

Cypher, James M. **El caso del Estado chileno actual. Proyectos de acumulación, proyectos de legitimación.** *En publicación: Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado.* Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo.(comp). Enero 2007. ISBN: 978-987-1183-65-4

Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/11Cypher.pdf

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO
<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>
biblioteca@clacso.edu.ar

JAMES M. CYPHER*

EL CASO DEL ESTADO CHILENO ACTUAL

PROYECTOS DE ACUMULACIÓN, PROYECTOS DE LEGITIMACIÓN

INTRODUCCIÓN

Este ensayo aborda cuatro temáticas interrelacionadas: la primera, ¿cuál es el significado del “neoliberalismo” en el contexto de la evolución chilena desde 1973?; segunda, no obstante la evidencia parcial de una “reestructuración” de la economía chilena, ¿qué papel desempeña el sector agro-minero tradicional surgido en el siglo XIX (específicamente la industria minera del cobre) en Chile?; tercera, dadas las tipologías del Estado que comúnmente se utilizan en las economías en desarrollo, ¿cuál es la interpretación que le corresponde al Estado chileno contemporáneo?; y cuarta, específicamente, ¿cuáles son las actividades clave del Estado –en el contexto de la economía– que le dan definición empírica?

El ensayo divide los proyectos del Estado en “proyectos de acumulación” y “proyectos de legitimación”, y después de su análisis seguirá la conclusión, según la cual, a la fecha, el Estado en Chile opera mucho más allá de los estrechos límites del Estado “neoliberal” estrictamente definido, pero sin embargo sigue fatalmente confinado por los límites ideológicos impuestos por una visión neoliberal del Estado. En conse-

* Profesor Investigador Titular, Doctorado en Estudios del Desarrollo, Universidad Autónoma de Zacatecas, México. Profesor de Economía, California State University, Fresno, EE.UU.

cuencia, Chile carece de una estrategia de desarrollo nacional (“proyecto de país”), por lo que ahora se encuentra constreñido a operar dentro de los límites de una estructura cuasi-estancada que temporalmente podría mantenerse a flote gracias al auge de mercancías estilo siglo XIX.

¿UN ESTADO NEOLIBERAL?

REESTRUCTURACIÓN INCOHERENTE (1973-1975)

Desde el inicio de la dictadura militar el Estado operó en los límites de una situación de “emergencia” (Huneus, 2001: 296). En términos de política económica, los dos diseñadores de políticas clave fueron Fernando Léniz (ministro de Economía) y Raúl Saéz, quien sirvió como coordinador del Ministerio de Economía. Ninguno de los dos era neoliberal: Saéz, de hecho, fue en efecto un diseñador de política clave (si no el diseñador clave) en la principal institución de desarrollo chilena: la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) (Saéz, 1994a; 1994b). Esta institución, que discutiremos más adelante, ha sido desde 1938 protagonista central en la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) chilena, y Saéz, desde entonces, ha estado asociado con la ISI, con CORFO y con la política de desarrollo encabezada por el Estado.

Buscando consolidar su poder político, el general Pinochet se mostró más hábil que sus rivales militares y formó el “segundo gobierno” desde julio de 1974 a abril de 1978 (Huneus, 2001). Dicho “gobierno” estuvo marcado por el dominio de dirigentes militares; en efecto, de los 38 ministros nombrados por el gobierno, 24 eran militares profesionales. Muchos eran fuertes nacionalistas, habían respaldado la formación de instituciones como CORFO y abrazaban una vaga ideología desarrollista que ponía de manifiesto el papel formativo de las estrategias ISI en la economía. Inmediatamente, Pinochet nombró al primero de los *Chicago Boys*, Jorge Cauas, como ministro de Hacienda. A dicho nombramiento siguió el de Sergio Castro como ministro de Economía –proveniente de la Escuela de Chicago y crítico extremadamente poderoso de las políticas públicas del momento–, en abril de 1975. El nombramiento de Castro se hizo poco después de la que fue considerada una conferencia clave sobre economía (en marzo), encabezada por Milton Friedman y Arnold Harberger, en la cual los *Chicago Boys* introdujeron su propuesta (también respaldada por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial) de imponer un “tratamiento de *shock*” consistente en una drástica reducción de la oferta monetaria, una política de privatización, apertura al mercado internacional, desregulación y reducción del sector público (Kangas, 2003: 2). Durante el tiempo breve en que Saéz permaneció como coordinador del Ministerio de Economía criticó la situación de los dere-

chos humanos en el régimen, en el mes de abril de 1975. Para junio del mismo año, Saéz protestó ante una primera privatización que fue –y era demostrable– producto de la corrupción: la empresa textil Panal (Huneeus, 2001: 400 y 413). Posteriormente, contribuyó a establecer lo que vendría a constituirse como la institución de desarrollo clave, sin fines de lucro, semi-pública/semi-privada, del período de Pinochet: la Fundación Chile (que describimos más adelante). Saéz fue uno de los pocos miembros de la elite tecnócrata cuyas dudas toleró el régimen dictatorial. Su crítica sobre el proceso de privatización corrupto de Panal fue profética: estimaciones posteriores sugieren que en 41 de las 68 empresas privatizadas por los Chicago Boys en 1978, los compradores recibieron un subsidio del 48% (aproximadamente, 615 millones de dólares estadounidenses de 2003) al comprar dichas empresas por debajo del valor gravable de sus activos (Foxley, 1980: 18-19).

LA ERA CHICAGO: NEOLIBERALISMO RADICAL (1975-1982)

A partir de 1975, la influencia de los Chicago Boys creció, si bien hasta cierto punto atemperada por las actitudes desarrollistas de los dirigentes militares que ocupaban varios ministerios, por lo menos hasta 1978. Conforme se incrementaba la autonomía de los Chicago Boys para definir las políticas económicas, la economía se acercó como nunca antes al precipicio del fracaso económico. La especulación financiera era rampante, alimentada por una diversidad de subsidios estatales ocultos –particularmente las acciones adquiridas por medio de los procesos de privatización corruptos. Los grupos más grandes y poderosos vinculados a los grupos nacionales de poder utilizaban técnicas tipo Ponzi para construir empresas “de la nueva economía” vinculadas a los bienes raíces, las finanzas y el comercio exterior. En 1974, los dos grupos más importantes fueron Cruzat-Larraín y BHC, que abarcaban 11 y 18 empresas, respectivamente. Para 1977 estos conglomerados poseían 85 y 62 empresas. Entre estos dos grupos poseían 37% de los activos de las 250 empresas más importantes en 1978, mientras que la inclusión de los dos siguientes grupos más importantes (Matte y Luksic) llevó el nivel de concentración de los cuatro grupos a 49% de los activos de las 250 principales empresas (Silva, 1997: 160). La desindustrialización avanzó rápidamente, mientras la economía creció y los admiradores formados en la Escuela de Chicago proclamaban el “milagro” chileno. Para 1981 Chile presentaba un déficit comercial de 2,7 mil millones de dólares estadounidenses, que representaban 71% del valor de sus exportaciones. La deuda externa estalló durante la difícil época de los Chicago Boys, tan sólo el servicio de la deuda absorbía 49,5% del valor de las exportaciones (Loveman, 2001: 289, 293). Al igual que México a finales de 1994, llegó el inevitable colapso y el PIB cayó 14,3% en el curso de 1982.

NEOLIBERALISMO PRAGMÁTICO (1984-1989)

En 1984 se inició una recuperación vacilante, si bien en el marco de un régimen de diseño de políticas diferente. Algunos de los grupos financieros más grandes habían sido, para sorpresa de muchos, barridos por la crisis; algunos incluso con sus compinches más cercanos en el gobierno, incluidos los principales miembros de los Chicago Boys¹. Su lugar lo vinieron a ocupar economistas que rindieron tributo a los conceptos centrales de dicho grupo, pero que utilizaron su poder e influencia para reestructurar la economía hacia un conjunto de nuevas industrias exportadoras basadas en mercancías. Mientras tanto, las organizaciones empresariales líderes, particularmente la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), recuperaron mucha de su influencia histórica.

No fueron más el clientelismo, los lazos personales ni las amenazas políticas las principales formas de nexo entre Estado, diseñadores de políticas y elite financiera –una cadena fluida que había definido con anterioridad los parámetros del modelo neoliberal radical. Las asociaciones empresariales más importantes buscaron y recibieron formas de intervención del Estado ampliamente utilizadas en la era de la ISI: esquemas de excepción tarifaria “desventajosos” (reembolso de los derechos de aduana) para facilitar la nueva orientación hacia las exportaciones basadas en producción de mercancías del nuevo y emergente sector industrial; subsidios a la vivienda para la industria de la construcción; precios mínimos para los ex hacendados y medianos productores, así como para la industria extractora de cobre. En respuesta, la inversión privada creció estable en los sectores no-financieros. Sin embargo, el ethos de los rentistas apenas se había sosegado cuando en los decenios de 1980 y 1990 se abrió nuevamente la oportunidad de adquirir otra ronda de firmas privatizadas. El saqueo de

1 “Muchos de los Chicago Boys tenían vínculos con un pequeño grupo de conglomerados internacionales que tendían a concentrar sus *holdings* en intermediación financiera, empresas que fuesen competitivas en el ámbito internacional y en comercio. Instituciones y ministerios clave como el de Hacienda (el más importante en jerarquía), Economía, el Banco Central y el Departamento de Presupuesto, estaban dirigidos por hombres estrechamente vinculados con los conglomerados Cruzat-Larrín, BHC y Edwards. Estos vínculos dieron a sus altos directivos –particularmente a Cruzat-Larrín– acceso privilegiado a los diseñadores de política. Ello permitió que discutieran las reformas a las políticas con los propios diseñadores y, de acuerdo con Juan Villarzú (director de presupuesto entre 1974-1975), participaron con creciente frecuencia en reuniones clave sobre políticas. Esa camarilla terminó por congelar cualquier oposición a sus puntos de vista [...] Se trataba de ejecutivos, asesores o miembros del personal profesional de los conglomerados antes de ocupar sus puestos en el gobierno, y muchos de ellos regresaron a sus ocupaciones previas después de que dejaron el servicio público. Es significativo que fueron esos mismos conglomerados los que organizaron la resistencia empresarial contra Allende y que colaboraron con los militares para confabular el golpe de estado” (Silva, 1997: 159).

los activos públicos siguió a pasos acelerados: entre 1985-1989, 30 de las empresas paraestatales más importantes fueron privatizadas, con un subsidio al sector privado estimado en mil millones de dólares (en dólares del año 2000) (Mönckeberg, 2001: 22).

LA ERA DE LA CONCERTACIÓN: NEOLIBERALISMO “DEMOCRÁTICO” (1990-2004)

En 1986 comenzaron a emerger indicadores de auge económico. Para 1987 el ingreso per cápita era el mismo que en 1981, y para 1998 era el 88% mayor. Para el año 2000, Chile tenía el promedio de ingreso per cápita más alto de América Latina. No obstante, los trabajadores sólo recibieron un incremento salarial promedio del 53% entre 1987 y 1998 y, debido a la pérdida salarial que se prolongó por 22 años (1970-1992), los salarios de 1998 fueron apenas el 29,5% mayor que en 1970. En contraste, de 1970 a 1998 el ingreso promedio per cápita se incrementó el 105,3% (Banco de Chile, 2001: 32 y 50). Para 1997 una actitud triunfalista recorría Chile; el mensaje parecía ser que si una nación se sujetaba a los preceptos de la economía neoliberal (atravesando un difícil período de “transición”), la economía terminaría por despegar. Sin embargo, el modelo era *excluyente*, los salarios quedaban muy rezagados del ingreso promedio per cápita, así como la tasa de crecimiento del empleo, al tiempo que había un incremento en el denominado sector *informal*.

Así, una vez iniciado el régimen democrático, bajo la Concertación de los partidos de centroizquierda comenzó un auge económico sostenido. Chile fue comparado favorablemente con los “tigres” de Asia y proclamado como “modelo” para América Latina. Cómo explicar que el auge prolongado fuese un serio propósito para muchos, incluidos algunos especialistas que desde hacía mucho tiempo eran críticos del modelo neoliberal. Una interpretación muy popular sostiene que ha surgido un nuevo estrato “schumpeteriano” de empresarios a la par del cambio estructural, marcado por el surgimiento de nuevas industrias exportadoras de mercancías (Montero, 1997). Seguramente, las exportaciones que se habían disparado junto con el auge fueron el sector delantero. No obstante, mucho del cambio sectorial hacia las exportaciones antecedió al auge. El coeficiente exportaciones/PIB pasó del 12% en 1970 al 30% en 1985; sin embargo, permaneció en ese nivel o incluso en un nivel menor hasta 1995 (Silva, 2001: 12). Óscar Muñoz acepta con cautela elementos de la hipótesis del “nuevo empresario”, aunque subraya el papel constructivo desempeñado por las políticas públicas desde el siglo XIX para crear una nueva burguesía industrial:

A diferencia de los grupos económicos del decenio de 1970, que se organizaron sobre la base de algunos bancos, estos nuevos grupos se basaron en empresas industriales, comerciales y de servicios de larga tradición.

Se trata de avances hacia una mayor profesionalización de la gestión, introduciendo técnicas modernas de información y de planificación estratégica.

Las funciones tradicionales de la gestión [cambiaron] [...] Aparecen innovaciones como la búsqueda del mercado nacional e internacional, el control de calidad para adecuarla a los estándares internacionales, el uso de la sub-contratación y mayor atención de los servicios al cliente.

En síntesis, las reformas económicas en Chile han estimulado el desarrollo de una nueva cultura empresarial, que rompe con las visiones clásicas que caracterizaron a los empresarios (Muñoz, 1995: 49).

Evidentemente, hubo (y hay) cierta verdad en la afirmación de que surgió una clase de administradores nueva y más profesional en ciertos sectores. No obstante, sigue vigente la cuestión de si estos cambios necesarios se han extendido y si son irreversibles. Cuando el florecimiento comenzó a marchitarse en 1997, con un incremento del ingreso per cápita del 3,4% entre 1998 y 2002, con una tasa de desempleo por encima del 9%, los economistas de la Concertación carecían de políticas para responder. Parecía que no había más empresarios “schumpeterianos”, y algunos denominaron a esta etapa como un período de *desaceleración*; los propietarios de negocios pequeños lo llaman *recesión*; sin embargo, *estancamiento* sería un término más apropiado. El crecimiento de las exportaciones evidentemente se estancó. En efecto, para 1997 las exportaciones fueron de 17 mil millones de dólares, cantidad que fue virtualmente la misma en 2002 (17,4 mil millones de dólares). Lo mismo sucedió con el ingreso per cápita.

Uno de los indicadores más reveladores de la hipótesis del “nuevo empresariado” –y su corolario, los nuevos y “profesionalizados” diseñadores de políticas macroeconómicas– fue la fuga de enormes flujos de capital en 1998 y 1999. De hecho, dicho flujo de capitales (equivalente al 9,6 y 12,3% del PIB en 1998 y 1999, respectivamente) fue mayor que en cualquier otro año de toda la era neoliberal (Bener y Dufour, 2004: 38). Bajo presión, los “nuevos” empresarios no parecían diferenciarse de los “viejos” empresarios depredadores. Los “nuevos y profesionalizados” diseñadores de políticas económicas se mostraron impotentes y silenciosos ante las prácticas depredadoras de los grupos nacionales de poder que habían drenado los circuitos de capital como nunca antes en los tiempos modernos. Chile había ganado notoriedad durante el decenio de 1980 por la imposición de controles sobre el capital en los flujos financieros de corto plazo. Pero para el decenio de 1990 dichos controles desaparecieron.

Esto hay que enmarcarlo en un contexto más amplio. A finales de los años noventa, las organizaciones empresariales más importantes, particularmente la CPC, habían adoptado una postura más agresiva en

contra de las iniciativas del Estado durante ese período de “neoliberalismo pragmático”. En la CPC había otras dos organizaciones empresariales extremadamente poderosas: la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA o SFF) y la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA). La SFF en algún momento estuvo fuertemente asociada con las políticas ISI de CORFO, respaldando ampliamente las iniciativas del período 1940-1960 para estimular el desarrollo industrial, particularmente el sector manufacturero. La SNA había sido la organización de los hacendados y ahora era la de los ex hacendados de viejo cuño y la nueva elite agroempresarial. Para finales de los noventa, ante el dominio de la coalición de centroizquierda de la Concertación, la CPC viró hacia la derecha y la polarización política en Chile se agudizó.

Los defensores de la derecha dura del legado del gobierno militar ahora dominaban tanto en la elite política de derecha como de empresarios a gran escala. [Y] el equilibrio de poder con las organizaciones patronales se había desplazado hacia los elementos más duros de la SFF. Durante los últimos diez años, la SFF estaba cada vez más insatisfecha con su subordinación en la CPC y la disposición de dicha organización a comprometerse con Renovación Nacional [un partido conservador] y la Concertación [...] de hecho rompió brevemente con la CPC a finales de los años de 1990. Para el 2000 la SFF regresó a la CPC logrando encumbrarse (Silva, 2002: 350).

A pesar de que era lugar común elogiar el manejo macroeconómico “objetivo” de la economía, la elite tecnócrata que dirigía el aparato del Estado en las áreas económicas se encontraba, aparentemente, en una situación de impotencia para cuestionar la fuga de capitales sin precedentes de 1998 y 1999. El grado de sumisión a la agenda de la derecha al que había llegado la elite diseñadora de políticas era tal que fue objeto de un editorial sarcástico por parte de Agustín Edwards en el influyente diario *El Mercurio*. Los Chicago Boys habían hecho su primera aparición pública en las páginas editoriales de dicho diario en 1970 y Edwards siguió ofreciendo ese espacio editorial para apoyar a neoliberales como Hermógenes Pérez de Arce, quien proclamó en 2003:

Como ustedes no saben, pero debieran saber; la derecha en el mundo lo ha ganado casi todo: [...] la contienda ideológica [...] la supremacía económica del sector privado y el control político de gobiernos propios y de signo contrario. En esto último hemos sido geniales, porque allí donde no tenemos explícitamente el poder, logramos hacer que los gobernantes izquierdistas pongan en vigor nuestras políticas (Pérez de Arce, 2003: 3).

Como señalaremos enseguida, los gobiernos “democráticos neoliberales” de la Concertación han sido capaces de realizar algunos cambios de

política importantes, particularmente para enfrentar la muy desigual distribución del ingreso en Chile; sin embargo, el diseño de políticas económicas en el ámbito del Estado sigue fuertemente constreñido por la perspectiva neoliberal que busca un Estado *minimalista*.

“LA MALDICIÓN DE LOS RECURSOS” Y “EL SENDERO DE LA DEPENDENCIA”

De uso común en la teoría estándar del desarrollo, la frase “la maldición de los recursos” describe bien a muchas de las economías de América Latina, particularmente la de Chile, ya que ha sido relativamente fácil apoyarse en la exportación de recursos y en la inversión extranjera directa (IED) en sectores intensivos en recursos para hacer crecer la economía. Esta relativa facilidad ha llevado a evitar una vía relativamente más difícil para el desarrollo económico; una determinada estrategia ISI que tendría como eje la instrumentación de una política industrial flexible. En lugar de tomar esta vía un tanto más difícil, Chile tomó la “vía de la dependencia” de la exportación de productos agrícolas y mineros, primero con el *boom* del salitre (nitratos) en el siglo XIX y, posteriormente, con el cobre.

Para 1970, el cobre constituía el 76% de las exportaciones chilenas. Chile es el Golfo Pérsico del cobre, pues controla el 37% de las reservas mundiales de dicho metal. Durante el régimen de Salvador Allende (1970-1973) las minas fueron nacionalizadas. Si bien la estrategia de industrialización basada en extracción de cobre tenía perspectivas, los militares vieron una vía más fácil: basar el crecimiento en la exportación de productos maderables, acuicultura, fruta fresca y vinos.

La estrategia de desarrollo económico encabezada por el Estado militar no llevó, en el análisis final, a una política coherente para el desarrollo de la industria del cobre, en términos de crear eslabonamientos “hacia atrás” y “hacia delante”. En efecto, el cobre quedó ampliamente en manos de las empresas transnacionales mineras (ETN). Entre 1989 y 1995 más de 11 mil millones de dólares de IED llegaron a Chile. En contraste, durante la dictadura militar el país sólo recibió 5,3 mil millones de dólares. De la IED que recibió Chile entre 1989-1995, el 60% fue a la minería, particularmente hacia las minas de cobre explotadas por las ETN que se expandieron en el marco de la nueva “Constitución” de 1980 proclamada por la dictadura.

Graciela Moguillansky (1999) atribuye el auge de la inversión en minería a: la alta tasa de ganancia anticipada en las nuevas zonas mineras debido a los altos precios del cobre en el período 1986-1989; las nuevas tecnologías y nuevos niveles de productividad alcanzados por las transnacionales mineras en el decenio de 1980; y la percibida “estabilidad” chilena debido a los cambios constitucionales y la legislación minera que virtualmente garantizaba a las ETN la consolidación de un

régimen favorable a las corporaciones y a la IED, lo cual era irreversible (Moguillansky, 1999: 132). La gran mayoría de la inversión en las minas de cobre se dio durante los gobiernos de la Concertación. Así, en teoría, Chile contaba con alto potencial para lograr una expansión amplia, socialmente razonable, de la industria del cobre *si* los gobiernos de la Concertación hubieran estado dispuestos a negociar con las ETN el control de la dirección y velocidad de la inversión y garantizar la creación de eslabonamientos hacia atrás y hacia delante en la economía nacional. En efecto, una política encabezada por el Estado para crear grupos mineros también habría permitido una estrategia de apoyo incipiente a la industria de bienes de capital, ya que casi la mitad de los bienes de capital que se producen en Chile son para la minería (Culverwell, 2001: 78). Centrar el desarrollo económico en el sector de punta, el cobre, tiene el potencial de crear un “proyecto de acumulación” que muy bien podría convertirse en “proyecto de país”.

La industria del cobre en Chile es uno de los varios proyectos de acumulación a ser examinados debido a su gran potencial y a la política extrema de *laissez faire* adoptada por el Estado en ese sector vital. Cuando el gobierno chileno abrió las vastas reservas mineras al capital de las ETN, desencadenó un proceso que llevó a la sobreproducción mundial de cobre, caída de precios y desaceleración de la explotación minera, que fue el principal detonador del período de virtual estancamiento en el ingreso per cápita desde 1997 hasta 2002. Entre 1989 y 1994, la producción de cobre chileno se incrementó el 197% en el sector privado, mientras que CODELCO (la empresa del Estado) la redujo en un 9%. Hasta cierto punto, incrementar la producción coincidió con el aumento acelerado de la demanda mundial durante los años de auge en el decenio de 1990. No obstante, ningún auge pudo absorber el incremento del 172% de la producción de cobre chileno en el período 1989-1999 (con la llegada de la “crisis asiática” en 1997 apareció la sobreproducción de cobre). El descalabro duró hasta octubre de 2003, momento en que se inició un incremento sostenido de su precio. En abril de 2004 los precios del cobre alcanzaron los niveles de 1995 (1,40 pesos por libra), sin embargo, el dólar había sufrido una fuerte caída en 2003-2004, lo que dejó el precio (real) por debajo del alcanzado en 1995.

Al centrar la atención en el sector minero de Chile, inmediatamente se revela una serie de grandes oportunidades de las que se ha privado el Estado así como un consentimiento implícito de actividades depredadoras a cargo del sector minero privado. La más importante en la lista es la evasión fiscal “legal”, dado que el gobierno chileno permite una serie de acciones que facilitan a las ETN mostrar “pérdidas” en sus inversiones en el país. De 47 ETN mineras del cobre que operan en Chile, sólo 3 mostraron ganancias y, por tanto, pagaron los impuestos respectivos (Lavandero, 2001b: 207). El senador Lavandero se ha con-

vertido en *la* voz crítica de la política minera. En efecto, por medio de su trabajo con economistas y especialistas ha revelado el hecho de que las mineras transnacionales utilizan una combinación de esquemas de transferencia de precios y pagos de intereses fraudulentos. La mayor parte de las minas propiedad de CODELCO son tan extremadamente eficientes que resultan significativamente comparables a las nuevas y altamente eficientes minas de las ETN. En 1996 CODELCO pagó impuestos al gobierno central en el orden de 860 dólares por tonelada, mientras que las minas privadas tan sólo lo hicieron en 156 dólares por tonelada (Alcayaga y Lavandero, 2001: 98). Esto sugiere que la masa total anual de renta económica que el Estado entrega al sector minero privado (y de la cual dicho sector se apropia por vía de la transferencia de precios y servicio de “deuda” fraudulento) podría ser tan alto como 1,1 mil millones de dólares, suponiendo idénticas estructuras de costos promedio. Es obvio que el Estado no habría podido atrapar todas estas rentas si la producción permaneciera en el sector privado; de la estimación anterior se tendría que haber deducido una tasa de ganancia normal.

Estas no fueron las únicas rentas provenientes de la producción de las ETN del cobre a las que, aparentemente de manera voluntaria, renunció el Estado. Cuando la explotación y producción del sector minero se entregó a las ETN, el Estado no desempeñó una evaluación apropiada del valor presente descontado de las reservas metalíferas. Resulta imposible reconstruir la compleja transacción que ocurrió durante los años de la concesión a la explotación extranjera de las reservas de cobre. Sin embargo, es concebible que a CODELCO se le haya pagado una ínfima cantidad, tan baja como el 1% del valor de mercado normal de las reservas del mineral, en algunos casos (Lavandero, 2001d: 36-40).

El asunto más importante en este sector tiene que ver con las oportunidades perdidas para transformar el sector minero en punta de lanza de un proyecto de país. Específicamente, en la región de Chile donde existe una red de eslabonamientos –Antofagasta– sólo se produce el 5,8% de los insumos para el sector de la minería (dejando de lado la fuerza de trabajo) (Culverwell, 2001: 79). Dado el ínfimo y declinante papel que desempeña el sector manufacturero nacional en el PIB (ver más adelante) y dada la ausencia de autonomía tecnológica en términos de investigación y desarrollo nacional (nuevamente, ver más adelante) la inferencia que podemos hacer es que una porción enorme de los insumos, el 94% restante, para el sector minero es importada. Entonces, una vía potencial en términos de la creación de eslabonamientos hacia atrás sería fomentar, por medio de una política industrial enfocada, industrias manufactureras que pudieran proveer una gama amplia de insumos.

A la fecha, especialistas chilenos hacen hincapié en eslabonamientos “horizontales” y hacia delante. Leopoldo Contreras, del Instituto de Ingenieros Mineros Chilenos, considera que Chile tiene potencial para

crecer horizontalmente fomentando la exportación de servicios mineros y tecnología minera, así como de equipo minero especializado, que se ubica en el orden de los 2,5 mil millones de dólares anuales y posiblemente hasta 10 ó 20 mil millones de dólares (Contreras, 2003: 3). Por su parte, el director de la Asociación de Industriales Metalúrgicos y Metal-mecánicos (ASIMET) considera que Chile podría refinar mucho más del apenas 1% del cobre que se produce (el restante se refina fuera del país) (Lehuedé, 2003: 3). El cobre plenamente refinado podría utilizarse como insumo de una gran variedad de procesos manufactureros. A la fecha, sólo en la industria electrónica una sola empresa (Coporin) es chilena, del casi centenar existente en este sector. Coporin se ubica en la zona más baja de producción de valor agregado, únicamente produce alambre y cables. Todas las demás empresas en el sector, operando con altos niveles de complejidad tecnológica, son ETN o empresas mixtas (*Electro Industria*, 2003: 44). Una agencia pública que hace seguimiento del sector del cobre en Chile, COCHILCO, estima que la tendencia a exportar cobre no refinado le costó a Chile, aproximadamente, 400 millones de dólares anuales en el decenio 1990; este valor agregado lo capturan las naciones que refinan el cobre chileno, lo cual, en consecuencia, constituye desde la perspectiva de Chile otra renta económica para las ETN (Lavandero, 2001c: 15). Si bien resulta imposible explicar aquí con detalle las vastas oportunidades de desarrollo que se han dejado escapar debido a la ausencia de un proyecto de país coherente (o por lo menos de un proyecto de acumulación sectorial), al mismo tiempo parece incuestionable que la preponderancia de las evidencias presentadas arrojan luz sobre una situación plagada por prácticas depredadoras que vienen a mostrar “un fracaso del mercado” y “un fracaso del gobierno” al mismo tiempo.

Aunque es posible que Chile haya hecho grandes, y quizá irreversibles, concesiones a las ETN del cobre a principios del decenio de 1990, el Estado mantiene CODELCO, la empresa minera más grande y, probablemente, más eficiente del mundo. La fuerza de trabajo de CODELCO, siendo como es, enorme y profesional, podría convertirse en la base operativa para desarrollar estrategias de eslabonamientos hacia adelante, hacia atrás y horizontales. En ninguna otra área podría el Estado chileno moverse con tanta facilidad ni amplitud, dadas las ramificaciones tan diversas e importantes, para realinear la economía. Cómo acometer tal empresa lo discutiremos, consecuentemente, en la siguiente sección.

TIPOLOGÍAS DEL ESTADO

La investigación realizada por Peter Evans ha sido extremadamente útil en términos de conceptos e interpretaciones, lo cual permite una presentación teórica consistente del papel que el Estado desempeña en la economía (Evans, 1995). A diferencia de los economistas neoclásicos/

neoliberales, Evans considera al Estado como elemento *endógeno* de cualquier economía nacional. En contraste, en el paradigma neoclásico se ve al Estado como elemento *exógeno* y no se hace ningún intento por presentar una teoría de la acción del Estado². La investigación de Evans señala tres posibles formas del Estado: el Estado depredador, el Estado intermedio y el Estado del desarrollo. Se trata de categorías estáticas en la presentación de Evans, sin embargo, es posible inferir el paso de una forma a otra, aunque no lo presentamos aquí.

EL ESTADO DEPRADADOR

El Estado depredador es disfuncional por cualquier lado que se lo vea. No tiene ni un proyecto de país ni de acumulación. El Estado depredador puede ser el agente “cautivo” del capital proveniente de las ETN o puede operar sin recibir ninguna influencia del exterior. En cualquier caso, el Estado no considerará aspectos de sustentabilidad con respecto a los recursos naturales, las empresas públicas no operarán con eficiencia ni cumplirán las metas de desarrollo nacional, y no existirán sistemas basados en el mérito para los trabajadores públicos que administran el aparato del Estado. La corrupción será rampante, el Estado será inestable y frágil. Las funciones mínimas del Estado –aquellas a las cuales los neoliberales quieren confinarlo– no podrán cumplirse debido a que la policía, los militares y el sistema judicial (cuya obligación sería preservar el estado de derecho y la inviolabilidad del derecho a la propiedad) estarán diezmados por la corrupción endémica y sistémica.

Es claro que Chile comenzó a exhibir algunas de las características del Estado depredador bajo la dictadura militar, a través de un proceso sostenido de violación de los derechos humanos y represión selectiva de los sindicatos autónomos. Al mismo tiempo, la dictadura buscó cierta legitimación por medio de programas dirigidos a atender a los más pobres y con el fomento de algunos proyectos de acumulación (Huneus, 2001). Lejos de ser tecnócratas puramente teóricos, muchos de los Chicago Boys más fervientes ingeniaron privatizaciones, unas con corruptelas y otras mediante abuso del poder –generalmente en beneficio personal–, como ya señaláramos anteriormente.

2 Anne Krueger, una economista neoclásica con fuerte influencia, sostiene que el Estado puede entenderse como un componente endógeno de un sistema económico nacional. Sin embargo, para ella el Estado no es otra cosa que un área donde ocurre la búsqueda rampante de renta por parte de los agentes del Estado. Así, en esta formulación, ninguna política pública puede ser efectiva –excepto por puro accidente–, ya que a la gente que crea e instrumenta una política sólo le interesa utilizar el aparato del Estado como un instrumento para la acumulación personal de riqueza y poder. En esta sección no haremos referencia directa a los puntos de vista de Krueger. Para un análisis detenido, ver Cypher y Dietz (2004: Cap. VII).

EL ESTADO INTERMEDIADO VERSUS EL ESTADO DESARROLLISTA

El segundo tipo que describe Evans es un Estado en el que operan con eficiencia ciertas áreas, pero que no es capaz de montar con coherencia un proyecto de país. Por las razones que sean, este Estado carece de la *autonomía contextualizada* necesaria para el Estado desarrollista. La autonomía contextual es un concepto clave para Evans: en efecto, en su visión, el Estado tiene que ser un actor autónomo, capaz no sólo de presentar una visión coherente sino de desarrollar acciones en consecuencia. El Estado se encontrará en posición de ofrecer al sector privado incentivos para ingresar o para ampliar ciertas áreas de la actividad económica. Pero los incentivos concedidos exigen *reciprocidad* en términos de cumplimiento por parte del sector privado. No obstante, la autonomía del Estado está limitada, condicionada por el hecho de que el Estado está incrustado en la sociedad civil. Ello requiere una red compleja y fluida de relaciones entre las esferas pública y privada. Estar incrustado significa que el Estado no se encuentra “por encima de” o que es autónomo del sector empresarial y tampoco se encuentra “por debajo de” o cautivo del sector empresarial.

Dada esta formulación, parece haber amplia evidencia de que Chile tiene en este momento (2005) un Estado intermediado. En efecto, Chile exhibe “bolsones” de eficiencia en términos del papel que el Estado desempeña en la economía, algunos de los cuales revisaremos en la siguiente sección. Al mismo tiempo exhibe áreas importantes con deplorable ineficiencia, cautivas del sector empresarial (el mejor ejemplo es el sector clave del cobre, como lo muestra nuestra revisión en la sección anterior). Otro ejemplo extremadamente importante fue el fallo del Estado para enfrentar el tema de la fuga de capitales, como lo vimos previamente.

POLÍTICA INDUSTRIAL EN EL ESTADO DESARROLLISTA

El mejor estudio del que disponemos, por su sustento, con respecto a las políticas industriales y de la ISI es el presentado por Alice Amsden (2001). Los países latinoamericanos, incluido Chile, en general fueron incapaces de cambiar de un marco general de ISI relativamente pasivo a una política industrial activa y ágil. La política industrial, a diferencia de una estrategia general de ISI, exige tanto incrustación como autonomía del Estado. El Cuadro 1 ilustra un conjunto general de políticas industriales aplicadas en Asia por los actores más dinámicos en la última mitad del siglo XX. Estos elementos específicos de política industrial los examina en detalle Ha-Joon Chang (2003), y aquí sólo los discutiremos de forma lateral. Quizá el componente subyacente más importante del Estado desarrollista es la capacidad de ingeniar un *cambio de estrategia*. Los cambios de estrategia requieren que el Estado defina, exprese

y ejecute un proyecto de país, y sea lo suficientemente flexible como para percatarse de que cualquier ventaja comparativa creada terminará por ser inadecuada. Cuando una nación comienza a experimentar una disminución de retornos, el Estado debe tener la capacidad de abandonar un sector que con anterioridad fomentó; debe cumplir con la “función crepuscular” (Cuadro 1, número VI-B). Esto se logra mediante una gama amplia de estrategias diseñadas para fomentar una transición ordenada de un área de importancia previa a otra. En el período subsiguiente al golpe de Estado de 1973, Chile abandonó su sector manufacturero más importante, pero lo hizo sin poner atención a los efectos de este cambio estructural. El efecto que aún perdura es que Chile no cuenta con un sector manufacturero viable, y ello significa que no puede derivar las externalidades que mejoren la productividad que fluye de un sector manufacturero viable (el escenario de la ley Verdoorn que Chile ha ignorado) (Verdoorn, 1998).

Cuadro 1

Políticas industriales eficaces en el Este de Asia: un caso de intervención del Estado

I. Coordinación de inversiones complementarias en presencia de economías de escala significativas (<i>big push</i>)
II. Creación de “carteles implícitos”: negociaciones encabezadas por el estado con las ETN
III. Creación de externalidades de aprendizaje por vía de capacitación industrial
IV. “Competencia administrativa”: coordinar inversiones entre empresas en competencia, cortar capacidad ociosa en oligopolios (componente más importante de la política industrial en el Este asiático)
V. La búsqueda a toda costa de economías de escala (reduciendo costos 30-50%)
A. Competitividad en costos
1. Autorización de inversión
2. Fusiones forzadas
3. Requerimientos de exportación
B. Control del consumo de bienes suntuarios
1. Restricción a tan sólo algunos modelos manufacturados
VI. Promover cambios estructurales
A. Seleccionar a los triunfadores (industrias del alba)
B. Auxiliar a los perdedores (industrias del crepúsculo) acelerar el cambio técnico reduciendo la carga institucional en la medida en que los perdedores utilizan apoyo político o control tecnológico interno para detener la i & d, y desarrollo de productos que podrían terminar con sus existencias de capital
VII. Mantener una capacidad tecnológica independiente
A. Aprendizaje
B. Creación

La dictadura militar desarrolló, con la guía de los Chicago Boys, un cambio de estrategia depredador (el desarrollo del sector manufacturero había sido el centro de las políticas ISI del Estado). Entonces, para destruir el marco socioeconómico que los neoliberales aseguraban era la principal razón que explicaba el atraso relativo de la economía chilena (esto es, las alegadamente ineficientes empresas públicas y el apoyo a las empresas manufactureras del sector privado asociadas con una fuerza de trabajo dinámica y sindicalizada), los neoliberales se dedicaron a privatizar sin tomar en cuenta el contexto macroeconómico y abrieron la economía a productores internacionales sin tomar en cuenta los efectos que esa dinámica tendría para la emergente base industrial/manufacturera chilena. Ello contribuyó a asegurar que las capacidades tecnológicas chilenas, con algunas excepciones notables, permanecieran casi inexistentes (cuestión que discutimos más adelante). El Cuadro 2 traza la reciente trayectoria del sector manufacturero: en Chile, generalmente, se presenta con poca claridad esta relación y se hace demasiado hincapié en el crecimiento de las exportaciones “industriales” (de hecho son mercancías que han pasado por un proceso muy mínimo de transformación).

Cuadro 2
Chile. Participación porcentual de la industria manufacturera en el PBI

Precio constante según año	Período	Tasa de industrialización
1977	1950	20,8
	1960	22,3
	1970	24,7
	1975	21,5
	1980	21,6
	1987	20,8
1986	1987	17,6
	1990	17,5
	1995	16,2
	2000	14,4
1996	1996	17,5
	2000	16,3
	2002	16,0

Cambios dentro de las épocas en precios constantes:

1970-1987	3,9% PIB
1987-1996	2,0% PIB
1997-2002	1,5% PIB

Declinación del sector manufacturero 1970-2002: -7,4% PIB

Fuente: Banco de Chile (2001).

El Cuadro 3 presenta datos relativos a los sectores exportadores clave.

Cuadro 3
Participación relativa de las exportaciones chilenas (%)

	1975	1985	1995	1998
Exportaciones (mmd)	1,6	3,85	16,0	14,9
Cobre (%)	54	47	40	34
Materias primas	19	18	13	12
Primera etapa de procesamiento				
Recursos naturales	14	24	25	26
Segunda etapa de procesamiento				
Recursos naturales y otras manufacturas	12	11	22	27

Fuente: Silva (2001: 13).

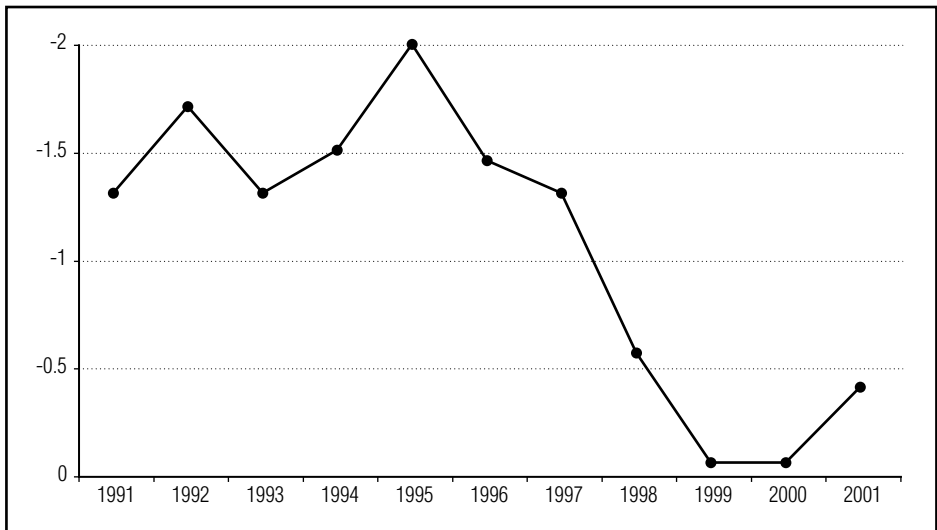
Nótese que la última categoría implica cierto nivel de procesamiento, lo cual quiere decir que los recursos naturales fueron convertidos en “manufacturas”. Con este cierto nivel de procesamiento, los diseñadores de política chilenos comenzaron a presentar a Chile no como una nación desindustrializada, sino como una con un sector “manufacturero” en crecimiento (basado en materias primas). Entonces, para quienes no entendían las nuevas categorías, Chile era visto como una nación que alcanzaba con éxito el crecimiento basado en exportaciones, no de materias primas sino de “manufacturas”. Asimismo, cabe destacar que para 1985 el rubro primera etapa de procesamiento de recursos naturales dejó de ser el sector que encabezaba el crecimiento. En esencia, se encuentra el mismo efecto en las exportaciones con segunda etapa de procesamiento después de 1995 (da un salto al pasar del 11% de las exportaciones en 1985 al 22% en 1995). En 1998, la cifra para esta categoría sugiere que continuaba el crecimiento, sin embargo, lo hizo con una tasa mucho menor (la participación promedio para el período 1990-1994 fue del 20% y apenas si se incrementó al 23% en promedio para el período 1994-1998).

Los esfuerzos para evitar el descenso en la tasa de crecimiento del concepto “segunda etapa de procesamiento” se convirtieron en tema principal durante el decenio de 1990, en la medida en que muchos economistas manifestaron su creencia de que seguiría el auge del período 1987-1997 basado en la “segunda fase exportadora”. Como propusimos, Chile habría diversificado sus exportaciones, habría hecho más hincapié en la segunda etapa de procesamiento, incrementado el valor

agregado y mejorado el componente tecnológico nacional de los bienes exportados; esta nueva etapa también habría implicado el desarrollo acelerado de servicios vinculados con los componentes de estas exportaciones. En nuestra concepción, esto habría constituido un esfuerzo por articular un nuevo proyecto de país. Esta visión contrasta con otros intentos de articular un proyecto de país; pues es una propuesta que implica un cambio estratégico pero sólo con cambios marginales en la base socioeconómica de Chile (Muñoz, 2001: 17-66). Sin embargo, a lo largo de la década del 90 no se hizo nada para alterar el sistema productivo; en lugar de ello, los grupos nacionales de poder sacaron parte de sus recursos y cambiaron algunas de sus actividades hacia el sector servicios buscando rápidos rendimientos. El complicado proceso, intensivo en capital y en tecnología, necesario para que sus actividades impulsaran la cadena productora de valor, no les pareció atractivo a dichos grupos. En lugar de ello prácticamente detuvieron la inversión (Gráfico 1) y, como ya señalamos, se dedicaron a impulsar la gran fuga de capitales iniciada en 1998.

Gráfico 1

Chile. Inversión empresas y grupos económicos como porcentaje del PIB, 1991-2001



Fuente: Moguillansky (1999).

En resumen, mientras la trayectoria de crecimiento era fuerte en el decenio de 1990, cuando Chile alcanzó el momento para un cambio de estrategia, el aparato económico neoliberal del Estado no mostró la autonomía ni la incrustación necesarias. En lugar de ello, Chile se dedicó

a firmar cuantos acuerdos comerciales le fueron posibles, incluido el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos en 2003. Estos acuerdos comerciales y el incremento de los precios del cobre, productos de madera y algunas otras materias primas pueden traer consigo uno o dos años de fuerte crecimiento. Sin embargo, Chile regresará a lo que Jorge Katz llama el “estado estacionario”, es decir, una tasa baja de crecimiento “estacionaria”, lo que acarreará un estancamiento del ingreso per cápita, como fue el caso en el período 1997-2002³. Como enfatiza Moguillansky, los grupos financiero-industriales chilenos no están interesados en la modernización tecnológica; en un estudio de 15 países con similitudes, la ONU clasificó a Chile como penúltimo en cuanto a sus capacidades tecnológicas, y como decimotercero en términos del gasto que las empresas privadas hacen en investigación y desarrollo.

EL ESTADO INTERMEDIADO EN CHILE

Si bien Chile tiene algunos logros notables en su pasado económico reciente, se lo debe al éxito de las políticas e instituciones creadas en la era de la ISI o a entidades que provienen de esa época. En la medida en que dichas instituciones se han venido debilitando con el tiempo debido a la constante presión ejercida por los neoliberales que buscan destruirlas, se sigue reduciendo el potencial que tiene Chile para hacer el cambio estratégico necesario, de manera que pueda articular y desarrollar un nuevo proyecto de país.

PROYECTOS DE ACUMULACIÓN

Como hicimos ver en la sección anterior, el Estado intermediado se caracteriza por los “bolsones de eficiencia” y por su capacidad para alcanzar transformaciones limitadas en algunos sectores. Específicamente, Chile ha podido avanzar en varios proyectos de acumulación a través de tres instituciones públicas:

- 1] La senda de desarrollo chileno la estableció CORFO (la agencia de desarrollo del Estado) desde finales del decenio de 1930. Dicha agencia fue la responsable de la creación de una buena parte del sector industrial chileno en el período 1940-1974. Un estudio de 1993 señala que de las 20 empresas privadas más importantes dedicadas a la exportación, por lo menos 13 fueron creadas por CORFO (Álvarez, 1993).

Por un tiempo, bajo la dictadura militar, pareció que la misión de CORFO era apoyar el remate de todas las empresas públicas para

3 Entrevista personal con Jorge Katz, 3 de octubre de 2003, Santiago, Chile.

luego desaparecer. Sin embargo, siguió existiendo, y después del desastre de 1982-1985 estuvo más activa en el financiamiento y desarrollo de nuevas empresas orientadas hacia el mercado exportador en los sectores basados en recursos. Además, CORFO tenía la responsabilidad de financiar y crear el sector forestal, una estrategia que había defendido y fomentado por decenios antes del golpe militar. Entonces, mientras los economistas de la Escuela de Chicago mostraban el auge de los productos madereros (el mayor sector exportador después del minero) como resultado de una buena política e iniciativa de privatización, lo cierto es que CORFO luchó para *crear* una nueva ventaja comparativa.

- 2] Lo mismo resulta cierto para la industria del salmón (y el sector pesquero en general), así como para la mayor parte de los desarrollos en productos frescos y alimentos procesados: más que la mano invisible moviéndose a través de las fuerzas del mercado, la mano visible (y enormemente ignorada) de Fundación Chile es responsable de mucha de la diversificación, ofreciendo financiamiento a experimentos tecnológicos e iniciativas en estas áreas (Huss, 1991). La Fundación Chile se inició en 1976, con el apoyo del prominente economista Raúl Saéz, que había estado a la cabeza de CORFO por muchos años. Al igual que muchos de los dirigentes militares, Saéz fue desdeñoso con las pretensiones e ignorancia de los neoliberales de la Escuela de Chicago. Con CORFO bajo el ataque de dicho cuerpo, Saéz se desplazó de la escena central y reunió un grupo de expertos que habían respondido con éxito a desafíos importantes en el aparato productivo de la economía chilena. En efecto, en lugar de aceptar los *dictados* del mercado, buscaron *gobernar el mercado*.
- 3] En la misma línea uno encuentra ProChile, una agencia chilena creada en 1974, diseñada para asistir al sector privado en su posicionamiento y comercialización en los mercados externos. A la fecha, muchas de las actividades de ProChile se coordinan con programas de apoyo fomentados desde CORFO. Si bien la “política camuflada” ha sido una que promueve gran intervención del Estado y apoyo a la producción –abarcando muchas otras áreas que no discutimos en este ensayo–⁴, no existe algún concepto unificador detrás de la producción que promueve la actividad del Estado.

4 Aún está por hacerse un estudio de las formas de intervención del Estado chileno en la era neoliberal. Para una discusión del alcance y compromisos financieros hacia los programas públicos de desarrollo más pequeños (muchos de ellos vinculados a CORFO) ver Enrique Román González (2003).

PROYECTOS DE LEGITIMIDAD: PROGRAMAS DE LA CONCERTACIÓN

Es preciso hacer notar que las políticas de la Concertación hicieron disminuir la tasa de pobreza, que pasó del 45,1% de la población en 1987 al 20,6% en 2000 (Ffrench-Davis, 2003: 320)⁵.

Aquí sólo nos es posible mencionar tres nuevos programas, muy creativos, que la Concertación ha introducido (o ha tratado de introducir) en los últimos tres años:

- 1] *Chile Solidaridad*. Este programa innovador (que se inició en 2001) está diseñado para eliminar la extrema pobreza (indigencia) en Chile para el año 2006. También se dirige a eliminar la pobreza no extrema, al tiempo que crea programas paralelos en vivienda, salud, instalaciones urbanas, educación, subsidios a los alimentos y programas de apoyo al ingreso que abordan el problema de la "pobreza" en un contexto más amplio, sin definirlo sólo en términos de nivel de ingreso. Chile Solidaridad se promueve desde una perspectiva que reconoce que el *empoderamiento* es el objetivo del programa y no simplemente el apoyo al ingreso. Se espera que este programa saque de la extrema pobreza al 5,7% de la población (unos 900 mil habitantes).
- 2] *Programa de Cesantía*. Prácticamente no existe el seguro de desempleo en toda América Latina. También iniciado en 2001, a la fecha, el programa chileno cuenta con 1,7 millones de afiliados; cerca del 28% de la fuerza de trabajo (trabajadores y trabajadoras domésticas, empleo en casa y trabajadores por su cuenta no están incluidos). Todos los trabajadores contratados a partir de 2002 quedan automáticamente incorporados al programa. Después de 12 meses sin pago, los trabajadores desempleados pueden solicitar recibir entre el 30 y el 50% del último salario percibido (Estudio Jurídico, 2003).
- 3] *Plan Auge (Acceso Universal con Garantías Explícitas)*. Con respaldo pleno de la Concertación, se trata de un ambicioso programa que busca ofrecer una gama amplia de programas de atención médica a toda la población chilena (algunos sin costo, otros con un co-pago modesto). Si bien algunos aspectos del Plan Auge

5 Los economistas de la Escuela de Chicago sostendrán que la reducción en la tasa de pobreza se debe al crecimiento económico del período y no a las políticas intervencionistas de la Concertación. Sin embargo, Patricio Meller ha diferenciado entre los efectos del crecimiento sobre la reducción de la pobreza y los efectos de los cambios de política para reducción de la pobreza. Su investigación muestra que en el período 1990-1996 el 50% de la reducción de la tasa de pobreza se debió a los cambios de política diseñados para distribuir el ingreso entre los pobres, mientras que el residual se explica por el crecimiento económico (Meller, 1999: 48-55).

han despertado el debate, una versión modificada y menos ambiciosa permitirá que los ciudadanos chilenos tengan acceso a un mínimo de salud a partir de 2005.

CONCLUSIONES

El Estado chileno ha demostrado su capacidad para conseguir “bolsones de eficiencia” y mantener proyectos de acumulación importantes. Ha desarrollado grandes esfuerzos para promover proyectos de legitimidad bajo el gobierno de la Concertación. Su logro creciente ha sido reducir drásticamente la tasa de pobreza, cuando a todo lo largo y ancho de América Latina dichas tasas se han mantenido brutalmente altas. Al mismo tiempo, la atención de la Concertación en los temas de producción se ha desdibujado. En efecto, no se ve ningún movimiento que avance en pos de un proyecto de país, tampoco se observa la promoción de ningún cambio de estrategia. El empuje dinámico del triángulo que constituye la política industrial chilena se debilita; pareciera que el Estado no puede montar nuevos proyectos de acumulación que tengan consecuencias. En su lugar, la Concertación busca una “solución” neoclásica/neoliberal pasiva, firmando acuerdos de Libre Comercio mayores con EE.UU. y la UE en 2003. Las prácticas depredadoras abundan, el Estado no parece contar con políticas para detener la fuga de capitales o el saqueo que las ETN realizan en el sector del cobre, al tiempo que campea la evasión fiscal, que prevalece como uno de los factores importantes (muy importantes) sin atender. En un esfuerzo por responder a la ausencia crítica de capacidad tecnológica, el gobierno de la Concertación nombró, en 2003, a Álvaro Díaz (subsecretario de Economía) para que se ocupe de un nuevo comité mixto encargado de avanzar en lo relativo a las tecnologías de la información en el país. Sin embargo, este nombramiento es insuficiente dada la ausencia de una política o estrategia tecnológica. Detrás del presente auge de corto plazo de productos primarios, el modelo exportador chileno parece exhausto. Lejos de ser un modelo “exitoso” de adaptación a la “globalización” que inspire al resto de los países de América Latina, la economía chilena se encuentra atorada en una tendencia “estacionaria” con un ingreso per cápita casi constante. Un auge de mercancías estilo siglo XIX podría romper u ocasionar una desviación de esta tendencia. Sólo un viraje hacia el Estado del desarrollo, complementado con una *profunda* política industrial (como la que aparece en el Cuadro 1) podría poner fin al malestar chileno. Pero, seguramente, la poderosa facción neoliberal opondrá resistencia a esta salida.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcayaga, J. y Lavandero, J. 2001 “La tragedia del cobre” en Lavandero, J. (comp.) *El cobre NO, es de Chile* (Santiago: Tierra Mía).
- Álvarez, C. 1993 “La Corporación de Fomento de la Producción y la transformación de la industria manufacturera chilena” en CEPAL *La transformación de la producción en Chile* (Santiago: CEPAL).
- Amsden, A. 2001 *The rise of “the rest”* (Oxford: Oxford University Press).
- Banco de Chile 2001 *Indicadores económicos y sociales de Chile: 1960-2000* (Santiago: Banco Central de Chile).
- Bener, B. y Dufour, M. 2004 “A class analysis of capital flight from Chile”, Department of Economics, University of Massachusetts, Amherst, mimeo.
- Chang, H. 2003 “Trade and industrial policy issues” en Chang, Ha-Joon *Rethinking development economics* (Londres: Anthem Press).
- Contreras, L. 2003 “Minería, base para el salto tecnológico” en *El Mercurio* (Santiago) 9 de octubre.
- Culverwell, M. 2001 “Desarrollo de proveedores en la región de Antofagasta” en Buitelar, R. (comp.) *Aglomeraciones mineras y desarrollo local en América Latina* (Bogotá: Alfaomega).
- Cypher, J. y Dietz, J. 2004 *The process of economic development* (Londres: Routledge).
- El Mercurio Online* 2004 “Gobierno propone cobro de 0 a 3% por ganancias brutas a mineras”, 19 de abril. En <www.economiaynegocios.cl>.
- Electro Industria* 2003 “Coporin”, N° 37, septiembre.
- Estudio Jurídico 2003 *Seguros de Cesantía*. En <www.estudiojuridico.cl/seguocesantia.htm>.
- Evans, P. 1995 *Embedded autonomy* (Princeton: Princeton University Press).
- Ffrench-Davis, R. 2003 *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad* (Santiago: J. C. Sáez).
- Foxley, A. 1980 “Hacia una economía de libre mercado: Chile 1974-1979” en *Estudios CIEPLAN*, N° 4, noviembre.
- Huneus, C. 2001 *El régimen de Pinochet* (Santiago: Sudamericana).
- Huss, T. 1991 “Transferencia de tecnología: el caso de la Fundación Chile” en *Revista de la CEPAL*, N° 43, abril.
- Kangas, S. 2003 “The Chicago Boys and the Chilean ‘Economic Miracle’”. En <www.rrojasdatabank.org/econom-1.htm>.
- Lavandero, J. 2001a “Complemento de discurso sobre la carencia de una política del cobre” en Lavandero, J. (comp.) *El cobre NO, es de Chile* (Santiago: Tierra Mía).

- Lavandero, J. 2001b “Discurso en el Senado con motivo del 30° Aniversario de la Nacionalización del Cobre” en Lavandero, J. (comp.) *El cobre NO, es de Chile* (Santiago: Tierra Mía).
- Lavandero, J. 2001c “Presentación” en Lavandero, J. (comp.) *El cobre NO, es de Chile* (Santiago: Tierra Mía).
- Lavandero, J. 2001d “Problemas derivados de la producción de cobre” en Lavandero, J. (comp.) *El cobre NO, es de Chile* (Santiago: Tierra Mía).
- Lehuedé, P. 2003 “La metalurgia potencia la industria del cobre” en *El Mercurio* (Santiago) 9 de octubre.
- Loveman, B. 2001 *Chile: The legacy of Hispanic capitalism* (Oxford: Oxford University Press).
- Meller, P. 1999 “Pobreza y distribución del ingreso en Chile” en Drake, P. y Jaksic, I. (comps.) *El modelo chileno: democracia y desarrollo en los noventa* (Santiago: LOM).
- Ministerio de Planificación y Cooperación 2003 “¿Qué es Chile Solidario?”, 25 de noviembre. En <www.chilesolidario.gov.cl/guees/htm/quees01.htm>.
- Ministerio de Salud 2002 *Plan de Acceso Universal con Garantías Explícitas (AUGE)* (Santiago: Gobierno de Chile).
- Moguillansky, G. 1999 *La inversión en Chile. ¿El fin de un ciclo en expansión?* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Mönckeberg, M. O. 2001 *El saqueo de los grupos económicos al Estado chileno* (Santiago: Ediciones B Chile).
- Montero, C. 1997 *La revolución empresarial chilena* (Santiago: CIEPLAN/Doman).
- Muñoz, Ó. 1995 *Los inesperados caminos de la modernización económica* (Santiago: Universidad de Santiago).
- Muñoz, Ó. 2001 “La economía chilena en el cambio de siglo y la estrategia de desarrollo” en Muñoz, Ó. (ed.) *Más allá del bosque: transformar el modelo exportador* (Santiago: FLACSO).
- Pérez de Arce, H. 2003 “Un derechista genuino” en *El Mercurio* (Santiago) 19 de noviembre.
- Román González, E. 2003 “El fomento productivo en una economía del mercado” en Muñoz, Ó. (ed.) *Hacia un Chile competitivo* (Santiago: FLACSO).
- Saéz, R. 1994a “La Corporación de Fomento y la diversificación industrial en Chile” en *Hombre del siglo XX* (Santiago: Dolmen).
- Saéz, R. 1994b “La CORFO a cuarenta años” en *Hombre del siglo XX* (Santiago: Dolmen).

- Silva, E. 1997 "Business elites, the state, and economic change in Chile" en Maxfield, S. y Schneider, B. R. (eds.) *Business and the state in developing countries* (Ithaca/Nueva York: Cornell University Press).
- Silva, E. 2002 "Capital and the Lagos presidency" en *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 21, N° 3.
- Silva, V. 2001 "Estrategia y agenda comercial chilena en los noventa" en *Series CEPAL: Comercio Internacional*, N° 11, junio.
- Verdoorn, P. J. 1998 "Factors that determine the growth of labor productivity" en Ironmonger, D.; Perkins, J. O. N. y Van Hoa, T. (eds.) *Nacional income and economic progress* (Londres: Macmillan).