislamiento político, el aval del FMI resultaba una llave indispensable para este último objetivo.

Pero además el gobierno militar realizó dos gestos que en su oportunidad fueron considerados indispensables: acordó la inmediata restitución de una serie de firmas extranjeras requisadas o intervenidas y, durante 1974, arregló acuerdos de indemnización con las compañías cupríferas norteamericanas nacionalizadas durante el gobierno anterior.

Sin embargo, a mediados de 1974, cuando ya las alzas en precios internos habían absorbido la inflación retenida hasta septiembre de 1973 y también el aumento de los precios internacionales registrados a comienzos de 1974, todavía persistían elevadas tasas mensuales de inflación. Al principio había existido la creencia de que dejando aflorar la inflación retenida junto a un manejo adecuado de la cantidad de dinero, los mercados tenderían rápidamente a la normalidad y podría llegarse —como lo anunció triunfalmente uno de los más importantes asesores económicos de la Junta de Gobierno—<sup>10</sup> a una inflación nula a fines de 1974. Pero cuando la realidad del comportamiento de los precios dejó en evidencia el fracaso de esta receta simplificada, se buscaron mecanismos correctivos por el lado de la reducción de la emisión originada por el déficit fiscal y el crédito interno a las empresas del APS.

La segunda subfase, cuyo punto de origen se ubica más o menos en julio de 1974, se inicia con el desplazamiento del énfasis del programa estabilizador hacia la reducción del déficit fiscal. Sin embargo, en ese momento se opta por una estrategia *gradualista*, es decir, de reducción progresiva del déficit fiscal, por temor a las consecuencias que una alternativa más drástica podría tener sobre los niveles de producción y empleo. El énfasis colocado en la estricta disciplina fiscal se manifestó en el presupuesto para 1975, el cual contemplaba reducciones del gasto fiscal superiores al 30% en términos reales.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Declaraciones de P. Baraona, quien posteriormente ocuparía el cargo de ministro de economía en *El Mercurio*, 17 de octubre de 1973.

<sup>11</sup> En realidad, el presupuesto de 1975 contemplaba una reducción del gasto del 10% en términos reales respecto de 1974, pero calculado este porcentaje sobre la base de 50% de inflación prevista para ese año. Esa cifra ya había sido superada durante el primer trimestre de 1975, año en el cual la inflación llegó a un 376%. Según algunos afirman, este mecanismo, de confeccionar el presupuesto original en base a una inflación prevista significativamente inferior a la realmente pre-

Detrás de esas decisiones fiscales que tenían objetivos estabilizadores había también motivaciones que apuntaban hacia la política de largo plazo. La política de contención de la inflación, basada en la reducción del gasto público, creaba condiciones favorables para la política de privatización y en general para activar la transferencia de recursos públicos al sector privado. Por ello, esta nueva subfase expresa el paso de un período de corrección y normalización de la economía hacia la etapa de "institucionalización" de un nuevo sistema económico.<sup>12</sup> En efecto, pese a la persistencia de fuertes presiones inflacionarias, pese a que aún no se perfilaba con claridad el modelo de largo plazo, sino sólo algunas direcciones centrales respecto al papel del mercado y del Estado en la economía y a las funciones del capital privado nacional y extranjero, pese a que no existía unidad de criterios respecto a la oportunidad, ritmo y secuencia con que debían aplicarse las diferentes medidas, se adoptó una serie de disposiciones tendientes a crear las bases de una nueva institucionalidad económica.

Las principales acciones emprendidas en ese terreno fueron las siguientes:

a) modificaciones en la política de comercio exterior, que comprendían la liberación de las importaciones y la implementación de las primeras rebajas arancelarias junto al anuncio de un programa de desgravaciones que culminaría después de tres años con un arancel máximo de 60 por ciento;<sup>13</sup> b) promulgación, en mayo de 1974, de las normas que liberaron drásticamente el funcionamiento de un mercado de capitales, autorizando para pactar libremente las tasas de interés a instituciones financieras privadas exentas de exigencias de encaje, con instrumentos financieros de gran liquidez, pero manteniendo a los bancos —todavía mayoritariamente semiestatizados o estatizados— sujetos a altas tasas de encaje y a la obligación de ajustarse a tasas máximas de interés muy por debajo de la inflación esperada; c) promulgación, en el mes de julio, de un nuevo Estatuto del Inversionista Extranjero (D.L. 600) que se orientaba a facilitar el ingreso al país de nuevos capitales extranjeros, ofreciendo a éstos condiciones favorables en materias tributarias, arancelarias y cambiarias y respecto a la remesa de utilidades y capitales; d) determinación de las normas que regirían la privatización de las empresas estatales y de la banca comercial y, e) introducción de importantes modificaciones tributarias,

supuestada, tenía por objetivo forzar a las diferentes reparticiones públicas a reducir su capacidad de gasto. Ver Sanfuentes (1975).

<sup>12</sup> Así lo expresó el ministro de Hacienda en una reunión con empresarios y dirigentes del sector privado, publicada en Banco Central, *Extracto de la Información Económica Nacional*, vol. 5, núm. 22, 15 de enero de 1975.

<sup>13</sup> En enero de 1974 se anunció la eliminación de las exigencias de depósitos previos de 10.000 por ciento, las cuotas por importador y cupos por glosas y las exenciones arancelarias para las importaciones del sector público. En materia arancelaria todos los derechos superiores a 220 por ciento se reducen a 200 por ciento y posteriormente, en el mes de junio, a 140 por ciento.

entre las cuales se encontraba la derogación del impuesto al patrimonio y del que gravaba las ganancias de capital<sup>14</sup> y la promulgación de una reforma tributaria que entre otras cosas sustituía, desde marzo de 1975, el impuesto a la compraventa por el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y modificaba algunos impuestos directos tendiendo hacia una progresiva igualación de las tasas que gravan a las utilidades de las empresas con las que afectan a los sueldos, salarios y jubilaciones.<sup>15</sup>

¿Cuál es el sentido general de la fase y de su dinámica interna, de las variaciones que experimenta? ¿Cuáles son los condicionantes de la opción inicial en favor de una economía de libre mercado? Esas serán las dos preguntas que analizaremos en las secciones siguientes.

#### b) Los condicionantes de la opción inicial

Las medidas implementadas, aunque no llegaron a constituir un conjunto armónico, configuraban ya una tendencia. Los lineamientos generales, que se irían intensificando más adelante, ya se perfilaban. Como dijimos en la sección precedente, desde el principio la política estuvo orientada a crear para el sector privado un espacio económico suficientemente amplio que permitiese a las fuerzas de mercado operar con el máximo de libertad. Es evidente que esto significaba algo más que un cambio de reglas: implicaba reorientar el excedente hacia nuevos agentes sociales sobre los cuales debía descansar el nuevo modelo de acumulación.

Entender por qué se define desde el principio una política de libre mercado que reestructuraba tan profundamente la organización económica preexistente exige analizar, aunque sea brevemente, dos tipos de factores que condicionaron esa opción: estructurales y coyunturales.

En primer lugar, es necesario analizar cómo los rasgos propios del desarrollo económico chileno y de la evolución política del país fueron configurando históricamente la ideología de los sectores empresariales. Las características estructurales de la economía chilena y el tipo de des-

<sup>14</sup> En enero de 1974 se dejó exentas de pago del impuesto por ganancias de capital a todas las enajenaciones de bienes raíces realizadas desde el 31 de enero hasta el 31 de diciembre de 1974, fecha a partir de la cual el impuesto fue derogado.

<sup>15</sup> La tasa general del impuesto de primera categoría, que gravaba a las utilidades de las empresas, era reducida del 17 al 10 por ciento. En cambio, el impuesto de segunda categoría, que afecta a las rentas de las personas, se mantuvo sin modificaciones para los sueldos, salarios y jubilaciones (Impuesto Único), en tanto que se redujeron las tasas de este gravamen que recaían sobre las sociedades de profesionales y los directores de sociedades anónimas de 12 al 50 por ciento, respectivamente, a una tasa uniforme de 7 por ciento en 1975. Las principales disposiciones contenidas en la Reforma Tributaria aparecen en el informe dado a conocer por el ministro de Hacienda., J. Cauas, publicado en Banco Central, *Extracto de la Información Económica Nacional*, vol. 4, núm. 1, 1º de enero de 1975.

arrollo capitalista que caracterizó a la fase de sustitución de importaciones crearon condiciones económicas y políticas particulares que a su vez condicionaron las ideologías empresariales. En efecto, la forma específica de inserción internacional de la economía chilena, basada en el enclave minero exportador que generaba la mayor parte de los ingresos de las exportaciones, convirtió desde temprano al aparato estatal en el mediador entre el sector exportador y el resto de la sociedad. Los sectores económicos que se desarrollaron surgieron por ello sin una base de acumulación propia. Este hecho determinó una pauta de dependencia y vulnerabilidad, especialmente del sector industrial, respecto de la orientación de la acción estatal y, por lo tanto, del proyecto político-económico de las clases que accedían al gobierno.<sup>16</sup>

A su vez, desde 1938 hacia adelante las políticas públicas habían seguido una dirección definida por la importancia de las organizaciones centristas de carácter reformista y por sus aproximaciones al movimiento popular. La existencia combinada y simultánea de la industrialización y de la democratización política se expresó en la ampliación de la esfera de la intervención económica y social del Estado.

Ese es el marco político que definía la organización económica existente en Chile en 1970. Para describirla puede usarse el término capitalismo de Estado. Pese a sus limitaciones y a su ambigüedad, ese concepto es el que mejor describe la combinación e imbricación que se daba entre un sector significativo de economía privada y un fuerte sector estatal con una activa intervención pública en la regulación de la "sociedad civil". Su rasgo esencial es que —como consecuencia de la estructura de fuerzas sociales que presentaba la sociedad chilena— el Estado debía jugar un doble papel: era factor protector-dinamizador de la actividad económica en su conjunto y era un factor moderador de las desigualdades producidas por el mercado en el terreno de la distribución del ingreso y, por ende, en el ámbito de las oportunidades sociales. Esto lo conducía a controlar precios, a determinar salarios y a fijar normas de relación entre capital y trabajo y lo llevaba a volcar recursos hacia los sectores sociales, como la salud, educación y vivienda.

En general, esas eran las condiciones que estructuralmente habían determinado las reivindicaciones y las ideologías empresariales. En respuesta a ellas, también por su extrema vulnerabilidad frente a la acción estatal y por otras razones que sería largo enumerar, las organizaciones del sector industrial habían desarrollado desde temprano una ideología económica de corte liberal. Sus reivindicaciones eran antiestatistas. Permanentemente habían criticado las funciones de control que el Estado ejercía y habían mirado con reservas muchos aspectos de la legislación laboral.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Al respecto, véanse los análisis de Pinto (1959; 1964), Cardoso y Faletto (1974), Tomic (1977).

<sup>17</sup> El antiestatismo estaba profundamente arraigado en todos los sectores del empresariado chileno, desde grandes productores e intermediarios hasta pequeños

Sin embargo, tanto las posiciones ideológicas como los comportamientos de los sectores industriales, contenían una dualidad. Al mismo tiempo que rechazaban los aspectos "negativos" de la intervención estatal estaban a favor del proteccionismo y de otras formas de acción que favorecieran sus actividades.<sup>18</sup>

Este doble juicio frente al papel del Estado definía algunos de los límites dentro de los cuales debía moverse la opción inicial. Ella debía recoger la crítica de los empresarios contra el intervencionismo; por ello buscaba redefinir los roles del mercado y del sector estatal vigentes hasta 1970.

Sin embargo, no es posible entender cabalmente el marco en que se realiza la opción inicial en favor de una economía liberal sin estudiar los factores coyunturales que reforzaron el antiestatismo tradicional de los sectores empresariales y que, además, actuaron como factor limitante del campo de alternativas viables. En efecto, una adecuada comprensión del carácter de las opciones iniciales en el terreno de la política económica exige precisar la naturaleza de la crisis originaria.<sup>19</sup>

Durante el gobierno de la UP se modificó, en una determinada dirección, la pauta previa de organización económica: se intensificó la intervención estatal. Entre 1970 y 1973 se había ampliado no sólo la cantidad de empresas que el Estado poseía o administraba, sino también las áreas de su intervención. La gran minería del cobre y del hierro estaban nacionalizadas, el Estado era propietario de la banca, controlaba el comercio exterior, poseía las más importantes distribuidoras mayoristas, era propietario o administrador de las empresas industriales más dinámicas e, incluso, de un sinnúmero de empresas sin gran significación económica. El Estado se había hecho ubicuo y omnipresente y, además, sus actos revelaban la voluntad de penetrar todas las áreas para ordenar o reestructurar el proceso económico.

Ya en 1973 el tipo de organización económica existente podía difícilmente caracterizarse a través de la noción de capitalismo de Estado, pues este último había dejado de jugar el papel de fomento a la actividad privada: el Estado que estimulaba, fomentaba, protegía y preparaba la

industriales y comerciantes detallistas. Estos últimos se habían sentido marginados siempre de toda ayuda por parte del Estado, al mismo tiempo que víctimas de los controles estatales que, en definitiva, recaían siempre sobre ellos. Véase Cusack (1970).

<sup>18</sup> Véanse Lauterbach (1960), Fuchs y Santibáñez (1967), Cusack (1970), Petras (1971), Muñoz y Arriagada (1977).

<sup>19</sup> En verdad, desde el punto de vista económico, no sólo las condiciones estructurales de Brasil o Argentina eran diferentes de las chilenas cuando surgen los nuevos Estados autoritarios. También lo era la situación existente en el momento en que estos Estados se implantan, lo que contribuye a explicar también algunas de sus posteriores diferencias. La especificidad del caso chileno radicaba en dos aspectos: en el tipo de organización económica desarrollada entre 1970 y 1973 y en la intensidad de la crisis política y de desarticulación de la economía que se vivía a fines de 1973.

maduración de la inversión privada cambió radicalmente su rol. La organización económica previa a 1970 dependía de dos agentes dinámicos: el Estado y los capitalistas privados, cada uno con espacios reservados, y para el caso del Estado, con un ámbito de crecimiento bastante estrecho o en todo caso lento y negociado. En cambio, la organización que existía en septiembre de 1973 era la de una economía estatizada, con un sector privado que había perdido el carácter de agente dinámico y que había llegado a convertirse en un elemento suplementario, cuyo único espacio de desarrollo eran áreas que el Estado consideraba marginales.

A esto hay que agregar la desarticulación del aparato productivo y de distribución, producida por la política de reorganización económica emprendida por el gobierno de la UR y la crisis desencadenada por el proceso de radicalización política.<sup>20</sup>

La experiencia que cada uno de los grupos que formaban parte de la coalición triunfante tuvo entre 1970 y 1973 y la intensidad de la crisis, tanto económica como política, planteada a fines de 1973, reforzaron las reivindicaciones históricas de los diferentes sectores empresariales. Eso explica que éstos se vieran arrastrados, en el terreno económico, hacia soluciones tan radicales.

Es cierto que los problemas económicos que enfrentaban las nuevas autoridades eran de una gran magnitud. En ese terreno es evidente que la hiperinflación ya desencadenada, más la crítica situación de la balanza de pagos y la limitación del acceso al crédito internacional imponían la necesidad de implementar políticas estabilizadoras y de elevar el tipo de cambio. Pero la imposición de un modelo de economía liberal, en que se modificaban drásticamente las relaciones históricas entre mercado y Estado, no puede considerarse como la simple derivación de aquella situación crítica.<sup>21</sup> El que aquella opción liberal se haya impuesto, tuvo mucho más que ver con la radicalización que experimentaron las ideologías empresariales, es decir con la exacerbación de su antiestatismo tradicional, que con la magnitud de los desequilibrios iniciales. El Estado había pasado a ser considerado un Leviatán, destructor de la iniciativa privada.

Sin embargo, esta primera fase tiene un sentido muy diferente de la segunda. Si bien desde el principio se perfila un modelo liberal, éste

<sup>20</sup> Es evidente que las características de los desequilibrios económicos y la intensidad de la desarticulación del funcionamiento de la economía existente en septiembre de 1973 estaban estrechamente vinculadas con el proceso de radicalización del conflicto político que se vivía. Eran la consecuencia inmediata y directa de errores técnicos, pero la situación no hubiese alcanzado la magnitud que tuvo sin que operaran factores sobredeterminantes. La crisis económica, sobre todo en sus aspectos de desarticulación (por ejemplo, la magnitud del desabastecimiento), resulta incomprensible si no se la pone en relación con la crisis política.

<sup>21</sup> Los problemas concretos de inflación y balanza de pagos que enfrentaba la economía en el momento de instauración del régimen militar explican la necesidad de programas estabilizadores, pero no explican, por ejemplo, la opción por liberar drásticamente los controles de precios. Ver Ramos (1978).

todavía constituía, dentro de ese marco, una opción relativamente abierta. En la sección siguiente precisaremos más este problema.

c) El sentido de la primera fase

La política económica de la primera fase estaba caracterizada, primero, por la necesidad de satisfacer el amplio abanico de intereses —muchas veces contradictorios— de la coalición triunfante, la cual estaba constituida por un espectro amplio y heterogéneo de grupos y clases. Formaban parte de ella todos los que habían propiciado el derrocamiento del gobierno anterior: grandes y medianos propietarios agrícolas, empresarios industriales, colegios profesionales, comerciantes detallistas y también sectores de trabajadores.

En la política económica, la heterogeneidad de la alianza sobre la cual se sustentaba el régimen durante el período inicial se vio reflejada en la ausencia de una estrategia de desarrollo coherente o de un proyecto global único. Sólo estaban claras ciertas orientaciones generales del proyecto de largo plazo: la liberalización de la economía y la necesidad de una creciente apertura al exterior que implicaba una readecuación del sector industrial.

Por otro lado, la heterogeneidad de la alianza se manifestaba también en la composición político-ideológica del equipo económico de entonces. No existía todavía un predominio claro ni definido de los sectores más ortodoxos. Por el contrario, éstos sólo formaban parte de los equipos asesores sin ocupar cargos económicos de significación aparente. Los civiles que ocupaban los puestos más importantes eran por lo general personeros que se hallaban vinculados a las élites empresariales, como era el caso del ministro de Economía Fernando Léniz. Esos sectores expresaban sus diferencias con el dogmatismo de los ortodoxos, destacando la necesidad de desarrollar un modelo “auténticamente chileno” a través de una política “pragmática y realista”.<sup>22</sup> Integraban también el equipo algunos personeros, entonces aún vinculados a la democracia cristiana, algunos de los cuales mantenían estrechas relaciones con los organismos financieros internacionales.

Sin embargo, pese a que había diferencias entre los grupos, ambos tenían una matriz ideológico-conceptual semejante. En verdad, los sectores que dentro del equipo oficial propiciaban una conducción económica más pragmática no eran ni restauradores ni partidarios de simples reajustes en el modo de funcionamiento de la economía. Ellos también buscaban una modificación bastante profunda de la organización económica

<sup>22</sup> Véanse declaraciones del equipo oficial aparecidas en *Revista Ercilla*, núm. 2000 28 de diciembre de 1975, y discurso del general Pinochet, el 12 de octubre de 1973, publicado en Dirección de Presupuesto (1978).

precedente, de tal modo que pudieran aprovechar de la mejor forma posible las fuerzas del mercado, en un contexto de creciente autonomía del sector privado y de minimización de la acción estatal.

Aunque sólo han trascendido datos parciales sobre la discusión interna del equipo económico durante esta fase que terminó en abril de 1975 con el alejamiento del ministro de Economía, F. Léniz, el debate aparecía centrado en las alternativas más adecuadas para combatir el fenómeno inflacionario: gradualismo o ataque frontal a la inflación a través de reducciones drásticas del déficit fiscal. El debate en el interior de las esferas oficiales parece haber surgido junto con el desplazamiento del esfuerzo antinflacionario hacia la reducción del déficit fiscal y de las empresas del APS, pero adquirió mayor intensidad a fines de 1974, cuando se estaba elaborando el presupuesto fiscal para el año siguiente. Mientras la mayor parte de las autoridades económicas —respaldadas por las declaraciones del propio general Pinochet— reiteraban la decisión de seguir avanzando gradualmente en la contención de las alzas de los precios por las consecuencias que una alternativa más drástica podía tener sobre los niveles de actividad, empleo y remuneraciones,<sup>23</sup> los sectores más ortodoxos del equipo económico enfatizaban la necesidad de poner fin a la lentitud de un proceso cuyos costos podrían ser mayores que los de un ataque frontal a la inflación. Según afirmaban estos últimos, la desaceleración gradual prolongaba el período de recesión y desempleo, lo que ponía en peligro el dinamismo futuro de la economía, obligaba a retardar las transformaciones económicas y desalentaba la inversión extranjera, a la vez que acentuaba los costos políticos al deteriorar el apoyo de la opinión pública a la política económica.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Véanse: el discurso pronunciado por el general Pinochet el 11 de septiembre de 1974, al celebrar el primer año de la Junta de Gobierno, en *El Mercurio*, 12 de septiembre de 1974; la exposición del general Cano, Presidente del Banco Central en México, en septiembre de 1974, publicado en Rubén Corvalán Vera, *Carta Semanal*, vol. IX, núm. 465, 9 de octubre de 1974; la exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública, de octubre de 1974; las declaraciones del ministro de Economía Fernando Léniz, en el ampliado de COMACH en *El Mercurio*, 30 de octubre de 1974; la entrevista concedida por Raúl Sáez a la Revista *¿Qué Pasa?*, en Banco Central, *Extracto de la Información Económica Nacional*, vol. 3, núm. 28, 15 de noviembre de 1974; el mensaje del general Pinochet dirigido a la Nación con motivo del fin de año, en Banco Central, *Extracto de la Información Económica Nacional*, vol. 4, núm. 2, 15 de enero de 1975; la entrevista concedida por Fernando Léniz a Revista *Ercilla*, núm. 2 061 de 29 de enero de 1975; declaraciones del general E. Cano, presidente del Banco Central, en Banco Central, *Extracto de la Información Económica Nacional*, vol. 4, núm. 2, 15 de enero de 1975.

<sup>24</sup> Véanse, entre otros, el artículo de A. Bardón, quien sería nombrado en abril de 1975 en el cargo de vicepresidente del Banco Central, en Depto. de Economía, *Comentarios sobre la situación económica*, 2º semestre de 1974, Publicación núm. 18, y sus declaraciones en Revista *¿Qué Pasa?*, núm. 189 y núm. 195 del 5 de diciembre de 1974 y del 16 de enero de 1975, respectivamente, y en Revista *¿Qué Pasa?*, núm. 201, 27 de febrero de 1975; la exposición de P. Baraona, vicepresidente del Banco Central en la Universidad Técnica del Estado, en *El Mercurio*,

Por otro lado, dentro de la imprecisión que imperaba en ese momento sobre los objetivos de largo plazo, se observaban también discrepancias en el interior de las esferas oficiales respecto de la velocidad y secuencia con que debían ser aplicadas algunas medidas tendientes a implementar el nuevo modelo de desarrollo, especialmente en lo relacionado con la política arancelaria y con el desarrollo del mercado financiero.<sup>25</sup>

9 de noviembre de 1974; la entrevista concedida por M. E. Ovalle, Subgerente de Estudios del Banco Central, en *El Mercurio*, 14 de octubre de 1974. A su vez *El Mercurio*, a través de sus temas económicos (véanse especialmente sus ediciones del 2 y 9 de noviembre de 1974, del 18 y 25 de enero y del 5, 12 y 19 de abril de 1975) y posteriormente a través de su Semana Política y sus editoriales advertía acerca de las consecuencias que podía acarrear la mantención de la estrategia gradualista. Véase, por ejemplo, *El Mercurio*, Semana Política del 2, 16 y 23 de marzo y 20 de abril de 1975. Además, pese a que hasta el mes de marzo el ministro de Economía reafirmó la decisión de mantener la opción gradualista y que el general Pinochet reiteró públicamente su apoyo a la política en marcha (ver la exposición del general Pinochet al anunciar los cambios en la política económica que fueron detallados por el Ministro de Economía, F. Léniz, el 19 de marzo, publicados en Banco Central, *Extracto de la Información Económica Nacional*, vol. 4, núm. 7, 1º de abril de 1975), las organizaciones empresariales del sector privado fueron poco a poco sumándose a la posición de los que sostenían la necesidad de poner fin al gradualismo y pedían que se acelerara la reducción del fenómeno inflacionario. Véanse, por ejemplo, las declaraciones de R. Sahli, presidente de la SFF, en Rubén Corvalán Vera, *Carta Semanal*, vol. x, núm. 483, 14 de abril de 1975; la entrevista de R. Cumsille, presidente de la Confederación, concedida a Revista *Qué Pasa*, núm. 195, 16 de enero de 1975; las declaraciones de CONUPIA y de J. Basterrica, presidente de la Cámara Central de Comercio, en *El Mercurio*, 16 de abril de 1975; las entrevistas de Emilio Sanfuentes y Carlos Vial, concedidas a Revista *Qué Pasa*, núm. 195, 16 de enero de 1975, y en Rubén Corvalán vera, *Carta Semanal*, vol. x, núm. 247, 27 de enero de 1975, entre otras. También habían comenzado a escucharse presiones de dirigentes sindicales en favor de un ataque a fondo a la inflación. Ver opiniones de H. Flores, presidente de la Asociación Postal Telegráfica y de Guillermo Medina, de la Confederación de Trabajadores del Cobre, en *El Mercurio*, 16 de abril de 1975. También habían recrudescido las críticas de los principales opositores gobiernistas a la política económica, O. Sáez y P. Rodríguez, planteadas principales a través de sus columnas en *La Tercera*. Sobre la polémica, véase análisis de E. Filippi en Revista *Ercilla*, núm. 2073, 23 de abril de 1975.

<sup>25</sup> Respecto de las políticas de reducciones arancelarias, por ejemplo, el ministro de Hacienda, al anunciar una rebaja de aranceles en agosto de 1974, afirmó que al cabo de tres años se llegaría a un arancel máximo definitivo de 60%. En el mes de diciembre de ese año, P. Baraona, vicepresidente del Banco Central, sostuvo que las rebajas continuarían en forma semestral hasta llegar, en 1977, a la meta de un arancel uniforme de 30%. Véase Banco Central, *Extracto de la Información Económica Nacional*, vol. 4, núm. 3, 1º de febrero de 1975 y Banco Central, *Estudios Monetarios IV*. Sin embargo, cuatro meses después, el ministro Cauas, al anunciar el plan de shock, reafirmó la meta de llegar a un arancel máximo de 60%: lo mismo hizo R. Kelly, ministro director de ODEPLAN, al explicar las medidas contenidas en el plan de abril. Ver Banco Central, *Extracto de la Información Económica Nacional*, vol. 4, núm. 10, 15 de mayo de 1975. Posteriormente, en noviembre de 1975, P. Baraona anunció que la meta del proceso de desgravación arancelaria sería llegar a un arancel máximo de 35%. Banco Central, *Extracto de la Información Económica Nacional*, vol. 5, núm. 23, 1º de enero de 1976.

Sin embargo, aunque el tema central de las discusiones se daba entre los partidarios de un ataque frontal a la inflación y los partidarios de la estrategia gradualista, en el fondo lo que había era una contradicción entre dos proyectos económicos todavía implícitos que no habían alcanzado suficiente coherencia. Toda la evolución de la política económica durante esta primera fase se encontraba marcada por ese enfrentamiento, en el cual la apariencia técnica de las opciones estabilizadoras recubría un problema mucho más de fondo.

El proyecto del equipo inicial implicaba la reaparición de los capitalistas privados nacionales y extranjeros, como agentes dinámicos del proceso de desarrollo, y la ampliación de su esfera de acción y de su autonomía frente al Estado. Con ello, lo que se pretendía era una modernización de la industria, no su desplazamiento como sector líder. Para ello, este sector debía afrontar nuevas exigencias de capital, de organización y de innovación tecnológica para enfrentar la competencia externa y penetrar en los mercados internacionales. ¿Cuál era el significado y la viabilidad de ese proyecto?

Para analizar el significado del proyecto de largo plazo implícito durante la primera fase y sus diferencias respecto del proyecto económico que se impone definitivamente en fases posteriores, es útil remitirse a la literatura sociológica latinoamericana sobre los nuevos autoritarismos.<sup>26</sup> En ella se ha acuñado, para analizar los reajustes que enfrenta el desarrollo capitalista en las economías dependientes, el término de "profundización". A través de ese concepto, O'Donnell intenta relacionar el nuevo tipo de Estado que se instaure con una necesidad económica: los cambios ocurridos no obedecerían al azar o a las contingencias históricas sino que corresponderían a exigencias del desarrollo capitalista en cierto tipo de países periféricos y dependientes, dadas las nuevas condiciones del capitalismo mundial.<sup>27</sup>

La intención analítica fundamental que orienta esas investigaciones es, por supuesto, valiosa. Sin embargo, el concepto de profundización —tal como es definido por la teoría— torna incomprensible la situación de los países más pequeños como Chile o Uruguay. El rigor con que O'Donnell define el concepto restringe su amplitud, aunque eso mismo permite señalar sus limitaciones.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Véase entre otros, Graciarena (1967), O'Donnell (1972, 1976, 1978), Cardoso (1975), Graciarena y Franco (1978), Collier (1979) y Stepan (1978).

<sup>27</sup> O'Donnell (1974, 1976).

<sup>28</sup> En efecto, O'Donnell no habla de "profundización" en un sentido metafórico para referirse a cualquier modificación de las condiciones del desarrollo mediante sustitución de importaciones, sino a la culminación de ese tipo de desarrollo a través de una integración vertical del sistema productivo. Se trata de avanzar una etapa más dentro del mismo estilo o modelo de desarrollo y no una ruptura de las formas preestablecidas. Esta significación restringida y precisa limita el uso del concepto sólo a aquellos países en los que la dimensión del mercado interno y el grado de desarrollo de su base productiva industrial permiten avanzar hacia una estruc-

Sin embargo, hay una definición más amplia del concepto de “profundización” del capitalismo que la definición descarta, pero que inevitablemente el término proyecta. Ella se refiere a cualquier avance de un escalón más en la industrialización mediante sustitución de importaciones que permita a las economías periféricas y dependientes —independientemente de las características de sus economías, especialmente del tamaño de sus mercados— superar el estancamiento económico a que el agotamiento de las primeras fases de este proceso las había conducido. Por eso, una “profundización” en sentido amplio, entendida como una intensificación de la industrialización, pero adaptada a las posibilidades de un país pequeño, esto es, vía especialización y apertura al exterior, constituía una alternativa posible de desarrollo capitalista para un país como Chile.<sup>29</sup>

Esta alternativa, que de ahora en adelante llamaremos *intensificación*, suponía una reorientación del modelo de desarrollo en la dirección de una mayor apertura externa o de una sustitución de importaciones en el interior del marco más amplio de los acuerdos de integración regional, en este caso, del Pacto Andino. Un modelo de desarrollo de esas características requería de una reestructuración de la oferta industrial, concentrándola en una gama seleccionada de bienes y de una concentración de los recursos en un número limitado de industrias que pudieran aprovechar plenamente las economías de escala para lograr niveles de productividad que les permitieran competir en los mercados externos. La readecuación de la estructura productiva industrial supone, por lo tanto, una reorganización de las empresas existentes hacia formas más modernas y eficientes. Por otro lado, el esfuerzo más intenso de capitalización requerido junto a las limitaciones financieras más severas que afectan a los países de mercado reducido imponen, además, la necesidad de atraer inversiones extranjeras a la industria en magnitudes significativas, que son las que parecen encontrarse en mejores condiciones para realizar un aporte efectivo en esa dirección.<sup>30</sup>

Si se analizan las condiciones económicas que deben darse para lograr una reorientación del modelo de desarrollo en la dirección de una industrialización más volcada hacia los mercados externos o de una “intensifi-

tura industrial integrada verticalmente, que comprende la fabricación de insumos, bienes de producción y tecnologías y que, por ende, plantea determinados requisitos económicos y políticos. La noción de profundización aplicable al caso brasileño y argentino no constituía por ello una noción con sentido en una economía de mercado reducido como la chilena.

<sup>29</sup> Vergara (1977).

<sup>30</sup> Esta última condición, tanto en el caso de la profundización como en el de la reestructuración capitalista, debería ser revisada a la luz de la evolución de los mercados internacionales de capital durante la segunda mitad de la década del setenta. Esta ha permitido a sectores de la industria de los países en desarrollo el acceso a la mayor disponibilidad crediticia internacional, por lo que el aporte del capital extranjero puede realizarse más a través de vinculaciones financieras que de inversiones reales.

cación”, se puede apreciar que ellas no son sustancialmente diferentes a las implicadas por la “profundización”.<sup>31</sup> La necesidad de elevar la tasa de formación de capital y atraer flujos crecientes de capital internacional exigen en ambos casos una situación de estabilidad económica y de seguridad respecto a la permanencia de las reglas del juego económico. De ahí que los requisitos políticos de ambas alternativas, esto es, estabilidad sociopolítica garantizada y, para ello, exclusión política de los sectores populares, no tendrían por qué diferir significativamente. Lo mismo sucede en lo que se refiere a la necesidad de contar con un Estado fuerte, capaz de adquirir un efectivo control sobre el conjunto de la sociedad y con suficiente autonomía respecto de los sectores sociales cuyos intereses representa como para emprender las acciones necesarias y diseñar políticas coherentes con las nuevas prioridades del desarrollo nacional.

Según se puede desprender tanto de las declaraciones oficiales como de las políticas aplicadas durante la primera fase, el modelo de largo plazo al que, dentro de su imprecisión, apuntaba el equipo económico inicial, se orientaba en la dirección de una “intensificación” de la industrialización. No se proponía desplazar a la industria como sector prioritario dentro del proceso de desarrollo, sino tan sólo modificar la estructura de producción industrial hacia una mayor especialización productiva que elevara sus niveles de eficiencia. Se afirmaba que la industria debía jugar “un nuevo rol en la economía chilena”, y que sería “la base de nuestra política de diversificación de exportaciones...”.<sup>32</sup>

Fue en función de esas metas de eficiencia que se fijó un programa moderado de rebajas graduales de los derechos aduaneros que diera tiempo a las industrias para adaptarse o readecuar sus líneas de producción y con niveles arancelarios suficientemente altos como para resguardar la producción nacional.<sup>33</sup> Además, durante toda esa fase las rebajas arancelarias se vieron acompañadas de ajustes periódicos en el tipo de cambio. Éste, junto con compensar el impacto que tendrían las reducciones arancelarias sobre el grado de competitividad de las actividades industriales, debía incentivar el desarrollo de las ramas industriales orientadas al mercado externo y al mismo tiempo reactivar otros sectores de la economía, tradicionalmente postergados, como la agricultura y la minería, en las cuales el país posee ventajas comparativas naturales.

En otras palabras, la política económica de la primera fase apuntaba

<sup>31</sup> Sobre estas últimas, ver O'Donnell (1974, 1976).

<sup>32</sup> Véase exposición sobre el estado de la Hacienda Pública, Ministerio de Hacienda, octubre de 1973, en Dirección de Presupuesto (1978).

<sup>33</sup> Véase exposición de los ministros de Economía, F. Léniz, y de Hacienda, L. Gotuzzo, el 13 de julio de 1974, en Dirección de Presupuesto (1978), p. 65, y la exposición del ministro de Hacienda, L. Gotuzzo, al anunciar la nueva política arancelaria en *El Mercurio*, 8 de enero de 1974. Declaraciones en igual sentido hizo el entonces asesor económico de la Junta de Gobierno, S. De Castro. Véase Banco Central. *Extracto de la Información Económica Nacional*, vol. 2, núm. 15, 1º de mayo de 1974.

hacia una industrialización menos diversificada, y por tanto más eficiente, que no tuviera como contrapartida un deterioro de otros sectores de la economía como había sucedido en el pasado. y que no constituyera un freno a la diversificación de las exportaciones. La compatibilización de estos tres objetivos se buscaba a través de un manejo adecuado de las políticas arancelaria y cambiaria. Tanto es así que al anunciar la nueva política arancelaria, en enero de 1974, el ministro de Hacienda afirmó que esta nueva política permitiría superar el freno al desarrollo industrial que había ocasionado la excesiva diversificación de la producción amparada por una protección elevada en un país con un mercado reducido.<sup>34</sup>

Más aún, en la medida que las autoridades económicas reiteraban la voluntad "integracionista" del gobierno —aunque, por supuesto, con algunas reservas— y le otorgaban un rol central al Pacto Andino en el proceso de apertura de la economía al exterior, implícita o explícitamente estaban apuntando hacia una estructura industrial integrada verticalmente —requisito que D'Donnell plantea como componente esencial de los procesos de profundización— en el interior del espacio más amplio que ofrecía el mercado andino.<sup>35</sup>

De ahí que sea posible afirmar que el proyecto todavía fragmentario e incoherente del equipo económico inicial se movía en la dirección de una "profundización" en sentido amplio o de una "intensificación", como la hemos denominado. Dicha estrategia, que no tuvo la oportunidad de realizarse y tampoco de explicitarse totalmente, era de continuidad y de ruptura —simultáneamente— respecto del modelo de industrialización sustitutiva. De ruptura, porque se buscaba la apertura al exterior en el marco de una economía en la cual jugaba un rol cada vez más central el mercado. De continuidad, porque se pretendía mantener la preeminencia del sector industrial, aunque sometido a procesos de readecuación modernizadora y en combinación con una modernización de la agricultura y un mayor énfasis en las actividades mineras.

Desde un punto de vista político, la primacía de los sectores vinculados a los medios empresariales dentro del equipo económico inicial se explicaba sobre todo por la necesidad que tenía el régimen militar de movilizar al conjunto del empresariado como apoyo político y social. En parte ello era así, por cuanto se trataba de un período en el cual la relación de fuerzas era todavía interna y externamente incierta. De ahí que una política estabilizadora más gradual y una estrategia de desarrollo que tendía a conservar, vía modernización, la preeminencia del sector industrial, procuraban una mínima base material a esa vinculación. Esa rela-

<sup>34</sup> *El Mercurio*, 8 de enero de 1974.

<sup>35</sup> Otra manifestación del énfasis industrialista del proyecto inicial —que desaparecería cuando se impone el predominio de los sectores ortodoxos dentro del equipo oficial— era la participación de representantes de las organizaciones de la industria, e incluso de CONUPIA, que agrupa a los pequeños industriales y artesanos, en las comisiones encargadas del estudio y proposición de reformas en diferentes áreas de política económica.

ción de fuerzas problemática otorgaba a la postura de los miembros más pragmáticos y flexibles del equipo económico el carácter de forma históricamente posible de la profunda reorganización económica que se creía necesario provocar.

Pero también se explica por el esfuerzo de mantener vínculos con sectores antimarxistas del movimiento sindical. Aunque desde el principio el problema del costo social dificultaba la relación entre trabajadores y gobierno, la esperanza en la transitoriedad de las dificultades y la creencia de que ese costo no se acrecentaría en el futuro, permitieron al gobierno mantener, durante esta primera fase de la política económica, la adhesión de un núcleo importante de dirigentes sindicales.<sup>36</sup>

#### 4. LA SEGUNDA FASE

##### a) *Las principales medidas*

El "Plan de Recuperación Económica" constituía solamente una variación dentro de ese esquema inicial, puesto que se basaba, en líneas gruesas, en los mismos fundamentos de la política económica seguida hasta entonces. Los cambios sólo venían a intensificar y reforzar las tendencias que se habían comenzado a desarrollar en la segunda subfase de la etapa anterior.

Las principales características de esta nueva etapa son las siguientes: primero, en materia antinflacionaria, se abandona el gradualismo para iniciar una política de *reducción drástica* de la inflación; segundo, se ace-

<sup>36</sup> En efecto, durante los primeros meses del gobierno militar se desarrolló una ideología participacionista que tenía una clara motivación integrativa. El ministro Léniz, en todas sus declaraciones y discursos, otorgaba una importancia central a la elaboración de un Estatuto Social de la Empresa en el cual se definirían las instituciones de la participación laboral. Ese discurso participacionista fue considerado durante mucho tiempo como el indicador de "otra política" dentro del gobierno, como expresión de tendencias, si no "populistas", por lo menos más sensibles al problema del costo social. Las preocupaciones participacionistas eran encabezadas por el entonces ministro del Interior, general O. Bonilla, quien llegó a afirmar que para que ésta no fuera una burla, debía hablarse de una participación de los trabajadores en las utilidades de un 50 por ciento (*La Patria*, 12 de octubre de 1973). Sin embargo, ya a mediados de 1974 —y coincidiendo con la remoción del general Bonilla del cargo de ministro del Interior y su nombramiento en Defensa— la preocupación por la participación empezó a desaparecer del discurso oficialista. Finalmente el Estatuto fue aprobado en enero de 1974 y promulgado en mayo de 1975, sin que llegara a tener ninguna trascendencia, porque requería para entrar a funcionar la aprobación del nuevo Código del Trabajo. El 11 de mayo de 1977 *El Mercurio* anuncia que pronto empezarían a funcionar los Comités de Empresa, lo que realmente no sucedió.

leran e intensifican las reformas estructurales tendientes a rearticular el funcionamiento de la economía.

En realidad, pese a las apariencias de novedad o de "giro decisivo" que por motivos políticos se le adjudicó al plan de shock, éste sólo significó una intensificación en el uso del mismo instrumental ortodoxo. Como vimos, el énfasis de la política antinflacionaria en la reducción del desequilibrio financiero del sector fiscal se había empezado a poner en práctica ya desde el segundo semestre de 1974.<sup>37</sup>

En ese terreno, el programa anunciado en abril de 1975 incluía algunas medidas destinadas a incrementar los ingresos fiscales. Éstas eran la eliminación de algunas exenciones al IVA, el aumento de ciertos impuestos y el reajuste de precios de algunos bienes y servicios de utilidad pública. Pero el énfasis del esfuerzo estabilizador se puso en la reducción del gasto fiscal. Para ello se decidieron recortes adicionales del presupuesto, en moneda nacional y extranjera, de 15 y 25 por ciento, respectivamente. Por otro lado, a diferencia de lo ocurrido durante la fase anterior, en que la reducción afectó el presupuesto corriente, esta vez el peso de las nuevas restricciones recayó sobre los gastos de capital, lo que significó la revisión de los programas de inversión pública en viviendas, obras públicas, infraestructura social y además la suspensión de parte de los aportes a las empresas estatales para sus propios programas de inversión.<sup>38</sup>

El plan de abril contemplaba, además, algunos controles al mercado de capitales. Esas regulaciones estaban destinadas a reducir la expansión de los medios de pago que se realizaba al margen del sistema monetario y a reducir la velocidad de circulación de dinero. Para conseguir este objetivo se establecieron exigencias de encaje a las financieras y se amplió el plazo mínimo de reajustabilidad de los fondos.<sup>39</sup> Por último, el programa incluía también medidas tendientes a provocar una contracción adicional de las remuneraciones.

Junto con la materialización del nuevo programa, se desarrollaron acciones complementarias destinadas a fomentar las exportaciones (mayores devaluaciones del tipo de cambio, devolución del IVA a los exportadores, creación de una institución pública de fomento, PROCHILE, entre otras) para enfrentar así la crisis de balanza de pagos que se anunciaba

<sup>37</sup> El 13 de junio de 1974, los ministros de Economía y Hacienda habían anunciado la decisión de reducir el presupuesto vigente para 1974, como mínimo en un 15%. Posteriormente, el presupuesto elaborado para 1975 contemplaba una reducción del gasto público no inferior al 30% en términos reales. Los efectos recesivos también se habían comenzado a manifestar con varios meses de anterioridad a la nueva política, profundizándose a partir del primer trimestre de 1975.

<sup>38</sup> Para un análisis del impacto recesivo de la política antinflacionaria, especialmente a partir de la aplicación del shock restrictivo de abril de 1975, ver Foxley (1979).

<sup>39</sup> Hasta esa fecha, el plazo mínimo de permanencia de los fondos para tener derecho a percibir interés era de 4 días. En abril este plazo se elevó a 15 días y posteriormente, en junio, a 30 días. Con esas medidas se ponía fin, en parte al menos, a las discriminaciones que en esos aspectos habían operado en contra de la banca comercial y el SINAP.

como producto del impacto de la recesión mundial sobre la economía chilena.

En el terreno de los cambios estructurales, se aceleraron e intensificaron las medidas orientadas a ampliar la esfera de acción del sector privado y a consolidar una economía abierta. Por una parte, se dio un vigoroso impulso al traspaso al sector privado de empresas estatales, pese a la subvaluación de los activos que originaba el proceso de recesión interna. La CORFO puso en venta la mayor parte de las acciones bancarias compradas por el Estado durante el gobierno de la UP<sup>40</sup> y una gran cantidad de empresas industriales y comerciales. La medida fue justificada como mecanismo de reducción de las presiones inflacionarias (emisión originada por el déficit de las empresas públicas), pero, en realidad, ella tenía un sentido de largo plazo. Las necesidades coyunturales de manejo de la emisión servían de pretexto para modificar radicalmente el papel del Estado, restringiendo sus funciones de agente económico directo.

Junto con la política de redistribución patrimonial se definió una política financiera que cumplía el papel de transferir al sector privado una responsabilidad creciente en la captación de ahorros y en la asignación del crédito. Una vez avanzada la privatización de la banca comercial, se fueron liberando las restricciones que hasta entonces habían pesado sobre los bancos y el SINAP para su operación en el mercado del crédito de corto plazo. Con ese propósito, se dejó libre la tasa de interés que esas instituciones podían cobrar por sus préstamos a plazos menores de un año. Esta medida permitió equiparar, en ese aspecto al menos, la situación competitiva de los bancos con las sociedades financieras privadas.<sup>41</sup>

Sin embargo, el avance que significó la igualación de la posición competitiva de las distintas instituciones financieras para el desarrollo del mercado de capitales se desvirtuó parcialmente con el establecimiento de nuevos controles sobre el SINAP al congelarse, en junio de 1975, los VHR, su principal instrumento financiero. El cambio en las disposiciones que regulaban los fondos invertidos en VHR originó una transferencia masiva de fondos desde las Asociaciones hacia los bancos —ya entonces en su mayoría en manos del sector privado— y hacia las financieras privadas, provocando de ese modo un nuevo traspaso de recursos financieros desde el sector público a manos privadas.

La secuencia con que se fueron aprobando liberalizaciones o controles a los diferentes intermediarios financieros revelaba la intención de convertir al mercado de capitales en un mecanismo de transferencia de

<sup>40</sup> Durante esta fase se vendió el 86,4% de las acciones de las empresas bancarias en poder de CORFO. Véase CORFO (1979).

<sup>41</sup> En realidad estas medidas fueron anunciadas el 19 de marzo de 1975, es decir, un poco más de dos semanas antes que se anunciara el plan de shock, pero entraron en vigencia aproximadamente en forma simultánea con la puesta en práctica de la nueva política.

excedentes hacia los nuevos agentes económicos dinámicos. Al principio eran las financieras las que operaban como centro de acumulación de los grandes grupos económicos y eran, por lo tanto, las que tenían menores controles. Sólo cuando la banca comercial se privatiza y cuando en ese sector están consolidadas las posiciones de los grupos económicos, es cuando se le integra a la competencia con los demás intermediarios financieros, pero imponiendo nuevos controles sobre el SINAP.

A partir de mayo de 1976 se puso en práctica una reforma global de los mecanismos de control público sobre la banca comercial, a esa altura casi enteramente privatizada. Se derogó el sistema de control del crédito a través de sus márgenes de expansión y se reinstauró el sistema de expansión del crédito según tasas de encaje. Éste, al eliminar las exigencias de reserva técnica a los bancos, permitió un crecimiento significativo de las colocaciones de la banca comercial. Esto determinó un nuevo paso en la igualación de las condiciones de funcionamiento entre la banca comercial y las sociedades financieras privadas.<sup>42</sup>

En el terreno del comercio exterior se aceleró el proceso de apertura externa. Para ello se continuó adelante con las rebajas arancelarias según había sido anunciado en enero de 1974, e incluso se anticiparon algunas reducciones programadas para más adelante, lo que hizo que al final de la fase el arancel máximo quedara fijado en un 60 por ciento —meta programada inicialmente para fines de 1976— y el arancel medio en 33 por ciento. Asimismo se modificó la meta máxima del programa de reducciones arancelarias, la que se redujo de 60 por ciento a 35 por ciento. Este nuevo arancel-meta comenzaría a regir a partir de agosto de 1977.<sup>43</sup>

#### b) *El sentido de la fase*

Como queda claro en el análisis de las principales medidas, la implementación del plan de abril se vio acompañada de un vigoroso impulso a las transformaciones económicas requeridas por el modelo de largo plazo. Pero a diferencia de la fase inicial en que no había nitidez ni coherencia en la implementación de la estrategia de desarrollo, el predominio que a partir de abril de 1975 adquieren los sectores más ortodoxos de la tecnocracia estatal les permitió aplicar sin contrapeso un proyecto librecambista puro. La apertura de la economía al comercio exterior, drástica y rápida, era vista como el mecanismo que permitiría

<sup>42</sup> Otra medida importante en esta área fue la liberación de las condiciones de operación de títulos de largo plazo, en especial en el sector privado, medida que pese a las fuertes presiones ejercidas por las organizaciones empresariales, también parece haber sido dilatada hasta que la venta de activos estatales se encontrara en marcha.

<sup>43</sup> Esta meta se volvió a modificar posteriormente.

mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos, reorientándolos hacia los sectores donde el país posee ventajas comparativas naturales. Desde el punto de vista económico, el conjunto de medidas de la fase tiene ese sentido de largo plazo: reorientar recursos hacia los nuevos agentes dinámicos y estimular su inversión en los nuevos sectores líderes.<sup>44</sup>

Es tal vez por ello que en esta fase se puede observar una cierta subordinación de los objetivos antinflacionarios respecto de las metas de largo plazo. En términos generales, puede decirse que esta supeditación se manifiesta en dos aspectos principales, muy conectados entre sí: primero, cuando el programa antinflacionario exigía que se aplicaran medidas que pudieran orientar el excedente en la dirección opuesta a la requerida por la estrategia de largo plazo y, segundo, cuando se planteaba la posibilidad de medidas que pudieran afectar la imagen de solvencia externa del país.

Tres son los ejemplos más significativos. Uno es la prioridad concedida al incremento de las reservas internacionales, pese a las presiones que ello estaba generando sobre la emisión.<sup>45</sup>

El segundo ejemplo de esta subordinación de la política antinflacionaria a la estrategia de largo plazo es la aceleración de la privatización en un marco recesivo. La venta de activos estatales se realizó a precios muy bajos y con cuotas mínimas al contado; además provocó la canalización de recursos hacia la compra de empresas ya existentes, lo que contribuía a agravar la ya aguda situación recesiva.<sup>46</sup>

Estos hechos demuestran que no era la lógica de corto plazo la que explicaba la opción privatizadora ni la enorme aceleración del ritmo que se le dio al proceso durante este período. En efecto, un traspaso gradual y programado de las empresas hubiera permitido venderlas en mejores condiciones de mercado y el desarrollo de políticas adecuadas hubiera hecho posible que muchas de éstas generaran utilidades que podrían haber contribuido a aliviar el presupuesto fiscal.<sup>47</sup>

<sup>44</sup> Junto a la apertura del comercio exterior, se aplicaron una serie de medidas de fomento destinados a reorientar los recursos hacia los nuevos sectores prioritarios, como fue la creación de líneas especiales de crédito para la agricultura y para la reforestación, la exención arancelaria para los insumos internados con el objeto de producir bienes exportables, la creación de un sistema de pagos diferidos para importar bienes de capital para el desarrollo de actividades de exportación.

<sup>45</sup> Incluso se decidió no renegociar la deuda externa del año 1976 para, de este modo, mejorar la imagen ante los acreedores externos respecto de la capacidad de endeudamiento del país y estimular a los potenciales inversionistas extranjeros.

<sup>46</sup> Véase Foxley (1979).

<sup>47</sup> Una prueba de esto es que pese a la transferencia masiva de activos estatales en poder de CORFO, los ingresos generados por este concepto representaron apenas el 7,3% de los ingresos totales de CORFO durante 1975. Véase CORFO (1979). Tampoco la venta de activos puede haber significado un alivio al presupuesto fiscal en la medida que las empresas que exhibían los déficit más elevados (CAP, ENAP, ENDESA, IANSA, entre otras) habían sido declaradas estratégicas y por lo tanto no serían vendidas a particulares. En cambio, como lo había reconocido el anterior

Un tercer ejemplo de la prioridad concedida a los objetivos de largo plazo fue el cambio en el sistema de giro de los VHR. Éste tuvo fuertes repercusiones sobre la expansión de los medios de pago al ocasionar un retiro masivo de fondos de las Asociaciones (AAP). Dada la garantía estatal de los fondos invertidos en el SINAP, el Estado se vio obligado a responder con grandes emisiones.<sup>48</sup> Sin embargo, la medida cumplió la función de transferir recursos públicos a los grupos económicos que operaban en el sistema financiero.

En nuestra interpretación de la evolución de la política económica, la opción adoptada en abril de 1975 marca un hito. A partir de la implementación del plan de shock se puso fin a un largo período de incertidumbre respecto del curso definitivo de la política económica. Las medidas anunciadas en abril pusieron de manifiesto el triunfo de los monetaristas ortodoxos, quienes conquistaron definitivamente importantes posiciones de poder dentro del aparato de conducción económica. Esto significó la remoción de los altos funcionarios que habrían propiciado una conducción económica más pragmática y "realista", así como también la de una serie de técnicos que no compartían la adhesión irrestricta a la ortodoxia monetarista.

A partir del momento en que los "gradualistas" del equipo económico inicial quedan definitivamente desplazados, los rasgos definitorios de la estrategia de desarrollo quedaron establecidos en lo medular. De ahí en adelante las acciones emprendidas en el campo económico se caracterizarán no sólo por la drasticidad con que es aplicado el programa anti-inflacionario, sino también por la presencia de un modelo más coherente que orienta las políticas de largo plazo. Como ya dijimos, éste se va perfilando con creciente claridad como un esquema de apertura indiscriminada al comercio internacional. La agricultura, las actividades forestales, la minería y aquellas actividades industriales intensivas en el uso de esos recursos naturales —y por ende capaces de desarrollar un potencial exportador— aparecen como los sectores que en adelante deberían conducir el proceso de acumulación.

De ahí que estas modificaciones en el equipo oficial hayan sido correlativas con un proceso de estrechamiento creciente del campo de los beneficiarios de la política económica. A partir de ese momento, los pequeños y medianos empresarios que surgieron y se desarrollaron al amparo de las políticas proteccionistas, se vieron paulatinamente desplazados y marginados por una política que hacía recaer sobre ellos gran parte del peso de la reestructuración capitalista y del esfuerzo estabilizador. La

vicepresidente de CORFO, general J. Palacios, muchas de las empresas licitadas estaban generando utilidades (*El Mercurio*, 22 de septiembre de 1974). Véase también Departamento de Economía, *Comentarios sobre la situación económica*, primer semestre de 1975, publicación núm. 23.

<sup>48</sup> Véase Departamento de Economía, *Comentarios sobre la situación económica*, 2º semestre de 1976, publicación núm. 42.

nueva política favorecía abiertamente a las fracciones más significativas de la burguesía que operaban en la órbita financiera y que mantenían vinculaciones con el capital financiero internacional o que estaban vinculadas a las actividades mercantiles y de exportación; vale decir, a los agentes sociales que en adelante debían sustituir al Estado en la tarea de enfrentar los desafíos del desarrollo. Más aún, en una situación recesiva, como la producida por las políticas de shock, estos sectores —que presentan diversas modalidades de fusión y relación entre sí— maximizaron su capacidad de crecimiento y operación por la permanente redistribución del excedente que se producía en favor del sector financiero y por la posibilidad que el momento les ofrecía para la adquisición de activos estatales a precios de liquidación.<sup>49</sup>

La nueva estrategia puesta en marcha desde abril de 1975 ya no puede ser caracterizada a través de la noción de “profundización”, ni en el sentido de O'Donnell ni en el sentido más amplio de “intensificación” de la industrialización precedente. Creemos que el concepto que mejor da cuenta de la nueva situación que se constituye es el de *reestructuración capitalista*.

Esa noción denota mejor que la de profundización-intensificación las características del proyecto en aplicación: expresa el carácter de ruptura que éste tiene. Durante la gestión de Léniz, el proyecto era más incoherente y había una situación global más incierta que no dejaba espacio libre ni para que se formulara ni para que se aplicara sistemáticamente una estrategia de largo plazo. Pero la que se puede desprender de las actuaciones y discursos de esa época era diferente de la que después aplicaron los ministros Cauas y De Castro. Ambos sectores definían estrategias diferentes para una economía de mercado en un país pequeño que necesita abrirse al exterior. Por supuesto que hay una matriz semejante, una misma idea sobre el funcionamiento óptimo de una economía como la chilena —papel del mercado en relación al Estado, rol central de la “iniciativa privada”, etcétera, ideas que se proyectan como normas generales de funcionamiento de cualquier economía.

Pero hay otro aspecto de la evolución que es el que estamos mostrando: el proceso de radicalización de la política económica, entendido como el tránsito de una estrategia de profundización-intensificación a una estrategia de reestructuración capitalista. Esta última se diferencia de la primera no sólo por la drasticidad y celeridad con que se adoptan las medidas necesarias para implementar el modelo de largo plazo o por el grado en que se intenta ampliar la esfera de acción del mercado, sino fundamentalmente porque las modificaciones en la política económica implicaban un cambio de los sectores líderes del proceso de acumulación. La industria es desplazada como sector líder por las actividades primario-exportadoras y las industrias procesadoras de recursos naturales, las que en adelante deberían conducir el proceso de expansión económica.

<sup>49</sup> Sobre los precios de venta y las condiciones de pago de los activos estatales, véase CORFO (1979).

En relación a los patrones vigentes hasta 1970, tres son las características que definen el concepto de reestructuración capitalista. Primero: tránsito desde una industrialización sustitutiva hacia un desarrollo hacia afuera de nuevo tipo con diversificación de las exportaciones de materias primas o de productos industriales con escaso valor agregado. A su vez, ello implica una modificación de la organización económica hacia la privatización de casi todas las actividades, incluso sectores tradicionalmente considerados estratégicos (puertos, exploración petrolera).<sup>50</sup>

Segundo: modificaciones concomitantes de las pautas de desarrollo social. La dirección del cambio es desde una relativa democratización en el acceso a las oportunidades de salud, educación y vivienda, hacia un desarrollo social con altos niveles de concentración de oportunidades. El mecanismo de este proceso de concentración es la eliminación progresiva de las funciones del Estado en la regulación de las desigualdades generadas por el mercado.

Tercero: penetración extensiva del capitalismo en zonas económicas donde había estado ausente o de las que había sido marginado parcial o totalmente (el agro, por ejemplo) y la creciente mercantilización de otras áreas, como la salud, la educación, la construcción de viviendas populares o el desarrollo urbano.

¿Por qué la política económica toma ese curso tan radical? ¿Por qué no se imponen los sectores que hasta abril de 1975 habían ocupado las posiciones claves en el aparato de conducción económica y que habían propiciado una conducción económica más pragmática y "gradualista"? No constituye una respuesta decir que ellos no ofrecían soluciones viables a la crisis económica planteada o que su política no respondía a los intereses de las clases predominantes. Esta afirmación tendría validez si ellos hubiesen sido partidarios de una "restauración" o de simples reajustes en el desarrollo capitalista anterior, o si hubieran criticado el llamado "costo social". Pero fue el equipo inicial el que empujó la liberalización de los mercados, el que inició una progresiva rebaja de los aranceles aduaneros y el que tomó las decisiones respecto a la contracción inicial de los salarios

<sup>50</sup> Se sostiene que para que el Estado sea realmente subsidiario en la economía, es necesario que reduzca su participación en la economía no sólo a través de la privatización de las actividades y la reducción del gasto, sino también a través de la reducción de impuestos. Véase charla dada por el ministro de Hacienda Sergio de Castro en la Fundación de la Facultad de Economía de la Universidad Católica el 4 de mayo de 1978, publicada en Dirección de Presupuesto (1978). Incluso fue sugerido por parte del ministro de Economía, P. Baraona, que una serie de modificaciones destinadas a garantizar el rol subsidiario del Estado fueran contempladas en la Nueva Constitución, incluyendo la fijación de un límite máximo a los impuestos personales. Véase su exposición en el Hotel Sheraton el 24 de mayo de 1978, publicada en Dirección de Presupuesto (1978). De hecho, algunas de estas disposiciones fueron incorporadas posteriormente en el proyecto de Nueva Constitución.

y a la reducción del gasto público.<sup>51</sup> Es importante por lo tanto explorar las razones que condujeron a la aplicación de una política tan excluyente, alejada de toda consideración pragmática y que exigía al país tener que soportar un costo social mucho mayor del estrictamente necesario.

En la sección siguiente estudiaremos los condicionantes económicos y políticos que afectaron las decisiones del mes de abril.

c) *Los condicionantes de la opción de abril de 1975.*

Partiremos analizando la situación constituida, es decir, aquella que era el resultado de la evolución económica de la fase anterior. La enorme distancia entre las predicciones oficiales y el comportamiento de los precios durante 1975 había desencadenado, durante los primeros meses de ese año, un clima de alarma. En una economía que empezaba a mostrar claros síntomas recesivos, las tasas de inflación no sólo se mantenían en cifras todavía superiores al 15 por ciento mensual sino que, en los meses que antecedieron la política de shock, incluso habían experimentado un repunte. Había empezado a desarrollarse una crisis de credibilidad que, en dos sentidos, se convertía en un serio obstáculo para la política económica. En primer lugar, porque acentuaba las expectativas inflacionarias y, además, porque afectaba la implementación de la política de largo plazo, puesto que de las decisiones empresariales en materia de inversión depende el éxito de cualquier política basada en la iniciativa privada.

En lo inmediato el clima de escepticismo y desconfianza podía influir sobre algunos sectores de las fuerzas armadas. Es necesario tener en cuenta que al principio la excesiva liberalización de la economía había chocado con las ideologías previas de los militares y con las relaciones que en ese universo ideológico se establecían entre defensa nacional y desarrollo económico.<sup>52</sup>

Es evidente que la aparición de índices alarmantes expandía las oportunidades de reclutamiento de militares sensibles al problema del "costo social" o que tenían concepciones más "desarrollistas". Esas posiciones,

<sup>51</sup> Es cierto que a largo plazo el modelo podía enfrentar problemas de viabilidad política en la medida en que su consolidación suponía, de una u otra forma, la integración de la economía nacional en el mercado andino. No hay que olvidar que la situación política de los países del Pacto Andino, el hecho de que éstos tuvieran concepciones proteccionistas y restrictivas respecto al capital extranjero y el hecho de que allí siguieran privando las posturas "desarrollistas", era un obstáculo político que le restaba viabilidad al esquema del equipo inicial. En efecto, los grandes empresarios chilenos se habían mostrado siempre renuentes a la participación de Chile en el Acuerdo de Cartagena, especialmente por las restricciones que éste podía crear al ingreso de capitales extranjeros y por el inevitable mayor control estatal que involucraba. Véase Cusack (1970) y Tomic (1977).

<sup>52</sup> Véase Varas (1978), Arriagada y Garretón (1978).

en cambio, perdían fuerza en la medida que las soluciones de política económica estuvieran revestidas del prestigio de la eficacia, tuvieran la apariencia de lo necesario, del costo inevitable a pagar durante un cierto tiempo para conseguir éxitos que se visualizaban como indiscutibles. Pero cuando en los medios empresariales se expandían el escepticismo y la crítica, a la que se venía a sumar la oposición abierta de los más importantes líderes sindicales, ellos tenían posibilidades de rebrotar.

Los debates y críticas eran desencadenados por los resultados que se publicaban mes a mes respecto a la inflación. Pero no era ése el único problema económico ni era el principal ingrediente de la coyuntura, la cual —en la medida que el debate se amplificaba— era visualizada como momento crítico. El ingrediente principal estaba dado por el déficit de balanza de pagos que se venía encima como producto de la caída del precio del cobre provocada por la crisis internacional. En febrero de 1975 el gobierno calculaba que el déficit proyectado en cuenta corriente para el año, más las amortizaciones de la deuda externa, alcanzaría a 1,200 millones de dólares.<sup>53</sup>

En medio de una recesión mundial, los esfuerzos realizados por el gobierno para paliar ese déficit recurriendo al endeudamiento externo se habían demostrado estériles. A su vez, las posibilidades de renegociación de la deuda externa se topaban contra obstáculos políticos, y los intentos de movilizar inversión extranjera en montos considerables habían resultado fallidos.

Es necesario recordar que en ese entonces los países desarrollados estaban sufriendo los primeros embates del alza del precio del petróleo, lo que originaba una enorme transferencia de recursos hacia los países petroleros. Además los países con un alto nivel de endeudamiento y posibilidades inciertas de mejorar su situación de balanza de pagos enfrentaban todavía grandes dificultades de acceso al mercado del eurodólar, cuya expansión había incrementado la disponibilidad crediticia internacional.<sup>54</sup> Por último, las grandes agencias financieras internacionales debían destinar sus recursos a atender las necesidades de todos los países en desarrollo carentes de recursos petroleros.

Una situación constituida por una crisis de credibilidad respecto a las cualidades del modelo estabilizador adoptado, por una aceleración inflacionaria acompañada de una situación insostenible de comercio exterior en el marco de una recesión mundial y por una impaciencia creciente de los medios de apoyo al régimen por que se dieran soluciones a sus problemas, restringió fuertemente el campo de las alternativas viables.

<sup>53</sup> Así lo señaló el ministro de Hacienda, J. Cauas, a la vuelta de su viaje a Washington para asistir a la reunión del CEPICIES a fines de febrero y reconoció por primera vez que la magnitud del déficit hacía imposible financiarlo con créditos externos. Banco Central, *Extracto de la Información Económica Nacional*, vol. 4, véase núm. 1, 1º de enero de 1975.

<sup>54</sup> Véase Griffith-Jones (1978).

El marco general de restricciones estaba formado por dos parámetros: la necesidad de “salir del inmovilismo”, para afrontar los urgentes problemas económicos que no habían tenido solución con la estrategia gradualista y poner fin así a la impaciencia creciente de los medios de apoyo al régimen y, al mismo tiempo, la necesidad de mantenerse dentro del esquema económico adoptado. Lo otro hubiera requerido una rearticulación de alianzas mediante una apertura hacia los sectores medios o hacia los sectores obreros, que no tenía viabilidad política sin un cambio de gobierno. Así, la reducción de la inflación, que no había respondido en la medida de lo esperado a la liberalización de los mercados ni a las reducciones “graduales” del gasto fiscal, y la superación de la crisis de balanza de pagos, debían ser abordadas sin salirse de ese marco de restricciones. El problema planteado era entonces cómo reducir las importaciones sin deteriorar las metas antinflacionarias y sin salirse del esquema económico en aplicación.

¿Por qué en una situación como la descrita se impone una receta dogmática de reducción drástica del nivel de actividad económica que acentuaba el costo económico y social ya soportado?

Aunque desde un punto de vista técnico existían otras opciones menos costosas para enfrentar la crisis, la receta propuesta por los sectores más radicalizados del equipo económico fue la única capaz de presentarse en esa coyuntura específica como una solución global que permitía enfrentar simultáneamente el conjunto de problemas principales del momento (alta inflación, crisis de balanza de pagos y crisis de credibilidad) sin modificar el sentido de la política económica. Por eso ella fue vista como la única solución viable dentro del marco de restricciones económicas y políticas del momento.

En efecto, desde el punto de vista de la coherencia ideológica con los esquemas económicos en aplicación, lo más racional hubiera sido dejar que la libre operación de las fuerzas del mercado se encargara de corregir los desequilibrios de la balanza de pagos. Pero eso habría significado liberar el mercado cambiario en un momento en que la escasez de divisas hubiera provocado una violenta elevación del tipo de cambio. Esa solución habría generado presiones adicionales de costos y un reforzamiento de las expectativas inflacionarias. La libertad cambiaria no se compatibilizaba, por lo tanto, con la resolución del problema inflacionario.

A su vez, cualquier política de control de las importaciones hubiera modificado demasiado la dirección “liberalizante”, generando incompatibilidades ideológicas con el esquema que se estaba tratando de impulsar. Reducir las importaciones a través de la fijación de prohibiciones y cuotas, del restablecimiento del sistema de depósitos previos, fueran éstos selectivos o masivos, o echando pie atrás en las modificaciones arancelarias hubiera despertado desconfianzas respecto a la estabilidad de la política en marcha, profundizando por tanto la crisis de credibilidad por la que se atravesaba.

En esas condiciones, la solución de los monetaristas ortodoxos, que consistía en una fuerte contracción del nivel interno de actividad a través de nuevas reducciones del gasto público y de una contracción adicional de las remuneraciones, aparecía como un imperativo técnico. Era la única que permitía reducir la brecha de comercio exterior al producir una fuerte contracción de las importaciones, sin deteriorar los objetivos estabilizadores.<sup>55</sup>

Pero al imponerse la estrategia restrictiva no sólo se estaba haciendo una opción estabilizadora de corto plazo. También se estaba optando por una estrategia de desarrollo; esto es, por la apertura irrestricta de la economía en el exterior que propiciaban los monetaristas ortodoxos.

En realidad, el predominio de estos últimos significaba la imposición de una visión de la economía y de la sociedad. Esas concepciones subyacían detrás de las opciones de política económica. Se trataba de una concepción ultraliberal, que recuerda en su extremismo y drasticidad las viejas fórmulas de Thomas Paine, respecto a la inutilidad del Estado en otras funciones que no fueran las de "guardián".

#### d) *Significación política de la opción de abril de 1975*

Nuestra hipótesis es que el anuncio del plan de shock constituyó el momento decisivo en la evolución de la política económica. Como ya lo dijimos, las medidas anunciadas no significaron un cambio total de la estrategia ortodoxa que ya estaba en aplicación. Se trataba de una intensificación de tendencias que ya estaban en curso y la imposición nítida de una estrategia de desarrollo hacia afuera de nuevo tipo, terreno en el cual el equipo inicial era, por lo menos, impreciso y ambiguo.

Contrariamente a lo que sugiere un análisis de las apariencias, el anuncio del llamado "plan de recuperación económica" tuvo una importancia sobre todo política. Como vimos, las acciones definitorias de dicha política en el terreno económico se encontraban ya en aplicación desde mucho antes. El discurso del ministro de Hacienda, en el cual se anunciaba el plan, fue sobre todo una ceremonia de ratificación, el anuncio público de un triunfo político. Además, la espectacularidad con que se intentó rodear el anuncio formaba parte de un juego escénico, especialmente realizado para provocar efectos sobre las expectativas, cálculos y comportamientos de los principales agentes económicos.

<sup>55</sup> Con esto no pretendemos negar que la contracción de la demanda agregada, provocada por la política de shock, fue mucho mayor de la estrictamente necesaria para enfrentar la crisis externa, por lo que el costo del ajuste en términos de la caída del producto fue también muy superior al estrictamente necesario. Por otro lado, los préstamos externos obtenidos también fueron mayores de los que el Gobierno creía inicialmente poder conseguir.

Hasta el plan de shock, el general Pinochet no había aparecido directamente involucrado en la política económica. Incluso algunos importantes opositores al programa económico lo percibían como la autoridad que, en el momento debido, definiría el balance de fuerzas. Esta percepción se basaba en que durante mucho tiempo la conducción económica apareció entregada a un "grupo de civiles" bajo la supervisión del almirante Merino. De hecho, esa división formal de tareas desapareció cuando el general Pinochet fue nombrado, en julio de 1974, Jefe de Estado y más tarde, presidente de la República. Pero aun entonces mantuvo una actitud de prescindencia. La política económica se seguía definiendo como una función bajo responsabilidad civil, lo que significaba resguardar la posibilidad de que los militares, aduciendo necesidades nacionales, decidieran girar de rumbo. Esa actitud del general Pinochet quizá expresara una situación interna de incertidumbre y debates, frente a los cuales prefería guardar distancia.

Además, ese comportamiento reticente tenía otras justificaciones. Una de las principales era la significación que en Chile siempre se le ha atribuido a los éxitos o fracasos de la política económica. En este caso, por tratarse de una política que había deteriorado las condiciones de vida de los asalariados y que estaba produciendo enormes reajustes y transformaciones en la propia burguesía, su carácter crucial era todavía mayor.

Sin embargo, esa actitud de distancia, que le permitía al general Pinochet un cierto margen de maniobra para corregir el rumbo de la política económica, sin que ello erosionara su propia legitimidad, no podía ser conservada después del plan de shock. La naturaleza de ese plan requirió su respaldo, le exigió tomar directamente partido, lo obligó a decidir entre dos posiciones que, sin ser antagónicas, llevaban por caminos diferentes.

Es por eso que a partir del plan de shock el éxito del proyecto político del general Pinochet se encuentra asociado al desarrollo de la reestructuración capitalista que empujan los monetaristas ortodoxos. Este hecho, de gran significación política, tuvo una influencia muy importante en la evolución posterior de la política económica porque de ahí en adelante un fracaso de ella representaría un fracaso global.

En ese sentido las medidas tomadas en abril de 1975 implicaron un considerable estrechamiento del campo de alternativas posibles: la introducción de cambios decisivos en la política económica hubiera significado el reconocimiento de un fracaso. Efectivamente, como veremos luego, de ahí en adelante no se registran cambios que representen giros significativos en la conducción económica. Las acciones emprendidas desde entonces sólo ponen en práctica o profundizan decisiones ya tomadas, cambios marginales o leves modificaciones de orientación tendientes a perfeccionar mecanismos y a afrontar obstáculos nuevos.

## 5. LA TERCERA FASE

a) *Las medidas*

Esta etapa empieza con la revaluación del peso anunciada a fines de junio de 1976. ¿Cuál fue la situación originante? Comprobar que después del enorme esfuerzo del período de shock, esfuerzo del que se esperaba el saneamiento definitivo de los desequilibrios económicos, los resultados obtenidos se mostraban muy por debajo de las expectativas que se habían cifrado en él. Durante el primer semestre del año 1976, la inflación había llegado al 60 por ciento, subiendo en el mes de junio a una tasa de 12,3 por ciento; las tasas de interés seguían extremadamente elevadas, lo que demostraba el nivel alto en que se mantenían las expectativas inflacionarias.

Esa situación generó un cuadro semejante al de los meses anteriores a la aplicación del plan de shock. Con una diferencia: entonces había condiciones para que los empresarios apoyaran una política recesiva como la única solución posible. Pero después de un año en que ese programa había sido aplicado drásticamente, durante el cual el producto había caído en cerca de un 15 por ciento, la actitud de los empresarios ya era distinta. Tenían reivindicaciones precisas y particulares: la reducción del costo del crédito y, sobre todo, la reactivación. El sector empresarial no se sentía en condiciones de seguir esperando.

Al igual que en el momento de los anuncios de abril de 1975, también se habló entonces de un giro decisivo de la política económica. Se trató de crear la imagen pública de que había comenzado la reactivación. La publicidad estuvo orientada a presentar las nuevas medidas como respuesta a las inquietudes empresariales, que habían adquirido una gran intensidad durante el primer semestre de 1976.<sup>56</sup>

<sup>56</sup> Durante el primer semestre de 1976 se había producido una nueva coyuntura crítica para la política económica, no sólo por el desaliento y escepticismo creciente que se expandía en los medios empresariales, respecto de los méritos de la receta antiinflacionaria aplicada, sino también por una serie de acontecimientos adicionales, como fue la congelación de los VHR y posteriormente la decisión de dejar sin efecto la posibilidad de canjearlos por BHR; la elevación de algunos impuestos y el acortamiento del plazo para el pago del IVA; las irregularidades y la ausencia de normas claras en la adjudicación de las empresas en poder de CORFO y otros episodios no menos desconcertantes que planteaban serias dudas acerca de la claridad y permanencia de las reglas del juego económico.

Este hecho fue reconocido por importantes personeros del sector privado como Emilio Sanfuentes, en Revista *Gestión*, vol. 1, núm. 3, enero de 1976, y en Revista *Qué Pasa*, núm. 245, 31 de diciembre de 1975, y por Manuel Valdés, presidente de la Confederación Nacional de la Producción y el Comercio, en una mesa redonda organizada por el CEDE sobre "Perspectivas de la Economía para 1976", el 10 de octubre de 1976; véase CEDE, versión taquigráfica.

Pero en realidad no se trataba de una política cuyo núcleo central fuera la reactivación. Su objetivo central era manejar la inflación de acuerdo a lo permitido por las nuevas condiciones de balanza de pagos. En abril de 1975 el problema había sido la existencia de un enorme déficit que era imposible de financiar con nuevos empréstitos externos; en junio de 1976 existía un superávit de balanza de pagos que obligaba a emitir para solventar las compras netas de divisas.

Partiendo de ese diagnóstico sobre el origen de las nuevas presiones inflacionarias, se diseñó una política cuyos núcleos centrales fueron la revaluación del dólar y la fijación del valor del tipo de cambio a futuro sobre la base de la tasa de inflación del mes precedente. A través de la revaluación del tipo de cambio se pretendía reducir los precios de los productos nacionales bajando los costos de los componentes importados, y también abaratar los productos importados de modo de convertir a éstos en reguladores de los precios internos, para así destruir —según se decía— cualquier posibilidad de práctica monopólica. Pero el objetivo fundamental de la revaluación del dólar y de la programación del tipo de cambio era producir un quiebre en las expectativas inflacionarias del sector privado.

En el terreno de las transformaciones de largo plazo se produjo una intensificación de las tendencias marcadas desde abril de 1975. Cuatro son las reformas institucionales más importantes que se desarrollaron en esta fase: la modificación de las normas de ingreso de la inversión extranjera, la apertura financiera externa mediante el cambio de las normas que regulaban el endeudamiento externo de la banca nacional, la continuación e intensificación del programa de rebajas arancelarias y la reestructuración del mercado financiero.

Las posibilidades de modificación de las condiciones de ingreso del capital extranjero y del programa de rebajas arancelarias que el equipo económico consideraba ideales estaban relacionados con el conflicto en el Pacto Andino. Para los monetaristas ortodoxos, las normas comunes sobre regímenes arancelarios (Arancel Externo Común) y las restricciones al capital extranjero que el acuerdo imponía (Decisión 24) constituían obstáculos que creaban dificultades al crecimiento económico. Como los países integrantes del Pacto no se mostraron dispuestos a introducir cambios cualitativos en la programación arancelaria común ni en la Decisión 24, Chile optó finalmente por retirarse. Oficializada la ruptura el 30 de octubre de 1976, el gobierno quedó en condiciones de modificar el Estatuto del Inversionista Extranjero y de intensificar el programa de rebajas de las tarifas aduaneras.

Eliminadas las restricciones impuestas por el Acuerdo de Cartagena, se precipitó el ritmo de desgravación arancelaria y se modificaron una vez más las metas. En diciembre de 1976, un poco después del retiro, la tarifa nominal promedio fue rebajada al 27 por ciento con sólo seis productos que se superaban el 70 por ciento. Menos de quince días des-

pués se procedió a otra rebaja mediante la cual se concentró alrededor del 45 por ciento de los productos en niveles tarifarios que fluctuaban entre el 15 por ciento y el 20 por ciento, con un arancel promedio del 24 por ciento. Durante el año 1977 se realizaron cuatro rebajas arancelarias en virtud de las cuales la tasa arancelaria máxima quedó fijada, en el mes de agosto, en un 35 por ciento, y la casi totalidad de los derechos aduaneros quedó situada entre esa tasa y el 10 por ciento. De acuerdo al programa anunciado en 1975, la reducción de los derechos debería haber terminado ahí. Sin embargo, a fines de año se anunció una nueva rebaja y un cambio en la meta del proceso de liberalización, el cual debería finalizar a mediados de 1979 con una tasa uniforme de 10 por ciento.<sup>57</sup>

Los efectos de la velocidad e intensidad que revistieron las liberalizaciones aduaneras se vieron acentuados por la trayectoria del tipo de cambio real. A diferencia de lo ocurrido en las fases anteriores, en las cuales la reducción de las restricciones arancelarias se vio compensada total o parcialmente por alzas cambiarias, en esta fase el impacto de las rebajas arancelarias sobre el grado de competitividad de las actividades productivas internas se vio agudizado por la inestabilidad de los ajustes cambiarios —dos revaluaciones seguidas de dos bruscas devaluaciones— y por el deterioro de tipo de cambio real.<sup>58</sup>

La segunda reforma institucional que se realizó después del retiro del Acuerdo de Cartagena fue la aprobación, en los primeros meses de 1977, de un nuevo Estatuto para la inversión extranjera. Ese cuerpo jurídico estaba destinado a dar las máximas facilidades para el ingreso de capitales foráneos y la remesa al exterior de utilidades y capitales. La Decisión 24 fijaba como límite el 14 por ciento para la repatriación de las utilidades anuales. El nuevo Estatuto aprobado otorgaba, en cambio, absoluta libertad para la remesa de utilidades y, después de tres años, para la repatriación de los capitales invertidos. Además, se les otorgaba a los capitalistas extranjeros garantías de invariabilidad tributaria por diez años y la garantía de no pagar impuestos por la enajenación de sus activos por el monto del capital aportado.

La intensificación de la apertura de la economía al intercambio co-

<sup>57</sup> Paradójicamente no habían sido las organizaciones industriales las que se habían opuesto con la más fuerte resistencia al proceso de desgravación arancelaria. El sector más activo en la lucha contra la política arancelaria fueron los agricultores. Durante 1976 y 1977 los agricultores desarrollaron una activa campaña, primero en contra de las importaciones vitivinícolas, después en contra de las importaciones lecheras. Ellos plantearon con bastante energía la necesidad de una legislación antidumping. En ese terreno los industriales, con la excepción de los del sector metalmeccánico organizados en ASIMET, tuvieron comportamientos mucho más pasivos y resignados. Sin embargo, cuando se anunció la rebaja del arancel meta a un 10% para mediados de 1979, por primera vez las organizaciones industriales reaccionaron presionando fuertemente por rectificaciones.

<sup>58</sup> Véase French-Davis (1979).

mercial y frente a la inversión extranjera se vio acompañada de la apertura de la economía al capital financiero internacional. En octubre de 1977 se introdujeron modificaciones a la Ley de Cambios Internacionales que fomentaron el ingreso de flujos importantes de capital financiero externo hacia la banca comercial y hacia las empresas controladas por los grupos económicos más poderosos.<sup>59</sup> Las modificaciones adoptadas facilitaban la contratación de créditos externos (artículo 14), autorizando a los bancos para endeudarse en el exterior hasta por un monto equivalente al 20 por ciento de su capital y reservas y garantizaban la remesa de divisas para el pago de los intereses y amortizaciones, sujetos a las mismas disposiciones legales vigentes en el momento en que los fondos fueron internados. Durante todo el año 1978 se fueron eliminando las trabas a la entrada de créditos externos elevando para ello el margen total de endeudamiento de la banca comercial.<sup>60</sup>

En el área financiera es necesario referirse a las reestructuraciones del mercado de capitales producidas por la crisis desencadenada a fines de 1976 que llevó a la quiebra de una serie de financieras informales y de algunas del mercado formal. Esa crisis, que algunos pensaron que derivaría en una crisis política o, por lo menos, deterioraría la legitimidad del equipo económico por la significación política de algunos de los personajes comprometidos, fue superada mediante algunos ajustes de las normas de funcionamiento del sistema financiero.

Las principales medidas adoptadas en este terreno, que seguían la tendencia ya apuntada los años anteriores de igualar las condiciones de operación de los distintos intermediarios financieros, fueron las siguientes:

a) se ampliaron las exigencias de capital para la constitución de sociedades financieras, las cuales deberían cubrir el 75 por ciento del capital exigible a un banco comercial con domicilio en Santiago; b) se prohibió

<sup>59</sup> Las modificaciones introducidas a la Ley de Cambios Internacionales, especialmente en lo relacionado con las disposiciones que regulan el ingreso de créditos al amparo del artículo 14 —éstos son empréstitos de libre disponibilidad para el usuario—, se tradujeron en un fuerte incremento de los préstamos externos ingresados al país. Éstos, que en 1974 no excedían de los 11,5 millones de dólares, alcanzaron en 1978 a 787,3 millones de dólares (en moneda de cada año). Véase Herrera y Morales (1979 b) y Zahler (1979).

<sup>60</sup> En el mes de diciembre de ese año el margen total de endeudamiento externo de la banca comercial quedó fijado en un 180% del capital y reservas de los bancos y el monto máximo de endeudamiento a través del artículo 14 en un 25%. Posteriormente, en junio de 1979 se eliminaron todas las restricciones. Además, a partir de esa fecha, se igualaron las condiciones de funcionamiento de las instituciones financieras privadas y los bancos comerciales en lo relacionado con la obtención de préstamos vía artículo 14 de la Ley de Cambios. Los Bancos de Fomento, por su parte, quedaron autorizados para endeudarse en el exterior hasta por un 60% de su capital y reservas.

Sin embargo, a fines de 1978 todavía existían restricciones al endeudamiento en el exterior por parte del sistema financiero nacional, principalmente en relación con los plazos mínimos de repatriación y a la capacidad de otorgar avales.

el funcionamiento de sociedades informales, las cuales estaban autorizadas para operar como *brokers*, pero que actuaban de facto en la captación y colocación de ahorros; c) se restringieron las operaciones *broker* reservándolas sólo para las empresas estatales y las sociedades anónimas con capital igual o superior al millón de dólares; y d) se limitó la capacidad de acción en el mercado de capitales de la AAP y de las cooperativas de ahorro.

Con estas medidas se buscaba ofrecer garantías a los depositantes a través de un mayor control burocrático sobre el sistema financiero y de un aumento de las barreras de ingreso al mercado. En la práctica, la desaparición del mercado informal y las mayores exigencias de capital sirvieron para consolidar a la banca comercial y a las grandes instituciones financieras ya establecidas que eran las únicas capaces de sobrevivir a las nuevas exigencias de capital, favoreciendo de ese modo el proceso de concentración en el mercado de capitales. En todo caso, con ello se pone fin al proceso de readecuación del sistema financiero que operó a través de la imposición de crecientes restricciones a las financieras y de la liberalización progresiva del sistema bancario.

Por otro lado, debe señalarse la autorización a los bancos comerciales para otorgar créditos con un año de plazo y a los bancos de fomento para operar con créditos en plazos inferiores a un año.

Por último, cabe mencionar la puesta en marcha de la reestructuración de los sectores salud y educación, aunque ésta sólo se concretiza a mediados de 1979, y la política de empleo que elaboró ODEPLAN, cuyas proposiciones básicas apuntaban a la eliminación de las disposiciones legales que aseguraban la estabilidad en el empleo y a reducir los costos de la mano de obra para estimular la inversión.

#### b) *El sentido de la fase*

En esta última fase de la política económica hay una intensificación de la estrategia que predominaba desde el shock, respecto de la cual constituye un período más que nada de continuidad y de consolidación. Durante esta fase se trató de cerrar o concluir el ciclo de reformas institucionales pendientes, tanto en el terreno económico como en el campo laboral y del empleo, de la salud y educación o en el campo urbano.<sup>61</sup>

Después de la aprobación de la política de shock se había traspasado lo que podríamos llamar el "punto de no retorno". Como veíamos en la sección precedente, es bastante verosímil la hipótesis de que un vuelco significativo en la política económica hubiera involucrado cambios polí-

<sup>61</sup> Con este último propósito se liberalizó el mercado de la tierra, eliminando así una serie de normas de regulación sobre uso de terrenos suburbanos.

ticos de importancia, no sólo por la eventual modificación de las alianzas que requeriría, sino también por la pérdida de legitimidad política. Pero el hecho de que desde abril de 1975 para adelante no se registraran cambios significativos en la conducción económica no significa que no se hubieran enfrentado coyunturas críticas. De hecho durante esta fase tuvieron lugar una serie de acontecimientos económicos cargados de significación política. Basta recordar las fuertes demandas por reactivación que agitaron el primer semestre de 1976, la crisis del mercado financiero, el retiro del Pacto Andino, la "porfía" demostrada por las tasas de interés, la ola de protestas de los agricultores por problemas de precios y aranceles y el recrudecimiento, desde mediados de 1976, de la actividad sindical. Sin embargo, el modo como se resolvieron estos problemas demostró una firme voluntad de continuidad, lo que revelaba que el equipo económico tenía asegurado el apoyo presidencial. En ningún momento se renovó la sensación, antes tan común, de estar en las puertas de una coyuntura de cambio. Todo lo contrario, las autoridades económicas enfrentaron cada uno de los problemas con decidida voluntad de continuidad.

Tenían a su favor, además, que la política antinflacionaria, aplicada desde fines de junio de 1976, permitió un quiebre inmediato de la tendencia alcista de los precios, manifestada en junio, y logró mantener una gradual pero sostenida tendencia a la baja, que sólo se rompería en 1979.

Pero, además, el decidido apoyo del general Pinochet y los relativos "éxitos" que la política económica empezaba a alcanzar después de los primeros años críticos, habían debilitado las posiciones de los opositores internos a ella. De hecho, después de un período de inquietud en los meses previos a la revaluación, bajó la intensidad de las críticas. En el curso del año 1977, la crítica global a la política económica se hizo cada vez más escasa entre los partidarios del gobierno.

Los apoyos con que contaron los monetaristas ortodoxos les permitieron aislar a los opositores internos. La adhesión a la política del gobierno pasaba necesariamente por la adhesión al programa económico, tanto para los cuadros civiles como para los militares.

El predominio de los monetaristas ortodoxos se acentuó con el reemplazo del ministro Cauas por Sergio De Castro como titular de Hacienda y jefe formal del equipo económico en diciembre de 1976. Ese nombramiento constituyó la expresión de un cambio de la función política del equipo económico, cuya influencia empezaba a desbordar cada vez más la esfera puramente técnica.<sup>62</sup> Quizás lo que diferencia a uno de otro es que el segundo expresa, sin reticencias ni reservas —sacando todas las consecuencias políticas—, una visión ultraliberal de la sociedad. Uno de sus núcleos es la manera de formular las relaciones Estado-economía y Estado-sociedad. Para el nuevo ministro de Hacienda el mercado debe determinar también la asignación del gasto social y, por lo tanto, la pri-

<sup>62</sup> Este problema es analizado en la próxima sección.

vatización debe cubrir áreas que hasta entonces se consideraban vedadas. Otro de los núcleos de esta concepción es la adhesión irrestricta a los postulados librecambistas en lo que se refiere a la forma de inserción del país en la economía internacional.

### III. POLÍTICA ECONÓMICA Y PROCESO DE HEGEMONÍA

#### 1. *El problema*

En la sección anterior hemos mostrado la radicalización experimentada por la política económica, tratando de detectar los factores económicos y políticos que condujeron al predominio de los sectores que sustentaban las concepciones más liberales dentro del equipo económico oficial. En este capítulo intentaremos analizar la dinámica ideológica a través de la cual se impone el predominio de las concepciones del liberalismo económico.

El análisis realizado en el capítulo anterior nos lleva a formular una pregunta: ¿cómo ese grupo específico de tecnócratas —que realiza un proyecto que favorece de modo inmediato a una fracción reducida del empresariado— logró imponer su concepción sobre el manejo de la política de corto plazo y su estrategia global de desarrollo en las fuerzas armadas y en aquellos sectores burgueses que han perdido su carácter de agentes dinámicos del proceso de acumulación o que han sido marginados por la nueva estrategia económica?

En verdad, vastos sectores de empresarios pequeños o medianos han sido afectados por la imposición de una estrategia que modifica el esquema de industrialización preexistente. Lo mismo le ha ocurrido a ciertos grandes capitalistas o incluso a algunos grupos económicos otrora poderosos que se encontraban ubicados en zonas cuya importancia económica ha sido modificada.

Sin embargo, el análisis de la conducta de las organizaciones empresariales, con la excepción quizás de las de los agricultores y de los comerciantes minoristas, ha sido de relativa pasividad, como si no les correspondiera defender algunos de sus intereses corporativos amenazados.

Sin embargo, esta conducta tenía una racionalidad. Por una parte, la nueva organización económica —economía capitalista de mercado— es perfectamente compatible con las reivindicaciones históricas de los empresarios. El modelo económico aparentemente garantiza con mayor profundidad que ningún otro las condiciones óptimas del desarrollo capita-

lista; la privatización, la liberalización de los controles estatales, la represión o manipulación del movimiento sindical aparecen como el "mundo ideal" que hubiese sido imposible en un Estado con democracia. Las "realizaciones" de este gobierno en el terreno económico son vistas como ventajas comunes por todos los grupos empresariales, como las condiciones históricamente necesarias del crecimiento.

Como ya lo hemos indicado, esa actitud de las organizaciones empresariales está explicada también por la experiencia del pasado. Es evidente que el período de la UP representó un trauma que la memoria perpetúa: aparece para ellas como lo peor en sí. Es verdad que hoy día algunos individuos-empresarios son perjudicados por la política económica o incluso arruinados, pero en el pasado era la función misma la que se veía en peligro de desaparecer. Al aceptarse como verdaderas estas premisas básicas, al reestructuración interna que han sufrido los sectores empresariales es aceptada como un proceso "natural" realizado automáticamente por el mercado.

De ahí que la base material para la generalización de la ideología, que inspira el modelo económico en aplicación entre aquellos sectores capitalistas que se vieron perjudicados, resida en el carácter de clase del proyecto y en el horizonte que éste ofrece. Pero, pese a eso, la generalización efectiva, entre los sujetos reales, no es un proceso automático sino el resultado de una tarea ideológica, donde juega un importante papel la persuasión a través de un discurso.

Pero el problema no se suscita solamente respecto a los sectores marginalizados del empresariado. También él se plantea respecto a las fuerzas armadas. Al principio algunos se hacían, con tono de sorpresa, la siguiente pregunta: ¿cómo era posible que una política económica que afectaba a los asalariados, transformaba la estructura interna de los sectores empresariales preexistentes amenazando, incluso, la sobrevivencia de algunos segmentos importantes de ellos, y que, además, propiciaba la apertura de la economía al exterior, hubiera sido aceptada por las fuerzas armadas?

Si se recuerdan las concepciones que éstas tenían en 1973 sobre las relaciones entre defensa nacional y desarrollo económico, la sorpresa se justifica. Entonces las fuerzas armadas postulaban una estrategia de desarrollo económico nacional "hacia adentro" como requisito de la defensa territorial.<sup>63</sup> Además, en sus escritos sobre seguridad nacional planteaban que la democracia política cumplía roles importantes como factores de unificación nacional. Más allá del anticomunismo tradicional de las fuerzas armadas no parecían existir en el comienzo grandes compatibilidades ideológicas entre las concepciones ultraliberales del actual equipo económico y la socialización previa de la oficialidad. Pensando con criterio tradicional, se podría haber creído que una economía con una apertura

<sup>63</sup> Varas (1978), Varas y Agüero (1979).

irrestricada al exterior sería considerada por los teóricos de la defensa nacional como un orden vulnerable.

Ahora bien, ¿cómo ha conseguido el equipo económico el apoyo de las fuerzas armadas —consideradas habitualmente como una corporación de capas medias—<sup>64</sup> y el acuerdo de las fracciones marginalizadas del empresariado?

Esa operación destinada a lograr la adhesión de esos sectores al proyecto de reestructuración capitalista constituye un proceso de hegemonía interna del bloque en el poder. Nuestro análisis no abordará todos los aspectos del proceso de constitución de hegemonía. Nos limitaremos a mostrar cómo una categoría especializada de “intelectuales” (el llamado “equipo económico”) logró movilizar la adhesión de toda o casi toda la burguesía y de las fuerzas armadas.<sup>65</sup> Para ello estudiaremos primero, las invocaciones ideológicas del discurso económico oficial y después analizaremos la relación entre los planteamientos de los monetaristas ortodoxos y las otras corrientes ideológicas que han apoyado o apoyan al régimen, tratando de captar la dinámica a través de la cual el liberalismo económico alcanzó su predominio.

## 2. *Las principales invocaciones ideológicas*

En esta sección describiremos lo que se puede llamar los recursos discursivos, a través de los cuales la particularidad de los intereses realizados por la política económica intentan presentarse como generalidad.<sup>66</sup> Indi-

<sup>64</sup> Nun (1972).

<sup>65</sup> Como se sabe, el concepto de hegemonía que tiene su origen intelectual en Gramsci, es usado ampliamente en la actualidad para estudiar los problemas de consentimiento activo o de creación de consenso. A través de él se alude a un cierto tipo de capacidad política, función realizada a través de un grupo de intelectuales que operan como representantes de una clase o bloque. Consiste en la capacidad de ejercer la dirección político-intelectual de fracciones marginalizadas de la misma clase, de otras clases o de corporaciones estratégicas, como las fuerzas armadas. El resultado es la movilización de consentimiento activo de parte de sectores que son subordinados en relación al proyecto o en relación a la capacidad de decisión política.

El consentimiento activo no es, por supuesto, la única forma posible de movilización de adhesiones, pero sí es la forma más plena; aquella que permite a una clase o a un grupo de ella impregnar culturalmente otros sectores y orientar más establemente sus concepciones y comportamientos.

Para la teoría de la hegemonía, véase Gramsci (1971). También Portelli (1976) y Gruppi (1972).

<sup>66</sup> La descripción de ciertos recursos discursivos es, apenas, el primer momento del análisis de un proceso de hegemonía. El estudio global o de ese tipo de procesos requeriría abordar, entre otros aspectos, el problema de la plausibilidad o de la eficacia intelectual y movilizadora de los temas e invocaciones que constituyen el discurso.

caremos, tomando como objeto el discurso económico, los temas y conceptos que se han difundido, tratando de encontrar el principio organizador de ese discurso...<sup>67</sup> El listado de temas principales es el siguiente:

Primero, la política económica en aplicación ha sido presentada como la única forma posible de salir del estancamiento; como la manera de superar para siempre el letargo en que ha estado sumida nuestra economía.

Segundo, la política económica ha sido mostrada como la alternativa coherente. Al contrario, los opositores carecerían de alternativa o sus proposiciones serían incapaces de constituir un todo orgánico. El discurso ha opuesto lo que sería una razón total con lo que serían razones contradictorias, nitidez y claridad —cualidades que se adjudican al programa económico en aplicación— versus difusividad.

Tercero, se ha mostrado ese programa como derivación de un saber absoluto de carácter científico. Este mito de la cientificidad se ha usado tanto para sacralizar lo dicho o lo hecho como para definir quiénes tienen el derecho de discutir la política económica. Para ser aceptado como un crítico responsable es necesaria la posición de ese saber de iniciados que es la “verdadera economía”. Esta afirmación de la cientificidad absoluta tiene un doble objeto: deslegitimar a cierto tipo de economistas y deslegitimar las apreciaciones de sentido común sobre los hechos económicos, operación fundamental cuando se necesita producir una resocialización masiva.

Cuarto, la política económica ha sido presentada como la única que asegura la irrepetibilidad de los peligros del pasado. Esta virtud del modelo y del programa económico tendría relación con la capacidad de superar el estancamiento endémico, pero también con su capacidad para crear una nueva conciencia social, de nuevas formas masivas de considerar los hechos económicos.

Quinto, la política económica ha sido presentada como la superación, efectiva y no retórica, de la dependencia externa. El discurso distingue implícitamente entre inserción dentro del sistema económico mundial, considerada un dato del cual es necesario partir, y la dependencia propiamente tal. Para superar esta última sólo existiría una fórmula: la mantención de un alto prestigio económico internacional, la expansión de las exportaciones que asegure una disponibilidad elevada de recursos externos y un aceptable nivel de reservas internacionales. Es evidente que este tema tiene gran importancia en relación con los militares, preocupados por los problemas logísticos de la defensa nacional. En este terreno parece que el equipo económico ha conseguido convencerlos de que el problema no se puede resolver por la producción interna del mayor número de bienes sino por el logro de una situación económica solvente a nivel internacional. Este objetivo se estaría logrando, pese al déficit cre-

<sup>67</sup> Hemos utilizado dos fuentes principales: los discursos oficiales y los editoriales y temas económicos de *El Mercurio*. Una buena recopilación de los discursos oficiales se encuentra en Dirección de Presupuesto (1978).

ciente que se ha generado en la cuenta corriente de la balanza de pagos, gracias a la expansión de las exportaciones no tradicionales y a una acumulación acelerada de reservas internacionales.

Sexto, la política económica ha sido presentada como la única forma de crear condiciones sólidas para una democracia estable. Esta temática, que empieza a desarrollarse fundamentalmente a partir de los anuncios de Chacarillas,<sup>68</sup> busca ligar de una manera indisoluble libertad política y libertad económica. Esta última es definida como privatización creciente y constante de la propiedad y funcionamiento "libre" del mercado, la institución fundamental del sistema económico. La libertad política no podría existir verdaderamente sin aquella otra libertad; por lo tanto, la consolidación del actual modelo y de la actual política sería el camino más expedito y seguro hacia la "verdadera democracia". De nuevo no se trataría de un camino electivo sino del único camino posible.

Séptimo, la política económica ha sido presentada como el camino plagado de sacrificios que se necesita recorrer para la construcción sólida del porvenir. Ese futuro luminoso, presentado como infinitamente más próspero y pacífico que todo lo que se ha conocido en la historia de Chile, requiere de un largo período de privaciones que son inevitables. Sin embargo, esos sacrificios, cuya existencia no se puede ocultar, pero que son necesarios, habrían afectado a todos por igual. La "autoridad impersonal del mercado" habría asegurado que nadie se haya visto privilegiado, que nadie se salvara de pagar su cuota para la construcción del porvenir.<sup>69</sup>

El análisis de estos temas ideológicos, que son algunos de los principales recursos discursivos usados en el proceso de hegemonización de ciertos sectores de la burguesía y las fuerzas armadas por parte del equipo económico, revela el uso de un método. Todos y cada uno de ellos son expresiones de un recurso que, a un mayor nivel de abstracción, es único e invariante. Las manifestaciones concretas que hemos mostrado, las cuales copian las palabras de los discursos reales, pueden ser reducidas a una fórmula más abstracta que unifica la aparente diversidad de expresiones. ¿Cuál sería ese recurso único?

Para captar el problema es necesario recordar someramente el tipo de discurso ideológico de la UP o, incluso de la democracia cristiana (DC). En el primer caso el discurso afirmaba en forma explícita —y diríamos orgullosamente— su carácter clasista: gobierno de los trabajadores, programa destinado a favorecer a aquellos que han sido víctimas de ancestrales injusticias. El discurso de la DC, aunque muy distinto, funcionaba con la oposición implícita progresista-reaccionarios y el programa se presentaba como una "revolución en libertad", favorecedora del pueblo contra la oligarquía. Esto, por supuesto, en el marco de un discurso cristiano que afirmaba la igualdad de filiación de todos los hombres y

<sup>68</sup> Discurso pronunciado por el general Pinochet el 11 de julio de 1977, en el cual anunció el plan de "institucionalización" política.

<sup>69</sup> Esta enumeración no es exhaustiva y el análisis es, por supuesto, muy insuficiente.

privilegiaba la unidad de la fe por encima de cualquier otro criterio de diferenciación, lo que lo hacía mucho más incluyente y unitarista que un discurso clasista.

Contrastando nítidamente con esos dos tipos de discurso, pero mucho más con el de la UP, el discurso del régimen militar y particularmente el del equipo económico, se presenta como universalista. Pese a que el programa económico ultraliberal satisface intereses nítidamente particulares (la privatización y el fortalecimiento estable de la propiedad privada, la sobreexplotación de la fuerza de trabajo), pese a que ha tenido como resultado una enorme concentración patrimonial, de ingresos y de oportunidades, no vacila en presentarse como realización de los intereses generales de la nación. Esa pretensión ha sido y es constante, reiterada, sin importar que la medida o la política aparezca como muy excluyente.<sup>70</sup>

Permanentemente el discurso del equipo económico ha buscado resaltar el aspecto universal del programa y de cada una de las medidas, lo que contrasta con el discurso que era característico de la UP. Aunque ese contraste sea paradójico, el hecho es que el actual equipo económico ha conseguido estructurar un discurso que tiene eficacia ideológica, por lo menos entre los sectores que es necesario hegemonizar.

Esa eficacia ideológica se basa en que algunos aspectos muy centrales del discurso se presentan o aparecen "objetivamente" como verosímiles. Un ejemplo: cuando ese discurso opone los intereses particulares de algunos productores, que reivindicarían la protección de su ineficiencia, a los intereses de los consumidores, todos los chilenos. Esta temática, sobre la cual se insiste repetidas veces, aparece plausible, porque efectivamente la estrategia de industrialización sustitutiva había llevado a una gran diversificación de la producción industrial, en muchas áreas ineficiente, cuyos costos recaían sobre los consumidores. Eso es lo que ha hecho eficaz en el terreno ideológico el argumento ¿por qué todos hemos de pagar más caro para favorecer a algunos? O ¿por qué ha de aceptarse que esos grupos de presión económica impongan sus intereses particulares?

A un observador poco familiarizado con la situación chilena esta especie de juego de máscaras puede parecerle ingenuo por lo transparente. ¿No es acaso evidente que la política ha favorecido claramente a ciertos grupos económicos? ¿Acaso importantes funcionarios gubernamentales no han pasado a ocupar cargos directivos en las empresas de los conglomerados más poderosos? En realidad, la descripción de las conexiones económicas

<sup>70</sup> Un caso típico es el ocurrido con el Estatuto del Inversionista Extranjero. ¿Cómo reivindicar el principio de generalidad cuando aquella ley permitía a un grupo especial de inversionistas no sólo la remesa de la totalidad de sus utilidades y la expatriación de la totalidad del capital invertido después de tres años, sino, además, cuando les otorgaba ventajas tributarias respecto al capital nacional? Sin embargo, aun en ese caso los argumentos que se esgrimieron indicaban intereses generales: el nuevo Estatuto elimina la posibilidad de que algunos inversionistas extranjeros obtuvieron ventajas particulares, originadas en su mayor capacidad de negociación.

en materia de negocios o familiares sería tan interminable como innecesaria, dado que apunta a develar algo evidente.

Pero esa eficacia ideológica que logra el discurso del equipo económico entre ciertos sectores remite también a otros elementos que no tienen que ver con el discurso sino con la forma que adopta la relación entre el equipo económico y los diferentes grupos empresariales, incluso, aquellas fracciones principales. Sería un error pensar que el equipo económico ha constituido simplemente el instrumento estatal de los conglomerados. Pensarlos como puro instrumento es creer que actúan con el solo objetivo de realizar cada una de las necesidades del gran capital, como su mero "reflejo" en el Estado, sin que tengan su propio proyecto social y político como capa específica de "intelectuales". Esta visión de las cosas se deriva de una teoría instrumentalista del Estado que desemboca en análisis conspirativos de la política.

En realidad hay una relación dialéctica entre el equipo económico y los sectores capitalistas principales, aquellos a quienes les son asignados los roles estratégicos en el proceso de acumulación. El equipo económico toma sus decisiones de acuerdo a una racionalidad global: según una concepción del desarrollo capitalista deseable para Chile y según un diagnóstico respecto a los desequilibrios de la economía chilena. En ese sentido le preocupa menos la suerte de un capitalista particular que la consolidación y estabilidad de un tipo de sociedad. Por ello puede haber, y de hecho ha habido, discrepancias entre intereses o reivindicaciones de individuos pertenecientes a las fracciones consideradas dinámicas y el equipo económico. Por ejemplo, esas discrepancias adquirieron relevancia en el momento del retiro del Pacto Andino, pues esa decisión perjudicaba al grupo Banco Hipotecario, propietario de la mayor empresa de electrodomésticos.

El aspecto principal de la relación entre equipo económico y sectores principales del empresariado es la compatibilidad ideológica y de intereses en torno a un proyecto de sociedad, dentro del cual los capitalistas, y en especial la fracción financiero-exportadora más internacionalizada, juegan papeles estratégicos. Estrictamente hablando, no es la intención subjetiva del equipo económico la que hace que la política económica realice los intereses de una fracción específica sino la propia lógica o racionalidad de ésta. Por cierto, existen, además, numerosas interacciones de tipo particularista, derivadas de viejos lazos amistosos o familiares, de vínculos políticos o de asociaciones comerciales pasadas o presentes, que permiten a los grandes conglomerados un acceso muy fluido a los niveles de decisión económica. Pero nos parece más relevante mostrar el otro aspecto del fenómeno. Esa influencia directa se ejerce más que nada sobre los aspectos marginales y puntuales de la política, la cual ha estado regida en sus grandes líneas por una concepción del desarrollo capitalista, por un diseño de reestructuración decidido desde arriba.

### 3. *La dinámica ideológica: la primacía del liberalismo económico*

Miraremos ahora el problema del predominio de los monetaristas ortodoxos, y de su ideología —un tipo especial de liberalismo económico—, desde el punto de vista de la estructuración del campo ideológico y, por lo tanto, de su relación con otras formas ideológicas que han apoyado al régimen.

La observación de ese campo muestra el desarrollo o expansión creciente del liberalismo económico. En ese terreno el proceso más interesante y más nuevo ha sido el siguiente: es a través de los términos y con las categorías conceptuales y teóricas del liberalismo económico que empiezan a ser analizados los aspectos propiamente políticos. El liberalismo económico, que al principio era simplemente el discurso de un equipo especializado, por ende una ideología parcial y restringida dentro de su esfera, ha trascendido fuera de ella. Podemos decir que ha llegado a constituirse no sólo en la tendencia predominante sino también en la más global.

Ese predominio se ha producido por la asimilación o fusión con otras tendencias ideológicas o con otros enfoques que al principio tuvieron significación: el tradicionalismo católico y las doctrinas de seguridad nacional.<sup>71</sup>

En sus inicios las declaraciones doctrinarias más importantes de la Junta expresaban las concepciones del tradicionalismo católico, una de cuyas expresiones era el movimiento gremialista. La Declaración de Principios de marzo de 1974, por ejemplo, está inspirada en ellas. Su núcleo principal eran los conceptos de persona, bien común y derechos naturales que eran definidos por oposición a las concepciones demoliberales de soberanía popular, representación y competencia pluralista. En aquel entonces dicho movimiento postulaba la necesidad de un “Estado nuevo”, que generara formas originales de representación, el cual debía reemplazar en un futuro indeterminado al Estado dictatorial, que se niega todo carácter representativo, y que sería distinto del Estado liberal.

Sin embargo, con el transcurso del tiempo, el movimiento gremialista fue abandonando ese tipo de concepciones que enraizaban con el pensamiento de los antiliberales españoles del siglo XIX. Sus tesis políticas posteriores lo alejaron del “Estado nuevo” y de la crítica radical a la tradición democrática para acercarse a las posiciones que, sobre la política y la sociedad, postula el liberalismo económico.

Otras de las razones que explican el éxito del liberalismo es su asimilación de lo que aparecía como la ideología de seguridad nacional.<sup>72</sup> Los

<sup>71</sup> Para una caracterización del todo ideológico a que da lugar la amalgama de ideologías aparentemente tan diversas, como son la de seguridad nacional, el tradicionalismo católico y el liberalismo económico, véase Brunner (1979).

<sup>72</sup> Otros factores que influyeron en la compatibilización entre las concepciones liberales y el pensamiento militar aparecen en Boenninger (1979).

elementos principales que allí aparecían eran los siguientes: la asimilación de marxismo y antipatria, el tratamiento de los opositores como fuerzas instrumentalizadas, la amplitud que cobra el concepto de enemigo interno. La totalidad del discurso estaba impregnada por la confusión vigente entre nación-Estado y entre Estado-gobierno.<sup>73</sup> También este discurso centrado en una concepción restrictiva de la seguridad nacional se integra en la visión más global de los monetaristas ortodoxos. La estrategia de "institucionalización política" anunciada en Chacarillas está basada en su concepción respecto a las relaciones entre libertad política y libertad económica.<sup>74</sup>

Por lo tanto, desde el punto de vista que estamos analizando el problema, lo importante es el siguiente proceso: a partir del shock, pero sobre todo a partir del nombramiento de Sergio De Castro como ministro de Hacienda, los monetaristas ortodoxos empezaron a percibir que su influencia era mucho más que técnica y que necesitaban una concepción ideológica más global.

La operación de globalización enfrentaba un problema: se trataba de un liberalismo que propiciaba y participaba de un régimen autoritario, una especie de liberalismo desvirtuado o contradictorio. ¿Cómo conciliaron los monetaristas ortodoxos la aparente contradicción entre libertad

<sup>73</sup> Los conceptos de seguridad nacional constituyeron el esquema teórico básico de un importante discurso del general Pinochet, el del 11 de septiembre de 1976. Ese discurso fue considerado como un indicador del triunfo de los sectores más duros en materia política. Sin embargo, la evolución iniciada en 1977, dirigida por el propio general Pinochet, se orientaba hacia la normalización de las condiciones de emergencia y a crear un autoritarismo legal. Respecto del período 1973-1976 esa evolución significa un giro liberal.

<sup>74</sup> La única tendencia ideológica que se enfrenta a este pseudo-liberalismo es el "corporativismo". Uno de los problemas de esta tendencia consiste en que su vocero principal, Pablo Rodríguez, se ubica en el ala "izquierda" del "corporativismo" y realiza una crítica populista y nacionalista de la política económica. En materia política es partidario de la representación funcional y contrario a los partidos: predica la necesidad de crear un "Estado nuevo" que supere el "pluralismo escéptico" del Estado liberal y afirma que el plan de "institucionalización" política anunciado en Chacarillas conducirá a una reproducción de la situación del pasado.

Esta ideología tiene, por lo menos en apariencia, elementos de compatibilidad con la ideología militar preexistente: su populismo antimarxista, y su nacionalismo moderado parecen bastante cercanos al pensamiento económico de los militares en el período previo a la implantación del gobierno castrense. Sin embargo, esta tendencia presenta también algunos problemas que, a nuestro juicio, limitan su capacidad hegemónica, como son: 1) su proposición de un Estado corporativo que va a contrapelo de la cultura política tradicional; 2) su populismo, que le impide ganar adeptos entre los grupos económicos más significativos, al mismo tiempo que su antiliberalismo le impide formar bloque con otros opositores a la política económica, y 3) su oposición al plan Chacarillas que lo coloca en contradicción abierta con el general Pinochet y el "pinochetismo".

Estos factores han impedido que el corporativismo de izquierda interese políticamente a los grandes grupos económicos y a los sectores pinochetistas. Es necesario recordar que nuestro estudio analiza las evoluciones ocurridas hasta 1978.

económica y autoritarismo político, sin la cual no logran crear una coherencia conceptual?

Para entender la forma de “resolución” del problema es necesario tomar en cuenta que este liberalismo económico tiene dos características: 1) representa la ideología de una “revolución burguesa” tardía, que reinstala el capitalismo después del período de la UP y que hace descansar sobre los sectores obreros, asalariados y sectores medios el peso de la acumulación privada. Por lo tanto, se trata de un liberalismo para el cual la libertad económica está restringida a algunos de los factores productivos, con excepción de la fuerza de trabajo; 2) constituye una concepción ultraliberal, que adopta posiciones muy radicales respecto a la intervención del Estado y a las relaciones económicas internacionales.

Teniendo en cuenta esto se puede entender la estructura del discurso ideológico que analizamos. El núcleo central de éste está formado por estas cuatro ideas: 1) la verdadera libertad es aquella que se realiza en la esfera de lo económico; 2) la libertad económica consiste en el derecho a desplegar iniciativas económicas sin ser coartado por el Estado; 3) la libertad económica de todos es realizada en el mercado, pues allí todos son formalmente iguales, y 4) la libertad política sólo puede ser la derivación de la libertad económica.

Estas ideas constitutivas del núcleo de la ideología liberal que impuso su predominio tienen la virtud de conciliar liberalismo económico y autoritarismo político y permiten desembocar en una cierta teoría de la democracia política. La conciliación y la “superación” del autoritarismo se realiza a través de dos recursos: por la primacía adjudicada a la libertad económica y por la definición de la libertad política como derivada de la primera. Es evidente que si se parte de esas premisas se subordina la realización de la libertad política a la creación de ciertas condiciones en la esfera económica. La argumentación es ésta: no sería sensato permitir el desarrollo de lo derivado cuando todavía no ha madurado el sustrato o la base que necesita para afirmarse sólidamente. La verdadera libertad política es aquella que se condiciona a la económica; poner en peligro esta última significa destruir el orden social tomando el partido de la igualdad contra la libertad.

El éxito ideológico del liberalismo económico es que mediante estos recursos proporciona una teoría que, siendo más cercana a la cultura democrática tradicional que la de aquellos que postulaban un “Estado nuevo”, justifica en el nivel teórico la exclusión permanente de ciertos grupos: no pueden formar parte de la democracia aquellos que la niegan en su esencia: la libertad económica. Los grupos que restringen la propiedad privada de los medios de producción niegan también la democracia, puesto que para este tipo de ideología la base de la libertad reside en la propiedad privada y en el mercado.

En síntesis, la capacidad del liberalismo económico para adquirir primacía entre las ideologías del bloque en el poder reside en su posibilidad de trasmutarse en ideología global que sirve simultáneamente de justificación

y referente teórico de la "economía social de mercado" y de la estrategia política de la "democracia protegida".

En ese discurso la contradicción entre libertad-autoridad es resuelta de una manera formalmente liberal. El Estado autoritario es definido como una etapa de emergencia y de preparación. De emergencia, porque su función es eliminar las fuerzas "antidemocráticas" que minaban las instituciones y debilitaban sus fuerzas. De preparación, porque la revolución que lleva a cabo el régimen militar tiene como objetivo último impedir la repetición de esas amenazas, cegando las fuentes de donde provenían.

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

El centro de nuestra investigación ha sido el análisis de la evolución de la política económica. Ese análisis se ha realizado desde una perspectiva metodológica que podemos denominar de economía política. Hemos intentado estudiar la racionalidad de las decisiones económicas desde una perspectiva globalizante, tratando de percibir la conexión existente entre los factores económicos y los factores políticos e ideológicos, y también mostrando que el programa de reestructuración capitalista que se ha implementado forma parte de un proyecto revolucionario global.

En la evolución de la política económica hemos señalado la existencia de un proceso de progresiva radicalización, cuyo punto crucial fue la aplicación del programa de shock, en abril de 1975. Creemos haber mostrado a través de nuestro análisis que la dinámica señalada no se explica por razones puramente técnicas. Las decisiones que se adoptan no se comprenden totalmente por exigencias o condiciones económicas de carácter estructural o coyuntural. Es evidente que esos factores juegan un rol importante, y a veces predominante. Pero ellos forman parte de una totalidad, se combinan con factores políticos o ideológicos que no pueden dejarse de lado en la explicación del proceso.

En síntesis, nuestra conclusión principal es la imposibilidad de entender la lógica del proceso de radicalización de la política económica sin tomar en cuenta que esa política forma parte de un proyecto de dominación y de un proceso revolucionario a través del cual se pretende refundar el tipo de sociedad existente hasta 1973. Esa refundación incluye la forma o las modalidades del desarrollo capitalista, tanto como el tipo de Estado y las formas culturales e ideológicas que predominaban y que habían conformado un ethos cultural igualitarista y reformador.

Ese proceso de radicalización experimentado por la política económica

determina que ella asuma formas cada vez más excluyentes, no sólo respecto de los asalariados, sino también de ciertos sectores empresariales. En vista de ello nos pareció importante plantearnos ciertas preguntas respecto a los recursos a través de los cuales el equipo económico logró movilizar, por lo menos hasta fines de 1978, al conjunto de la burguesía y a las fuerzas armadas. Conviene recalcar que logró su acuerdo, activo o pasivo, en torno a un proceso que implicaba una transformación profunda de la estructura y organización económicas, cuya aplicación ha generado un "costo social" alto y ha producido rearticulaciones decisivas dentro de los propios sectores empresariales.

Esa parte del trabajo entrega respuestas, todavía muy tentativas, para un problema cuya adecuada comprensión nos parece importante. El estudio del discurso del equipo económico revela que tanto la crítica al pasado como la defensa del presente o la proyección hacia el futuro se hace invocando permanentemente principios de generalidad. Hay una marcada insistencia en definir el papel de la autoridad pública, y en definitiva del Estado, como la única instancia que puede determinar el interés colectivo o el bien común general, considerando un defecto que éste sea determinado por la presión cruzada de las reivindicaciones y necesidades de los diferentes grupos.

No quisiéramos terminar el análisis sin mencionar algunos problemas que enfrenta la política económica, los que a su vez se relacionan con ciertas restricciones políticas de la acción del gobierno que han ido apareciendo desde 1977 por el trabajo cada vez más visible de las organizaciones políticas y del movimiento sindical.

Desde los anuncios de Chacarillas, en julio de 1977, el régimen ha anunciado un proceso de "institucionalización política" cuyo objetivo es legalizar a largo plazo la permanencia del gobierno militar, y además asegurar para un futuro más lejano un régimen político representativo sin participación amplia.<sup>75</sup>

En verdad, ese proceso de "institucionalización" corresponde a las necesidades de relegitimación que se le han planteado al régimen,<sup>76</sup> constituye un esfuerzo de adaptación a nuevas circunstancias políticas internas y a los cambios en el escenario internacional. La erosión de legitimidad producida por las características de la política aplicada, entre las cuales tenía un rol principal el programa económico, pero también la intensa campaña desarrollada en torno al tema de los derechos humanos y las reivindicaciones de representación y de libertad política que se empiezan a desarrollar desde 1977, impusieron la necesidad de reajustes políticos.

<sup>75</sup> El proyecto de Constitución, confeccionado por una comisión designada por la Junta, propone un régimen ultrapresidencial, la exclusión de las ideologías "anti-democráticas" —que para estos efectos son los partidos de izquierda— y la autonomía de las decisiones sobre política monetaria, con el argumento de que se trataría de decisiones técnicas que deben ser decididas por un consejo *ad hoc*.

<sup>76</sup> O'Donnell (1978), Moulián (1978).

En ese cuadro, la estrategia del gobierno militar ha sido adoptar, para canalizarlas, las reivindicaciones de participación política. Para ello buscó una solución institucional que asegurara primero la reproducción del sistema social vigente, cuyo núcleo central era la reestructuración capitalista, y segundo que permitiera la apertura de un espacio limitado de representación.

Por ello, la necesidad política de encontrar ajustes y readecuaciones que neutralicen los factores de deslegitimación debía compatibilizarse con los requisitos de consolidación y los tiempos de maduración del modelo económico. Es evidente que la existencia de reformas estructurales pendientes, por ejemplo la modificación del sistema previsional, o los márgenes limitados de mejoramientos salariales compatibles con la lógica de la política económica impedían una liberalización política amplia. En ese sentido, las dificultades y tardanzas que ha experimentado la aplicación de la nueva institucionalidad que se intenta crear tienen que ver con la contradicción entre la lógica política y la lógica económica. El análisis de la situación económica a fines de 1978 muestra que el modelo económico todavía no estaba plenamente consolidado ni se encontraba aún garantizada su irreversibilidad. No presentaba resultados exitosos en materias tan importantes como la inversión, la disminución de la cesantía o el mejoramiento de los niveles de ingresos, como para garantizar su reproducción en condiciones de mayor libertad política o de democracia.

En efecto, el producto global por habitante, después de una fase de crisis profunda, recuperó, apenas en 1978, los niveles que había tenido en 1970, aunque algunos sectores, como la construcción, no habían alcanzado todavía los niveles de pre-crisis. Las tasas de desocupación permanecían a niveles no conocidos por la economía chilena durante las últimas décadas, la persistencia de elevadas tasas de interés real constituían un poderoso freno a la recuperación de los sectores que no tenían acceso al crédito externo y, por último, la tasa de inversión se mantenía a niveles considerablemente inferiores a los que había logrado la economía chilena durante todo el período que se extiende desde 1940 a 1970. Por otro lado, desde el punto de vista de la reestructuración de la economía con vistas a los objetivos de largo plazo, las predicciones del modelo se habían cumplido sólo parcialmente. Si bien se podía apreciar una reasignación de los recursos en la dirección postulada por el modelo —los sectores primarios (agricultura, pesca, minería) habían aumentado su participación en el producto a expensas del sector industrial y la construcción— y una expansión significativa de las exportaciones, particularmente las de productos agrícolas y forestales y de algunos productos manufacturados intensivos en esos recursos básicos, no se habían desarrollado nuevas actividades dinámicas capaces de establecer las bases de un desarrollo sostenido.<sup>77</sup> A fines de 1978, el sector agrícola mostraba síntomas claros de estancamiento y la minería había disminuido sus niveles de producción

<sup>77</sup> Véase French-Davis (1978) y Foxley (1979).

debido a que el aprovechamiento de la capacidad productiva durante los años anteriores no fue compensado por nuevas inversiones en el sector.

Por último, la inversión extranjera tampoco había respondido a las funciones asignadas por el esquema económico. Pese a los enormes incentivos creados para atraerla, no se habían materializado flujos significativos de inversión foránea,<sup>78</sup> aunque ello no había llegado a revestir la gravedad que era de esperar debido a que la expansión de la banca privada internacional —originada en la transferencia de los recursos petroleros a los países industrializados— permitió que accediera, desde fines de 1976, a la mayor disponibilidad crediticia internacional.

Sin embargo, la existencia de exigencias propiamente políticas impedía o por lo menos hacía problemática una subordinación absoluta a las necesidades impuestas por el modelo económico. Esto porque los cambios de superficie, ocurridos en el terreno político, han tenido efectos contradictorios. Ellos le permitieron al gobierno rescatar parcialmente algunas reivindicaciones democráticas y asumirse como realizador de la “verdadera libertad”, que contrapone con otras a las cuales adjudica un carácter arcaico, no compatible con la constitución de un Estado moderno. Pero, simultáneamente, esos cambios han permitido un mayor despliegue del movimiento democrático y el desarrollo de nuevos temas en el debate público.<sup>79</sup> Cada vez menos el programa económico se desarrolla en un vacío social dentro de un país absolutamente desmovilizado, donde los diferentes grupos estaban obligados a diferir sus demandas y sus exigencias de representación. Esta contradicción entre las necesidades políticas del régimen y los requisitos de consolidación del modelo económico está todavía vigente y no ha podido ser resuelta totalmente. La evolución política futura estará muy relacionada con su desarrollo.

El nuevo escenario político que se está dibujando redefine la importancia de los problemas económicos que hemos indicado. No es posible predecir aún cuál será su impacto sobre la evolución de la política económica, aunque el año 1979 ha mostrado que se han ido produciendo situaciones de alguna importancia para el futuro.

<sup>78</sup> Véase Herrera y Morales (1979 a).

<sup>79</sup> Durante 1978 y 1979 empezaron a aparecer los primeros signos de desbordamiento del restringido espacio político legal. Las nuevas organizaciones que aparecen en el terreno sindical, la resonancia que adquieren ciertos movimientos reivindicativos, la activación política que se produce en las Universidades, las movilizaciones generadas por la consulta de enero de 1978, o con ocasión del Primero de Mayo de 1978 y 1979, son algunos signos de la capacidad para desbordar el marco legal. Pero además de eso se ha modificado el carácter general de la crítica al gobierno, puesto que ahora la crítica a la política económica contiene incorporada la demanda de representación y, en algunos casos, la demanda democrática.

## POSCRIPTUM

Este trabajo fue terminado de escribir y de corregir a fines de 1979, y comprende el análisis de la política económica hasta fines de 1978. No es extraño entonces que algunas afirmaciones de este artículo parezcan haber sido superadas por los acontecimientos, especialmente lo que decimos respecto al predominio del liberalismo económico como ideología articuladora y al aislamiento político de los sectores corporativistas.

Respecto a este problema queremos hacer algunas precisiones. En primer lugar, el liberalismo que está predominando en el terreno ideológico es una específica combinación entre librecambismo y autoritarismo político, el cual toma una forma ideológica democrática ("democracia protegida"). En segundo lugar, creemos que lo que pretenden en el campo institucional los sectores que liderea Pablo Rodríguez tiene poca viabilidad más que nada por la forma ideológica en que sus tesis han sido presentadas: el ropaje de un corporativismo que despierta reminiscencias negativas y la crítica apasionada de la democracia, en vez de una asimilación ideológica como la que realizan los grupos denominados "blandos".

En tercer lugar, las posiciones iniciales de los sectores denominados "duros" están sufriendo modificaciones. Por ello no es difícil que las nítidas diferencias que aparecían en el eje del discurso político y en el eje del discurso económico se vayan diluyendo y lleguen a fórmulas de compromiso.

Por todo esto nos parece que las afirmaciones esenciales contenidas en este artículo sobre la estructuración del campo ideológico permanecen vigentes.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arancibia, A. (1978), "1973-1978: la vía chilena a la pauperización y a la dependencia", en *Economía de América Latina* núm. 1 CIDE, México, septiembre.
- Arriagada, G. y Garretón, M. A. (1978), "América Latina a la hora de las doctrinas de la Seguridad Nacional", en CISEC, *Las fuerzas armadas en la sociedad civil*.
- Boenninger, E. (1979), "Naturaleza e ideología del régimen chileno actual", borrador preliminar, inédito.
- Brunner, J. J. (1979), "La cultura en una sociedad autoritaria", Documento de Trabajo, FLACSO, Santiago.

- Cardoso, F. H. y Faletto, E. (1974), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI Editores, México.
- Cardoso, F. H. (1975), *Autoritarismo y democratização*, Paz e Terra, Río de Janeiro.
- Collier, D. (1979), *The New-Authoritarianism*, Princeton University Press (por aparecer).
- CORFO (1979), *Privatización de empresas y activos 1973-1978*, Gerencia de Normalización de Empresas.
- Cusack, D. (1970), *The Politics of Chilean Private Enterprise under Christian Democracy*, Tesis doctoral, Universidad de Denver.
- Departamento de Economía, *Comentarios sobre la situación económica*, publicación semestral, años 1973 a 1978.
- Díaz-Alejandro, C. (1978), "Finanzas internacionales: tópicos de interés especial para países en desarrollo", mimeo, CIEPLAN.
- Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda (1978), *Somos realmente independientes gracias al esfuerzo de todos los chilenos*.
- Di Tella, T. S. (1966), "Populism and Reform in Latin America", en Véliz, C. (ed.) *Obstacles to Change in Latin America*, Oxford University Press, Londres.
- Ffrench-Davis, R. (1978), "Exportaciones e industrialización en un modelo ortodoxo: Chile 1973-1978", mimeo. CIEPLAN.
- (1979), "Las experiencias cambiarias en Chile: 1965-1979", en *Colección Estudios CIEPLAN 2*, diciembre.
- Foxley, A. (1979), "Inflación con recesión: las experiencias de Brasil y Chile", *Colección Estudios CIEPLAN 1*, julio.
- Garretón, M. A. y Moulián, T. (1977), "Procesos y bloques políticos en la crisis chilena, 1970-1973", Documento de Trabajo, FLACSO, Santiago.
- Graciarena, J. (1967), *Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina*, Ed. Paidós, Buenos Aires.
- Graciarena, J. y Franco, R. (1978), "Social Formations and Power Structures in Latin America", en *Current Sociology*, vol. 26, núm. 1, primavera.
- Gramsci, A. (1971), *La política y el Estado moderno*, Ed. Península.
- Griffith-Jones, S. (1978), "The growth of multinational banking, the eurocurrency market and the developing countries", mimeo. IDS, Sussex, Inglaterra.
- Gruppi, L. (1972), *II concetto di egemonía in Gramsci*, Editori Riuniti, Roma.

- Herrera, J. E. y Morales, J. (1979a), "Apertura al mercado internacional de capitales: el caso de Chile 1974-1978", mimeo, CIEPLAN, abril.
- (1979b), "La inversión financiera externa: el caso de Chile 1974-1978", *Colección Estudios CIEPLAN* 1, julio.
- Lauterbach, A. (1960), "Las actitudes administrativas en Chile", Instituto de Economía, Universidad de Chile.
- Moulián, T. (1978), "El futuro de la democracia en América Latina", Seminario de Relaciones Internacionales GLACSO-FLACSO, mimeo.
- Moulián, T. y Vergara, P. (1979), "Políticas de estabilización y comportamientos sociales: la experiencia chilena, 1973-1978", Nota Técnica núm. 22, CIEPLAN, noviembre.
- Muñoz, O. y Arriagada, A. M. (1977), "Orígenes políticos y económicos del Estado empresarial en Chile", *Estudios CIEPLAN* núm. 16, septiembre.
- O'Donnell, G. (1974), "Estado y corporativismo", mimeo, Instituto Di Tella, Buenos Aires.
- (1976), "Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio en el Estado burocrático-autoritario", *Documento CEDES* núm. 1.
- (1978), "Tensiones en el Estado burocrático-autoritario y la cuestión de la democracia", *Documento CEDES/G. E. GLACSO* núm. 11.
- Petras, J. (1971), *Política y fuerzas sociales en el desarrollo chileno*, Ed. Amorrortu, Buenos Aires.
- Pinto, A. (1954), *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, Ed. Universitaria.
- (1964), *Chile: una economía difícil*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Portelli, H. (1976), *Gramsci y el bloque histórico*, Siglo XXI, Editores.
- Ramos, J. (1975), "El costo social: hechos e interpretaciones", en *Estudios de Economía*, Universidad de Chile, 2º semestre.
- (1978), "Inflación persistente, inflación reprimida e hiperinflación. Lecciones de inflación y estabilización en Chile", *Desarrollo Económico* núm. 69, vol. 18, abril-junio, Buenos Aires.
- Sanfuentes, A. (1975), "El papel del sector fiscal en la transición", en Departamento de Economía, *Comentarios sobre la situación económica*, primer semestre de 1975, publicación núm. 23.
- Stepan, A. (1978), *The State and Society. Perú in Comparative Perspective*, Princeton University Press, New Jersey.
- Tomic, B. (1977), *The political and economic determinants of Chilean participation in the two schemes of multilateral economic integration*, Tesis doctoral, ms, Universidad de Sussex, Inglaterra.
- Varas, A. (1978), *Hegemonic crisis and military government in Latin America*, trabajo presentado al IX Congreso Mundial de Sociología, Upsala.

- Varas, A. y Agüero, F. (1979), "Desarrollo doctrinario de las fuerzas armadas chilenas", FLACSO, documento de trabajo.
- Vergara, P. (1977), "Condicionantes económicos y políticos de la crisis del Estado en Chile", mimeo. CIEPLAN.
- Weffort, F. C. (1968), "Clases populares y desarrollo social (contribución al estudio del 'Populismo')", *Revista Paraguaya de Sociología*, Asunción, diciembre.

## FUENTES

- El Mercurio*, septiembre de 1973 - marzo de 1978.
- La Tercera*, Comentarios Económicos, septiembre de 1973 - marzo de 1978.
- Revista Gestión*, núm. 1, noviembre de 1975, núm. 36, diciembre de 1978.
- Revista Ercilla*, núm. 1 990, pp. 5-11, septiembre de 1973, núm. 2 264, 20-26 de diciembre de 1979.
- Revista Qué Pasa*, núm. 125, 6 septiembre de 1973, núm. 401, 21-27, diciembre de 1978.
- Revista Hoy*, núm. 1, pp. 1-7 junio de 1977, núm. 82, 20-26, diciembre de 1978.
- Banco Central, Extracto de la Información Económica Nacional*, años 1973 a 1978.
- Banco Central, Boletín Mensual*, septiembre de 1973 - diciembre de 1978.
- Banco Central, Memorias Anuales*, años 1973-1978.