

## Una aproximación al vínculo entre el sector externo y la política económica en Chile, 1990 – 2010

Igal Kejsefman\*

RESUMEN: El presente trabajo busca aproximarse al vínculo entre el sector externo y la política económica en Chile durante el período de la Concertación (1990-2010). El ineludible peso del mercado mundial en la configuración y el condicionamiento del modo de acumulación de los países dependientes, dirigen nuestra mirada hacia el sector externo chileno. Asimismo, en este trabajo consideramos que para dar cuenta de las singularidades específicas de Chile, debemos contemplar también los procesos que han dado forma a la política económica, es decir, la intervención económica del Estado incorporando de este modo una dimensión política en la explicación de la dinámica económica. Con ese fin, comenzaremos nuestra exposición con los cambios impuestos por el golpe de Estado de Pinochet, y luego nos concentraremos en las dos décadas que duró la Concertación poniendo especial énfasis la primera década del siglo XXI cuando el boom de los *commodities* impulsó el crecimiento de los países latinoamericanos, entre ellos, de Chile.

*Palabras claves: sector externo, política económica, acumulación*

ABSTRACT: The present work seeks to approximate the link between the external sector and economic policy in Chile during the Concertación period (1990-2010). The inescapable weight of the world market in the configuration and conditioning of the mode of accumulation of the dependent countries, direct our sight towards the Chilean external sector. In this paper we also consider that in order to account for the specific singularities of Chile, we must also consider the processes that have shaped economic policy, that is, the economic intervention of the State, incorporating a political dimension in the explanation of economic dynamics. To do this, we will begin our presentation with the changes imposed by Pinochet's dictatorship and then focus on the two decades of the Concertación, with special emphasis on the first decade of the 21st century, when the boom in raw materials boosted growth of Latin American countries, including Chile.

*Keywords: external sector, economic policy, accumulation*

## 1. Introducción y objetivos

**D**urante el gobierno de Frei (demócrata-cristiano) se llevaron a cabo algunas reformas moderadas en la economía chilena en consonancia con las propuestas de la Alianza para el Progreso impulsadas por la administración de John F. Kennedy como contrapeso a la Revolución Cubana. Si bien Frei llevó adelante algunas reformas en materia minera, los efectos de éstas resultaron insuficientes para el pueblo chileno frente a las enormes ganancias que eran remitidas a sus casas matrices por parte de las empresas (sobre todo Anaconda y Kennecott). A la luz del avance popular puede comprenderse la victoria de Allende frente a Frei en el año 1970.

El gobierno de la Unidad Popular de acuerdo a su programa de clara orientación socialista promovió la nacionalización de la Gran Minería. El 11 de julio de 1971 el Congreso Nacional aprobó por unanimidad la reforma en la Constitución Nacional que viabilizaba el hito histórico que marcaría el futuro de Chile. Como resultado, hacia 1973 el Estado producía el 94% del cobre chileno y CODELCO el 100% de la Gran Minería (Caputo, 2008) lo que significó un enorme ingreso de divisas para el país, captando el Estado el total de los beneficios mineros.

El 11 de septiembre de 1973 se produjo el Golpe de Estado dirigido por Pinochet, apoyado por Estados Unidos y las grandes empresas que operaban en Chile. Sin embargo, aunque parezca contradictorio, ni Pinochet ni -ya en democracia- la Concertación llevaron a cabo la restitución de las empresas a sus antiguos propietarios. Hasta el día de hoy el cobre es el único recurso, derecho o servicio público que no fue privatizado. Esto no implica que no se hayan producido transformaciones o reformas de diversa índole ni que se hayan profundizado los planes de Allende para el sector. Más bien, como veremos en el artículo, ha sucedido todo lo contrario.

La importancia de esta pequeña reseña reside en el rol que el cobre sigue teniendo hoy en la economía chilena. Según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) sigue siendo el principal sector del PBI (15%), el principal producto de exportación (55%) y, además, Chile triplicó su participación en el mercado mundial desde 1973, alcanzando en el 2010 el 33%.

El ineludible peso del mercado mundial en la configuración y el condicionamiento del modo de acumulación de los países dependientes, dirigen nuestra mirada hacia el sector externo chileno. Asimismo, en este trabajo consideramos que para dar cuenta de las singularidades específicas de Chile, debemos contemplar también los procesos que han dado forma a la política económica, es decir, la intervención económica del Estado incorporando de este modo una dimensión política en la explicación de la dinámica económica. Sin embargo, lejos de tratar al sector externo y a la política económica como dos aspectos independientes, aquí buscamos aproximarnos al vínculo entre ambos. Con ese fin, comenzaremos nuestra exposición con los cambios impuestos por el golpe de Estado de Pinochet, y luego nos concentraremos en las dos décadas que duró la Concertación.

## 2. El neoliberalismo chileno: Los Chicago Boys de excursión por el patio trasero

Si bien la llegada de las ideas de Milton Friedman a América Latina antecede la década de los '70, sus críticas a la posibilidad de perduración de largo plazo del Estado de Bienestar keynesiano recién encontraron asidero hacia los comienzos de la mencionada década, cuando el avance de los trabajadores en la lucha de clases puso en crisis dicha configuración capitalista a escala mundial (Harvey, 1990; Holloway y Picciotto, 1980). Dicho quiebre se puso de manifiesto primero con la inconversión del dólar en 1971 y luego en la crisis del petróleo de 1973 que -derrota popular de por medio- coadyuvaron una reestructuración del capitalismo hacia una nueva configuración: el neoliberalismo.

La política económica de la Unidad Popular, aunque reformista, representaba serias y crecientes dificultades para el normal desempeño de la acumulación capitalista en Chile cuya crisis abría la contingencia a un proceso histórico incierto<sup>1</sup>.

De ahí la preocupación de Nixon, quien alertaba sobre la posibilidad de que América Latina quedase atrapada en un sándwich comunista entre el país del Sur y Cuba. Por lo tanto, el golpe de Estado no sólo clausuró la “vía chilena al socialismo”, sino que simultáneamente la dictadura restituyó un nuevo orden en la acumulación con una política económica que reestructuró la economía conforme a las nuevas condiciones de la acumulación de capital se estaba gestando en el mundo.

La nueva vinculación, actualizada/modernizada, entre el mercado mundial y el espacio nacional de valor no podría haberse producido sino en base a dos condiciones. Por un lado, el establecimiento de la dictadura y el cierre de los canales institucionales de participación política, caracterizados no sólo por la clausura de los espacios y mecanismos de participación, sino fundamentalmente con la extendida represión de los actores sociales participantes en ellos. Por otro lado, la articulación del proyecto neoliberal en Chile a partir del año 1973 no podría haberse consolidado sino a través de la “conformación de un núcleo hegemónico en la conducción del aparato del Estado que le diera al poder militar un proyecto del que carecía” (Garretón, 2012:72). En este sentido, la represión y la desarticulación de las fuerzas populares fue acompañada por la constitución de una nueva alianza dominante donde cristalizaron, principalmente, el poder militar representado Pinochet y los cuadros tecnocráticos neoliberales -los célebres *Chicago Boys*-, acompañados por otros actores de la sociedad civil.

Como afirma Guillén (2007), “el modelo neoliberal implicó un giro de 180 grados en el régimen de acumulación y en la política económica. La crisis que aquejaba a América Latina desde los años setenta fue atribuida por los neoliberales a la aplicación de políticas populistas por parte de regímenes estatistas. Todo lo realizado en las décadas anteriores fue considerado erróneo. Había que proceder al borrón y cuenta nueva. Se postulaba que bastaba con abrir cauces en el mercado, mediante la liberalización y desregulación de la economía, para que los desequilibrios se corrigieran y se iniciara una nueva era de crecimiento sostenido” (2007: 490). En ese sentido, el programa de transformación estructural del Estado fue implementado de forma drástica y contundente, dividido en dos etapas separadas por la crisis de 1982.

Respecto del período 1973/1975-1982, se pusieron en práctica una serie de políticas que respondían a un tipo de “neoliberalismo puro” (French-Davis, 2004; citado en Garretón, 2012) cuyos objetivos principales fueron el control de los desequilibrios macroeconómicos y el proceso inflacionario. Las principales reformas fueron las siguientes: eliminación de los controles de precios; liberalización del mercado financiero y de los flujos internacionales de capitales; reducción del sector público, privatización del sistema previsional y de una porción del sistema nacional de salud; restitución de tierras y empresas expropiadas (salvo la gran minería); privatización masiva de empresas públicas; supresión de derechos sindicales; y una fuertemente regresiva reforma tributaria.

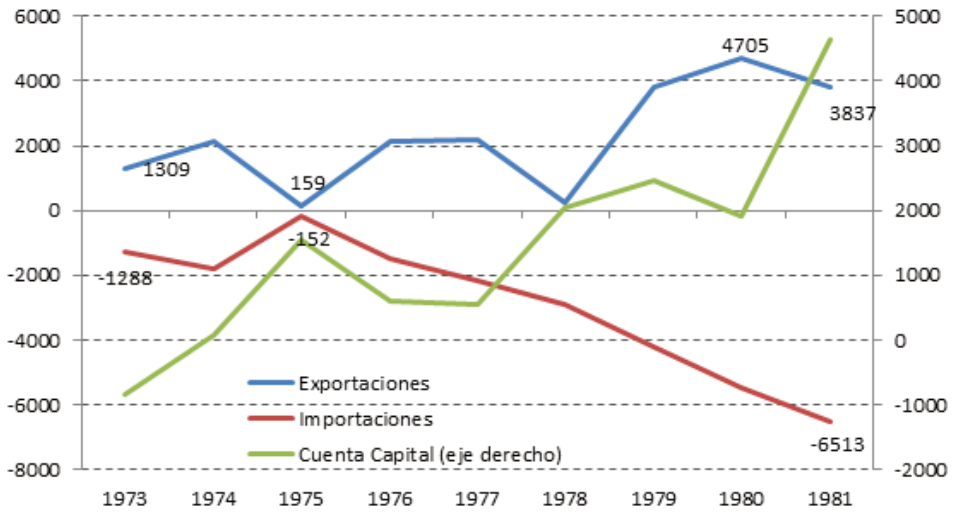
En síntesis, la derrota popular y la consecuente reestructuración redefinió los límites de la intervención del Estado y, especialmente, sus orientaciones. En palabras de Caputo (2008), “con el apoyo del Estado se dio un proceso de acumulación originaria: privatizaciones, socialización de la deuda externa, deuda subordinada. Siendo importante todo lo mencionado, quisiera destacar lo que me parece más significativo para explicar el dinamismo del modelo: la elevada tasa de ganancia y la flexibilización del mercado del trabajo y del uso de la fuerza de trabajo en las empresas”. La noción de una acumulación originaria pero que persiste fue desarrollada por Harvey en *El nuevo imperialismo* (Harvey, 2003), donde planteaba que la acumulación por desposesión juega un rol clave en los mecanismos de reproducción y dominación del capital. Más allá de los debates que rodean dicha conceptualización -que después retomaremos-, creemos que realizan un aporte a la hora de repensar los procesos de instauración neoliberal en América Latina.

En cuanto al sector externo, las dictaduras que se instalaron en el Cono Sur en general y la chilena en particular implementaron políticas de liberalización y reorientaron las economías nacionales hacia el exterior, es decir, la vía autoritaria implicó la subordinación del mercado interno y la realización de mercancías en el mercado mundial. Este proceso de liberalización (cuyas principales políticas describimos en el apartado anterior) trajo aparejado el crecimiento de las exportaciones, a la vez que impulsó fuertemente las importaciones, arrojando déficit de cuenta corriente creciente. En este contexto, inevitablemente, una intervención estatal que persiga como variable objetivo la estabilidad macroeconómica se verá forzada a compen-sar la salida corriente de divisas con ingresos de capital (*Gráfico 1*).

Adicionalmente, si bien el precio internacional del cobre en 1973 era de 0,8 U\$D/Libra y en 1980 era de 1 U\$D/Libra (+25%), a partir de ese año disminuyó fuertemente (aproximadamente un 40%) y recién recuperó la marca de inicio de la década en 1988. Sin duda, este será un factor explicativo de la crisis del sector externo.

La elevación de la tasa de interés internacional por parte de los países centrales multiplicó rápidamente las deudas externas de los países latinoamericanos y los condujo a la crisis. Así sucedió en Argentina y Brasil. Y Chile no fue la excepción: las rentas netas al exterior -que incluye la remisión de divisas al exterior por parte de las empresas extranjeras que operaban en el territorio chileno y el pago de intereses de la deuda externa- fueron incrementándose a un ritmo notable (1646% en 9 años). Como sugiere un informe de la CEPAL, “la deuda externa se duplicó, el aumento de las exportaciones se detuvo y, en 1981, el déficit en cuenta corriente se

**GRÁFICO 1: Exportaciones, importaciones y cuenta capital. 1973 - 1981.**  
Millones de USD.



Fuente: Elaboración propia en base al Banco Central de Chile

empinó al 21% del PIB. En 1982, la economía colapsó y por segunda vez, en menos de una década, la economía chilena se vio afectada por una recesión de magnitud inusitada” (Leiva Lavalle, 2010). En un contexto de déficit de cuenta corriente, encarecimiento del crédito y fuertes deudas a pagar, el régimen de Pinochet profundizó las medidas ortodoxas: sucesivas devaluaciones, rescates al sector privado y financiero mediante la estatización de su deuda. Estas medidas fueron combinadas con otras de carácter menos ortodoxo como la elevación de aranceles (pero que duró pocos años).

Tras la crisis de 1982 se abrió un segundo período de reformas. En este contexto, se produce uno de los antecedentes más significativos para profundizar en el vínculo entre el sector externo y la política económica chilena durante la Concertación. En 1982 se reformó la legislación minera y se promulgó la Ley 18.097 Orgánica de Concesiones Mineras y un año más tarde, el Código de Minería. Ambos establecieron la posibilidad de la Concesión Plena que permitió el reingreso de los capitales extranjeros en la gran minería. Según señala Garretón (2012) las políticas llevadas a cabo continuaron redefiniendo los límites de la intervención estatal en función de su capacidad regulatoria y de su “capacidad infraestructural” (Mann, 1997). De este modo, el período abierto se caracterizó por la reintroducción de cierta protección arancelaria, subsidios o reintegración de impuestos a exportadores; regulación al capital financiero; la renegociación de los vencimientos de los créditos externos; y el auxilio financiero masivo al sector privado.

Como sostiene Caputo (2008), “se construye una nueva economía entre el Estado y los empresarios en condiciones donde los trabajadores y sus organizaciones son anulados completamente. Desde el inicio, a través de los precios libres y de los salarios más o menos estancados, se produce una redistribución brutal de una parte

de la masa salarial que se transforma en excedente de explotación o masa de ganancia”. En términos de Cardoso y Faletto, podríamos sostener que la dictadura terminó de disolver una alianza entre clases y fracciones de clase cuya acción se orientaba a la ganar grados de libertad para la política económica, es decir, profundizó la dependencia. Pero mientras que en la primera etapa el país continuaba teniendo el *control nacional del sistema productivo* (Cardoso y Faletto, 1994), en la segunda etapa de la dictadura esto se perdió -progresivamente- posibilitando que Chile se acercara más al tipo ideal que los autores denominan *economía de enclave* (Cardoso y Faletto, 1994).

Si bien la economía chilena recobró el crecimiento económico -que para los economistas ortodoxos significó la entronización de sus políticas-, las reformas en el sector minero recién mencionadas no tuvieron un impacto inmediato. La inversión extranjera directa es muy sensible a los marcos regulatorios y por lo tanto depende de la capacidad del Estado de garantizar un determinado orden, mientras que la debilidad política de la dictadura permitía sospechar un pronto recambio (impulsado desde Estados Unidos). La gran minería no es la excepción, lo cual explica el crecimiento de la IED en la recuperación postcrisis de la deuda a partir de la reforma minera y al mismo tiempo el pobre desempeño desde 1988. La variación negativa de la IED en 1990 expresa la salida de capitales durante el proceso de transición donde la oposición a la dictadura (la Concertación) prometía fuertes cambios de rumbo y la democracia planteaba incertidumbre para los capitales extranjeros.

### **3. La política económica, tutelada: la primera década de la Concertación**

El miércoles 5 de octubre de 1988 se llevó a cabo en Chile un plebiscito nacional, en el marco de la Constitución de 1980, que decidiese la continuidad o no en el poder de Augusto Pinochet hasta el año 1997. Sobre un total de siete millones de votos emitidos, la opción negativa triunfó por 848 mil votos sobre la opción que promovía la continuidad del régimen autoritario hasta 1997. Las elecciones presidenciales y parlamentarias se desarrollaron al año siguiente, en las que resultó electo Patricio Aylwin por la Concertación de Partidos por la Democracia. El nuevo presidente era un dirigente demócrata cristiano de larga trayectoria, ex senador, opositor al gobierno de la Unidad Popular y vocero de la oposición en el plebiscito de 1988.

En este marco, cuando finalizó el régimen militar, la nueva Concertación en el gobierno -que había prometido en su campaña rever el papel del Estado y la desigualdad social provocada por la dictadura- debió decidir la orientación de su política entre un cambio radical en la estrategia económica o bien aceptar las condiciones heredadas de la dictadura aunque practicando reformas. Pero a diferencia de Argentina, donde existía un consenso en la sociedad civil sobre las necesidades de juzgar a los máximos responsables de la dictadura, en Chile se ratificó la Constitución de 1980, la cual fue enmendada para que contemple la pluralidad de partidos y el juego democrático. En consecuencia, Pinochet continuó como Comandante en Jefe del Ejército por ocho años, plazo tras el cual ocupó una banca vitalicia en el Senado<sup>2</sup>. Estas características singulares de la transición democrática dieron lugar a una democracia tutelada que, en definitiva, implicó una política económica tutelada. Revi-

semos ahora cuáles fueron las políticas económicas más destacadas.

En el primer período, una de las medidas más resonantes fue la aprobación de la reforma tributaria de 1990. La misma se presentó como una reforma necesaria para el fortalecimiento del Estado, pero en términos concretos implicó una suba del IVA del 16% al 18% -siendo el impuesto más regresivo de todos- y un aumento del impuesto que pagaban las empresas por sus ganancias -impuesto de primera categoría- del 10% a 15%. Adicionalmente la reforma tributaria puso de manifiesto la política del nuevo gobierno hacia el sector minero. Pero esta vez, en lugar de fortalecer la posición del Estado, tomó medidas tendientes a mejorar la posición de los grandes capitales extranjeros:

1. Se dejó de gravar la gran minería con la Renta Presunta y se pasó a gravar la Renta Efectiva, es decir que las mineras comenzaron a pagar impuestos en función de las utilidades declaradas. En cambio, la pequeña y mediana minería continuó pagando con el anterior esquema, lo que aportó a la concentración y extranjerización de la propiedad y explotación de los yacimientos.

2. Se creó el “costo de pertenencia”, mediante el cual las empresas deducían de sus impuestos un porcentaje fruto del descenso en las reservas del mineral.

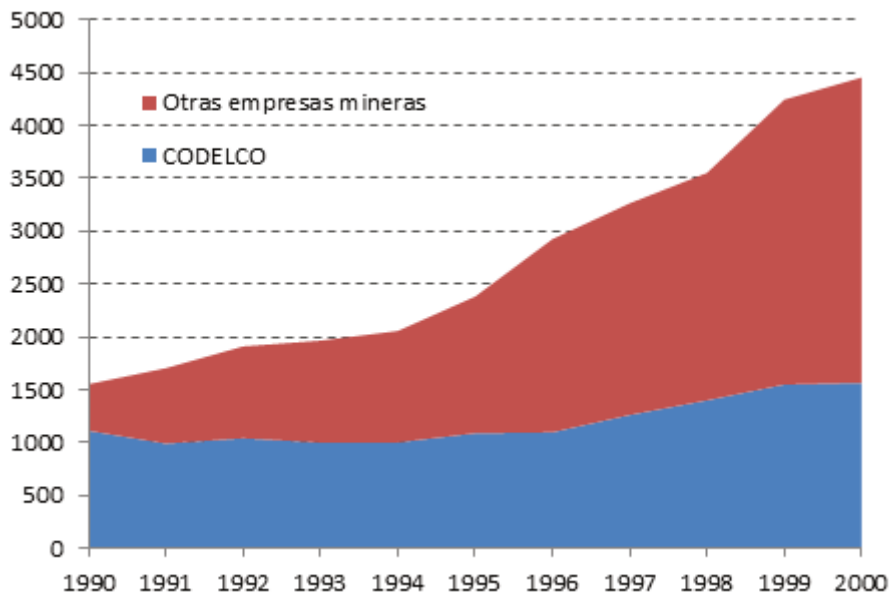
En los primeros 10 años de la Concertación -que coincidió con los dos períodos presidenciales subsiguientes- ingresaron al país en forma de IED más de 24.000 millones de U\$D (un 404% más respecto de la década del '80).

En este primer período, las reformas dejaron de lado los aspectos centrales del Programa de Gobierno de la Concertación. Desde una perspectiva crítica, Hugo Fazio señala que en materia de política económica, el primer gobierno de la Concertación no hizo más que legitimar el modelo económico de la dictadura (Fazio 1996; citado por Garretón, 2012). Retomando la perspectiva adoptada en el presente artículo podemos señalar que el Estado -tutelado por fuerzas y mecanismos no democráticos- desarrolló una política económica no puso en tela de juicio la relación con el mercado mundial que se había configurado durante la dictadura.

Esto puede verse claramente en el *Gráfico 2* que muestra el avance del sector privado en la minería y por lo tanto en la apropiación de la principal fuente de divisas del país. Si bien CODELCO siguió siendo la mayor empresa, los datos muestran que el conjunto de empresas privadas que explotan el cobre en Chile exportan más que la empresa estatal. Esto refuerza lo dicho anteriormente: la economía chilena se consolidó como un enclave (Cardoso y Faletto, 1994) minero en tanto que la producción y comercialización del principal producto de la economía está en manos extranjeras.

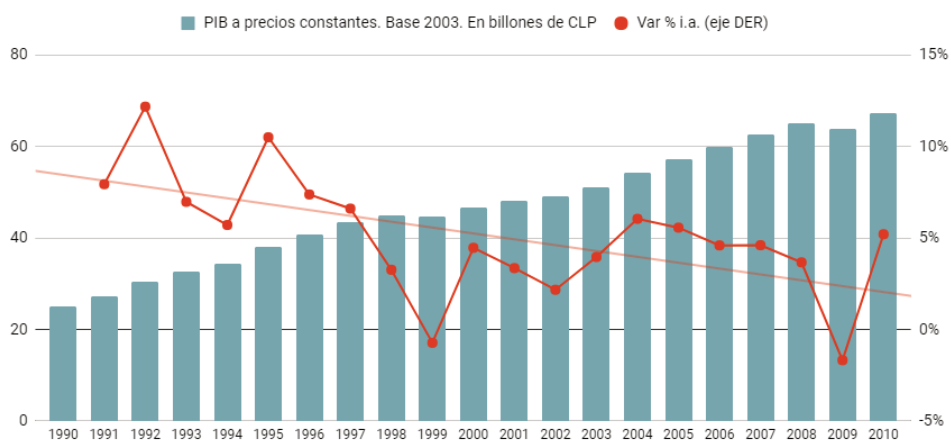
Con una lógica similar a los demás países del cono sur, la masiva entrada de capitales tuvo su impacto directo en el PBI que, en términos absolutos, creció -salvo un leve descenso en 1999- durante toda la década del '90 (*Gráfico 3*) fundando “el modelo chileno”, tantas veces elogiado por las burguesías locales (de Argentina, por ejemplo). Esto podría plantear a primera vista el éxito económico de los primeros dos gobiernos de la Concertación. Sin embargo, visto en términos relativos puede verse una tendencia al estancamiento de la economía que podría explicarse por el fuerte crecimiento de la producción minera que endógenamente coadyuvó una caída en el precio internacional del cobre y por lo tanto se vio perjudicada la entrada de divisas y la recaudación fiscal con el consecuente impacto sobre el PBI.

**GRÁFICO 2: Exportaciones de cobre por tipo de empresa.**  
En millones de U\$D. 1990-2000.



Fuente: Elaboración propia en base a COCHILCO

**GRÁFICO 3: PBI a precios constantes de 2003 y variación anual.**  
Millones de pesos y %. 1990-2000.



Fuente: elaboración propia en base a Banco Central de Chile.



Adicionalmente el ingreso de capitales extranjeros trajo aparejado una transformación productiva en la gran minería incrementando la composición técnica del capital, modernizando los modos de producir y desplazando el 43% del empleo directo generado por la minería (COCHILCO, 2008). Hubiera sido esperable que una alianza que se autodefinía de “centro-izquierda” realice políticas que compensen estas pérdidas de puesto de trabajo. Sin embargo, el régimen tributario antes descrito debilitó las herramientas de intervención del Estado al achicar sensiblemente sus ingresos fiscales. Pero esa “debilidad” no es autónoma (ni un resultado puramente económico), sino el modo de mediación estatal entre las exigencias del capital extranjero y las condiciones de la acumulación a escala nacional. Es la democracia tutelada, es decir, limitada, sostenida sobre la debilidad popular resultante de la dictadura la que inhabilita una activación política (O’Donnell, 2011) tal que la política económica deba compensar o contemplar las externalidades negativas de la modernización<sup>3</sup>. En fin, los elementos expuestos permiten afirmar que los primeros diez años de la Concertación consolidaron un modo de acumulación dirigido y dinamizado por los capitales extranjeros y concentrados de la gran minería.

Pero también debemos dejar constancia que parte de estas transformaciones estructurales de la economía serán tomadas por relevantes economistas e instituciones –por ejemplo, la CEPAL- como dado, es decir, como un dato tomado de forma acrítica para elaborar nuevas miradas sobre el desarrollo regional y la inserción de las economías latinoamericanas en el capitalismo contemporáneo. Ya en 1988 French Davis daba cuenta de la necesidad de constituir un contrapunto a la teoría neoliberal, retomando la teoría estructuralista pero incorporando –*sui generis*- una respuesta a las críticas neoliberales: “Después del retroceso analítico experimentado bajo el globalismo del enfoque monetarista, corresponde, a nuestro juicio, reanudar la tradición estructuralista, incorporándole una preocupación sistemática por el diseño de políticas económicas. Aspectos de mucha importancia son los equilibrios macroeconómicos, la coordinación del corto plazo con el largo plazo, la concertación entre los sectores público y privado, la construcción de estructuras productivas y de gestión que entrañen una mayor igualdad” (French Davis, 1988: 39). Adicionalmente French Davis ensayaba, una nueva definición de desarrollo nacional que se “basa en esfuerzos de adquisición de ventajas comparativas, los que deben ser selectivos” (1988: 42).

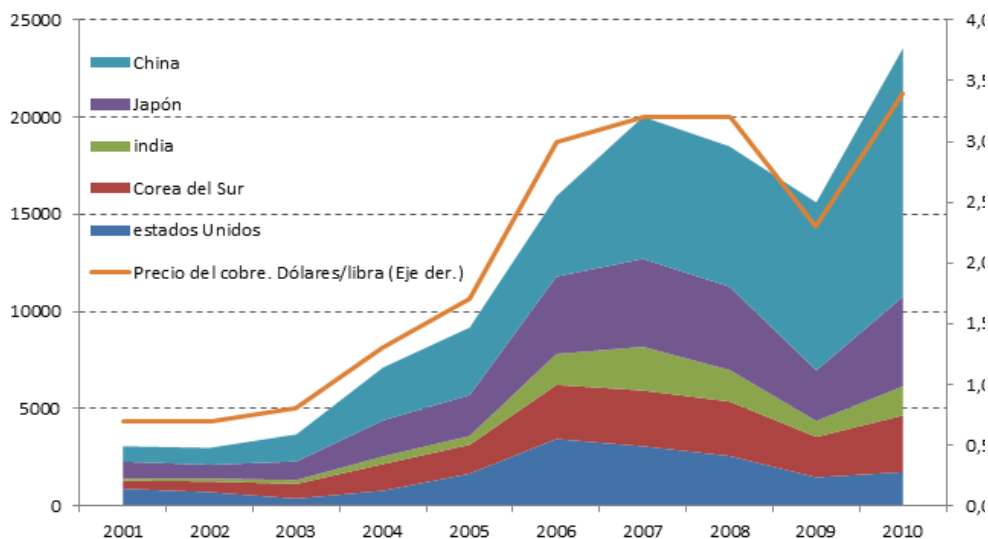
#### **4. El boom de los *commodities* y la segunda década de la Concertación**

La primera década del siglo XXI presentó algunas novedades que modificaron el contexto mundial en el que se insertaba Chile. La primera, se originó en las crisis *.com* por localizarse en el centro del sistema mundial (Estados Unidos) y ya no en la periferia capitalista tal como sucedió en México, Sudeste Asiático, Rusia y Brasil a lo largo de la década anterior, lo que puso de manifiesto el agotamiento del neoliberalismo. A lo largo de la década, Estados Unidos experimentó una recuperación rasanté (Dos Santos, 2010: 74) que terminó por evaporarse con la crisis mundial de 2008. En torno a dicha crisis en Estados Unidos retomamos el enfoque de Rolando Astarita (2010), quien destaca una importante caída de la tasa de ganancia<sup>4</sup> y del

margen de ganancia<sup>v</sup>. Esta segunda crisis sacudió a Estados Unidos y al conjunto de la economía internacional: desde el punto de vista de Katz (2008), la denominada crisis de las *subprime* no se debió a motivos financieros como postulan los heterodoxos -aunque sí existió un componente financiero- sino a la sobreproducción que caracteriza al capitalismo. La sobreproducción de viviendas en base a préstamos de alto riesgo se circunscribe a Estados Unidos, pero “la sobreproducción actual presenta, además, una gran dimensión internacional, derivada de la competencia neoliberal por bajar salarios.

Este esquema incentivó la apertura de fronteras para corporaciones que rivalizaron por multiplicar la producción, en una carrera por bajar los costos que desemboca en una plétora de mercancías” (Katz, 2008). La internacionalización productiva encabezada por las empresas transnacionales y la competencia entre ellas explican las bases de la crisis. La segunda novedad está asociada a que *vis a vis* el declive norteamericano -económico pero también político (Borón, 2014)- han irrumpido economías frecuentemente denominadas “emergentes”, sobre todo China desde su incorporación a la OMC. Su rápido crecimiento impulsó la demanda internacional de los *commodities* en general (industriales y no industriales) y cobre en particular, lo que favoreció el crecimiento de su precio impactando en el desenvolvimiento de la acumulación en Chile, en un proceso análogo al que vivieron otros países latinoamericanos. A partir del 2008, la demanda China del cobre chileno pasa a jugar un rol fundamental, tal como lo muestra el *Gráfico 4*.

**GRÁFICO 4: Exportaciones de cobre por destino. Millones de USD.  
Precio del cobre. USD/Libra. 2001-2010**



Fuente: Elaboración propia en base a COCHILCO. Anuario de estadísticas 1991 - 2010.

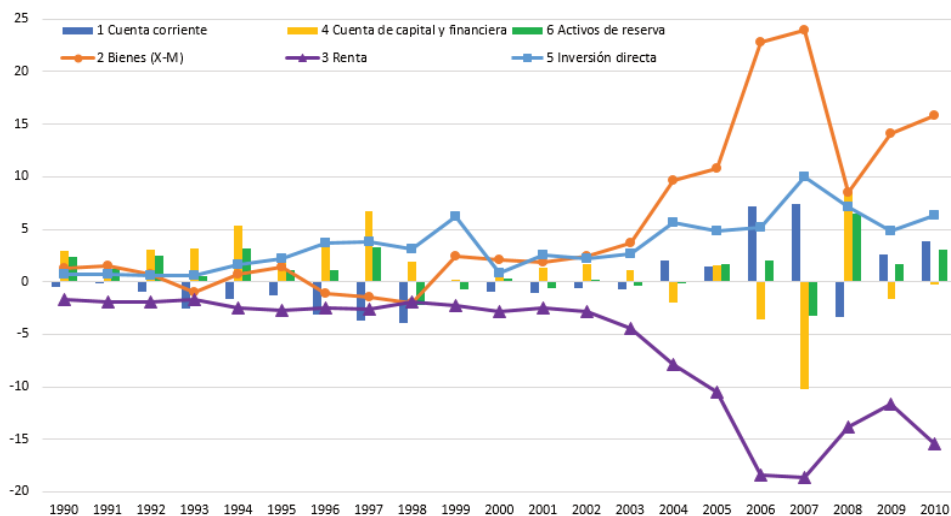
Adicionalmente, en materia de comercio exterior todo el período de la Concertación se ha caracterizado por la suscripción de tratados bilaterales. Entre los años 1996 y 2013 se registra la firma y puesta en funcionamiento de 17 tratados de libre comercio (TLC) entre Chile y diversos países<sup>vi</sup>, la gran mayoría de los cuales pertenece al área de influencia estadounidense.

Las lecturas críticas de la firma de los TLC referidos hacen hincapié sobre dos puntos centrales. En primer lugar, señalan que la liberalización de las inversiones no hace más que acentuar el carácter primario de la economía. Por otro lado, que “la apertura de la economía chilena y los Tratados de Libre Comercio, transmiten aceleradamente los impactos de la crisis económica mundial a la economía chilena, que ya se encontraba en una etapa de agotamiento relativo” (Galarce Villavicencio, 2010: 244).

Como puede observarse en el *Gráfico 4*, la economía chilena pareció revertir su tendencia al estancamiento los primeros años de la década durante el *boom* de los *commodities*, acompañando el movimiento general de las economías sudamericanas. En este contexto, no deja de llamar la atención que, incluso durante una fase expansiva, el gobierno de Chile haya mantenido en su política económica el instrumental de la teoría ortodoxa. Pero lo que a primera vista resulta paradójico se explica por la constricción de la política económica (es decir, de la mediación del Estado) a garantizar la estabilidad externa e interna por las propias consecuencias políticas y económicas de la dictadura y profundizadas durante la primera década de la Concertación. Este elemento permite -a nuestro entender- explicar la ausencia de políticas de impulso del mercado interno y la reaparición de la tendencia al estancamiento a partir de 2004 (*Gráfico 4*). En el *Gráfico 5* se observa con claridad el ingreso de divisas por IED impulsa la actividad minera que luego se traduce en un crecimiento de las exportaciones y el resultado positivo del balance comercial -demanda externa mediante-. El crecimiento de las exportaciones tuvo tal magnitud que, a pesar de las crecientes remisiones de utilidades y pagos de intereses, la cuenta corriente se mantuvo superavitaria, con excepción a 2008. Dicho año la crisis internacional tuvo fuerte impacto negativo en América Latina en términos comerciales, pero fue compensada por la llegada de capitales que se dirigieron a la periferia capitalista, buscando refugio de la crisis de centro.

Ahora bien, trascendiendo el aspecto más descriptivo de la evolución del sector externo podemos dejar planteado aquí un debate que se abrió hace alrededor de una década en la región y que aún hoy mantiene toda su vigencia. En Chile al igual que en Argentina, Brasil y otros países latinoamericanos, el sector externo en tanto mediación entre el espacio de acumulación mundial y nacional estuvo caracterizado por la primacía de las exportaciones y, por lo tanto, el ingreso de divisas “genuinas”, en detrimento de cuenta capital. Frente a este hecho los neoestructuralistas de la CEPAL han considerado que los países latinoamericanos deben aprovechar más las ventajas comparativas (sobre todo las dinámicas) en sectores ligados a recursos naturales (CEPAL, 2009). Dicha institución mantiene su tradición endogenista<sup>7</sup> en tanto considera que los países pueden llevar a cabo transformaciones abran las puertas a la senda del desarrollo sostenido, siempre y cuando logren adaptarse a las contingencias y tendencias de la economía mundial.

**GRÁFICO 5: Cuenta Corriente, Cuenta capital y financiera, Variación de reservas, Balance Comercial, Rentas e IED. En Miles de Millones de USD. 1990-2010**



Fuente: elaboración propia en base a Banco Central de Chile.

En forma paralela se extendió en América Latina una corriente centrada en lo que denominan extractivismo (Gudynas, 2011; Svampa y Viale, 2011) que cuestiona la idea misma de desarrollo y se pregunta, ya no por sus “estilos”<sup>8</sup>, sino por sus alternativas. Desde su punto de vista, en énfasis en las ventajas comparativas de la CEPAL implica acentuar todavía más el tradicional énfasis con las materias primas típico de los países latinoamericanos. Gudynas da cuenta de la revaluación y cambio en la orientación exportadora desde el nuevo siglo “como por ejemplo pasar de la exportación de naranjas a la de concentrado de jugo de naranja” (Gudynas, 2009: 3) que en Chile -específicamente- se traduce en un mayor procesamiento del cobre dentro del país. Sin embargo, desde su perspectiva, esta clase de orientaciones profundiza la tendencia a la primarización y profundiza la dependencia. En el caso de la gran minería, el autor considera que “se ha agudizado esa dependencia y subordinación exportadora” y que “la inserción internacional que descansa en los sectores extractivos determina y condiciona muchas políticas económicas nacionales” (Gudynas, 2009: 3).

Deseamos dejar planteados aquí algunos interrogantes que -quizás- conducen a una lectura alternativa de los hechos. Parece justo incorporar el planteo de Harvey en *El nuevo imperialismo* (2003) que contempla acumulación basada en la depredación, el fraude y la violencia, ya no como un momento de origen del capitalismo, sino que persiste y se reproduce en la actualidad bajo múltiples formas. La acumulación por desposesión comprende desde el arrebato de tierras y la expulsión de campesinos/propietarios, hasta la privatización de áreas naturales o de empresas públicas y, por lo tanto, pareciera un concepto que pretende abarcar un número

muy amplio de las transformaciones capitalistas llevadas a cabo a través de medios extraeconómicos. Esto conduce a un verdadero escollo teórico porque en la base de la reproducción capitalista está justamente la doble libertad del obrero, independiente de la coacción extraeconómica. Por otra parte, no se vería qué nuevo podemos encontrar allí -además del proceso de apropiación- si para conocer el proceso de valorización de todos modos debemos recurrir a la teoría de la renta.

Aquí se abre otro interrogante. Si reconocemos las transformaciones en la gran minería donde operan grandes capitales con una alta composición técnica del capital, ¿puede seguir analizándose al sector bajo el prisma de la renta tipo I? ¿El capitalista logra hacerse de la gran masa de plusvalor sólo por el derecho a la propiedad? Pareciera más bien que la actividad tiene cada vez más el carácter de una industria (tanto es así que el sector se registra en las cuentas nacionales como parte de la industria) sobre todo teniendo en cuenta que el refinamiento del metal se hace localmente. Si a eso sumamos que en la última década han crecido los encadenamientos “aguas abajo” (aunque sigan siendo marginales en términos absolutos), la hipótesis de la primarización podría sufrir un revés. Esto no significa -como creen los neoestructuralistas- que en la industrialización y procesamiento de la materia prima está el camino al desarrollo. Por el contrario el planteo que aquí presentamos seguiría la línea de Marini (1991) en la que el proceso de reproducción de la dependencia no depende del producto que se produce ni de si está más o menos procesado sino del modo de producir y los vínculos que se establece con la economía mundial.

## **5. A modo de balance: la especificidad chilena en un contexto del crecimiento regional**

La primera década del siglo XXI se caracterizó por el crecimiento de los países latinoamericanos, entre ellos, de Chile. Sin embargo, cae de maduro que no todos los países aplicaron las mismas políticas económicas ni -mucho menos- lo hicieron sincronizadamente. De hecho, se han aplicado una gran variedad de políticas económicas entre -para destacar algunos casos- Chile, Argentina, Bolivia o Brasil, incluso dejando de lado casos mucho más particulares como el de Venezuela. Por lo tanto si frente a intervenciones estatales (política económica) tan diversas siempre podemos corroborar el crecimiento económico, podemos conjeturar con suficiente tino que la explicación debe hallarse en el contexto internacional. Las teorías que sostienen el “viento de cola” argumentan que el crecimiento de la demanda de materias primas (procesadas o sin procesar) por parte de China y otros países emergentes tuvo implicancias directas sobre las economías nacionales. Sin embargo, un análisis que hace abstracción de tal manera de las particularidades nacionales, no podría distinguir las especificidades y por lo tanto el análisis termina perdiendo potencia.

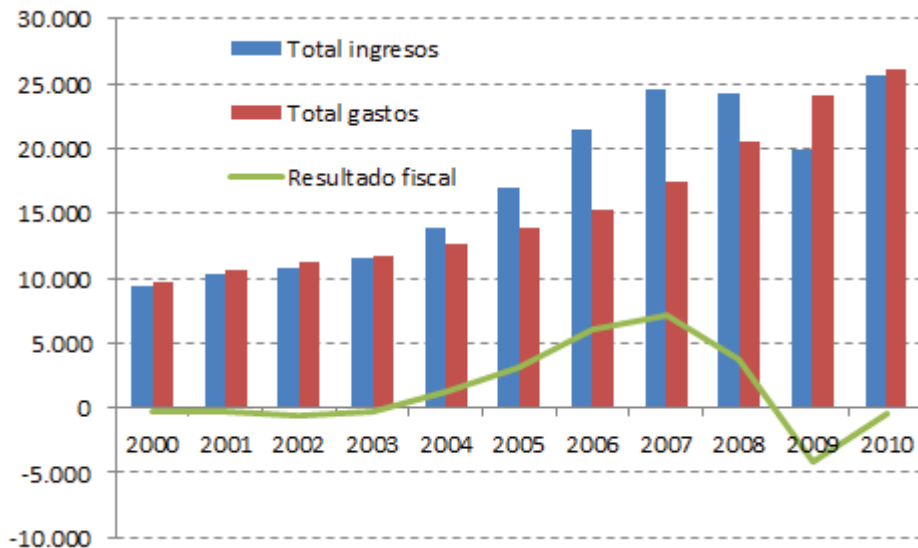
Desde nuestro punto de vista la indiscutible importancia del contexto internacional -y específicamente la dinámica del centro del sistema- para las formaciones sociales dependientes no amerita *per se* a construir una explicación unilateral desde el sector externo hacia la política económica, sino que deben incorporarse mediaciones. Dicho de un modo más concreto: el crecimiento de las exportaciones de materias primas industrializadas y procesadas puede verificarse simultáneamente en

Argentina, Brasil y Chile, pero en el primer caso se aplicaron retenciones que favorecieron una política expansiva en medio de una grave crisis social, en el segundo caso se atendió la emergencia social pero sin incorporar derechos de exportación, mientras que en el tercer caso -que nos ocupa centralmente en el presente trabajo- la Concertación mantuvo la disciplina monetaria y fiscal heredadas de recomendaciones de política económica ortodoxa. De ahí la importancia de preguntarnos específicamente por el vínculo entre el sector externo y la política económica.

Este vínculo (mediación) tiene -como venimos exponiendo a lo largo del trabajo- un momento eminentemente estatal. Siguiendo a O'Donnell "el Estado no es garante de la burguesía sino del conjunto de la relación que establece a esta clase como clase dominante" (1982: 15), lo que permite explicar por qué el Estado, para garantizar la reproducción del dominio burgués, puede ir incluso en contra de las demandas de la burguesía. Así como la mercancía pone de manifiesto el proceso económico de producción y circulación, las instituciones del Estado constituyen "un momento objetivado del proceso global de producción y circulación del poder" (O'Donnell, 1982: 17). Para el caso chileno algunos analistas sostienen que la desigualdad -fundamentalmente a partir de la concentración y distribución de ingresos-, junto al papel subsidiario del Estado a la estrategia de los capitales mineros, constituyen dos de las herencias principales del modelo neoliberal chileno implantado bajo la dictadura militar que no han sido problematizadas por los gobiernos posteriores a la "transición" (Galarce Villavicencio, 2012; Gómez Leyton, 2010). Es decir, la mediación entre el sector externo y la política económica no puede pensarse por fuera de las condiciones que le dan existencia al Estado que, en el caso chileno, implica tener siempre presente la derrota popular de 1973 y que desde aquel momento el "límite inferior" (Muller y Neussus, 2017; Lechner, 2012) compatible con la "paz social" es realmente bajo. En consecuencia podemos explicar de un modo más profundo las políticas favorables a la gran minería con vistas a la exportación y la ausencia de políticas económicas que estimulen el mercado interno -más allá de las externalidades positivas que el cobre pueda dejar en el ámbito nacional-. Del mismo modo, aunque sin ser nuestro asunto central, podemos aproximarnos a comprender las mediaciones de Argentina (retenciones y estímulo del mercado interno) y de Brasil (incremento del salario mínimo por encima de las variaciones de productividad media), muy diferentes a lo sucedido en Chile.

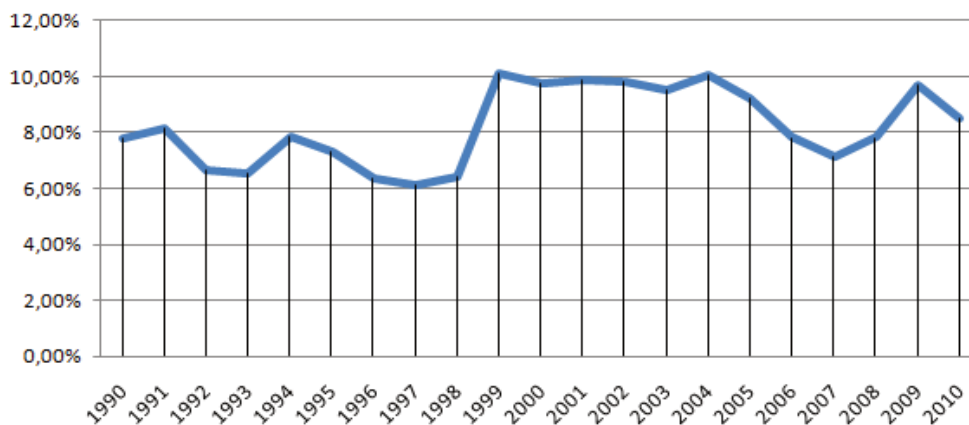
Podemos observar en el *Gráfico 6* la evolución del sector público, donde vemos que el conjunto de la década (2000-2010) se caracteriza por el equilibrio o el superávit fiscal. El año 2009, en plena crisis, es la única excepción con un reducido déficit a causa de políticas anticíclicas puntuales. Como señala Garretón, Bachelet "mantuvo políticas macroeconómicas y políticas sociales de carácter neoliberal, con algunas modificaciones, en general, respondiendo a presiones y movilizaciones sociales y paliando los efectos de la crisis internacional con los recursos ahorrados del cobre" (2012: 161). Habernos preguntado por la mediación entre el sector externo y la política económica nos permite aproximarnos a la paradójica situación en la que un país con una importante desigualdad social y altos niveles de pobreza cuenta con recursos fiscales y externos (divisas) pero no adopta políticas sociales más activas y frente a la crisis internacional otorga un bono de \$70 dólares a las familias vulnerables.

**GRÁFICO 6: Ingresos, egresos y resultado fiscal.**  
Millones de pesos corrientes. 2000-2010



Fuente: elaboración propia en base a Banco Central de Chile

**GRÁFICO 7: Tasa de desempleo (%). 1990 - 2010**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística de Chile.

Al analizar la recaudación tributaria, la exigua recaudación proveniente de impuestos al comercio exterior da cuenta de la limitada capacidad popular de apropiarse de los beneficios de la extracción del cobre y al mismo tiempo el dominio de los capitales mineros internacionales que operan en el territorio. De modo complementario la importancia del impuesto al consumo (el IVA), que es autónomo respecto del nivel de ingresos, respecto de las demás fuentes de ingresos fiscales completa la lógica de la subordinación del mercado interno.

Por lo tanto, la especificidad chilena radica en el “estímulo de la oferta” (particularmente del capital minero extranjero) que puede persistir en el tiempo justamente porque, desactivación política mediante, el Estado no debe capturar plusvalía de la actividad minera privada para estimular otros sectores de la economía. El crecimiento del PBI en Chile justamente permite constatar que la acumulación capitalista no “comienza” del lado de la oferta (neoclásicos) o de la demanda (keynesianos), sino de la ganancia y que -al mismo tiempo- la acumulación capitalista tiene un momento específicamente estatal (político) que garantiza el orden en la acumulación haciendo más o menos concesiones a los trabajadores. El estímulo “por el lado de la oferta”, por ejemplo, permitió una tasa de desempleo relativamente baja (*Gráfico 7*) durante los veinte años de gobiernos de la Concertación -alrededor del 8%-. En este marco, se han producido dos saltos importantes en la pérdida del empleo entre los años 1998 y 1999 y a partir del 2008. Este último gráfico considerado junto a los altos niveles de pobreza (un piso del 30%, INE), la desigualdad, la estructura tributaria regresiva y la orientación exportadora del conjunto de la economía, nos permite pensar en altos niveles de explotación de la fuerza de trabajo.

En síntesis, la profunda imbricación entre (a) el sector externo que conduce la acumulación y restringe el mercado interno; y (b) la permanencia de “enclaves autoritarios” y la desactivación política en la elaboración de la política económica, impide considerarlos como dos aspectos independientes o autónomos, sino que forman parte irreductible del modo de acumulación y su devenir concreto/histórico.

*Recibido el 18 de mayo de 2017. Aceptado el 24 de agosto de 2017.*

\*Igal Kejsefman es Licenciado en Economía (UBA), Maestrando en Estudios Sociales Latinoamericanos (UBA), Doctorando en Ciencias Sociales (UBA), Becario doctoral (CONICET). Email: igoalkej@gmail.com

---

## Notas

<sup>1</sup> La relación entre acumulación, crisis y autoritarismo fue estudiada por numerosos autores como Lechner (2012) y O'Donnell (1972), entre otros.

<sup>2</sup> Hasta que, presionado por la justicia, debió renunciar a sus privilegios para luego ser juzgado por los crímenes cometidos durante la dictadura. En el senado, 9 de los 47

parlamentarios estaban designados (no electos democráticamente) y además la cámara alta incorporaba como senadores vitalicios a los ex presidentes, entre ellos Pinochet.

<sup>3</sup> Deberíamos preguntarnos, por otra parte, por los límites y las condiciones de dicha intervención. Al respecto puede consultarse Evers (1989).



<sup>4</sup> Calculada en base a los datos del NIPA-BEA tomando los beneficios domésticos de las corporaciones financieras y no financieras en relación a los valores del stock neto de los activos fijos privados no residenciales.

<sup>5</sup> Calculada en base a los datos del NIPA-BEA tomando la relación entre la ganancia de las empresas y el capital circulante más el cargo por depreciación del capital constante fijo.

<sup>6</sup> En ese marco, a la fecha se encuentran en vigencia tratados comerciales entre Chile y países tales como Canadá, México, Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua), la Unión Europea, Estados Unidos, Corea del Sur, la Asociación Europea de Libre Comercio, China, Panamá, Colombia, Perú, Japón, Chile, Australia, Tur-

quía, Malasia y Vietnam.

<sup>7</sup> El debate entre el exogenismo y el endogenismo tiene su origen en el texto de Brenner (1977) quien sostenía la predominancia de factores internos a Inglaterra para explicar el paso del feudalismo al capitalismo. Por el contrario Wallerstein explicaba el paso del feudalismo al capitalismo gracias al impulso exterior que significó el mercado colonial. Este último autor estaba influenciado por las ideas de André Gunder Frank, quien consideraba el subdesarrollo como resultado de la colonización. Asociado a estas posiciones se comenzó a utilizar el término “exogenistas”. Luego dichas etiquetas se hicieron eco en pensamiento social latinoamericano.

<sup>8</sup> Puede consultarse a Grondona (2016) respecto de los estilos de desarrollo.

---

## Bibliografía

Astarita, R. (2010b), *Tasa de ganancia y crisis en EEUU (I)*, disponible en: [www.rolandoastarita.wordpress.com/2010/12/08/la-tasa-de-ganancia-y-la-crisis-2007-2009](http://www.rolandoastarita.wordpress.com/2010/12/08/la-tasa-de-ganancia-y-la-crisis-2007-2009).

Borón, A. (2008), “Teorías de la dependencia”, en *Realidad Económica* 238, Buenos Aires.

Borón, A. (2014), *América Latina en la geopolítica del imperialismo*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.

Brenner R. (1977), “The Origins of Capitalist Development. A Critique of Neo-Smithian Marxism”, en *New Left Review* 104, Londres.

Caputo, O. (2008), “La nacionalización del cobre durante el gobierno de Allende y la desnacionalización actual”, en *Rebelión*, disponible en: <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=71886>.

Cardoso, F. H. y Faletto, E. (1994), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI, México.

COCHILCO (2008), *Estrechez cíclica del mercado laboral en la minería chilena del cobre: diagnóstico y propuestas*, COCHILCO, Santiago de Chile.

COCHILCO (2011), *Anuario de estadísti-*

*cas del cobre y otros minerales. 1991 - 2010*, COCHILCO, Santiago de Chile.

Dos Santos, T. (2010), *Economía mundial, integración regional y desarrollo sustentable: las nuevas tendencias y la integración latinoamericana*, Infodem, Lima.

Evers, T. (1989), *El Estado en la periferia capitalista*, Siglo XXI, México.

French Davis, R. (1988), “Esbozo de un planteamiento neoestructuralista”, en *Revista de la CEPAL* 38, CEPAL, Santiago de Chile.

Galarce Villavicencio, G. (2010), “Chile por los TLC, una de las economías de América Latina más afectadas por la crisis mundial”, en J. Gambina (comp.) (2010), *La crisis capitalista y sus alternativas. Una mirada desde América Latina y el Caribe*, CLACSO, Buenos Aires.

Galarce Villavicencio, G. (2012), “La propaganda engañosa sobre Chile. Agotamiento relativo del capitalismo neoliberal”, en J. Gambina (comp.) (2010), *La crisis capitalista y sus alternativas. Una mirada desde América Latina y el Caribe*, CLACSO, Buenos Aires.

Garretón, M. (2012), *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*, Arcis -

CLACSO, Santiago de Chile.

Gómez Leyton, J. (2010), *Política, democracia y ciudadanía en una sociedad neoliberal (Chile: 1990-2010)*, Arcis – CLACSO, Santiago de Chile.

Gómez Leyton, J. (2012), “Estado, dominación, hegemonía y crisis política en la sociedad neoliberal, Chile 1973-2012”, en M. Thwaites Rey (2012), *El Estado en América Latina. Continuidades y rupturas*, Arcis – CLACSO, Santiago de Chile.

Grondona, A. (comp.) (2016), *Estilos de desarrollo y buen vivir*, Ediciones del CCC, Buenos Aires.

Gudynas, E. (2009), “Inserción internacional y desarrollo latinoamericano”, en *Observatorio de la Globalización* 7, D3E.

Gudynas, E. (2011), “El nuevo extractivismo progresista en América Latina”, en AAVV: *Colonialismo del siglo XXI*, Icaria, Barcelona.

Guillén R., A. (2007), “La teoría latinoamericana del desarrollo. Reflexiones para una estrategia alternativa frente al neoliberalismo”, en G. Vidal y R. A. Guillén (comps.), *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*, CLACSO, Buenos Aires.

Harvey, D. (1990), *La condición de la posmodernidad*, Amorrortu, Buenos Aires.

Harvey, D. (2003), *El nuevo imperialismo*, Akal, Madrid.

Holloway, J. y Picciotto, S. (1994), “Capital, crisis y Estado”. En J. Holloway: *Marxismo, Estado y Capital*, Tierra del Fuego, Buenos Aires.

Katz, C. (2008), *Lección acelerada de capitalismo*, disponible en: <http://katz.lahaine.org>.

Lechner, N. (2012), “A la búsqueda de un concepto teóricamente perdido: la crisis”, en *Obras completas*, tomo I., Fondo de Cultura Económica – FLACSO, México.

Leiva Lavalle, J. (2010), *Instituciones e instrumentos para el planeamiento gubernamental en América Latina*, CEPAL, Brasil.

Mann, M. (1997), *Las fuentes del poder social*, Alianza, Madrid.

Marini, R. M. (1991), *Dialéctica de la dependencia*, Ediciones Era, México.

Meller, P. y Moser, R. (2012), *Rol de los TLCs y el patrón exportador chileno*, Banco de Desarrollo de América Latina, Santiago de Chile.

Muller, W. y Neusüss, C. (2017), “La ilusión del Estado Social y la contradicción entre trabajo asalariado y capital”, en A. Bonnet y A. Piva (eds.): *Estado y capital. El debate alemán de la derivación del estado*, Herramienta, Buenos Aires, disponible en <http://www.herramienta.com.ar/ediciones-herramienta/estado-y-capital-el-debate-aleman-sobre-la-derivacion-del-estado>.

O’Donnell, G. (2011), *Modernización y autoritarismo*, Prometeo, Buenos Aires.

O’Donnell, G. (1982), *El Estado burocrático autoritario, 1966-1973. Triunfos, derrotas y crisis*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires.

Svampa, M. y Viale, E. (2011), *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*, Katz, Buenos Aires.