



DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA

**SDT 342**

**DOSCIENTOS AÑOS Y CINCUENTA MÁS :  
ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS POLÍTICAS  
ECONÓMICAS EN CHILE**

**Autores:** Óscar Landerretche

Santiago, Mayo de 2011

# Doscientos años y cincuenta más: economía política de las políticas económicas en Chile\*

*Oscar Landerretche Moreno*

## 1. DESAFÍOS GLOBALES, SOLUCIONES LOCALES

### 1.0. El país insular

Es frecuente que la narración sobre la historia económica chilena sobre-enfatice la capacidad de nuestro país de generar fenómenos singulares. Se nos suele contar la historia política y económica de Chile como una sucesión de eventos auto-contenida, lo que deja muchas veces la sensación de que las explicaciones de los fenómenos deben ser buscadas en las dinámicas políticas y sociales locales. Esta forma de narrar y explicar nuestra historia resultaría ser apenas una curiosidad folclórica si estuviese restringida a la educación escolar primaria, pero resulta preocupante si es que se observa en niveles académicos superiores o en el debate público. En particular, esta es la impresión que a veces deja la forma en que narramos la historia económica y de las políticas públicas. Esto es delicado para quienes pensamos que los desafíos de política pública que enfrenta el país están invariablemente determinados por la forma, intensidad y complejidad de la globalización, así como las maneras en que nuestro país se inserta en ella.

Este artículo está construido sobre un modelo para narrar la historia económica de Chile que enfatiza la conexión de nuestro país con las fases de desarrollo de la economía global. En este texto tratamos a Chile como un país que, quiéralo o no, está abierto al mundo, está sometido al devenir de la historia económica y política global, y enfrenta el desafío de encontrar el conjunto de marcos institucionales y políticas públicas que sean óptimos desde el punto de vista de su estrategia de desarrollo económico, social y democrático. El uso de este modelo de análisis para efectos de este artículo no implica que neguemos que existan singularidades muy relevantes en nuestra historia, solo implica la visión de que las virtudes y defectos de estas regularidades se encuentran insertas en una generalidad de desafíos globales.

La tendencia a sobreenfatizar la singularidad de nuestra experiencia histórica, ya sea en el ámbito político como económico es, probablemente, la forma en que se manifiesta nuestra necesidad de ver a nuestro proyecto nacional como algo único y valioso. Posiblemente sea el resultado de un exceso de fascinación, una suerte de enfatuación con los detalles típicos, los sabores y olores de nuestra particular experiencia. Quizás sea también un resultado de nuestra tradicional narración histórica de Chile como un país isla, alejado y excepcional, una curiosa excepción en el fin del mundo. Cualquiera que sea la razón, este artículo parte de la base de que esa es una mirada, no equivocada, pero si incompleta.

---

\*Se agradece el apoyo financiero de FDD (Fundación Democracia y Desarrollo) y asimismo las conversaciones, comentarios y consejos de: Oscar Landerretche Gacitúa, Patricio Meller Bock, Ricardo Lagos Escobar, Ricardo Ffrench-Davis, Manuel Antonio Garretún, Aldo Gonzalez Tissinetti, Rolf Lüders, Sofía Correa Sutil y Alfredo Jocelyn-Holt y Nicolas Grau. Las imprecisiones, abusos de interpretación y errores son responsabilidad del autor.

En tiempos recientes se ha hecho cada vez más evidente para segmentos importantes de nuestra ciudadanía como eventos trascendentes de nuestra historia son consecuencia de fenómenos globales que nos sobrepasan en escala y fuerza. La experiencia de las cuatro administraciones de la Concertación de Partidos por la Democracia demostró como los programas de gobierno son, finalmente, contingentes a los desafíos que presenta la realidad global. Pero incluso cuando uno retrocede en nuestra historia y observa con detenimiento los períodos de nuestra historia en que nuestra economía se ha encontrado, en teoría, más cerrada, es evidente que no hemos sido nunca realmente inmunes a estos procesos. Estos fenómenos se han sentido en la evolución de nuestra economía pero también en nuestra política. De pronto cambios políticos profundos en Chile, que nosotros tendemos a narrar como parte de una épica nacional, son, cuando uno los mira desde la óptica de los fenómenos globales, reacciones endógenas a cambios estructurales globales. De pronto cambios en nuestra economía e instituciones están enormemente correlacionados con cosas que están ocurriendo a nivel global y nuestra autonomía se reduce, por un lado, a nuestra capacidad de anticiparnos o no a esos fenómenos, de prepararnos o no para estos cambios, y por otra, a nuestra particular forma de adaptarnos frente a ellos.

Nuestra hipótesis es que mirar la economía política de las políticas económicas insertas en los fenómenos globales nos permite rescatar lecciones de nuestra historia que serán útiles a la hora de enfrentar los desafíos futuros que nos presentará el capitalismo global. ¿Porqué prestar tanta atención a la historia de nuestro país? ¿Porqué no mirar simplemente la experiencia comparada internacional de países parecidos al nuestro? ¿Qué puede ser tan especial de nuestra experiencia?

Tiene sentido mirar nuestra historia, como hemos reaccionado frente a diferentes shocks justamente porque en esas reacciones frente a esa variada experiencia histórica, nos permita vislumbrar aquello que es singular.

### **1.1. Las patrias bobas**

Cuando se cambia el foco de la mirada hacia uno en que la histórica económica chilena se encuentra completamente inserta en los fenómenos globales, se tienden a diluir los juicios normativos sobre nuestra política económica. Terminamos entonces haciendo juicios no tanto sobre lo que se debe o no se debe hacer sino más bien en juicios sobre nuestra capacidad de anticipar o seguir a los fenómenos globales, sobre como lo hacemos y como ello es o no compatible con lo que diferentes sectores políticos consideran que es el proyecto histórico chileno. ¿Cómo nos insertaremos en forma sustentable? ¿Cómo garantizaremos que la mayoría de la población se beneficie del modo en que nos insertamos? ¿Cómo garantizaremos que la sociedad chilena sea justa y próspera en esa particular fase de la globalización? ¿Qué tipo de demandas institucionales nos genera el modo en que nos insertamos? ¿Son aceptables las consecuencias políticas de las soluciones que nos decidimos adoptar? La respuesta a esta y otras preguntas similares constituyen la solución política que damos en cada momento del tiempo a los desafíos globales y constituyen aquello que es particular a la experiencia chilena.

Cada país le da diferentes soluciones a estos desafíos. Nunca las soluciones son idénticas, pero muchas veces tienen elementos en común. Para quienes se interesan en estudiar las olas globales de políticas públicas es útil colocar nombres a estas olas: “el

mercantilismo”, “las reconstrucciones de posguerra”, “el keynesianismo”, “el consenso de Washington”, y “la tercera vía” son ejemplos de estos nombres que buscan resumir familias de soluciones. Cuando uno mira el detalle de la implementación en cada país, sin embargo, varían enormemente. En ocasiones, cuando se miran de cerca estas familias de soluciones se descubre que un cierto conjunto de políticas públicas que forman parte de una familia en algunas partes del globo, están claramente fuera en otra. La heterogeneidad de las economías y sociedades es tal que muchas veces las olas de soluciones globales son direcciones de política muy generales que los países deben interpretar. La premisa de este trabajo es que el éxito o fracaso de los países en determinados períodos históricos se juega en su capacidad en encontrar soluciones únicas y particulares, interpretaciones y adaptaciones a sus imperfecciones que les permitan tomar ventaja de las oportunidades involucradas. Las secuencias de “edades de oro” y “edades oscuras” de países y civilizaciones en la historia nos dibujan como las diferentes culturas y sus correspondientes arreglos políticos e institucionales han estado configuradas para el éxito, la mediocridad o el fracaso frente a los desafíos que les ha lanzado la globalización.

Si uno fuerza la mirada histórica, incluso nuestra existencia como nación independiente aparece como un resultado de un conflicto a nivel global (las guerras napoleónicas) que hicieron implosionar al Imperio Español. ¿Qué son estas guerras sino una de las crisis políticas resultantes del comienzo de la revolución industrial en que el poder económico y político en Europa se movía desde las aristocracias terratenientes hacia las burguesías industriales y comerciales? Finalmente nuestra independencia se debe a este conflicto político. Y la anarquía política posterior que vivió nuestro país (lo que los historiadores han llamado la "patria boba") es probablemente el resultado de un país que vive los tormentosos eventos de una era revolucionaria, posiblemente, sin contener las categorías económicas y sociales involucradas, y además, sin disponer de las elites y los intelectuales como para comprenderlo adecuadamente. Lo interesante desde el punto de vista del argumento de este artículo es que incluso el nacimiento de nuestra nación está asociado a eventos globales. Pero no a cualquier evento global, sino a la inauguración del proceso de expansión capitalista global que generó la revolución industrial y las primeras conflagraciones mundiales que de ello resultaron. No solo es posible construir la narración de la historia de Chile como un constante proceso de búsqueda de soluciones políticas e institucionales a los desafíos de la globalización, sino que nuestra propia historia como país es resultado del inicio del proceso de globalización.

Esta mirada de un Chile inserto en los fenómenos globales nos lleva a considerar la posibilidad de que mucho de lo benigno que mostró nuestro país en las últimas tres décadas del siglo XX, no fue quizás su adhesión a un conjunto particular de políticas públicas específico o a un programa de reformas en particular sino a una singular capacidad de, por un lado, ser de los primeros países en seguir determinados caminos que convenían en algunas fases globales; y, por otro, una cierta tendencia hacia el pragmatismo técnico y político que nos ha hecho ser capaces de corregir el rumbo cuando ha sido necesario. Posiblemente lo que ha hecho relativamente exitosa la experiencia chilena de las últimas décadas es esa singular capacidad de desarrollar en el ámbito público (y particularmente a nivel de sus elites) un entendimiento de los fenómenos internacionales en los que se encuentra insertos y un debate por así decirlo, “parametrizado” sobre lo que debe hacerse. Quizás es esa capacidad la que ha evitado que hayamos pasado por una fase de “patria boba”. Quizás los períodos de “patria boba” por los que hemos pasado (y que han sido varios como se discutirá más adelante en el

artículo) no son más que el resultado de momentos en que el ámbito público del país simplemente no ha sido capaz de entender cual es el marco global en que se encuentra y por lo tanto titubea, se ofusca y pierde la paciencia. Quizás la gran virtud de Chile durante los últimos treinta años haya sido que en una época de “patrias bobas” regionales, haber tenido un consenso público importante sobre los parámetros de la discusión pública.

Es importante entender que lo que se propone no es calificar como “patria boba” a cualquier período en que no haya consenso sobre la dirección de políticas públicas. Durante muchos de los períodos que no calificaremos como “bobos” ha habido intensos y vigorosos debates sobre las direcciones que debe tomar la política pública. A nuestro juicio lo que caracteriza a los períodos “bobos” no es un la ausencia de un consenso sobre lo que hay que hacer sino la ausencia de un consenso sobre lo que hay que discutir. Quizás uno podría aventurar que algo de eso hay presente hoy en nuestro país.

Uno podría proponer que el malestar político contemporáneo en Chile puede ser interpretado como la somatización de la sensación de que el país ha perdido su capacidad de ser relativamente vanguardista en el proceso de adopción de ciertas reformas que posibilitaban caminos estratégicos de desarrollo económico o político. Es más, uno podría aventurar que ese malestar se encuentra en diferentes formas a través de todo el espectro político, pero, con el elemento común de una percepción sobre falta de orientación de la discusión sobre política económica y de desarrollo.

Posiblemente lo mismo que le ha dado éxito a Chile es lo que le impide avanzar ahora. ¿Es el equilibrio político que se ha manifestado en un sistema de empate electoral institucionalizado una traba a la innovación? ¿Es la solidez política del balance entre políticas macroeconómicas estabilizadoras pero no intervencionistas junto con un crecimiento del estado de bienestar una trampa de mediocridad? ¿Es el déficit de desarrollo del capital humano producto de décadas de privilegio a la inversión en capital fijo la principal traba? ¿Quién sabe? De ser así, la historia nos enseña una cosa: que los grandes equilibrios institucionales, cuando se vuelven obsoletos y deben ser removidos, solo lo hacen a través de grandes crisis que sirven como catalizadores. ¿Estamos ante esa crisis en la forma de un proceso de alternancia política? ¿Podremos enfrentar estos cambios manteniendo la gobernabilidad y la calidad cívica de nuestra democracia? Son estas las preguntas que el país irá respondiendo en los próximos años.

## **1.2. Las olas globales**

Existe una larga literatura que estudia los ciclos económicos, financieros, políticos e institucionales que parte con los trabajos seminales de Kondratiev (1925 y 1935),<sup>1</sup> Schumpeter (1939 y 1942) y Kuznets (1940).<sup>2</sup> En algunos casos esta literatura se ha centrado más en las dinámicas propias de las empresas como en el caso de Kydland y Prescott (1982) o Caballero (2007), y en otros casos en los impactos institucionales de estos ciclos como en el caso de Nordhaus (1975), y los trabajos de Alberto Alesina.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Un interesante ensayo sobre la contribución de Kondratiev se puede encontrar en Jijena (2003).

<sup>2</sup> Una discusión sobre el debate en torno al trabajo fundacional de Schumpeter en teoría de los ciclos reales se puede encontrar en Andersen (2006) y Kingston (2006).

<sup>3</sup> Ver en particular Alesina (1987), Alesina y Roubini (1992) y el libro posterior de Alesina, Roubini y Cohen (1997).

Nutriéndose de esta literatura y con claras referencias a los marcos teóricos contemporáneos de la economía de información incompleta, Carlota Pérez, en su libro “Revoluciones Tecnológicas y Capital Financiero”, construye una teoría financiera-institucional de las olas de desarrollo global. Pérez (2003) argumenta que cada oleada de desarrollo global ha tenido un detonante tecnológico. Ese detonante genera incrementos significativos en la productividad a nivel global y/o reducciones en los costos de comerciar bienes o capitales. La implicancia general resultante de cualquier *shock* tecnológico que no sea completamente neutral (y nunca lo son) es que se incrementa la especialización de los agentes en la economía, aumenta la incorporación de agentes y factores a la economía y, por ende, se produce un período de crecimiento económico.

El ciclo de la ola, por otro lado, depende de la forma en que las sociedades como un todo, y en particular los mercados, resuelven la incertidumbre que existe, *ex ante*, sobre cuáles serán las aplicaciones exitosas de la nueva tecnología. Las consecuencias financieras y políticas de las olas son expresiones del proceso institucional y económico en que se resuelve esta incertidumbre a través del descubrimiento y el aprendizaje.<sup>4</sup> Los auges y depresiones resultan de que las nuevas tecnologías como los mercados y oportunidades abiertas por ellas son testeados hasta su límite máximo y luego ajustados a su extensión óptima. En el proceso de extender los usos de la nueva tecnología hacia todos los lugares y procesos donde es pertinente emplearla, se extiende el capitalismo global, financiando innovaciones y encontrando los mecanismos para dar crédito o contribuir con capital a las nuevas aplicaciones. La expresión financiera de cómo la sociedad prueba hasta el límite estas tecnologías son los auges en precios de activos que caracterizan ciertos momentos de mayor entusiasmo, y el proceso de crisis financiera con que inevitablemente culminan estos procesos no es más que un mecanismo natural de saneamiento financiero que refleja la necesidad de sincerar los precios de los activos involucrados.<sup>5</sup>

El cuadro muestra siete ciclos “a la Pérez” que abarcan dos siglos y medio. La tabla que mostramos, basada en la del libro de Pérez (2003) tiene algunas adiciones. Además de los eventos tecnológicos simbólicos y las tecnologías involucradas, se datan los pánicos bursátiles ocurridos en cada ciclo y cómo la fase asimismo genera cambios en la economía política, en las instituciones; y, por último, en las políticas económicas, describiendo los principales hechos políticos de la era, tanto a nivel global como local.

---

<sup>4</sup> Desde un punto de vista financiero, si se parte de la base de que hay dos tipos de agentes: quienes tienen una tecnología para hacer análisis de valor de los activos y quienes no lo tienen, y de que hay problemas de agencia derivados de asimetrías de información que hacen que no sea posible transar servicios en un mercado completo entre esos dos tipos de agentes, podemos tener el fenómeno que sugiere Pérez (2003). Cuando aparece la tecnología tiene sentido para los agentes “financieramente no eruditos” invertir en forma diversificada en los sectores que fueron impactados por la nueva tecnología. Por lo general, esto implica flujos de ahorro que se invierten en sectores enteros, flujos de que de otro modo habrían sido consumidos o prestados a proyectos productivos más tradicionales, de menor riesgo y retorno. Esa inversión general es canalizada a través de las estructuras de intermediarios financieros para financiar un proceso de descubrimiento en que se termina asignando valor a compañías específicas. En ese momento se transita desde el modelo de inversión general en sectores a un modelo de inversión específica en compañías en que empieza a ser relevante tener cierto grado de “erudición financiera”. Las inversiones generales en sectores dejan de tener sentido y el tipo de agente que invierte de ese modo se retira del mercado. El resultado es una caída generalizada de valor de los activos del sector, con la excepción de las compañías ganadoras que fueron identificadas en el proceso de aprendizaje social como aplicaciones rentables de la tecnología.

<sup>5</sup> En estricto sentido, Pérez (2003) traslada al plano de las finanzas, la conocida mecánica epistemológica que propuso Kuhn (1962) para los paradigmas científicos. El resultado es que Pérez mezcla en el proceso propuesto, transformaciones institucionales a la Kondratiev con ciclos económicos a la Schumpeter y Caballero, salvando, en gran medida la clásica crítica que hizo Kuznets (1940) al enfoque de ciclos reales.

## SIETE CICLOS SUCESIVOS (1770 – 2030)

Décadas y crisis	Nombre y tecnología	País origen y tipo	Evento simbólico	Evento político	
				Global	Local
<b>1770-1830</b> (termina con pánicos de 1819, 1825 y 1873)	Revolución Industrial y era de la mecanización	Reino Unido (productividad)	Apertura de la hilandería de algodón de Arkwright en Cromford	Revoluciones francesa y americana, independencia de Latinoamerica	Independencia de Chile, 1818
<b>1830-1870</b> (termina con pánicos de 1857 y 1873)	Era del vapor y ferrocarril	Reino Unido y EE.UU. (productividad y transporte)	Prueba del motor a vapor en el ferrocarril Liverpool - Manchester	Revoluciones de la primavera de las naciones de 1848 y Guerra de Secesión	Revoluciones liberales de 1851 y 1859
<b>1870-1910</b> (termina con pánicos de 1893, 1901 y 1907)	Era del acero, telégrafo y electricidad	EE.UU. Y Alemania (productividad y comunicaciones)	Inauguración de acería en Pittsburgh y tendido de telégrafo atlántico	Revoluciones Mexicana, Rusia y 1ª Guerra Mundial	Guerra del Pacífico y Guerra Civil de 1891
<b>1910-1940</b> (termina con los pánicos de 1929, 1932 y 1937)	Era del motor de combustión y producción en masa	EE.UU. y Alemania (productividad y transporte)	Inauguración de la planta Ford en Detroit	Guerra Civil española y 2ª Guerra Mundial	Golpes de 1925 y 1932
<b>1940-1970</b> (termina con los pánicos de 1973 y 1982)	Era de la aviación, exploración del espacio, televisión y comunicación satelital	EE.UU. y URSS (transporte y comunicaciones)	Lanzamiento del Douglas DC-3 y del Sputnik-1, bombardeos de Hiroshima y Nagasaki	Guerra Fría y primera ola de globalización institucional	Gobiernos de Frei y Allende, Reforma Agraria, nacionalización del cobre
<b>1970-2000</b> (termina con pánicos de 1998, 2001 y 2008)	Era de la informática y telecomunicaciones	EE.UU. (productividad y comunicaciones)	Anuncio de microprocesador en Santa Clara, California	Caída del muro de Berlín, Unión Europea y ola de tratados comerciales	Golpe de 1973, dictadura militar y transición democrática
<b>2000-2030</b>	¿?	¿?	¿?	¿?	¿?

**Fuente:** Versión modificada de tabla propuesta por Pérez (2003). Tabla original consideraba como una ola la suma de las de 1910-1940 y 1940-1970. También fueron añadidos eventos tecnológicos y se añadieron las columnas de eventos políticos globales y locales.

Para efectos de nuestro ensayo es importante destacar algunos elementos centrales de esta geometría histórica.

Primero, podríamos decir que las revoluciones tecnológicas que han detonado las olas han tenido tres componentes característicos del cambio tecnológico: incrementos de productividad, abaratamiento del transporte y desdoblamiento de las comunicaciones. Generalmente, las olas han tenido dos de estos componentes. Es interesante notar que

con excepción de la primera, todas las demás han tenido un componente más, ya sea de comunicaciones o de transporte. La consecuencia es que durante cada una de estas ondas se ha generado un fuerte abaratamiento del comercio (de la posibilidad de transportar bienes o información y transar a nivel internacional), que ha tenido como consecuencia lógicas expansiones de la globalización financiera, económica y política. Pero, más aún, la teoría de comercio internacional muestra que incrementos en la productividad tienden a marcar las ventajas comparativas existentes en el sentido de hacerlas más fuertes y, por ende, generadoras de aumentos en el comercio internacional.<sup>6</sup>

Segundo (y mirando con pragmatismo las décadas propuestas como vagos delimitadores de las fases), se debe reconocer que las olas del siglo XX han sido más cortas que las del siglo XIX. La primera se demoró del orden de siete décadas en ser procesada, las últimas, en promedio, duran cuatro décadas. Esto se debe a que, a medida que se ha expandido la globalización y han pasado sucesivas olas, la calidad de las instituciones políticas y económicas ha mejorado y las olas son procesadas con mayor velocidad a través de la estructura económica y política. Explícitamente, en muchos países se diseñan marcos institucionales para un mundo de *shocks* tecnológicos e innovaciones que generan condiciones cambiantes. Una consecuencia plausible de lo anterior (aunque no demostrable) es que las olas continúen acortándose hacia futuro, lo que generará aún más demandas de adaptabilidad y flexibilidad sobre las instituciones.

### **1.3. El modelo de este artículo**

En la sección siguiente vamos a intentar hacer calzar los siete ciclos de expansión de la globalización con los cambios en la economía política y las políticas económicas de Chile. Implícitamente, estamos suponiendo que una buena parte de los cambios en nuestro país en este ámbito son el resultado de esos *shocks* externos. Como ello es solamente parcialmente cierto encontramos necesario enfatizar que la mirada busca encontrar evidencia para calzar, de algún modo, los fenómenos políticos y económicos locales con los globales. Esta evidencia, en ocasiones, será muy fuerte, en otras apenas sugerente; en muchos casos, débil y en algunos otros, meramente posible. Debido a las características de este ensayo no ofreceremos demostración alguna, solamente la narración de acontecimientos que encontramos plausibles y útiles. Pero es importante saber que el autor de ninguna manera considera que esta adaptación de la historia de Chile a un modelo sea suficiente como para lograr un adecuado entendimiento de lo que ha sido nuestra historia, es simplemente un ejercicio que nos permite proyectar los desafíos de la política económica hacia futuro.

## **2. LAS SOLUCIONES DE CHILE**

### **2.0. Las hipótesis de Pinto y Lechner**

La hipótesis clásica de Aníbal Pinto sobre los imbalances del proceso de desarrollo chileno es, posiblemente, una de las interpretaciones con mayor impacto en las ciencias

---

<sup>6</sup> En un modelo de crecimiento ricardiano en que dos países intercambian basados en sus ventajas comparativas, el comercio es resultado de que el uso de factores especializados en un sector genera márgenes (si es que el producto excedente es comerciado) por sobre el uso de factores diversificado a través de sectores. Estos márgenes se comparan con los costos de comerciar: si los costos son demasiado grandes, no se comercia; si ocurre una revolución tecnológica que los reduzca, aumentará el comercio. Pero, del mismo modo, si se da una revolución tecnológica que aumentara los márgenes, también se comerciaría más.

sociales y en la política de nuestro país. En términos resumidos postula que a lo largo de su historia el país ha tendido a presentar un nivel de organización política y desarrollo de las estructuras sociales más avanzado que en sus estados de desarrollo económico.<sup>7</sup> La idea es que la estructura económica de un país pequeño, atrasado, agrícola y minero, pero expuesto por su posicionamiento geográfico al comercio internacional y a las migraciones, generaba una sociedad reproductora de los debates políticos y de las necesidades sociales de Europa y Norteamérica a pesar de que ellos correspondían estrictamente a estados de desarrollo más avanzados. Esta hipótesis de Aníbal Pinto ha estado presente o subyaciendo al análisis político y económico de nuestro país por largo tiempo. Tiene varias consecuencias y variantes.

La primera se revela cuando uno nota que la otra cara de esta misma hipótesis es la interpretación clásica de Góngora (1986) del desarrollo de la nación chilena como una consecuencia del ejercicio de la voluntad política (y militar) del Estado. Lo que emparenta a estos dos pensadores (Pinto y Góngora) es la noción de Chile y su historia económica y social como un acto de ejercicio de una voluntad política más que el resultado de condiciones económicas. Un país donde, en estricto sentido, no debiera haber nada, que quizás no debiera existir incluso, excepto por las consecuencias de una necesidad estratégica del Imperio Español y luego de la voluntad de poder y de la cultura militarista de sus elites. Si tomáramos en serio esta interpretación, tendríamos que derivar la noción de que el proyecto nacional chileno es imposible, por el tamaño y posición geográfica del país si no está directamente asociado a un proyecto político. Chile sería una voluntad política que se plasma en la economía. La economía al servicio de esa voluntad de poder, su desarrollo el resultado de la política y no al revés.

La segunda consecuencia fue discutida en extenso por Pinto. Se trata de que el adelanto del desarrollo político por sobre el desarrollo económico en Chile generaba un desafío central para las elites: la necesidad de contener la política y las presiones sociales, que, en el lenguaje de este autor, debían ser "equilibradas con la base material". Esta narración de la política chilena como un proceso de contención, de imposición o persuasión sobre la necesidad de gradualidad es claramente visible para los que ya habrán empezado a escribir la historia política y económica de la Concertación. Más aún, Correa Sutil (2004), lee la historia política del siglo XX: la de fenómenos políticos (alessandrismo, ibañismo y gobiernos radicales, en particular) que luego de aparecer y triunfar electoralmente son cooptados por la derecha económica y manipulados políticamente para lograr la contención social.<sup>8</sup>

La tercera consecuencia es la pregunta acerca de si la hipótesis de Pinto continúa o no siendo una representación válida de las tensiones centrales del proceso de desarrollo chileno. En tiempos recientes Lechner (1998) ha planteado otra hipótesis: el desequilibrio en el proceso de desarrollo chileno se habría invertido y ahora el desarrollo económico habría adelantado al desarrollo social y político, cambiando radicalmente la naturaleza de las tensiones centrales de la sociedad. Tal como en la mente de Pinto la política demandaba cosas imposibles de proveer por parte de la base

---

<sup>7</sup>Ver Pinto (1959), Pinto (1963) y las discusiones sobre su obra de Muñoz (1992) y Lechner (1998).

<sup>8</sup>Correa Sutil (2004) naturalmente invita con su argumento a una extensión hacia otros momentos históricos que no cubre en su libro. Los liberales triunfantes a mediados del siglo XVIII, el falangismo y la Concertación serían ejemplos de movimientos políticos que desafían al poder oligárquico y empresarial, pero optan por una estrategia de negociación y cooptación. El balmacedismo y la Unidad Popular (junto con el alessandrismo, el ibañismo y los gobiernos radicales) serían casos de movimientos políticos que no se permiten esta transacción y generan una respuesta violenta de la oligarquía.

material existente, en la de Lechner la economía es la que demanda a la política entidades y arreglos institucionales que ella no está preparada para proveer.

Ambas hipótesis (de Lechner y de Pinto) son compatibles con nuestra mirada de la economía política chilena como afectada, reaccionando y adaptándose a los *shocks* externos. La diferencia entre ambas hipótesis es más bien acerca del mecanismo de transmisión de los cambios tecnológicos e institucionales de cada ola desde el mundo hacia nuestro país.

En el caso de la hipótesis de Lechner, el mecanismo de transmisión es fundamentalmente económico. Son las oportunidades y desafíos de los mercados globales los generadores de los desequilibrios en la economía política que luego se manifiestan en cambios institucionales o de política económica.

En el caso de la hipótesis de Pinto, el mecanismo es político. Son los cambios sociales e institucionales del mundo los que impulsan desequilibrios en nuestra economía política. ¿Quién podría dudar de que en nuestra historia se han combinado ambos mecanismos de transmisión? Por ello, nos limitaremos a clasificar, "a la Pinto" y "a la Lechner", los distintos períodos. Etapas en que nos conmociona políticamente lo que tenemos o podemos hacer en la economía global, y otras en que somos remecidos económicamente por lo que podría ser posible políticamente.

### **2.1. 1770-1830: Portales a la Pinto, la solución conservadora a la primera ola de globalización**

Si existe un período de la historia chilena que se amolda casi perfectamente a la hipótesis de Pinto es el de la independencia y la patria boba. Como es bien sabido, en esos tiempos Chile era un país tremendamente pobre en términos relativos, con poco valor para el Imperio Español desde un punto de vista económico, con una estructura social atrasada y una economía poco interesante, incluso para estándares americanos de la época. No existían importantes yacimientos minerales y la lejanía geográfica hacía que su agricultura fuera básicamente para proveer la economía local con excepción de algunas exportaciones agrícolas al Virreinato del Perú, especialmente en períodos de auge minero en aquella economía. Las necesidades estratégicas de la Corona hacían que el país tuviera un influjo de gasto fiscal centralizado por la vía de misiones militares encargadas de vigilar las posesiones teóricas de la Corona española en el sur.

Por ende, la política chilena era la propia de una sociedad quasi feudal en donde el poder estaba organizado en torno a la posesión de la tierra y el aprovisionamiento de destacamentos militares. Sin embargo, las elites del país tenían contacto y eran influenciadas por los debates políticos que se desarrollaban en los países centrales. Un ejemplo es José Miguel Carrera que siguió una carrera militar profundamente monarquista, hasta el punto de haber peleado en la fue Guerra de Independencia Española. Luego de pelear por la Corona fue primero convertido al constitucionalismo y luego al republicanismo, en el marco de los debates de las elites revolucionarias latinoamericanas ocurridos en Europa y bajo los parámetros de las transformaciones económicas y desafíos políticos de Europa. Cádiz y Londres fueron los lugares donde también se educó Bernardo O' Higgins y fueron asimismo donde se articuló y racionalizó la estrategia política de la independencia de toda Latinoamérica.

La revolución industrial inglesa no es más que la expresión suprema de un cambio tecnológico radical que se extendía por Europa occidental y el noreste de América del Norte consistente en la creciente mecanización de los procesos manufactureros. Esto último generó la aparición y fortalecimiento de una burguesía ilustrada asociada a la manufactura, enriqueció a la burguesía comercial y dio lugar, posteriormente, al surgimiento de un proletariado de trabajadores libres. En Inglaterra, donde existía una tradición de trabajo libre de larga data, el proceso transformador de la revolución industrial fue absorbido por el sistema político, no sin conflicto, pero sí dentro de los marcos institucionales existentes. En aquellos lugares donde la estructura política estaba en contradicción con la estructura de poderes generados por esta nueva economía, se originaron procesos revolucionarios o de adaptación más violentos.

Sin duda que habrá debate entre historiadores por mucho tiempo sobre cuáles serían las verdaderas causas de las revoluciones de fines del siglo XVIII; pero, posiblemente, no sea demasiado aventurado decir que, tanto en Europa, con la Revolución Francesa, sus imitaciones y extensión a través del imperialismo napoleónico, como en América con la Revolución Americana, los violentos acontecimientos que transformarían el mapa político global, fueron consecuencias de un sistema político que excluía de la toma de decisiones a una burguesía comercial y manufacturera en ascenso y la afectaba con políticas económicas monopólicas. El poder político se basaba en la posesión de la tierra y la sustentación de ejércitos, tal como había sido por siglos, pero el poder económico se fundaba en el comercio y la producción. Esta contradicción deviene crisis política cuando los imperios francés e inglés se consumen financieramente por la Guerra de los Siete Años (1756-1763), quizás el primer conflicto bélico global (los escenarios bélicos estuvieron en la India, las Filipinas y Norteamérica; además de casi toda Europa) y en la que se combinarían las tradicionales reyertas aristocráticas continentales con los intereses de una burguesía comercial globalizada. El resultado fue que con posterioridad a esta contienda ambos reinos intentan imponer nuevos impuestos, específicamente dirigidos al comercio con el objeto de financiar las deudas y los gastos militares asociados a la paz armada. Estos nuevos impuestos y la discusión sobre quienes deben pagarlos se encuentran en la raíz de los eventos que detonaron las revoluciones francesa y americana.<sup>9</sup>

En Chile no había una base material que justificara una revolución burguesa. No hay evidencia alguna de que haya habido demandas sociales provenientes de una clase comerciante o manufacturera ni nada parecido a un proletariado de trabajadores libres

---

<sup>9</sup> En el caso de los Estados Unidos estos intentos por recaudar impuestos se traducen en una serie de crisis políticas en que las colonias resisten impuestos, situación conocida las crisis de la Ley del Azúcar de 1764, la Ley de Timbres de 1765 y las Leyes de Townshend de 1767 (generadora de la Masacre de Boston) y, finalmente, la Ley del Té de 1773 (que culmina con el Motín del Té de Boston, la reunión del Primer Congreso Continental y el inicio de la guerra de independencia del año siguiente). En el caso de Francia, no solamente se encontraba la Corona en una situación financiera difícil debido a la Guerra de los Siete Años sino que durante la guerra de independencia de los Estados Unidos (1774-1783) había prestado ayuda militar significativa, subsidios y préstamos a la naciente potencia. Adicionalmente, el problema impositivo no había sido la no existencia de impuestos a la burguesía comercial sino, justamente ello constituía la base del sistema impositivo, mientras que la aristocracia terrateniente se encontraba exenta. El resultado fue una crisis política que comenzó con los fracasados intentos de contracción del gasto público del ministro Necker y luego siguió con la propuesta de reforma tributaria de De Calonne, que requirieron de la convocatoria a los Estados Generales (con el objeto de buscar respaldo político) y el inicio de la Revolución Francesa y las Guerras Napoleónicas. En el caso del Imperio Británico, el escenario de ello fueron las Trece Colonias donde las estructuras de gobierno estaban dispuestas para gobernar una economía de latifundios y haciendas. En el caso de Francia y sus alrededores, las estructuras de gobierno eran agrícolas, aristocráticas y, en algunos casos, feudales. En estos lugares, donde el desarrollo desequilibrado “a la Lechner” es mayor, se desatan procesos revolucionarios violentos y dramáticos.

significativos. Lo que parece haber es una elite aristocrática ilustrada influenciada por las ideologías revolucionarias francesas y liberales inglesas que encuentra consistencia entre la retórica detrás de esas ideas y su clara vocación de poder como para detonar el proceso político y militar de la independencia. Por ello, si uno trata de desentrañar cuál fue la política económica que implementó la patria vieja o la patria boba, no encuentra ninguna, o al menos no parece haber ninguna diferencia con lo que se hacía inmediatamente antes de la independencia, cuando el rol de gasto fiscal asociado a las necesidades estratégicas militares de la Corona es reemplazado por las necesidades estratégicas militares de una nueva nación independiente que desea afirmarse en su territorio.<sup>10</sup>

Durante la primera década de independencia - el período conocido como la patria boba - es evidente que las elites locales no lograban racionalizar si el proceso de independencia correspondía o no a un proceso revolucionario y transformador. No existía, quizás, un entendimiento entre las elites sobre cuáles eran los verdaderos detonantes de los procesos políticos que condujeron a la independencia, y quizás se advierte en los sectores carreristas, luego liberales y federalistas (conocidos como pipiolos), aspiraciones políticas demasiado avanzadas respecto de lo que el país podía hacer. Si hubiera sido de otro modo, tendríamos quizás registro de algún debate en torno a políticas de fomento a la manufactura y mecanización.

El resultado es la postura clásica de Pinto. Las elites oligárquicas de la nueva nación se encargan de copar la nueva política con el objeto de contener las demandas sociales y políticas generadas por un discurso que no tiene correspondencia con la base material y el nivel de desarrollo económico existente. En este período, el debate fue resuelto a través de la guerra civil de 1829-1830 y decidido, finalmente, en la batalla de Lircay, donde se imponen los conservadores (conocidos como pelucones).

La expresión política que adquiere la victoria conservadora es, por supuesto, lo que se conoce en la historia chilena como la república conservadora portaleana y la restauración e institucionalización del poder de las elites oligárquicas. Es interesante percibir cómo en el relato histórico chileno el conservadurismo portaleano es visto como el origen ideológico de una derecha nacional que se ve a sí misma como contenedora de una "política sobregirada" de los pipiolos, "a la Pinto". Es interesante percibir también cómo se narra la solución portaleana como una salida superior a la confusión de la patria boba frente a lo ocurrido en otros países de la región. La solución portaleana es simple: tenemos una nación independiente, resultante de un fenómeno político global, pero seguimos siendo la misma economía oligárquica y, por ende, nuestra estructura política y nuestras políticas económicas deben reflejar esa realidad.

Más aún, es evidente para todos los lectores de este período histórico la importancia simbólica que tuvo la "economía de los estancos". Los apologistas de Portales han minimizado la importancia económica de estos monopolios u oligopolios legales otorgados a grandes familias. Es posible que hayan sido pequeños en efecto económico, pero es innegable su valor simbólico al representar la solución conservadora oligárquica frente a la primer gran ola de expansión capitalista global.

---

<sup>10</sup> Con la independencia se levantan algunas restricciones legales al desarrollo de ciertas manufacturas locales, pero salvo en el caso de la industria de pertrechos militares que naturalmente debía ser desarrollada por el nuevo Estrado, no se conoce evidencia de que ello haya detonado un proceso de expansión manufacturera significativo.

En conclusión, la primera ola de globalización detonada por la revolución industrial y la mecanización tuvo como resultado la independencia de Chile, pero no reales consecuencias sobre nuestra estrategia de desarrollo económico. No hay ningún intento de embarcar al país a la revolución industrial y, al poco rato, se retorna a las estructuras de poder tradicionales. No es posible encontrar literatura que muestre algo que se aproxime a una propuesta de política económica en los diferentes bandos que se disputan el poder. Pareciera que las estructuras económicas semifeudales, basadas en una economía interna y algo de exportación agrícola al Perú, persistieran.

Es importante recordar que en nuestra caricaturización “a la Pérez” de las olas globales, la primera es fundamentalmente la de que los avances son sobre la productividad manufacturera y no necesariamente sobre el transporte o comunicaciones. En gran medida al estar Chile en el fin del mundo no hay manera de que el país se suba y participe de esa revolución industrial sin mejores modos de transporte. Es por eso que el establecimiento de la república conservadora portaleana es vista como nuestro primer acto histórico de pragmatismo político.

## **2.2. 1830-1870: Bilbao a la Lechner, el comercio desafiando al Estado conservador y las revoluciones liberales**

La revolución en el transporte, que vendría a desafiar el orden conservador, ocurre durante la segunda ola tecnológica de la globalización que tuvo como protagonistas centrales el motor de vapor, en particular la navegación marítima y el ferrocarril. Esta revolución fue reductora de costos de comercio y, por ende, generadora de oportunidades de especialización productiva y expansión comercial para la oligarquía local. No es sorprendente quizás que esa revolución tecnológica coincida con el hecho de que el comercio exterior pase a ser la materia central de la política económica de los gobiernos de la república conservadora. La mejor forma de definir la política económica de esos años se la debemos a Cariola Sutter y Sunkel (1982) que caracterizan el período como de política económica de fomento comercial, pero mercantilista y nacionalista, aunque el argumento más fuerte a favor de esa interpretación se encuentre en Villalobos y Sagredo (1987). Para estándares contemporáneos se podría hacer un paralelo con las políticas de desarrollo de algunos países del Asia en la segunda mitad del siglo XX, cuando el Estado trabaja muy cercanamente asociado a grupos empresariales, propiedad de importantes familias de la oligarquía, y genera con ellos un modelo de acumulación basado en la provisión de infraestructura y generación de ingresos fiscales a cambio de protecciones sobre los mercados y recursos locales. En el caso contemporáneo de Asia esas compañías son manufactureras pesadas o de industria tecnológica; en el caso chileno de hace 180 años son familias productoras de bienes agrícolas.

Los ministros de Hacienda, Manuel Reingifo y Joaquín Tocornal, avanzaron reformas tributarias que hacían más eficientes y efectivas las recaudaciones de ingresos del Estado por cuenta de los impuestos a las exportaciones, los aranceles y los estancos. Basados en una revisión de los debates sobre política económica de la época Cariola Sutter y Sunkel (1982) interpretan las intenciones del Estado Portaliano como orientadas a hacer uso de esos recursos para el desarrollo de un sector manufacturero nacional, de una marina mercante de propiedad chilena y de la acumulación de reservas estratégicas por parte del Estado. Expresión de estas políticas mercantilistas fue el énfasis puesto en las políticas dirigidas al fomento de Valparaíso como plaza comercial central del Pacífico Sur, incluyendo significativas inversiones en infraestructura e in-

cluso en expediciones militares contra los puertos rivales (en el marco de la Guerra contra la Confederación Peruano-Boliviana). Sin embargo, ellos reconocen que estas políticas no fueron finalmente adoptadas debido a la creciente importancia política y económica de los sectores más directamente vinculados al comercio, que presionaban por rebajas arancelarias y apertura de puertos a flotas extranjeras. Aparentemente, a medida que se expandía el comercio internacional y, por ende, una burguesía comercial, que crecía en poder y riqueza, la fuerza expansiva de la segunda ola de la globalización empujaba a la república conservadora hacia soluciones de política económica más liberales. Hay coincidencia entre varios autores de que se puede observar una sucesión desde políticas más mercantilistas y oligárquicas hacia políticas más libremercadistas a medida que se transita por las tres administraciones conservadoras de José Joaquín Prieto (1831-1841), Manuel Bulnes (1841-1851) y Manuel Montt (1851-1861).

La caída en los costos de transporte generados por la aparición del motor a vapor implica que Chile empieza, a partir de la década de 1830, a convertirse en un exportador de trigo de una magnitud significativa, generando una prosperidad económica importante entre las oligarquía terrateniente, pero, a su vez, posibilitando el surgimiento de una burguesía liberal comerciante, relativamente globalizada. A esto se suma el inicio de las exportaciones mineras a gran escala, asociado, en el caso del cobre, a la instalación de los primeros hornos de reverbero; en el de la plata, al descubrimiento del mineral Chañarcillo; y en el sur al inicio de la minería del carbón que, naturalmente, surgía como un *commodity* de enorme importancia dada la revolución tecnológica que vivía el mundo. Se produce la construcción del primer ferrocarril en Chile: el troncal Chañarcillo-Caldera y el establecimiento de una línea de buques de vapor a lo largo de la costa chilena. La suma de estos fenómenos generó un auge económico importante en nuestro país, pero dada la lejanía geográfica de Chile esto no hubiera tenido quizás tanto impacto político si no hubiera sido reforzado por otro *shock* global resultante, a su vez, de los fenómenos políticos y demográficos generados en Norteamérica por el ferrocarril: la penetración norteamericana y el surgimiento de California que culmina con la anexión de California a los Estados Unidos luego de la Guerra de México (1846-1848) y particularmente la Fiebre del Oro Californiana de 1848 -1855. El surgimiento de California fue un hecho mayor en la historia económica de Estados Unidos y trascendente para la historia económica de Chile.

La revolución del transporte que significó el tren y el vapor implicó que Chile estuviera en una posición privilegiada para participar y beneficiarse intensamente del crecimiento poblacional y económico de California. La economía chilena tuvo un prolongado auge en los años 1840 y 1850 y por primera vez empezaron a aparecer nuevas familias de elite económica centradas en la exportación minera y agrícola que no eran las tradicionales familias oligárquicas chilenas. Se produce un desarrollo urbano importante en núcleos no vinculados al poder central del Estado, sino a sectores económicos en auge, y en esas ciudades surge una burguesía ilustrada significativa y un artesanado libre que se alimenta de mano de obra calificada inmigrante. No es casualidad, por ende, que ese sea el período en que se funda la Universidad de Chile (1842), la Escuela de Bellas Artes (1848) y la Escuela de Artes y Oficios (1848), y en que se produce un auge en las letras, artes e ingenierías. Tal como destacan Pinto (1959) y Gazmuri (1998) la apertura económica de la economía chilena durante el período de la República Conservadora fomentó la aparición de un artesanado doméstico y proto-manufacturero. Si bien se estaba en medio de una ola de expansión de la globalización consistente en una revolución del transporte, no es menos cierto que Chile continuaba siendo un país

extremadamente alejado, por lo que los flujos de comercio se centran en productos con marcadas ventajas comparativas y con grandes márgenes (materias primas o *commodities*).

El conflicto político central a nivel global entonces es, por supuesto, la primera ola de revoluciones socialistas conocida como las "Revoluciones del 48" o la "Primavera de los Pueblos",<sup>11</sup> las que dieron inicio formal a la división política central en torno a la lucha de clases que parametrizaría la política mundial durante un siglo y medio (recordemos que 1848 es también el año de publicación del *Manifiesto Comunista* de Karl Marx).

La política chilena se vuelve eurocéntrica, y los grados de influencia de los hechos políticos europeos son evidentes. Gazmuri (1998) argumenta que los dos componentes políticos principales del liberalismo pipiolo chileno tienen claras influencias europeas teóricas: las elites burguesas ilustradas a través de sus procesos de educación y viajes al viejo continente (como Santiago Arcos y Francisco Bilbao, quienes participaron en el Club de la Reforma y fundaron la Sociedad de la Igualdad), y en el caso del artesanado urbano, debido a las importantes inmigraciones de artesanos franceses y alemanes, pero también de otros países europeos. Es innegable que buena parte del conflicto político de la época venía formateado desde Europa.

Existe poca literatura que revele cuáles eran los debates sobre política económica de aquella época. Pareciera que el debate político central, tal como es narrado, se centrara en los temas de derechos civiles y separación de la Iglesia y el Estado. Pero es difícil creer que se limitara a ello dada la enorme transformación económica que significó para el país la aparición del motor a vapor. Por otro lado, tenemos alguna evidencia circunstancial de que los mercados no eran del todo abiertos a quienes establecían negocios sin pertenecer a la estructura de familias oligárquicas y de que ello puede haber estado cercanamente relacionado a la generación de un movimiento revolucionario liberal. Santiago Arcos es hijo de Antonio Arcos fundador del *Banco de Chile de Arcos y Cía.* con criterios competitivos y abiertos en sus políticas de captación y crédito, pero habría sido obligado a cerrar por la imposición de un marco regulatorio que le impedía competir con los prestamistas nacionales. Pedro León Gallo, fundador del Partido Radical (1863) y líder de la Revolución de 1859, es hijo de Miguel Gallo, acaudalado minero justamente del mineral de Chañarcillo, cuya riqueza no le alcanzaba, aparentemente, para ser aceptado por las elites sociales del país.

Es bastante evidente que el intento revolucionario de 1851 está influenciado por los acontecimientos de 1848 en Europa.<sup>12</sup> Es muy probable que los hechos de la *Primavera*

---

<sup>11</sup> El fenómeno comenzó con la revolución de independencia de Sicilia, en enero de 1848, en contra de los monarcas borbones que establece una república; sigue con el alzamiento popular de París de febrero 23 que terminó por derrocar al último rey de Francia y establecer la segunda república; las revoluciones alemanas y austríacas de marzo que intentaron fallidamente establecer una república alemana; la revolución húngara de 1848 que, eventualment, se convirtió en un intento fallido por establecer una república independiente de los Habsburgos y movimientos nacionalistas y revolucionarios en Venecia, Rumania, Polonia y Suiza (en donde se desarrolló una guerra civil entre centralistas y federalistas, triunfando los últimos). Las causas de esta ola de revoluciones son múltiples y es evidente que el nacionalismo de las capas burguesas de cada uno los países dominados por las grandes casas reales de Europa tuvo mucho que ver. Los historiadores marxistas han enfatizado tradicionalmente, sin embargo, que estas revoluciones tuvieron por primera vez a un proletariado activo, que había sido creado por el fuerte desarrollo industrial que había vivido Europa en los anteriores cincuenta años.

<sup>12</sup> En abril de 1851 se produce una insurrección coordinada en las ciudades de Santiago y La Serena dirigida a evitar la reelección del presidente Manuel Montt (conservador). Los insurgentes demandan mayores libertades de sufragio y cuestionan la legitimidad de la elección. La Constitución de 1833 establece que "son ciudadanos activos con derecho

*de los Pueblos* hayan constituido una inspiración importante para los revolucionarios liberales y hayan tenido efectos políticos importantes como la alianza con los sectores artesanales y la incorporación en el ideario liberal de elementos de la doctrina socialista. Sin embargo, no parece justo exagerar la mirada “a la Pinto” para el período. También hay elementos que nos hacen pensar que las grandes transformaciones económicas generadas por la revolución del transporte -la aparición del motor a vapor- hayan generado una obsolescencia del sistema político conservador y oligárquico. La solución política se encuentra en la institucionalización del debate público una vez derrotadas las facciones más radicales del movimiento revolucionario (luego agrupadas, justamente, en el Partido Radical) por la fusión liberal-conservadora. Las facciones liberales radicales quedan marginadas de la solución política como resultado de la derrota de la Revolución de 1859.<sup>13</sup> Finalmente, la fusión de centro decide marginar a los conservadores de extrema derecha (los ultramontanos o seguidores de Montt y Varas) y a los liberales radicales, con el objetivo expreso de proveer gobernabilidad.

También es importante destacar, siguiendo la línea argumentativa de este ensayo, que el segundo intento revolucionario (1859), que finalmente es el de mayor éxito al servir como detonante del fin de la República Conservadora, coincide relativamente con el gran pánico bursátil de 1857 en Estados Unidos, que puede haber sido el primer colapso financiero a nivel global. Su detonante fue la caída en los precios del trigo que generó el fin de la Guerra de Crimea (al abrirse el mercado de Rusia) y el fin de una burbuja en los precios de la tierra agrícola en Estados Unidos que, además, arrastró las acciones de las empresas ferroviarias encargadas de proveer conectividad a la nueva frontera agrícola. Es difícil demostrar una línea de causalidad directa desde la caída en los precios globales del trigo de 1857 a la Revolución de 1859, excepto decir que los precios de la plata no cayeron y que, por ende, es posible que la posición financiera relativa de las elites liberales vinculadas a la minería y de las elites conservadoras vinculadas a la agricultura haya cambiado notablemente en esos años. Cariola Sutter y Sunkel (1982) documentan que en 1857 ya se había producido una severa contracción del crédito en el mercado del dinero de Valparaíso y una caída de 40% en los precios de la propiedad rural. Es difícil creer que estos hechos no hayan tenido un efecto sobre el fin de las políticas mercantilistas y proteccionistas del régimen portaleano.

Con la elección en 1861 de José Joaquín Pérez, quien había sido partidario del régimen conservador portaleano, pero opositor a Manuel Montt, en coalición con sectores liberales moderados, se da inicio al período mercantilista de la República Conservadora. Se implementa una política económica de apertura de mercados. Diferentes autores otorgan variados grados de influencia al profesor Jean Gustave Courcelle-Seneuil, de la Universidad de Chile, en el giro hacia políticas económicas liberales, en particular en

---

a sufragio los chilenos que habiendo cumplido 25 años, si son solteros, y 21, si son casados, y sabiendo leer y escribir, tengan alguno de los siguientes requisitos: una propiedad inmueble o un capital invertido en alguna especie de giro o industria y el ejercicio de una industria o arte, o el goce de algún empleo, renta o usufructo". El resultado es que en un país que tenía una población del orden de 1.5 millones de personas, habían menos de 100.000 electores con derecho a sufragio. Esta era una fuente de descontento importante para los sectores artesanales que, muchas veces, no cumplían con las condiciones estipuladas. La Revolución de 1851 fue derrotada en Santiago con el resultado de varios centenares de muertos y en La Serena tras una sangrienta batalla. Luego, en septiembre, se produce una nueva insurrección en Concepción que es derrotada tras la batalla de Loncomilla con saldo de varios miles de muertos.

<sup>13</sup> En enero de 1859 se produce una insurrección en Copiapó, dirigida por Pedro León Gallo (a la postre fundador del Partido Radical) que tiene por objetivo impedir la asunción de Manuel Varas (el candidato designado por Montt) a la Presidencia. La revolución cosecha algunos éxitos iniciales en la batalla de Los Loros y se extiende hacia La Serena en marzo de ese año e incluso alcanza como para que se decrete el establecimiento del Estado de Atacama como entidad autónoma. Es derrotada tras la victoria del gobierno en la batalla de Cerro Grande.

las reducciones tarifarias, aperturas comerciales y liberalizaciones financieras de entonces y que tienen como evento simbólico el establecimiento de la banca libre en Chile con la Ley de Bancos de 1860. Desde nuestro punto de vista Courcelle-Seneuil es simplemente un punto focal que permite resumir un giro más general de la élite local hacia el liberalismo. Cariola Sutter y Sunkel (1982) rebaten que el gobierno de José Joaquín Pérez pueda ser caracterizado como de políticas económicas radicalmente diferentes a las de Manuel Montt y es probable que tengan razón en la medida que el gobierno de Montt mostraba una evolución hacia el liberalismo respecto de los anteriores gobiernos de la República Conservadora. No creo que sea objetable, sin embargo, afirmar que con ese gobierno se consolida el triunfo político (y en políticas públicas) de sectores burgueses de origen comercial y minero.

### **2.3. 1870-1910: Balmaceda a la Lechner, de la guerra anti-cíclica a la guerra civil a la economía de enclave**

Dos acontecimientos tecnológicos globales dominan esta era: el tendido del cable telegráfico atlántico, en 1866, y el patentamiento del teléfono por Alexander Graham Bell, en 1876. A diferencia de la revolución tecnológica anterior (el vapor), centrada en las tecnologías de transporte y producción industrial, esta lo estuvo en las comunicaciones. En estricto sentido las décadas de 1870 y 1880 tienen un gran parecido en términos del impacto sobre la estructura financiera global al igual que las décadas de 1980 y 1990 respecto de los efectos de la Internet. Simultáneamente, se produce otra innovación tecnológica significativa con efectos enormes sobre la industria de la construcción y militar: la invención del proceso Bessemer que permitió la producción masiva de acero. Sin embargo, el ciclo de auge, que correspondería a la extensión de esas tecnologías, ocurre en los 1880 y 1890. Antes, todavía se tendría que lidiar con el último *crash* bursátil de la ola anterior: el pánico de 1873.

La luna de miel con las moderadas políticas liberales de la fusión liberal-conservadora duraría apenas poco más de una década. En mayo de 1873, se produce un descalabro en la bolsa de Viena, resultante de una corrida en contra de compañías que habían sobreinvertido en infraestructura de transporte, es decir, ferrocarriles y puertos de vapores. Aparentemente, la exuberancia irracional, en este caso, fue resultado de la unificación del Imperio Alemán de 1871 tras la victoria sobre Francia en la Guerra Franco-Prusiana, que, entre otras cosas, le entregó dominio sobre la provincia de Alsacia-Lorena y sus depósitos minerales de hierro (que, complementado con los depósitos de carbón del Ruhr y el Saar, convirtieron a Alemania en una potencia militar global que controlaba reservas enormes de los principales *commodities* de la época), además de generar un auge de liquidez resultante de los pagos compensatorios de Francia. Este auge financiero y especulativo se extendió a Alemania y Austro-Hungría, sólo para reventar en 1873. Ayudado por aceleradas comunicaciones de la época (debido a los telégrafos), el pánico se extendió a Alemania, en donde fue exacerbado por el fin de los pagos franceses. En septiembre estaba desplomándose la bolsa de Nueva York, que había estado envuelta en una burbuja ferrocarrilera, prácticamente idéntica a la austriaca, desde el fin de la Guerra Secesión en 1865 como resultado de las expansiones de las industrias del norte sobre los recursos conquistados en el sur. El descalabro detonó lo que se conoce en la historia económica de Estados Unidos como la Depresión Larga, que duró hasta 1879 y tuvo la cifra récord de 65 meses continuos de contracción económica (superando, incluso, a la Gran Depresión).

El efecto de la Depresión Larga en Chile fue devastador por la fuerte baja de los precios de los *commodities* a nivel internacional. Adicionalmente, se produjo una caída aún más pronunciada en dos de los tres principales productos exportados por Chile: el trigo, que cayó a causa de la apertura ferroviaria de grandes zonas de cultivo en Argentina, Norteamérica y Rusia; y el cobre, que se deprimió por la apertura de minas en Estados Unidos. Durante lo restante de la administración del liberal Federico Errázuriz Zañartu (1871-1876) la economía entró en un período de fuerte depresión y estancamiento. El gobierno de Errázuriz Zañartu, además, enfrentó el inicio de un prolongado período de lucha política en torno a la separación entre la Iglesia y el Estado denominado "Luchas Teológicas" (particularmente en las áreas de educación pública y justicia clerical) que terminaron con la fusión liberal-conservadora. En gran medida, el gobierno de José Joaquín Pérez había sido de transición y había dado satisfacción a los intereses económicos de la burguesía liberal, pero no a las demandas políticas de estos sectores. El gobierno de Aníbal Pinto (1876-1881) había continuado enfrascado en estos conflictos con la oligarquía conservadora y la jerarquía eclesial. Fue electo por una coalición de liberales, nacionales (conservadores moderados) y radicales.

La crisis económica que dominó la segunda mitad del gobierno de Errázuriz Zañartu y la primera de Pinto tuvo como debate central de política económica la convertibilidad de la moneda. Más arriba decíamos que Chile tenía desde 1860 una ley de banca libre. Jeftanovic y Luders (2008) han argumentado que la insolvencia del sistema bancario libre se produjo debido a la imposición, por parte del gobierno de José Joaquín Pérez, de solicitudes de crédito que, en la práctica, constituyeron un impuesto inflación. El deterioro financiero de la banca se extendió hasta el inicio de la Guerra del Pacífico, cuando fue conveniente, desde el punto de vista de un rescate financiero, pero también estratégico, el fin de la convertibilidad y el establecimiento, en 1879, de un sistema de dinero fiduciario en Chile bajo Aníbal Pinto. Muchos autores colocan esta fecha como la del inicio del problema inflacionario en Chile. Es muy posible que el sistema haya lentamente evolucionado hasta convertirse en algo diferente al de banca libre, pero es demasiado sugerente que los mayores problemas de solvencia de la banca se hayan producido justo en un período de enormes dificultades financieras internacionales. El período se caracterizó por fuertes déficits de la balanza de pagos y es concebible (aunque casi imposible de demostrar) que se produjeran fuertes contracciones monetarias que se trataban de compensar con gasto fiscal financiado con deuda y regulaciones sobre el crédito.

Es verosímil que hacia fines de los años 1870 las elites económicas y políticas del país se hayan percatado de que las depresiones en los principales bienes exportados eran bastante más duraderas dada la depresión internacional. Simultáneamente, era evidente la existencia de un producto de exportación nuevo (el salitre), de altísima valoración internacional por su utilización en las industrias agrícola y bélica, y la vigencia de leyes muy favorables. Este producto estaba siendo explotado por la compañía chileno-británica "Salitres y Ferrocarril de Antofagasta" en territorio boliviano desde 1873. Bolivia se encontraba sufriendo los efectos de la depresión internacional al igual que Chile y en 1878 buscó imponer un alza en los tributos a la exportación de salitre para compensar las bajas de otros ingresos. El antecedente se había generado en la provincia peruana de Tarapacá donde (nuevamente a raíz de las necesidades financieras generadas por la crisis económica global) el gobierno peruano decide, en 1873, establecer un estanco y luego, en 1875, la expropiación. En todo caso, en 1878, el gobierno chileno y la compañía resistieron la medida boliviana, generándose la expropiación de la

compañía, como resultado de lo cual, en enero de 1879, Chile declara la guerra y ocupa Antofagasta. La Guerra del Pacífico se extendería hasta 1883 y terminaría con la conquista de las provincias de Tarapacá y Antofagasta.

Cariola Sutter y Sunkel (1982) describen extensamente el efecto reactivador que tuvo sobre la economía chilena la Guerra del Pacífico, inicialmente a través del proceso de movilización militar y luego permitiendo la continuación de una política de desarrollo orientada hacia la exportación de *commodities*: primero del salitre, que había sido la causa de la guerra, y luego de las enormes reservas de cobre encontradas en los territorios conquistados. La guerra misma generó una esperada solución a los problemas de desempleo y depresión económica generados por la crisis. El gasto fiscal se duplicó entre 1878 y 1883 financiado con emisión (en un marco monetario de no convertibilidad) y deuda pública que luego fue pagada con los ingresos fiscales generados por los gravámenes a la exportación de salitre. Cariola Sutter y Sunkel (1982) han argumentado que la guerra se convirtió en la fuente de financiamiento y la excusa para una masiva política anticíclica keynesiana.

Para los estudiosos de la política monetaria de Chile, la Guerra del Pacífico es, también, un momento clave. En 1878, como solía ocurrir en el caso de países que entraban en guerra, se declara la inconvertibilidad de los billetes bancarios con el objeto de evitar una salida especulativa de oro y la consecuente contracción monetaria resultante. En la práctica, en ese momento, se termina con 18 años de banca libre debido a que el patrón oro no se reestablece hasta 1895 y luego se elimina nuevamente en 1898 (ver Clavel y Jeftanovic (1983)). En 1880, se crea la Oficina de Emisión (Jeftanovic y Luders, 2005) que es, posiblemente, el primer antecedente institucional de banca central en Chile con bastante emisión fiduciaria (no respaldada en oro) durante el período con el objeto de solventar los gastos de la guerra. En los años inmediatamente posteriores a la contienda se usó el impuesto inflación para financiar las deudas contraídas por el Estado durante el conflicto. Briones (2004) revisa cómo se toman varias medidas para reestablecer la convertibilidad a partir de 1887 (incrementando los requerimientos de encaje de los bancos y destruyendo dinero), pero es evidente que ello fue interrumpido por la Guerra Civil. De hecho, Clavel y Jeftanovic (1983) muestran cómo ello impuso nuevas obligaciones fiscales y, por ende, implicó un nuevo aplazamiento del retorno a la convertibilidad, que solamente fue logrado transitoriamente entre 1895-1898 por el gobierno parlamentarista y pro minero de Jorge Montt.

Adicionalmente, es evidente que la Guerra del Pacífico se constituyó, además, en una solución política crucial para los liberales que estaban enfrascados en una lucha de 60 años por la separación entre la Iglesia y el Estado, específicamente en lo que respecta a matrimonios, educación, justicia y otros derechos civiles, con las consecuencias que esos aspectos tienen desde el punto de vista distributivo económico y político. Es bastante evidente que durante la administración de Domingo Santa María el gobierno liberal encontró que tenía la fuerza política suficiente para enfrentar (y finalmente derrotar) la influencia de la Iglesia. Es muy sugerente que las "leyes laicas" (leyes de cementerios laicos, matrimonio y registro civil) fueran promulgadas en 1883 cuando el gobierno se encontraba fortalecido políticamente por su victoria militar.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Que Domingo Santa María tenía un grado de poder político mayor respecto de la Iglesia se hace evidente en el preámbulo a la promulgación de las leyes laicas. Este fue el intento del Presidente de designar el arzobispo de

El ordenamiento resultante del triunfo militar en la Guerra del Pacífico tuvo como elemento central la concentración del poder en la figura del Presidente de la República. Si el gobierno de Domingo Santa María había usado ese poder para derrotar políticamente a la Iglesia, fue el presidente José Manuel Balmaceda, quien (luego de terminar el conflicto con la Iglesia) se embarcó en el proyecto político de usar las riquezas conquistadas en la guerra para generar una profunda transformación política y económica en el país. La presidencia de Balmaceda transita desde una coalición centrista integrada por nacionales y liberales, hacia otra con liberales y radicales.

Hay algunos elementos en la retórica del período que nos hacen pensar que la intención de los balmacedistas es la de hacer un giro hacia políticas de fomento económico usando la riqueza del salitre. Lo evidente es que el giro central es hacia una política pública de fomento basada en las obras públicas (de hecho, se creó el Ministerio de Industria y Obras Públicas, establecido en ese período con el objeto de manejar la gran escala de obras implementadas y es, probablemente, la primera institución de fomento productivo que tiene Chile) y la molestia que generaba entre las elites oligárquicas la pérdida de control sobre las direcciones de esas inversiones. La administración de Balmaceda es, posiblemente, el período de mayor expansión de la infraestructura de nuestra historia (si se considera el tamaño de la economía). Nada de esto fue resistido por la elites, todo lo contrario, en el período se observa el surgimiento de los principales gremios empresariales del área manufacturera y minera, incentivados por Balmaceda. El conflicto económico posterior tiene dos actores político-económicos centrales que surgen a partir de la Guerra del Pacífico: primero, los capitalistas multinacionales (particularmente ingleses) que se convierten en propietarios del salitre y de los ferrocarriles tras la ley de 1880; segundo, las elites oligárquicas tradicionales se ven desafiadas por nuevas elites militares y burguesas, envalentonadas por su participación en la Guerra del Pacífico, apropiadas del ejército victorioso, fortalecidas por el poder económico del Estado y crecientemente radicalizadas en lo político.

La Guerra Civil de 1891 está marcada por una nueva alianza política entre el capital internacional y parte de la elite económica que quiebra en forma fundamental a la elite liberal. Observamos grupos de radicales liberales empujando al gobierno al uso del poder del Estado para el despliegue de obras y fomento productivo. Vemos a un Estado que empieza extremadamente solvente, pero a un Presidente que, a pesar de los tremendos fondos disponibles para el fisco al inicio de su mandato, termina impulsando una reforma tributaria que incrementa sustancialmente los ingresos del Estado, particularmente en el caso de la industria salitrera, proyectos de creación de un banco del Estado que emita dinero fiduciario para financiar la expansión del crédito, lo que, en definitiva, es una forma de impuesto a la industria salitrera y financiera. El resultado es una alianza de sectores oligárquico-financieros y capitalistas británicos, primero para bloquear las alzas tributarias en el Parlamento, y luego, cuando Balmaceda disuelve el Congreso, para derrocarlo. Es emblemático que la Junta de Gobierno parlamentarista se haya establecido en Iquique, territorio que hacía apenas poco más de una década era peruano y que era la sede del poder económico británico. Los grupos liberales y radicales parecen haber sobreestimado el poder militar de un ejército que al final de la Guerra del Pacífico estaba muy vinculado a sectores sociales emergentes y era victorioso. Los parlamentaristas, en cambio, al tomar el norte usaron sus recursos para levantar un ejército mercenario significativo y armamentos claramente superiores.

---

Santiago, lo que fue resistido por los sectores más conservadores y la Iglesia. La respuesta política del Presidente fueron justamente las leyes laicas.

La victoria es para los parlamentaristas. Se pone fin al surgimiento de un Estado poderoso en lo económico y se establece una república parlamentaria que limite y controle a ese Estado, garantizando las condiciones para el capital minero y la distribución de las rentas en beneficio de los intereses tradicionales. La Presidencia de transición del almirante Jorge Montt dio inicio a un período en que la ausencia de política económica es tan evidente que cuesta creer que esta percepción no se deba más a falencias de nuestros historiadores que a la realidad. El país parece transitar, en esos años, hacia una economía mono-exportadora de salitre, con un Estado rentista que obtiene alrededor de la mitad de sus ingresos de esa industria. La economía misma se encuentra completamente abierta y expuesta a las volatilidades de este precio en la economía global. Se observan grandes variaciones en la tasa de crecimiento de la economía e importantes procesos migratorios que reflejan estos vaivenes económicos. La volatilidad de los precios del salitre, en esos años, es resultado de una serie de auges y colapsos bursátiles en los mercados globales (1893, 1901 y 1907), posiblemente vinculados con las rápidas expansiones de las comunicaciones que ocurrieron en ese período y a las inmadureces de los mercados de capitales de ese entonces.

La falta de análisis de las políticas económicas del período no nos permite afirmar categóricamente que los gobiernos de la época no intentaran hacer políticas anticíclicas con los fondos del salitre, pero todo parece indicar que no fue así y en la memoria política chilena este período aparece como de enorme desprotección, riesgo y dificultades de los sectores populares en nuestro país. Para contener el malestar social generado por la volatilidad en este contexto de desprotección social se recurre a la represión militar.

En octubre de 1907, se produce un pánico financiero en Estados Unidos que incluye la quiebra de varios de los mayores bancos de inversión de Nueva York (llamados *trusts*) como resultado de las especulaciones de uno de ellos en el mercado del cobre y que engendra un colapso de todos los precios de *commodities*. En diciembre de 1907, se produce una serie de huelgas en el Norte Grande chileno, la más notoria la de los obreros de la Oficina de Alto San Antonio, quienes marchan hacia la ciudad de Iquique donde son masacrados por el ejército miles o cientos de obreros, dependiendo del historiador, en los patios de la Escuela Santa María.

En 1920 y 1921, la economía mundial se encuentran en una pequeña recesión (que no incluyó pánicos bursátiles mayores, pero sí la caída del valor de algunos *commodities* como el algodón) y que sería el preámbulo de los dinámicos años 20. La industria salitrera se encuentra en crisis debido a la caída en la demanda como resultado del fin de la guerra y el incremento en la oferta por la aparición del salitre sintético. Recabarren (2002) documenta que en el período se produce el cierre de casi el 70% de las oficinas salitreras. En ese contexto ocurre la huelga de la oficina de San Gregorio que termina con la muerte de 60 a 70 manifestantes.

Es particularmente expresivo de cuán “a la Lechner” es este período, que dos de los hitos más recordados de la lucha laboral chilena (las matanzas de Santa María y San Gregorio) sean resultados indirectos de las fluctuaciones especulativas de los mercados de *commodities*.

Existe un debate interesante y particularmente revelador de política económica de este período en el marco del profundo determinismo internacional de las discusiones

públicas en nuestro país (un caso de la hipótesis de Lechner). Se trata del debate entre "oreros" (partidarios de la convertibilidad o tipo de cambio fijo) y "papeleros" (defensores del tipo de cambio flexible y del dinero fiduciario). Es el prolongado intento de los gobiernos parlamentaristas por volver al patrón oro después de la Guerra Civil de 1891, en que predominaban los "oreros". Un tipo de cambio fijo ha estado tradicionalmente favorecido por industrias de enclave (permiten certeza sobre el costo de factores) y una banca que intermedia capital desde el exterior o, en aquellos tiempos, desde la minería generadora de rentas. La razón es que un tipo de cambio fijo (como es el patrón oro) permite dar crédito en pesos y contraer deudas en moneda extranjera sin demasiado riesgo. Una moneda fiduciaria, devaluada por el gasto de un gobierno, se constituye, en el fondo, en un impuesto a estos sectores que beneficia a quienes reciben la moneda emitida. Por ende, es interesante notar que las únicas políticas públicas notorias implementadas por el gobierno de Jorge Montt fueran medidas para retornar a la convertibilidad. Desafortunadamente, al mismo tiempo (durante los primeros años de la década de 1890), se produce una corrida bancaria significativa en Estados Unidos (1893), resultante de la quiebra de especuladores en el área de ferrocarriles, generadora de un período de depresión económica de cinco años y, consecuentemente, de una contracción monetaria en todos los países que tuvieran alguna versión de convertibilidad. Jorge Montt (1891-1896) implementa el retorno a la convertibilidad que seguramente había sido prometida a los sectores económicos triunfantes, pero rápidamente Errázuriz Echaurren (1896-1901) la termina como resultado de la necesidad de emitir para contrarrestar los efectos monetarios de la recesión internacional. Desde entonces hasta la creación del Banco Central, en 1925, no habría mayores intentos por retornar a la convertibilidad. Clavel y Jeftanovic (1983) documentan cómo las emisiones fiduciarias del período posterior a 1898 son crecientemente usadas para comprar títulos financieros y bonos hipotecarios, lo cual claramente busca transferir parte de las rentas del salitre hacia la agricultura y la industria (por precaria que esta haya sido hasta ese momento).

En 1907, habrá un nuevo pánico bancario en Nueva York que sostendría la inconvertibilidad en Chile y daría lugar a las primeras discusiones sobre la reforma de la Oficina de Emisión para que administrara en forma ordenada la emisión anticíclica. En 1910, se inicia una pequeña depresión financiera en Estados Unidos como resultado del compromiso del presidente Theodore Roosevelt (1901-1909) y de su sucesor William Taft (1909-1913) de aplicar la Ley Anti-Monopolios (Sherman Anti-Trust Act) aprobada en 1890, pero nunca aplicada. El resultado es una recesión en Estados Unidos los años 1910-1911 y la consecuente contracción monetaria y crisis en Chile en 1912-1913. Millar Carvacho (1994) hace notar que como consecuencia de esto finalmente se reforma la Oficina de Emisión. En 1914, queda nuevamente aplazado cualquier retorno a la convertibilidad por el inicio de la Primera Guerra Mundial.

Es decir, a pesar de que los "oreros" forman parte de la coalición triunfante en la Guerra Civil de 1891, parece ser que las condiciones de una economía internacional incrementalmente volátil, primero, y luego la economía política de una economía mono-exportadora (sectores declinantes que presionan por ayuda) derrota su programa. La economía se impone sobre cualquier teoría política o de políticas públicas: Lechner puro.

#### **2.4. 1910-1940: Alessandri a la Pinto, de la política del salitre a la segunda patria boba**

El siguiente período expansivo de la economía mundial está determinado por la aparición del motor de combustión y la producción en masa. Estas dos innovaciones tuvieron un impacto enorme en la economía y política mundial. En 1892, Rudolf Diesel patentó el motor con su nombre y luego en 1896 Karl Benz patentó su motor de combustión interna plano y fundó una compañía que empezó a producir automóviles en serie (pero no en masa). Pero el impacto global del motor tuvo dos impulsos adicionales: en primer lugar, la producción en masa de ellos, iniciada por Oldsmobile en 1902, y luego por Ford en 1914; en segundo lugar, la Primera Guerra Mundial, que significó una expansión considerable de la demanda e innovación relacionadas con el motor de combustión interna (buques, aviación, tanques..., etc.). El auge económico subsiguiente a nivel global fue importante, sobre todo durante las décadas de 1900 y 1920 (interrumpido por la Primera Guerra Mundial, que, por otro lado, tuvo un efecto movilizador sobre la economía de Estados Unidos). Durante la década de 1920, conocida en la historia de los Estados Unidos como de los "Veintes Rugientes" (*Roaring Twenties*) se generó a nivel global una de las burbujas financieras especulativas más fuertes de la historia. El efecto sobre los precios de los *commodities* fue, en general, favorable.

En teoría una economía abierta como la chilena debió favorecerse durante estos períodos de enorme expansión de la economía global, pero no fue así. Es evidente que la razón es simplemente consecuencia del pacto político establecido por la elite tras la victoria sobre los liberales balmacedistas en 1891. La coalición que gobernó a Chile durante la república parlamentaria tuvo como componentes los sectores ligados a la exportación de salitre (que incluía en forma crucial al sector financiero que intermediaba esta riqueza) y los sectores oligárquicos tradicionales vinculados a la agricultura. El resultado fueron años de ausencia de políticas de desarrollo industrial o manufacturero (que hubieran tenido que ser financiadas con mayores impuestos al salitre, como parecía ser la idea de Balmaceda) hacían imposible que el país tuviera una economía exportadora diversificada. Adicionalmente, el parlamentarismo sirvió para mantener relativamente aislado al sector agrícola de cualquier política de modernización y, aunque no disponemos de datos que lo demuestren, es muy probable que al menos durante los primeros años del auge salitrero se produjera algún nivel de enfermedad holandesa<sup>15</sup> que impedía el desarrollo agrícola y manufacturero a pesar de las inversiones en infraestructura. Algo de evidencia de la declinación agrícola de Chile está en las fuertes migraciones hacia el norte (y de vuelta cuando terminó el *boom* del salitre) que se generaron en el período en cuestión.

Ahora, todo esto no tendría porqué haber sido un problema si el salitre hubiera sido un bien dinámico favorecido por el auge económico global. De hecho, Argentina y Uruguay, son países que florecieron y crecieron, hasta adquirir la categoría de países emergentes y semi-desarrollados, sobre la base de sus exportaciones agrícolas. ¿Por qué Chile no se vio favorecido por este auge? Podemos proponer tres razones posibles que deben ser evaluadas: 1. porque Chile no tenía una base exportadora de manufacturas, 2. porque su agricultura se encontraba deprimida por la enfermedad holandesa, y 3.

---

<sup>15</sup> La enfermedad holandesa es el proceso de conversión de un país hacia la mono-producción como resultado del descubrimiento de un recurso o el auge en un precio. El auge del nuevo sector genera un incremento en la demanda por factores: tierra, capital, capital humano, pero particularmente trabajo, que hace que los demás sectores de la economía (que no se han beneficiado de un alza de precios o de la productividad similar) pierdan competitividad y decaigan. El resultado es que la economía pierde sectores y concentra su base exportadora. Su nombre proviene de la declinación manufacturera de los Países Bajos que siguió al descubrimiento de las reservas de gas del Mar del Norte en 1959.

porque el causante de la depresión de la agricultura (el salitre) se encontraba en declinación. Como es bien conocido, durante la Primera Guerra Mundial se desarrolla el salitre sintético lo que genera una caída dramática en sus exportaciones. Finalizada la guerra, la explosiva reactivación económica mundial de la década (1920) da lugar a una importante recuperación de las exportaciones. Es enternecedor ver como libros de historia adjudican este éxito a una campaña internacional desarrollada por el Estado a favor del "Salitre Natural Chileno", sin embargo, la prueba de que era el ciclo económico global el que estaba gobernando esa efímera recuperación se encuentra en la debacle salitrera que se produjo como resultado de la gran depresión. Una mirada neoclásica nos obligaría a considerar porqué la declinación del salitre no provocó un retorno de la competitividad de los sectores agrícolas y una expansión de estos. La respuesta es, posiblemente, que los procesos de transformación y ajuste de las estructuras productivas no son automáticos y toman tiempo. La generación de una economía exportadora agrícola supone tiempo e inversión y el campo chileno no se encontraba preparado para favorecerse por años. De hecho, esa oportunidad perdida y el retraso institucional del campo chileno alimentaron debates políticos que duraron hasta las reformas agrarias y reprivatizaciones agrícolas de la segunda mitad del siglo XX. Entonces, mientras Argentina y Uruguay vivían un período "a la Lechner" con la economía expandiéndose y desarrollándose a tasas mucho más elevadas que la política; Chile vivía un período "a la Pinto", en que los debates políticos mundiales formateaban el local, pero en que la base productiva se encontraba claramente atrasada y expuesta a la crisis mundial.

El resultado es que la crisis económica y política global que se vivió durante la década de 1930 tuvo, de acuerdo a Meller (1998), a Chile como uno de los países más afectados del mundo en términos económicos. Varios autores señalan que la Liga de las Naciones (el predecesor de las Naciones Unidas) clasificó a Chile como el país más afectado por la crisis. Los resultados fueron devastadores sobre la economía que se contrajo, dependiendo del estudio, en un tercio o la mitad en apenas un par de años. Las masivas migraciones de trabajadores desplazados desde el norte generaron instantáneamente un proletariado urbano que sólo existía en forma embrionaria hasta ese momento y que heredó su organización política de los movimientos sindicales del norte. El cierre de la economía global debido a la depresión y la guerra que siguió, generó en el país un desafío enorme para el Estado y el empresariado: generar un esquema de desarrollo económico en el contexto de una economía cerrada.

Sin embargo, el entendimiento de ese desafío y el relativo consenso en torno a una nueva estrategia de desarrollo se demoraron en llegar. En 1920, se produce la elección de Arturo Alessandri, encabezando una coalición de liberales y radicales denominada la Alianza Liberal que lo eligió a la Presidencia con un discurso político obrerista y antioligárquico. El programa de Alessandri no contenía una política de desarrollo económico sino más bien de expansión del aparato de protección social como reacción a los problemas que la declinación del salitre estaba produciendo sobre los estratos más populares. Esto implicaba, fundamentalmente, alzas tributarias o endeudamientos fiscales, resistidos por un Parlamento controlado por la oposición oligárquico-salitrera. Es decir, una especie de replicación del conflicto que detonó la Guerra Civil de 1891, pero con un sector minero en declinación. Un conflicto que terminó con la crisis constitucional de 1924, cuando el presidente Alessandri se exilia en la embajada de Estados Unidos y luego retorna respaldado por el ejército para implementar una reforma constitucional (1925) que termina con el parlamentarismo en Chile e interesantemente

(dada nuestra discusión sobre los oreros y papeleros) con la banca libre (se funda el Banco Central de Chile).<sup>16</sup>

Unos meses después es depuesto en un golpe militar orquestado por el general Carlos Ibáñez del Campo, iniciándose un período en que es prácticamente imposible discernir, dentro los parámetros de un debate, el conflicto entre políticas económicas en pugna. En el período 1927-1931, se suceden una infinidad de Presidentes, con una cantidad enorme de intentos golpistas de los más variados colores políticos. Esta segunda patria boba, evidentemente, es un período en que aplica la hipótesis de Pinto. Las demandas sociales y políticas no tenían ninguna forma de ser satisfecha en el contexto de un país cuya apuesta estratégica de desarrollo (apertura mono-exportadora) no solo había sido derrotada sino borrada, eliminada y descartada por los acontecimientos políticos y económicos globales. El período termina con la elección de Arturo Alessandri (1932-1938) para un segundo período presidencial, período de saneamiento y ordenamiento institucional, fiscal y monetario que puso fin a la anarquía de los años anteriores.

Si algo en limpio se saca de todo este prolongado período de desorden político y desorientación económica es que surge, en claro contraste con el período de la república parlamentaria, un Estado fortalecido políticamente y legitimado para conducir una política de desarrollo económico. Debido al enorme influjo de trabajadores desempleados desde el norte hacia las ciudades del centro, surge un proletariado urbano organizado, heredero del sindicalismo salitrero del norte, de gran activismo político. La inauguración de esta nueva economía política se produce con la elección del presidente Pedro Aguirre Cerda, quien da inicio al período de los gobiernos radicales.

## **2.5. 1940-1970: Postguerra a la Pinto, política industrial y megamercados**

Tal como se le había cerrado el mundo a Chile con la crisis política financiera y global, había ocurrido a todos los países de mundo. Además durante este período de economías de guerra y paranoias políticas, también ocurre una ola tecnológica significativa consistente en el desarrollo de la aviación, la conquista del espacio, la televisión y la comunicación satelital, generadora de un importante auge económico conocido como el "auge de posguerra". Los protagonistas de esta expansión económica fueron Estados Unidos, triunfante, además de la Europa y el Japón en reconstrucción y la Unión Soviética. La historia parece sugerir que estas tecnologías generaron la posibilidad de, efectivamente, integrar economías de mayor tamaño, debido a que eran tecnologías, fundamentalmente, de comunicaciones y transporte, por lo que, naturalmente, permitieron la integración y expansión productiva de las grandes potencias vencedoras (EE.UU. y la U.R.S.S.), generando incentivos a la integración económica europea y el crecimiento acelerado de algunos de los países en desarrollo de mayor tamaño (México

---

<sup>16</sup> Lüders y Wagner (2003a) argumenta que el establecimiento del Banco Central es el resultado de un proceso de más de tres décadas en que se va, poco a poco, desmantelando la convertibilidad de la moneda como resultado de las presiones políticas que generaba el efecto cambiario del salitre sobre otros sectores. Es decir, como resultado de la enfermedad holandesa, en cierta medida, la necesidad de colocar impuestos adicionales a los rentistas de la minería y las finanzas se centró durante mucho tiempo en el debate entre "oreros" y "papeleros, vale decir, entre partidarios y detractores de la convertibilidad metálica. Los partidarios de la moneda fiduciaria representaban a los sectores a los que se les hacía extremadamente caro competir bajo los influjos de la minería. Una forma de participar de ello era recibiendo papel fiduciario no respaldado. La forma en que esto se convertía en pérdida de poder adquisitivo de los rentistas del salitre era a través de la inflación. La forma de sostener en forma ordenada una moneda fiduciaria era a través del establecimiento de un banco central. Por otro lado, es muy probable que esto se hiciera imitando a los Estados Unidos en donde el presidente Woodrow Wilson había fundado la Reserva Federal en 1913 (Colombia funda su banco central en 1923 y México lo hace el mismo año que Chile).

y sobre todo Brasil). La aviación y la televisión crearon el megamercado, posibilitando economías de escala, imposibles antes, teniendo el auge de la posguerra mucho que ver en eso.

Un aspecto bien diferente de este ciclo respecto de los anteriores, es que careció, quizás, de los auges de los mercados bursátiles. La razón es que esta expansión tuvo un modelo financiero global muy diferente a raíz de la revolución keynesiana y la aparición de la macroeconomía como disciplina.<sup>17</sup> Durante los años posteriores a la Gran Depresión, se impuso un modelo de economía de guerra en casi todas partes del mundo, en que, naturalmente, el Estado tenía un rol muy importante como controlador y asignador de recursos. Adviene la posguerra y el triunfo político de las ideas keynesianas implica que la mayor parte de los países centrales establece marcos de política monetaria y fiscal activamente anti-cíclicos, y con importantes regulaciones financieras (requeridas para dar independencia a dichas políticas).

Naturalmente, en este marco, se da la primera gran ola de globalización institucional que, en gran medida, fue resultado del triunfo aliado en la Segunda Guerra Mundial. El evento clave es, por supuesto, la conferencia de Bretton Woods de 1944 y el establecimiento del sistema de agencias sociales de las Naciones Unidas.<sup>18</sup> Este auge de organizaciones globales (sin duda de diferente impacto e importancia) en casi todas las áreas de acción estatal, desde la política cambiaria y comercial, pasando por las de fomento productivo, hasta las sociales, no son sino la contraparte del auge de la predominancia del Estado como asignador de recursos durante la posguerra

El resultado es que en Europa y Japón fueran los mercados bancarios (muchas veces en clara colaboración y con subsidios del gobierno) más que las bolsas los lugares donde se manifestó el auge de posguerra. En Estados Unidos fue una mezcla, pero ciertamente en este período los mercados bursátiles no tienen el protagonismo que tuvieron durante otros ciclos expansivos. Esto da una cierta excepcionalidad a este ciclo, ya que fue el único en que la estructura financiera global activamente limitó la exuberancia de los mercados de capitales.

Si bien hay un conjunto de debacles bursátiles en los años 70 y 80 es muy difícil relacionarlos con la maduración de las tecnologías que generó este ciclo. La razón es que tanto las tecnologías de aviación y televisión, como las políticas económicas de todo tipo, en general, estuvieron directamente controladas o muy reguladas por los

---

<sup>17</sup> *La teoría general del empleo, el interés y el dinero* (1936) de John Maynard Keynes es considerada como la obra fundacional del debate macroeconómico moderno, incluso por sus detractores. El aporte central del libro es la noción de que el análisis del equilibrio general de la economía podría generar resultados radicalmente diferentes y conclusiones de política económica completamente opuestas a un análisis de la economía como una suma de mercados. Los trabajos previos referentes al dinero, se podrían clasificar como trabajos de teoría monetaria y se circunscribían a los mercados de crédito en sí mismos. Este es el primer trabajo que construye una teoría en que existe interdependencia entre lo que ocurre en el mercado de crédito y el mercado del trabajo.

<sup>18</sup> En la Conferencia de Bretton Woods en Massachusetts se crean el Fondo Monetario Internacional y el sistema de regulación cambiaria (que se conoce hasta el día de hoy justamente como "Bretton Woods"); y además se creó el Banco Mundial (en ese momento llamado Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) que ha sido, con sus luces y sombras, lo más parecido que ha visto la historia del mundo a una agencia de fomento global junto con los bancos de fomento regionales como el Banco Interamericano de Desarrollo. Pero hubo más, en 1947, se crea el Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT, que condujo a la aparición de la Organización Mundial de Comercio, en 1995) con el objeto de coordinar y reglamentar las políticas aduaneras a nivel global. En 1945 las Naciones Unidas establece la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO, que da lugar en 1960 al Programa Mundial de Alimentos) y la Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); en 1946, el Fondo para la Infancia (UNICEF); y en 1948, la Organización Mundial de la Salud.

gobiernos, lo que implica que no estuvieron demasiado expuestas a los ciclos de la economía global. Consecuentemente, los colapsos financieros de los años 70 tienen que ver con dos factores: factores políticos estratégicos, generadores del alza de los precios del petróleo y el agotamiento de un modelo macroeconómico global de Bretton Woods.

A pesar de que formalmente los radicales en Chile llegan al poder copiando la fórmula política de los frentes populares de España y Francia de 1936-1938, las políticas económicas implementadas por estos gobiernos tienen mucho más en común con las de las administraciones demócratas de Franklin Roosevelt (1933-1945) y Harry Truman (1945-1953), en los Estados Unidos, y laborista de Clement Attlee (1945-1951), en el Reino Unido. En ese sentido el giro que Chile da desde una política económica muy abierta y con poco activismo estatal (salvo en algunos temas de infraestructura de transporte) en los años 20 a otra activa de desarrollo industrial tiene muchos elementos en común con lo que ocurre simultáneamente en Estados Unidos e Inglaterra. El gobierno de Pedro Aguirre Cerda (1938-1941) al sufrir uno de los terremotos más devastadores (en enero de 1939), enfrenta el desafío y oportunidad política de un país entero de reconstruirse (el norte desolado por la crisis del salitre, el sur devastado por el terremoto, las ciudades del centro en crisis social derivadas de las migraciones). En gran medida el "doble terremoto" de la destrucción física del sur y la devastación económica del norte, ponen al gobierno de Aguirre Cerda ante un escenario de economía de guerra muy similar al que enfrentaba Estados Unidos y Europa. Si a eso sumamos que el escenario en el país era de cierre de mercados globales, parece claro que no habían demasiadas alternativas. El gobierno de Aguirre Cerda inicia un programa agresivo de expansión de la educación pública (la construcción de alrededor de 500 colegios), y el establecimiento de la Corporación de Fomento de la Producción en 1939, que, en definitiva, fue una implementación políticamente exitosa de lo que había tratado de hacer Roosevelt en 1935 con la National Recovery Agency.<sup>19</sup> El cambio en el rol del Estado y su crecimiento en importancia en este período es complicado de documentar ya que, además del gasto fiscal propiamente tal, el Estado adquiere influencia a través de la creación de un significativo sistema de empresas públicas y de atribuciones regulatorias importantes. Lüders y Wagner (2003b) muestran cómo el incremento en el gasto público como proporción del PIB está circunscrito a los años inmediatamente posteriores a la Gran Depresión, pero, al mismo tiempo, documentan un cambio en las prioridades económicas de gasto. De un gasto fiscal que asignaba un tercio de su presupuesto a infraestructura en la primera década del siglo, bajamos a un 5%, en la década de los 20; y de un 7% en políticas sociales, en la primera década, a un 15 %, en los años 20, para llegar a un cuarto del presupuesto en los años 40.

Meller (1998) argumenta que, más aún, existen claros signos de que el país se encontraba en un proceso de transformación de su matriz productiva hacia una estructura mucho más industrial, antes de que aparecieran las políticas económicas de fomento industrial de los gobiernos radicales y mucho antes de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones. El argumento es que las inversiones en infraestructura, financiadas con los excedentes del salitre más el progresivo cierre de mercados globales

---

<sup>19</sup> La National Recovery Agency fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema el mismo año de su creación, sus funciones, sin embargo fueron diseminadas a través de un conjunto amplio de agencias estatales que operaron durante el *New Deal*.

observado desde las crisis cambiarias previas a la Primera Guerra Mundial, estaban incentivando la aparición de un sector manufacturero nacional.<sup>20</sup>

El agotamiento de políticas fiscales, sociales y de pensiones, que claramente no tenían un carácter anticíclico sino simplemente expansivo, se hace patente con el surgimiento inflacionario de los años 50, dando inicio a una errática época de políticas antiinflacionarias que fueron derrotadas sucesivamente por la economía política del país (ver Landerretche Gacitúa (1984), Arbildua y Lüders (1968) y French-Davis (1973)).<sup>21</sup>

Meller (1998) argumenta que en los años 50, pero con más fuerza hacia los 60, observamos un proceso en que la discrecionalidad estatal, usada para implementar esta estrategia de desarrollo, es capturada por grupos de interés: la clientela de subsidios empresariales, los cuadros técnicos de las empresas públicas y los sindicatos de trabajadores estatales o de las empresas privadas, crecientemente subsidiadas o protegidas por el Estado. Este proceso no hace sino replicar lo que ocurre en casi todos los países que siguieron estrategias de desarrollo similar, en los que la reapertura del comercio global empieza a convertirlas en obsoletas, y las estructuras generadas comienzan a presentar resistencia al cambio. Empieza a producirse una paulatina reapertura de los mercados globales y un crecimiento del comercio internacional. Pero esta vez, amplificados por las tecnologías que estaban creando los megamercados. Entonces, cuando la posibilidad de comerciar implicaba un proceso de reespecialización de la economía de acuerdo a sus ventajas comparativas, la economía política no lo hace viable y surgen políticas proteccionistas. Estas tienen en América Latina y, por ende, en Chile, un sustento político importante, debido a que los sectores industriales surgidos mantenían estándares laborales y formas contractuales modernas, con sistemas de protección social y de derechos laborales. En el imaginario político de ese proletariado urbano, la agricultura y la minería representaban el retorno a formas de producción políticamente primitivas, y por ello la industria debía ser defendida. Esto hizo que la resistencia al desmantelamiento de la industrialización por sustitución de importaciones fuera larga, dolorosa y lenta en casi toda América Latina. Chile, por supuesto, en esto fue una excepción. La dictadura militar, pero quizás más crucialmente,

---

<sup>20</sup> Como sea, la evidencia de surgimiento "endógeno" de un sector manufacturero previo a las políticas activas de desarrollo económico que muestra Meller (1998), son muy sugerentes de que algo inevitable estaba pasando con la estructura de la economía chilena. Sin embargo, esta no es necesariamente una visión consensual entre los historiadores económicos del período. Por ejemplo, Lüders y Wagner (2003a) si bien coinciden con Meller (1998) en que en el período no se observan grandes cambios en las estructuras tarifarias, argumentan que aparece un conjunto de formas de proteccionismo encubiertas en las políticas cambiarias y monetarias del recién creado Banco Central.

<sup>21</sup> En la década de los 30 la inflación apenas había promediado un 5 % anual; en la de los 40 estaba sobre 15 % promedio, pero durante los primeros años de los 50 promediaba sobre 40 %, con un peak, particularmente preocupante, en 1955, con una inflación del 83 %. Esto generó tal preocupación política que un gobierno de las características populistas y caudillistas de Carlos Ibáñez del Campo (1952-1958) decide contratar la Misión Klein Saks (1955) con el objeto de elaborar un programa de estabilización monetaria. Durante 1956 y 1957 se implementan límites al crédito bancario y al gasto fiscal, que tuvieron como resultado una reducción de la inflación a 17% en 1957. Las políticas fueron abandonadas en el marco del ciclo electoral de 1958 y, por ende, generaron inflaciones elevadas en 1958-1959. Luego el recién inaugurado presidente Arturo Alessandri (1958-1964) implementó un plan antiinflacionario basado en la fijación del tipo de cambio, apertura financiera y subsidios a la oferta, logrando reducir la inflación por dos años hasta que el exceso de gasto y endeudamiento públicos (la única diferencia con los 80 es que entonces este exceso sería privado) genera una crisis de pagos, una devaluación y un retorno a tasas elevadas de inflación. Más adelante, el presidente Eduardo Frei Montalva (1964-1970) pone en marcha un plan inflacionario consistente en controles de gastos y salarios públicos, pero también regulaciones directas de precios. En teoría sería la activación de la oferta generada por las reformas económicas y sociales (en particular, la reforma agraria) las que ayudarían a reducir la inflación. El resultado fue una reducción moderada de la inflación que se estabiliza en el rango 20%-30%. Sin embargo, parece claro que la reducción inflacionaria no era un objetivo central de ese gobierno.

su captura por los *chicago boys* (luego de algunos ives y venires revisados en detalle por Ewards y Cox (1987)) dio más celeridad a este cambio respecto de otros países.

Los fenómenos políticos detrás de la "Revolución en Libertad" demócratacristiana y de la "Unidad Popular" izquierdista tienen elementos originales y propios radicados en la historia y cultura chilenas. Las soluciones de política pública que estos dos intentos revolucionarios ensayaron están, por supuesto, insertos en los procesos políticos globales de la Guerra Fría, pero tienen menos sustento y relación con los hechos en otras partes del mundo.

En términos resumidos, sin embargo, se podría aventurar que el período 1964-1973 fue aquel en que, habiéndose agotado la estrategia de activismo industrial del Estado, y habiendo esta mutado hacia una política proteccionista, con un Chile inserto en un mundo en donde cada vez se reestablecían más los flujos de comercio y los grados de interdependencia internacional, con un proletariado urbano clásico, en el marco del proceso de industrialización y un padrón electoral extendido, se transita a una fase revolucionaria de la política chilena cuando los sectores emergidos durante la posguerra y fortalecidos por las políticas económicas de la época buscan desafiar la concentración de la propiedad tradicional de las elites chilenas. La política económica de este período tiene como eje central la distribución de la riqueza y el poder. El tema central de esta época es la emancipación política, es decir, el intento por adquirir poder de dos clases sociales, tradicionalmente dominadas: el proletariado urbano, que la industrialización dirigida por el Estado había conformado, y el campesinado, que durante tantos años había sido dominado por un sistema cuasi-feudal de producción.

El resultado neto de los procesos de emancipación política y económica de los proletariados urbanos y rurales fue, por supuesto, un retroceso. La reacción contrarrevolucionaria no solamente derrotó sus pretensiones sino que las revirtió completamente, insertándose Chile aceleradamente en los paradigmas institucionales del período que siguió.

En cierto sentido la crisis política de los años 60 y 70 no viene sino a expresar el fin de la estrategia de políticas de industrialización dirigidas desde el Estado. Este ciclo, al no tener como protagonistas a asignadores centrales de recursos, a los intermediarios de los mercados de capitales, sino a las agencias del Estado, constituidas para salir de la crisis del anterior ciclo económico, no vivió su período de auge y caída en las bolsas del mundo sino de sus sistemas políticos. El período terminó con una serie de crisis políticas significativas que afectó la totalidad de occidente, que consistieron, fundamentalmente, en un desmantelamiento de la función empresarial del Estado y del Estado de Bienestar, proceso del cual Chile fue particularmente precursor. No es sorprendente que el símbolo de la crisis de las políticas estatistas de la posguerra sea el colapso del sistema de coordinación cambiaria a nivel global (el sistema de Bretton Woods) en 1971. En cierta medida, el fin de la coordinación cambiaria global era el resultado de la reaparición y crecimiento del comercio internacional de bienes y de capitales durante las décadas que siguieron a la posguerra (en particular, debido a la tremenda profundización de los mercados de dinero ocurrido en la década de los 70). Ese resurgimiento, posiblemente, sea la expresión internacional del desarrollo económico privado generado por la aparición de los megamercados, posibilitados por el desarrollo de la televisión y la aviación. Que los mercados de capitales retomaran el rol asignador que habían tenido tradicionalmente era, finalmente, una cuestión de tiempo.

## 2.6. 1970-2000: Fin de siglo a la Lechner, de la ortodoxia neoliberal al neokeynesianismo progresista

Durante los años 70 ocurrieron dos grandes *shocks* a nivel global. El primero, fue el agotamiento de las estrategias de desarrollo económico que tenían como eje central el rol del Estado. El segundo, fue la aparición de las tecnologías computacionales durante los 70, extendiéndose hacia los 80 y explotando con el asombroso crecimiento de Internet durante los 90. Este *shock* tuvo un inmenso impacto sobre la productividad de una gran cantidad de sectores productivos, en particular sobre los intensivos en mano de obra calificada, pero, además, generó una reducción en los costos de comunicación cualitativamente comparables en su impacto a la aparición del telégrafo y la telefonía durante el siglo XIX, pero de un impacto mucho mayor. Es particularmente importante el impulso que generaron estas tecnologías sobre los mercados de capitales, posibilitando escalas de procesamiento de información imposibles hasta entonces y permitiendo velocidades de intermediación y de especulación nunca antes vistas en la historia de la humanidad. Es bastante evidente que esas mejoras tecnológicas, que permitieron tal auge en los mercados de capitales, se complementaron en forma bastante importante con la aparición de los megamercados posibilitados por las tecnologías del ciclo anterior. Pero, además, originaron un *shock* inmenso sobre la estructura económica global al permitir a los países pequeños y periféricos integrarse comercial y financieramente a los megamercados aparecidos durante la posguerra. Los cambios producidos por estas tecnologías comenzaron a sentirse en los 80, pero llegaron a su *peak* durante la década de los 90. Aunque las transformaciones políticas y económicas a nivel global generadoras de estas tecnologías posiblemente aún no las entendemos del todo.

El resultado fue que, de una manera u otra, todos los países del mundo debieron transformar sus políticas económicas orientándolas hacia aquellas que privilegiaran mucho más la apertura comercial y financiera. Lo que caracteriza los siguientes cuarenta años es el crecimiento acelerado en el comercio internacional y en los flujos de capitales, particularmente hacia los países emergentes.

Los acontecimientos en Chile que permitieron aprovechar este ciclo en forma tan excepcional fueron provocados por la reacción política de las elites frente al proceso revolucionario de la fase anterior, lo cual posibilitó que el país se encontrara configurado justamente para aprovechar antes que casi ningún otro ese proceso de apertura. A pesar de ello, tomó tiempo y dolor encontrar la configuración institucional óptima para el período.

Las transiciones y cambios de la política pública en este período están extensamente tratados en las diversas ediciones de French-Davis (2004) y en el libro de Edwards y Cox Edwards (1987) respecto de la evolución de las políticas económicas de la dictadura. Pero ambas visiones tienden a coincidir, al menos implícitamente, en que los dramáticos cambios políticos ocurridos a principios de los años 70, giraron las políticas públicas en una dirección que permitiría al país favorecerse de los eventos económicos globales que expandían mercados e incrementaban los flujos de capitales. Es simplista narrar este cambio como solamente consistente en el golpe militar de 1973. Una mirada más detallada muestra una lucha interna entre sectores librecambistas, muy conectados con las corrientes ideológicas libertaristas y darwinistas de la revolución neoclásica (la derecha anglófila, por así decirlo), y los sectores conservadores más tradicionales,

partidarios de un retorno a las estructuras sociales oligárquicas y al orden social que los hechos políticos de la posguerra habían destruido (la derecha hispanófila, por llamarla de alguna manera). Es difícil establecer cuáles fueron las verdaderas razones que generaron el triunfo político de los economistas neoclásicos al interior de la dictadura, diferentes autores lo atribuyen a diferentes configuraciones de economía política. Lo que sí podemos decir es que finalmente se optó por dar decidido impulso al desarrollo del capitalismo de mercado. Si bien Chile no tenía la escala como para ser un megamercado y, por lo tanto, su beneficio de las revoluciones tecnológicas de comunicaciones de la ola de la posguerra era limitado, las nuevas tecnologías permitirían integrarse económicamente a los megamercados existentes.

Como resultado de ello la política económica desplegada en esos años fue de profunda desregulación de los mercados de bienes y capitales, destrucción del poder de los sindicatos y su sustitución por una regulación laboral centralizada, desmantelamiento del sistema descentralizado, pero fiscalmente garantizado, de seguridad social por otro privatizado y con garantías centralizadas (aunque prácticamente inexistentes), apertura comercial y financiera,<sup>22</sup> privatización y devolución de las tierras expropiadas. La estrategia de desarrollo de este período es clara: se privilegiarían las condiciones para la acumulación de capital y para ello se generarían protecciones extremas a la propiedad privada nacional y garantías a la propiedad del capital internacional, ambas radicadas en el marco constitucional. Esa acumulación de capital debía desarrollar el potencial productivo manifestado en los bienes en que el país tenía ventajas comparativas claras.

Hay una división muy natural de la historia de la política económica de la dictadura en torno a la crisis de la deuda de 1982. Es el primer período, que corresponde a una aplicación completa del programa económico neoliberal y, por ende, a un desmantelamiento de cualquier margen de política discrecional del Estado. Este ideario estaba basado en la noción de que solamente permitiendo operar a los mercados en forma completamente libre se podría alcanzar una asignación productiva eficiente. Cuando vino la crisis de la deuda, Chile fue particularmente afectado, como resultado de los desbalances financieros y la burbuja financiera generada por las políticas de apertura y desregulación financiera sin un marco de regulación prudencial y con un tipo de cambio fijo. La crisis económica que el país vivió a mediados de los 80 fue tan severa que rivaliza con la de fines del gobierno de la Unidad Popular, en términos de sacrificio de producto y niveles de desempleo. Esta crisis tuvo como elemento adicional la quiebra generalizada de enormes grupos económicos. En el intertanto, desde el punto de vista de la política económica, provocó una contraofensiva de los sectores conservadores más tradicionales y un retorno transitorio a políticas proteccionistas con elevados aranceles y controles cambiarios.

---

<sup>22</sup> Ya desde el año 1974 con la promulgación del Decreto Ley 600, la dictadura mostró que su principal objetivo en su política de cuenta de capitales era la creación de condiciones atractivas para los capitales internacionales. Bajo el DL600 cualquier inversionista extranjero o chileno residente en el exterior puede entablar un contrato de validez internacional con el Estado de Chile y, por ende, no es modificable unilateralmente. Para firmar este contrato los inversionistas deben comprometerse a mantener inversiones por más de un año, a cambio el Estado chileno les otorga un seguro tributario consistente en una tasa de 42% menos el crédito del impuesto de primera categoría de 17%, lo que es superior teóricamente al 35 % (menos 17 %) que pagan los inversionistas de tamaño comparable. Adicionalmente, se les exime del impuesto de 4 % a los pagos de intereses externos. La mayor crítica hacia los mecanismos del DL600 proviene de la sospecha política generalizada de que hay una incapacidad del fisco de evitar que se eludan impuestos vía el sobrepago de insumos a casa matrices y sobrepago de créditos externos. En gran medida, esto tenía justificación, las turbulencias sociales y políticas de las décadas anteriores habían sembrado dudas entre los potenciales inversionistas internacionales sobre las condiciones para sus inversiones en el país, incluso bajo un gobierno de derecha. Siguiendo la fijación del peso chileno en junio de 1979 y la eliminación de casi todas las restricciones a los flujos de capitales, se produjo un auge de crédito privado intermediado desde el exterior.

Durante los últimos seis años del Gobierno Militar, la política económica, si bien retornó a los principios libremercadistas de diez años antes, los complementó con una serie de medidas que limitarán la posibilidad de que los agentes privados generaran situaciones de insolvencia insostenible como resultado de posiciones financieras excesivamente optimistas. Las dos principales medidas fueron una política cambiaria dirigida nominalmente a mantener un tipo de cambio real de equilibrio y una política de regulación prudencial de la banca, expresada en la Ley de Bancos de 1986.<sup>23</sup> Este giro, implementado mayoritariamente por el ministro de Hacienda, Hernán Büchi (1985-1989), inició, en cierta medida, la transición hacia las políticas económicas de los gobiernos democráticos, y restableció el rol de la política macroeconómica activa.

La transición a la democracia generó un momento de crisis importante para la política económica de Chile. Por un lado, el triunfo electoral de la Concertación no había sido de ningún modo apabullante. Un buen 40% del electorado se manifestaba partidario del Gobierno Militar y buena parte de la coalición triunfante, si bien claramente opuesta a las ideas políticas y al legado en derechos humanos de ese gobierno, no estaba necesariamente en desacuerdo con las políticas económicas del período final de la dictadura, las que, adicionalmente, se encontraban dando buenos resultados en términos de crecimiento económico y empleo. Las políticas de apertura comercial y financiera, enmarcadas en un cuidado prudencial del gobierno y del reciente Banco Central independiente, tenían bastante aceptación. Políticamente, el gran problema que enfrentaba Patricio Aylwin (1990-1994), era sostener el marco general de política económica, con el objeto de avanzar la transición democrática, pero enfrentando los niveles de desigualdad y pobreza que años de políticas económicas neoliberales habían dejado. La forma de enfrentar este desafío es tratado en extenso por French-Davis (2004) y Muñoz Gomá (2007).

El ordenamiento del ministro de Hacienda de la época, Alejandro Foxley, marcaría las políticas económicas de los gobiernos de la Concertación por las siguientes dos décadas. Sin decirse inicialmente, la estrategia de apertura comercial y financiera serían sostenidas y profundizadas. Lo que diferente sería que la primera prioridad de la política económica fue la mantención del equilibrio macroeconómico, que en ese momento se expresaba en la necesidad de controlar la inflación. Esto marcó el inicio de una transición hacia políticas activamente anticíclicas que duró más de una década y que culminó con la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2006.

Pero esto no sería lo único. Tal como ha destacado Fazio (1996), el ministro Foxley, en un discurso ante la Asamblea de Gobernadores del BID, en 1990, declara que "... la mantención de la inflación a un bajo nivel es la primera decisión de política económica ... La segunda es la de mantener un presupuesto fiscal equilibrado. La tercera, consecuencia de lo anterior, es la gradualidad del esfuerzo social. La velocidad e intensidad de este, estaría supeditada a la mantención del equilibrio macroeconómico

---

<sup>23</sup>La primera fue la ley de bancos de 1986 que introdujo un conjunto de regulaciones prudenciales, restricciones a los conflictos de intereses y exigencias de calce en plazos y monedas a la banca chilena. La Ley de Bancos de 1986 siempre es señalizada como el inicio de la regulación prudencial financiera en Chile. La legislación enfatizaba los requerimientos de capital para los bancos, las provisiones y la supervisión, además de imponer restricciones sobre préstamos relacionados. Establecía procedimientos para la capitalización de un banco en dificultades y establecía un seguro de depósitos explícito y acotado. Para una descripción más detallada de la Ley de Bancos y de su génesis ver Vergara (1996), Ramírez y Rosende (1989) y Reinstein y Vergara (1993). El segundo resultado fue el asentamiento de un consenso en torno a un enfoque prudencial que evitara que Chile estuviera sujeto a los salvajes vaivenes financieros de nuestra vecindad.

y al financiamiento - por vía tributaria - del nuevo gasto social”. Tres cosas son importantes de destacar de este excelente resumen de lo que serían las políticas económicas durante los veinte años siguientes. Primero, queda completamente descartada cualquier política activa de desarrollo económico o fomento industrial por parte del gobierno, continuándose con una política de desarrollo económico basada en la apertura comercial y fomento de la acumulación de capital. Segundo, se establece que la principal herramienta para lograr los objetivos seculares de equidad y justicia no son las políticas macro o de desarrollo, sino las políticas sociales microeconómicas. Y tercero, durante las administraciones de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) y Ricardo Lagos Escobar (2000-2006), se adicionó una política pública agresiva de generación de infraestructura física que, además de generar un motor adicional de demanda de inversión, originó complementariedades importantes con la inversión privada.

En otras palabras, la política macroeconómica proveería la base para las políticas sociales que debían implementarse. Esto contrasta con la visión de los economistas neoliberales de la primera fase de la dictadura, en que son solamente las políticas económicas pro crecimiento y estabilidad las que tienen algún grado de efectividad social. Esta discrepancia, que puede parecer muy menor, es en realidad sustancial cuando se discute la estructura del gasto público y los niveles de tributación. De hecho, la primera medida tomada por la administración Aylwin en base a esta nueva táctica fue una enorme reforma tributaria que permitió una expansión sustancial del gasto social y tuvo un efecto medible en la distribución del ingreso. En cierta medida, esta reforma tributaria fue el precio que pagaron los sectores empresariales por el sostenimiento de la estrategia de desarrollo (que coloquialmente se conoce como el “modelo económico”).

Para la Concertación, no tenía sentido sacrificar completamente el esfuerzo social en el altar del crecimiento económico. En primer lugar, porque no se creía que ese *trade-off* existiera, ya que se pensaba que la sustentabilidad del crecimiento descansa en la creación de capacidades sociales. En segundo lugar, porque, si existiera este *trade-off*, hacerlo significaría desechar el objetivo último de las políticas macroeconómicas: la creación de condiciones para el avance social y la igualdad, a través de las políticas sociales. Para los economistas de la Concertación, predominantemente, no sólo no era posible sustituir completamente las políticas sociales por políticas crecimiento económico, por razones técnicas, sino que ello constituía una traición a sus principios políticos. Era evidente que uno de los mayores problemas que enfrentaban las personas de menores ingresos era, además a sus niveles de vida, los riesgos constantes y vulnerabilidades que debían enfrentar. Esto constituía un costo en bienestar para los hogares más vulnerables y un desaliento para los emprendedores de origen popular. En un mundo de mercados perfectos y completos, las personas debían ser capaces de asegurarse contra esas fluctuaciones.

En el mundo real, el Estado debía hacer tres cosas: (i) estabilizar la economía para reducir este riesgo con políticas neokeynesianas, (ii) fomentar el desarrollo de mercados financieros privados que provean el máximo de seguros posibles y (iii) para el riesgo residual, proveer los seguros sociales necesarios a partir de un Estado de Bienestar reconstruido. Si agregamos el criterio de que esa estructura de seguros fuera financieramente sustentable, tendremos, básicamente la táctica económica de la Concertación, enmarcada en la estrategia de desarrollo del período. Así podemos entender la importancia de las políticas fiscales estabilizadoras, de la política montearia gradualista, del establecimiento de fondos estabilizadores de precios de commodities, de

la ley de responsabilidad fiscal y del establecimiento e institucionalización de los fondos soberanos.

Es decir, durante los últimos cuarenta años hemos visto transitar la política económica desde los preceptos no intervencionistas, propios de la revolución neoliberal, hacia las estructuras institucionales anticíclicas de la economía neo-keynesiana. Desde la desprotección social consistente con un Estado pequeño y poco interventor hacia la reconstrucción del Estado de Bienestar. Casi sin excepción (incluyendo el periodo de Büchi) se ha ido poco a poco fortaleciendo el rol del Estado en la provisión de solvencia nacional y en las políticas anticíclicas, tácticamente complementado por una agresiva política de infraestructura. Y desde el gobierno de Patricio Aylwin en adelante, pero con mayor claridad desde el gobierno de Ricardo Lagos, se ha realizado un esfuerzo sistemático por reconstruir el Estado de Bienestar. La estrategia de desarrollo ha continuado siendo de apertura comercial y financiera, de incentivo a la acumulación de capital y de especialización en las ventajas relativas del país. El desarrollo político, social y cultural ha quedado al rezago de una política económica de altísima sofisticación. El fin de los gobiernos de la Concertación es, en gran medida resultado de ello.

### **3. MÁS ALLÁ DEL CONSENSO NEO-KEYNESIANO PROGRESISTA**

¿Qué implicancias tiene para la estrategia de desarrollo de nuestro país el encontrarse y verse como un navegante de esas olas expansivas de la globalización? ¿Qué implica el saber, además, que nos enfrentamos a la maduración o al final de un ciclo económico global, lo que implica que dentro de algún tiempo (esto aún puede producirse en una década más, dependiendo de la disponibilidad de paradigmas científicos con potencial económico transformador) veremos un ciclo de innovación que transformaría, una vez más, la economía y política globales. ¿Afecta nuestras proyecciones de política pública saber que nos encontramos insertos en el mundo de ese modo? ¿Cambia esto la estrategia de desarrollo o solamente la mezcla táctica de economía y política? ¿Se modifica la naturaleza de las políticas pro-equidad?

Nuestra visión es que sí lo hace y de dos formas. Primero, porque encontramos en un mundo oscilante, lleno de incertidumbres y, a la vez, de oportunidades, nos plantea requerimientos de adaptabilidad y flexibilidad sobre nuestros mercados e instituciones que constituyen un desafío económico y social, especialmente para sectores políticos que tienen como objetivo generar mayores niveles de equidad económica y social, debido a que parte de ese objetivo involucra la conquista de mayores niveles de seguridad y protección entre sectores populares. Segundo, porque hace una gran diferencia sobre el diseño de políticas públicas encontrarnos al principio, en el medio o al final de una ola global. Es enteramente posible que conjuntos importantes de políticas públicas cambien sustancialmente en un caso u otro y la cruda geometría que hemos mostrado nos haga pensar que estamos más cerca del final de una ola que del principio.

Suponiendo que nos atrevamos a responder las anteriores preguntas, si es que aceptamos que nos encontramos al final de una ola, y concedamos que ello tiene implicancias importantes sobre la estrategia del desarrollo o la táctica de política, debiéramos preguntarnos por la pertinencia de preguntas prospectivas y la factibilidad de implementar apuestas estratégicas en base a ellas. Dada la incertidumbre sobre el futuro, ¿tiene sentido hacer proyección y apuestas estratégicas? Dados los éxitos, límites y

fracasos históricos de las políticas de desarrollo activas en nuestra historia y en la de la región, ¿es factible presentar un proyecto de desarrollo económico que no cometa iguales errores que en casos anteriores? ¿Han sido superados los defectos y limitaciones que pusieron límites a esos proyectos? ¿No sería mejor, simplemente, esperar los efectos de los *shocks* y adaptarnos a ellos a medida que la realidad nos presente desafíos discernibles? ¿Tenemos un sistema político e institucional suficientemente sólido como para que una expansión significativa del esfuerzo público de desarrollo económico no se convierta en una enorme oportunidad para el clientelismo y la corrupción? ¿Tenemos líderes políticos y técnicos suficientemente sofisticados, hábiles y valientes como para que Chile no se convierta en un teatro más para las ineficiencias e ineficacias del voluntarismo?

Pero, además, suponiendo que las respuestas a todas las preguntas anteriores nos conduzcan a la conclusión de que sí es pertinente y necesario emprender una nueva estrategia de desarrollo económico. ¿Qué elementos tendrá esa nueva revolución tecnológica? ¿Qué sectores serán los protagonistas de la próxima ola de desarrollo económico global? ¿Será un ciclo dominado por incrementos en la productividad, de velocidad y eficiencia del transporte o de costo y cobertura de las comunicaciones?

No hay modo de estar seguros de ello. Si lo estuviéramos las cosas serían mucho más fáciles. Tampoco hay manera de descubrir cuáles serán las formas específicas que tomarán estos inventos y sus aplicaciones, son las sorpresas que nos guarda el futuro, la razón por la que las apuestas son riesgosas y porqué la economía política es una materia tan fascinante.

Sin embargo, en esta sección vamos a argumentar que hay dos expresiones de fenómenos globales que son resultado de las demandas sobre el esfuerzo económico. Estas dos expresiones nos dan la oportunidad de pensar sobre la dirección que van a tomar los desafíos de política económica que enfrentaremos como país. La primera, es el enorme esfuerzo científico y de innovación que se está desplegando en el mundo para incrementar la calidad, seguridad y disponibilidad de recursos humanos y naturales. La segunda, es el enorme esfuerzo institucional que involucran los crecientes grados de interrelación e interdependencia a nivel global.

Nuestra hipótesis es que Chile debe girar su estrategia de desarrollo basándose en estas tendencias desde una basada en el fomento de la acumulación de capital con el objeto de financiar una especialización productiva en ventajas comparativas reveladas a otra sustentada, por un lado, en el fomento y desarrollo del factor humano, y, por otro, del aprovechamiento, explotación y desarrollo de los recursos naturales y energéticos de nuestro país. La táctica implica que la adopción de esa nueva estrategia de desarrollo no deseche nuestra apertura comercial y financiera, ni nuestra vocación a favor de la inversión, sino que las instrumentalice y complemente en pro de una estrategia de desarrollo humano y natural.

Desde nuestra perspectiva política es importante destacar que esto genera, además, una oportunidad importante para el desarrollo de una sociedad más equitativa y justa. Chile se encuentra en la actualidad en un nivel de ingreso medio en la distribución de ingresos global. De acuerdo con la hipótesis de Kuznets, la geometría que toma la desigualdad con respecto al crecimiento toma la forma de una U invertida, en que los países más pobres son relativamente igualitarios, los países de ingreso medio más desiguales (como

resultado de la acumulación de capital fijo y financiero que involucran las primeras fases de desarrollo) y los países más ricos se vuelven más igualitarios (como resultado de la importancia que toma el capital humano como factor). La hipótesis de Kuznets, originalmente formulada sobre la base de pocos datos y con poco rigor econométrico, ha sobrevivido relativamente en el tiempo siendo sometida a diferentes pruebas (ver Barro (2000)). Hoy en día el consenso entre economistas es que existe esta regularidad empírica, aunque "condicionada" a ciertas características tecnológicas, institucionales y culturales, relativamente exógenas (las revoluciones tecnológicas generan efectos distributivos globales que no dependen necesariamente de en qué parte de la curva de se encuentre un país). Lo que interesa es que cualquier medición de esta curva, condicional o no, suele colocar a Chile en el ápice de la desigualdad. Es decir, en teoría, durante las próximas fases de desarrollo, Chile debiera volverse (condicional a todo lo demás) un país más próspero y más igualitario. En teoría, debiera empezar a basar su crecimiento más en la acumulación de capital humano y en desarrollo de industrias de servicios o intensivas en tecnología. Esto, independientemente de en qué parte de la fase global nos encontremos. Por ello, desde nuestra perspectiva, los desafíos de política que nos presenta la economía global son complementarios a esta tendencia, que, en teoría, debiera observarse en la economía y sociedad chilenas durante las próximas décadas.

### **3.0. Recursos humanos y naturales**

Las señales y tendencias que nos rodean parecen indicar que estamos en medio de una ola de esfuerzo científico centrado en seis áreas fundamentales: la educación, la medicina, la energía, la minería, los alimentos y la ecología. Esta observación hecha no es demostrable y, aunque fuera posible (contabilizando fondos públicos y privados destinados a áreas de investigación) no es este el espacio para intentar una demostración de ello. Dejamos a otros el desafío de validar o negar esta afirmación. Se escuchan voces que pronostican un futuro dominado por innovaciones significativas en cualquiera de estas áreas. No es nuestro rol discriminar entre ellas, ni sugerir cuáles son más probables de generar el próximo paradigma de innovación que detone la siguiente ola de expansión del capitalismo global. Lo que sí es evidente de sólo observar este listado es que varias de estas áreas posibles tienen implicancias importantes para nuestro país.

No es casualidad que estas sean las áreas donde se concentra la actividad científica de mayor intensidad y con mayor financiamiento. Las seis áreas de investigación mencionadas están centradas en aumentar la cantidad y calidad de materias primas básicas sobre las que se puedan desplegar los incrementos en productividad y comercio que han permitido las últimas dos olas de desarrollo económico. El hecho de que los mercados, las universidades y los Estados estén aparentemente concentrando sus esfuerzos en estas áreas, es una consecuencia natural de las escaseces generadas a partir de los ciclos anteriores. Finalmente, una forma de agrupar las seis áreas en que parece plausible que se originen las próximas revoluciones científicas; es decir, los desafíos científicos e innovativos que enfrentamos en los próximos años están centrados en el desarrollo, explotación y mantención de dos tipos de recursos: humanos y naturales. El mundo ha encontrado formas tremendamente complejas de combinar estos recursos, producir con ellos y comerciar los resultados. Ahora ese mundo requiere más de estos recursos y mayor seguridad sobre su provisión. El fin de la última fase ha estado marcado por la escasez de estos bienes expresada en la inflación internacional de materias primas.

El gran fenómeno económico global de las últimas décadas es la incorporación a la economía global de enormes segmentos de la humanidad. Dentro de cada país, se han integrado sectores a la economía (mujeres en las zonas más conectadas al mundo y regiones enteras de países que no lo estaban por diferentes razones), y a nivel internacional se han integrado países enteros o sectores de países enormes a la economía global. Esta masiva integración económica ocurrida en los últimos 50 años es directo resultado de las tecnologías de la televisión y la aviación que crearon la posibilidad de desarrollo de los megamercados, y luego las tecnologías de información e Internet, generadoras de una revolución en los patrones de especialización internacional. Continúa existiendo una periferia de la globalización, es cierto, pero esa periferia es más pequeña. Este cambio ha producido, incluso, una modificación en la nomenclatura que usamos para clasificar a los países. Antes dividíamos el mundo entre países desarrollados y subdesarrollados (haciendo excepción de los países socialistas). Estas tres categorías de países constituían "tres mundos". Hoy los tres mundos son diferentes, se habla de países "desarrollados", "emergentes" (han sido incorporados por las revoluciones tecnológicas al capitalismo global) y "pobres" (los que no). La colección de países conocida como "países emergentes" constituye esta ex periferia crecientemente integrada al centro. La incorporación de millones de millones de personas y extensiones enormes de territorio a la economía global se debe a que las dos últimas olas tecnológicas han tenido como elemento central las comunicaciones y el transporte. El resultado es que más personas trabajan más horas y de forma mucho más productiva, y territorios enteros del planeta son usados hoy en actividades en las que son mucho más rentables. Dicho de un modo más sencillo, se ha logrado que una gran cantidad de recursos humanos y naturales abandonen Estados autárquicos, se integren a un mundo de mercados, se especialicen y por esa vía se vuelvan mucho más productivos y valiosos. Adicionalmente, como nunca antes en la historia, tenemos una explosión del valor y calidad del capital humano, al disponer las personas de mayores niveles de calificación de acceso a una comunidad científica, artística, cultural e intelectual global. Nunca como ahora ha sido más rentable educar a las personas. En los países del centro y emergentes, la población de personas educadas, el consumo cultural, la ilustración científica y la lectura de textos (impresos y virtuales) han llegado a niveles nunca antes vistos. Nunca antes ha sido más productivo, rentable, importante y posible que las personas vivan largas y creativas existencias con elevados niveles de calidad de vida.

Toda esta explosión de productividad, creatividad, actividad económica y de intercambio, que muchos denominan "globalización", ha generado escasez de materias primas. Esta escasez de materias primas se debe, por un lado, a que los aumentos en productividad invitan al uso de más materiales al expandirse las escalas de producción, por otro, el incremento en el ingreso de quienes aumentan su productividad genera incrementos en la demanda por bienes, lo que valida la expansión de la oferta y refuerza la demanda por materiales.

El desarrollo económico a nivel global ha generado estos requerimientos:

1. Necesidades de recursos humanos:
  - a. *Stock* educativo: la sofisticación, complejidad y productividad que puede alcanzar el capital humano ha aumentado en forma significativa. El resultado es que ha incrementado enormemente la productividad, la rentabilidad económica, cultural y política de educar a las personas. Vemos que durante las últimas décadas gran cantidad de países están

experimentando con reformas educativas significativas, dirigidas a aumentar la cantidad de individuos que puedan hacer uso de los recursos que las tecnologías de información han puesto a su disposición. Otros países que han logrado completar sus desafíos de cobertura de educación escolar y superior, se encuentran ante el desafío de hacerla de mayor calidad o de mayor eficiencia.

b. *Stock* humano: la calidad de vida de los individuos y la calidad e importancia de las contribuciones económicas de los individuos de mayor edad también ha aumentado en forma importante. Esto ha generado un incremento en la demanda por tratamientos médicos y productos farmacéuticos que extiendan la duración y la calidad de vida de la población adulta mayor. Al mismo tiempo, los explosivos incrementos en la población mundial, ocurridos en las últimas décadas, han generado un conjunto de desafíos médicos habituales a medida que crece la escala de las aglomeraciones humanas.

2. Necesidades de recursos naturales:

a. *Flujo* energético: el crecimiento en la población humana, en su productividad y en sus estándares de consumo están generando un aumento explosivo en la demanda de energía. Hemos visto el explosivo incremento en costos de energía producido antes de que se desencadenara la crisis financiera de 2008. Muchos piensan que fue justamente esta explosión la que detonó la crisis, generando la necesidad de un ajuste de precios de activos, originalmente valorados asumiendo mayores cantidades de energía disponible para las actividades económicas fundamentales sobre las que estaban construidos.

b. *Flujo* mineral: la escasez de fuentes de energía no es más que expresión particular de una escasez mayor de disponibilidad de minerales. Las mismas fuerzas de incremento en la productividad y el comercio, generadores de los incrementos en la demanda por energía originan aumentos en la demanda por cobre, estaño, acero, aluminio... etc. La misma inflación vivida por los mercados de hidrocarburos se experimenta también en el mercado de productos mineros.

c. *Flujo* orgánico: la otra materia prima que ha terminado por escasear es la generada por la actividad agropecuaria. Ha sido particularmente interesante observar cómo en los momentos de mayor carestía de los combustibles, y dada la disponibilidad de algunas tecnologías de generación de combustibles biológicos, la escasez de alimentos y de combustibles se volvió una sola. A esto se suma la producción agrícola de materiales manufactureros textiles y para la construcción.

d. *Stock* ambiental: el crecimiento de la población mundial y la necesidad de materias primas energéticas, minerales y agropecuarias, han generado un nivel de *stress* sobre el sistema ambiental global como nunca antes en la historia de la humanidad. Esto tiene expresiones globales, como el calentamiento global y los desperdicios oceánicos, pero también se traduce en expresiones locales como los problemas de contaminación ambiental (gases, ruidos y escasez de espacios naturales) en las ciudades. La calidad de vida que demandan estos seres humanos, más en número, más longevos, cada vez más educados y de mayores ingresos, incluye la demanda por medio ambiente. Adicionalmente, la satisfacción de las necesidades de materias primas que se enfrenta como desafío tiene un

potencial destructivo enorme si es que no se hace en coordinación con una política de protección y desarrollo del medio ambiente.

¿Qué elemento común tienen todas estas demandas que la sociedad y economía contemporáneas están haciendo a la tecnología? Desde nuestro punto de vista, el elemento común es que la provisión de soluciones para cada uno de estos problemas implica una serie de dilemas de coordinación social y política, además de la provisión de un conjunto relativamente amplio de bienes públicos. Esto no significa que el mercado por sí sólo no termine llevándonos en direcciones que terminen resolviendo la historia económica y política global. Si algo nos muestra la historia es que terminamos haciéndolo igual. La oportunidad está en anticiparnos a estos fenómenos y crear las condiciones para que nos veamos favorecidos, en primer lugar, por los cambios que vendrán y con mayor intensidad que otros países en similares estados de desarrollo.

### **3.1. Interdependencia**

Las diferentes olas de expansión de la globalización han implicado un incremento en la interdependencia e interrelación entre individuos y países. En el corto plazo, cualquier reducción en los costos de transacción genera un incremento en el intercambio *spot* o instantáneo. En el largo plazo, a medida que los agentes empiezan a contar con la posibilidad de intercambiar en forma rápida y barata, tienden a asumir compromisos sustentados en esa posibilidad. Los agentes y los países toman menos resguardos contra las dificultades de una situación autárquica, debido a que sienten que pueden contar con mercados (de bienes y de capitales) donde proveerse de las mercancías que requieren.

El resultado es que en la actualidad se observan grados de interdependencia internacional nunca antes vistos. El acelerado auge de los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales a nivel internacional muestra la disposición de los países a arriesgar mayores grados de especialización productiva. Ello en sí mismo es una muestra de la confianza existente a nivel global sobre la posibilidad de sostener niveles de comercio a futuro. Pero es quizás la multiplicación explosiva de los flujos de capitales entre países centrales y emergentes, lo que se muestra en forma mucho más clara, porque expresa, finalmente, la disposición de los países y los agentes, no solamente a adquirir compromisos internacionales que involucran promesas comerciales sino depender de compromisos que otros han adquirido con ellos.

En estricto sentido los agentes hacen uso de un bien público por el que no pagan y, por ende, no necesariamente los incorporan en las estructuras de costos ni de precios en que viven: esto es, la disponibilidad de mercados a su alrededor. En otras palabras, el flujo de capitales en el marco de mercados competitivos no es más que comercio de bienes en que las entregas comprometidas se hacen en diferentes momentos del tiempo. Cuando se hace una transacción comercial de trueque en que se vende un bien a cambio de otro (por ejemplo, cobre a cambio de oro), hay una transacción instantánea. A pesar de ello y debido a que las estructuras productivas toman tiempo en cambiar (abrir y cerrar la mina de cobre, capacitar a los mineros... etc.), es importante la credibilidad de que la transacción se podrá hacer, de que existirá el mercado en cuestión. Si el agente creyera que no va a encontrar el mercado cuando tenga listo el producto (producido el cátodo de cobre) o que existe una gran posibilidad de que el precio del oro sea muy bajo en ese momento en relación a la estructura de costos del cobre, no tomará el riesgo y se retraerá hacia la autarquía. Ahora, como todos sabemos, el comercio internacional no se

conduce sobre la base de trueques sino de ventas de bienes a cambio de activos, particularmente divisas (monedas que se transan internacionalmente) que no son más que promesas de obtención de bienes en diferido. Si el productor cree, con alguna probabilidad, que el mercado de esa divisa va a desaparecer en el futuro o que una probabilidad alta de perder buena parte de su valor, no comerciará ni asumirá los costos involucrados en adaptar su estructura económica a ese comercio (este mismo problema de credibilidad, de hecho, determina cuáles monedas son o no divisas). Finalmente, en las transacciones internacionales de activos, es decir, los flujos de capitales, que son transacciones entre promesas diferidas de bienes, también dependen de la credibilidad de los mercados.

Este problema de interdependencia y credibilidad se vuelve más complicado aún cuando considera que no son solamente los agentes directamente involucrados en el comercio los que están haciendo una apuesta por la existencia de ciertos mercados y la factibilidad de ciertas transacciones. También depende de ellos toda la cadena de empresas que se relacionan con la economía generada por los excedentes del comercio: los proveedores, quienes venden servicios y bienes a los trabajadores; los trabajadores mismos, quienes educan y capacitan a los trabajadores. Toda esta economía está llena de costos de ajuste, de dificultades para adaptarse que hacen que, de caerse la credibilidad en el sistema de mercados globales, dejen de tener sentido muchas actividades generadoras de valor.

Chile ha vivido recientemente la importancia y los peligros de la dependencia de compromisos por otros adquiridos con nuestro país. La llamada "crisis del gas" consistente en el incumplimiento por parte de Argentina de sus compromisos comerciales en la provisión de este insumo desvalorizaron, en forma importante, inversiones sustanciales hechas por años por empresas privadas (especialmente manufactureras) y por el Estado de Chile. Los cambios en estructuras productivas generados por un incumplimiento como este siempre son difíciles y toman tiempo (las empresas tienen que dedicar capacidades gerenciales y financieras a ese cambio que tienen usos alternativos). Estos ajustes generan costos sociales porque toda la estructura económica que depende de los compromisos, desde el empresario involucrado, pasando por sus trabajadores y llegando a sus proveedores, tiene costos de ajuste ante el nuevo ambiente y, muchas veces, ha adquirido compromisos basados en que ellos serán cumplidos. Como era de esperar, los incumplimientos de la contraparte ocurrieron cuando era más costoso sustituirlos y, por ende, cuando generaron mayores costos y dificultades. Si bien existe, teóricamente, una institucionalidad internacional para proteger los derechos de propiedad internacional y los contratos entre países o agentes de diferentes países, en la práctica no es lo suficientemente importante ni fuerte como para proteger este tipo de transacciones. Es relevante considerar que nuestro país tiene una economía pequeña y, por ende, es beneficiario importante de la globalización y la interdependencia.

Tal como hemos discutido a lo largo de este ensayo somos dependientes de los mercados globales y los compromisos que en ellos se adquieren, querámoslo o no. Es de nuestro interés, y de todos los países como el nuestro, que se desarrolle una institucionalidad internacional que semeje un Estado de derecho estable para las transacciones globales. Esto requiere avances en el sistema global multilateral bastante sustanciales y comparables en escala, quizás, a lo ocurrido durante la primera ola de globalización institucional multilateral en la posguerra.

Las aceleradas tasas de crecimiento del crédito de los últimos años en nuestro país se debían, decíamos, a la "bancarización" de enormes segmentos de la población. Esto quiere decir que las tecnologías de manejo de cuentas vista y de débito han reducido los costos de un conjunto importante de operaciones financieras del sistema de pagos, generando la posibilidad de que enormes segmentos de la población (específicamente, sectores de menores ingresos) participen del mercado de crédito. Esto mismo, ocurrido a escala de nuestra economía, ha sucedido, a nivel global, por ejemplo, la "bancarización" de China, India y medio mundo emergente. Los países emergentes, sus empresas, gobiernos e individuos, son, como nunca antes, captadores de capitales, sujetos de crédito, especuladores e inversionistas a nivel global. Este incremento en los flujos de capitales, cuya contraparte es el incremento del comercio de bienes, alimentó la creación de activos y la innovación financiera durante años. Esta aceleración en el crecimiento de los mercados de capitales globales claramente excedió las capacidades regulatorias tanto en términos de escala como ámbito. El resultado ha sido la burbuja financiera que hemos vivido y su final.

Ambos fenómenos: el *boom* de los *commodities* y de los activos, tenían como sustento el surgimiento y comunicación del mundo emergente que se generó con las anteriores revoluciones tecnológicas. Sin embargo, llegó un punto en que, como todas las burbujas, cobraron vida propia. El exceso de demanda de *commodities* era responsable de los flujos de ahorro que alimentaban la burbuja financiera en EE. UU., y, a su vez, la falsa sensación de riqueza de la burbuja alimentaba la demanda por *commodities*. Al reforzarse uno con otro se generaron dos gigantescos desequilibrios globales: un exceso de oferta de activos y un exceso de demanda de *commodities*. Durante la burbuja, el espacio y financiamiento para la creatividad financiera superó las capacidades de la regulación prudencial y el resultado ha sido que muchas personas se han enterado, en el último tiempo, que estaban expuestas a riesgos que no creían haber tomado. Fue demasiado rápido, demasiado entusiasta el mercado, fue demasiado rápida la velocidad de interdependencia, fueron demasiado volubles los inversionistas, fueron demasiado permisivas las autoridades monetarias y fueron demasiado lentos los reguladores. El resultado agregado es que personas, empresas y gobiernos, que no debieron nunca haber recibido crédito lo hicieron, y gente que nunca hubiera estado dispuesta a prestarlos, finalmente lo hizo de manera indirecta. El proceso de corrección de estas anomalías ha sido doloroso y continuará siéndolo por un tiempo quizás bastante prolongado. Pero, indudablemente, lo que tendrá que surgir luego de la crisis será una institucionalidad que rescate las enormes virtudes de la interdependencia global regulándola adecuadamente para minimizar sus peligros.

La consecuencia es enfrentar un desafío global de regulación financiera que será de enorme importancia para países como el nuestro, que dependen de los flujos de capitales foráneos, particularmente importante para un país que ha practicado durante décadas un enfoque de regulación financiera extremadamente conservador. Nuestro país debiera ser un actor central en el perfeccionamiento de la institucionalidad internacional existente y en la creación de una institucionalidad global nueva que requiere transitar los caminos seguidos por la globalización. Nuestro tamaño económico y político, en teoría, atenta contra nuestra capacidad de tener un efecto en las discusiones públicas globales. Sin embargo, una mirada a la historia de las estrategias económicas, los desarrollos institucionales y soluciones políticas muestra cómo nuestro país ha sido un referente muy superior a lo que indicaría su tamaño. Posiblemente, esta sea una oportunidad para readquirir ese tipo de protagonismo.

En el intertanto, dos cosas son evidentes: primero, que durante un período de ajuste y reestructuración de los mercados globales la interdependencia va a estar en retroceso. Segundo, que es una tendencia que, inevitablemente, retornará en el mediano plazo. Esto implica que un aspecto central del "consenso neo-keynesiano progresista" tendrá que ser ampliado y profundizado en nuestro país. Nos referimos a la tendencia (observada desde la gestión del ministro Büchi) de un rol estabilizador macrofinanciero del Estado. En el futuro el rol de estabilización anticíclica de la política macro puede llegar a ser todavía más importante de lo que es hoy en día. Eso implica políticas monetarias y fiscales muy activas y frecuentemente cambiantes de dirección. La pregunta que debemos hacernos es: ¿Qué podemos hacer para profundizar y mejorar el rol público de generación de seguros y estabilizadores, mientras ocurren estos ajustes en los mercados globales? Hay varias cosas que se pueden considerar. La primera, analizar qué cosas podemos hacer para mejorar la comunicación y la rendición de cuentas entre el Banco Central y una comunidad política que tendrá que confiar en él para conducir procesos de amortiguamiento monetario y cambiario cada vez más críticos. La segunda, estudiar qué ajustes requieren las reglas de contabilidad fiscal estructural para considerar que el gasto fiscal no solamente sea consistente, en promedio, con el ingreso permanente, sino macroeconómicamente consistente con la fase de ciclo de negocios en que se encuentra la economía (eso implica reglas estructurales y de ajuste del ciclo estructuralmente consistentes). La tercera, examinar qué tipo de institucionalidad requerirán los fondos de estabilización (FEES), contingentes (FRP) y de riqueza (FBCH), instrumentos extremadamente importantes en un mundo volátil en que los ciclos económicos no necesariamente van a coincidir con los de la política. Se hace necesario un refuerzo y profundización de la institucionalidad neo-keynesiana.

### **3.2. Cartera de potencias**

A la elite chilena siempre le ha seducido el personaje popular del "chico choro". Chile ha querido (y en ocasiones logrado) ser un referente político y en políticas públicas a nivel global. En términos económicos (salvo en el mercado del salitre y el cobre) no ha sido así, quizás con excepción de ciertos éxitos cosechados por nuestros empresarios comerciales minoristas en América Latina. Pero otros sectores también se seducen a sí mismos con la idea de que Chile puede ser una "potencia". Se habla de la "potencia alimentaria", del "centro financiero regional"... en fin. Para los economistas es fácil reírse de estas ideas que parecen locuras de voluntarismo claramente asociadas a *lobbies* sectoriales. Y muchas veces el autor de este ensayo ha participado de esas risas. Sin embargo, en esta sección vamos a proponer una estrategia de desarrollo activa para el país basada en apostar a una "cartera de potencias", que tiene que ver con las tendencias globales comentadas en esta sección y las capacidades que tenemos como país. Esta propuesta está muy relacionada, finalmente (aunque probablemente excede en escala), a la hecha por el Consejo de Innovación (2007 y 2008) de generar apuestas directas por la constitución de *clusters* sectoriales en los que Chile ha mostrado algunas ventajas comparativas reveladas. Vemos a esta política, en general, como un decidido paso en la dirección correcta de avanzar más allá del consenso "neo-keynesiano progresista", lo que recomienda el consejo es concentrar el esfuerzo de subsidio público en sectores en que se pueda aprovechar al máximo las complementariedades y los círculos virtuosos de la interdependencia. La pregunta que quisiéramos añadir es: ¿no habrá algunos sectores en que podamos hacer una apuesta más osada? ¿No habrá una cartera de sectores en que apostar, no con el objeto de constituir un *cluster* sino de darnos una ventaja competitiva estratégica durante las próximas olas expansivas de la globalización?

Nos parece posible que existan estos sectores con potencial estratégico y es concebible una política de fomento económico que los potencie como cartera, de modo que cuando se reestablezca el crecimiento económico global, estemos situados en un lugar que nos permita aprovecharlo al máximo.

1. *¿Potencia energética renovable?* Es evidente que nuestro país tiene una geografía que hace concebible ser una potencia de generación de energías renovables a futuro. Nuestro país dispone de un enorme desierto que puede ser usado para la generación de energía solar y nuclear. Está expuesto a la energía generada por el clima de los océanos Pacífico y Antártico, y tenemos una forma de captación natural de esa energía en forma de costas, cordilleras y áreas de cultivo. Está expuesto a la energía generada por la Tierra al encontrarse en una de las mayores fallas geológicas globales. Cualquier desarrollo tecnológico que haga más eficiente y efectivo el uso de las tecnologías hidráulicas, solar, de bio-combustibles, eólica, geotérmica y mareomotriz, va a significar un desarrollo que va a generar oportunidades de ventajas comparativas y fortalezas estratégicas frente a los productores de combustibles fósiles de los que hemos importado tradicionalmente. Desde un punto de vista de política económica, Chile necesita balancear el objetivo realista de lograr una provisión de energía que acompañe el proceso de crecimiento actual (con una cartera de tecnologías disponibles a precios razonables y adecuadamente diversificadas) con la necesidad de hacer aquello que posibilite estar al centro de una posible revolución de energías renovables. Eso implica canalizar incentivos a la inversión nacional e internacional en estas energías, a través de una profundización de los incentivos a la inversión para este sector y fondos públicos comprometidos para infraestructura complementaria. Pero también debiera considerarse la posibilidad de promover a nuestro país para la experimentación en estas nuevas tecnologías en colaboración con nuestras universidades y empresas eléctricas.
2. *¿Potencia tecnológica minera?* Como todos sabemos Chile es un actor muy central en los mercados mineros. Durante muchos años han habido importantes incentivos para el desarrollo de este sector. Sabemos también que la minería tiene dos márgenes dependientes del desarrollo tecnológico: la prospección y la explotación de yacimientos de leyes bajas. En ambos casos, nuestro país ha tenido protagonismo en cuanto a innovaciones y existe cierta noción de que es posible apostar por el desarrollo de un *cluster* minero en el norte del país. La pregunta que uno debiera hacerse es por qué no tiene sentido apostar a que el país sea un centro de tecnología minera.
3. *¿Potencia tecnológica orgánica?* La idea de que Chile apueste por convertirse en una potencia alimentaria ha sido discutida en el marco de nuestros últimos ciclos electorales. Desde nuestro punto de vista este es el caso particular de un tema más general: la enorme demanda mundial por productos orgánicos (para alimentarse, vestirse y construir). La pregunta es: ¿qué podemos hacer para que Chile se convierta en un centro de investigación genética y biotecnológica? ¿Qué escala de apuestas debiéramos hacer con las universidades del sur, las asociaciones gremiales de los sectores agrícola, forestal, pesquero y acuícola para situarnos al centro de la investigación en estas áreas? ¿Qué universidades del sur podemos potenciar como referentes en la investigación en estas áreas? ¿Qué mejoras podemos hacer para coordinar estrategias de desarrollo regionales que mejoren la calidad y valor de nuestros productos? ¿Podemos tener en

- nuestro largo país zonas de reserva para producción orgánica y otras que no lo sean? ¿Qué incentivos podemos colocar para que se potencien estos nichos?
4. *¿Reserva ambiental global?* Chile tiene una posición privilegiada para ser una reserva ambiental global, tal como lo han hecho otros países. Y la globalización justamente nos provee de los mecanismos para financiar una apuesta como esa: esto es la industria del turismo. Desde nuestra perspectiva las estrategias para el desarrollo de esta industria que se han planteado hasta el momento se quedan cortas. Debiéramos estar educando en lenguajes extranjeros y culturizando en forma mucho más comprensiva a las poblaciones de esos lugares. Debiéramos tener planes de intervención urbana mucho más agresivos en las ciudades emblemáticas para el turismo. Y los planes de inversión en infraestructura de parques nacionales y zonas protegidas debieran tener una escala superior. Las franquicias tributarias y subsidios para los inversionistas internacionales interesados en desarrollar reservas ambientales turísticas debieran ser considerables.
  5. *¿Potencia educativa regional?* Todos sabemos que Chile tiene un déficit enorme en calidad educativa. Sin embargo, nuestro retraso en educación escolar relativo a otros países de la región no es tan grande como para no ser posible de salvar con un esfuerzo importante. Adicionalmente, nuestras universidades son líderes a nivel global. El objetivo de convertir a Chile en una potencia educativa regional tiene externalidades sobre todas las estrategias anteriores y, además, tiene el potencial de generar efectos importantes de reactivación económica en algunas ciudades (Valparaíso y Concepción). A nivel escolar el esfuerzo tendría que incluir incrementos sustanciales en la remuneración de los profesores y subvenciones, al mismo tiempo que se reforma en forma comprensiva el estatuto docente, el Ministerio de Educación y el sistema de incentivos a sostenedores. La implementación de la vieja promesa de establecer liceos de excelencia gratuitos en todas las ciudades capitales y expandir y mejorar los que ya existen. A nivel de educación superior probablemente debiéramos considerar un sistema de franquicias reguladas para las inversiones en educación superior que permita a los inversionistas rentabilizar sus apuestas dando crédito a los estudiantes. Esto podría hacerse fundando nuevas universidades o expandiendo las actuales. Reformando y reforzando las universidades públicas para que puedan expandir sus formas de funcionamiento. Apostando a la consolidación de *clusters* académicos (la evidencia al respecto es clarísima) en al menos Valparaíso, Concepción y Valdivia. Finalmente incentivos para que universidades internacionales de primer nivel coloquen sedes en Chile (como Wharton en Singapur y NYU en Abu Dabi).
  6. *¿Referente de desarrollo humano?* Chile ya es un referente global en desarrollo humano. La razón de ello es que fue el único país que cumplió la totalidad de los compromisos del milenio establecidos por las Naciones Unidas. Este país tiene la oportunidad de adquirir un rol protagónico a nivel internacional poniéndose metas de desarrollo humano avanzadas (*¿Metas de Milenio Plus?*). Esas metas debieran incluir variables de desarrollo humano más sofisticadas, como estado físico, consumo cultural, rendimiento educacional, disponibilidad y uso de espacios públicos, vida comunitaria. Todas estas actividades son medibles, es posible establecer metas y ensayar baterías de políticas en forma experimental con el objeto de lograrlas.

Es imposible decir cuáles de estas tareas producirán las próximas revoluciones tecnológicas que alimentarían los entusiasmos y decepciones, las burbujas y debacles del futuro. Por ello es que Chile tiene que apostar a una “cartera de potencias” y no solo a una apuesta estratégica. Será el devenir de la historia el que determinará cual de estas apuestas resulte ser la más exitosa.

Para terminar, dos cosas son factibles de decir: primero, que es muy probable que en estas áreas se produzcan grandes innovaciones porque son las que reflejan las grandes escaseces de la actualidad a nivel global. Segundo, que, adecuadamente diseñados, los procesos y las apuestas de política pública que van a generar un impulso importante a la acumulación de capital humano, capacidades científicas y empresariales en nuestro país. Si algo sabemos de educación es que luego esas capacidades pueden ser aplicadas a cualquier otro desafío que nos depare la globalización.

## Referencias

1. Alesina, Alberto (1987), "Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game", *Quarterly Journal of Economics*, 102, pp. 651-678.
2. Alesina, Alberto y Nouriel Roubini (1992). "Political Cycles in OECD Economies". *Review of Economic Studies*, Blackwell Publishing, Vol. 59(4), pp 663-88, October.
3. Alesina, Alberto ; Roubini, Nouriel and Gerald D. Cohen (1997) *Political Cycles and the Macroeconomy*, MIT Press, Cambridge, MA
4. Arbildua, Beatriz y Rolf Luders (1968) "Una evaluación comparada de tres programas anti-inflacionarios en Chile: Una década de historia monetaria, 1956-1966". *Cuadernos de Economía*, 5 (14), pp. 25-105.
5. Andersen, Esben S. (2006) "The Limits of Schumpeter's Business Cycles" *Industry and Innovation*, 13(1), pp. 107-116
6. Barro, Robert J. (2000). "Inequality and growth in a panel of countries". *Journal of Economic Growth* 5, pp. 5-32.
7. Bilbao, Francisco (1844) "Sociabilidad Chilena". *El Crepúsculo* 2(2), pp. 57-90.
8. Briones, Ignacio (2004) "Banca Libre: de la idea a la realidad. El caso de Chile, 1860-1898", tesis de grado, Sciences Po, París.
9. Caballero, Ricardo (2007) *Specificity and the Macroeconomics of Restructuring* ; MIT Press; Cambridge, MA.
10. Cariola Sutter, Carmen y Osvaldo Sunkel (1982) *La historia económica de Chile, 1830 y 1890: dos ensayos y una bibliografía*; Ediciones Cultura Hispánica; Madrid, ES.
11. Clavel, Carlos; Pedro Jeftanovic (1983) ("Causas de la emisión en Chile: 1878-1919", *Revista de Economía*, 5(10), pp. 27-34.
12. Consejo Nacional de Innovación para la competitividad (2007) *Hacia una estrategia nacional de innovación para la competitividad*, Volumen 1, Presidencia de la Republica, Chile.
13. Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (2008) *Hacia una estrategia nacional de Innovación para la competitividad*, Volumen 2, Presidencia de la Republica, Chile.
14. Correa Sutil, Sofía (2004) *Con las riendas del poder. La derecha política chilena en el siglo XX*; Editorial Sudamericana; Santiago de Chile.
15. Cowan, Kevin y José De Gregorio (2005) "International Borrowing, Capital Control and the Exchange Rate: Lessons From Chile", NBER Working Papers 11382.

16. Edwards, Sebastián y Alejandra Cox Edwards (1987) *Monetarism and Liberalization: The Chilean Experiment*; The University of Chicago Press; Chicago, Ill.
17. Edwards, Sebastián y Roberto Rigobán (2005) "Capital Controls and External Vulnerability" manuscrito, MIT.
18. Engel, Eduardo; Alexander Galetovic y Claudio Raddatz (1998) "Reforma tributaria y distribución del ingreso en Chile" *.Serie Economía* N° 40, Centro de Economía Aplicada de la Universidad de Chile.
19. Fazio, Hugo (1987) *El programa abandonado; balance económico social del Gobierno de Aylwin*; Editorial LOM; Santiago de Chile.
20. Fernández, Enrique (2003) *Estado y sociedad en Chile, 1891-1931: El Estado excluyente, la lógica estatal oligárquica y la formación de la sociedad* ; Editorial LOM; Santiago de Chile.
21. Ffrench-Davis, Ricardo (1973) *Políticas económicas en Chile: 1952-1970*; Ediciones Nueva Universidad- CEPLAN, Santiago de Chile.
22. Ffrench-Davis, Ricardo (2004) *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de política económica en Chile*; Veintiuno Editores; Santiago de Chile.
23. Galetovic, Alexander, Juan R. Hinostroza y Cristian R. Muñoz (2004) "Gas y electricidad: ¿Qué hacer ahora?", *Estudios Públicos* 96(0), pp. 50-106.
24. Gazmuri, Cristián (1998) *El "48" chileno, igualitarios, reformistas, radicales, masones y bomberos*; Editorial Universitaria, Santiago de Chile.
25. Góngora, Mario (1986) *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX* Editorial Universitaria, Santiago de Chile.
26. Gordon, Robert J. (2000a) "Does the "New Economy" Measure up to the Great inventions of the Past?" *Journal of Economic Perspectives* Fall, 14(4), pp. 49-74.
27. Gordon, Robert J. (2000b) "Interpreting the One Big Wave in US Productivity Growth" NBER Working Paper 7752, June.
28. Jeftanovic, Pedro y Rolf Lüders (2005) "La Banca Libre en Chile" manuscrito del Banco Central de Chile.
29. Jijena, Roberto (2003) "Las ondas largas en economía (ciclos Kondratiev) y la emergencia de un nuevo paradigma tecno-económico en Freeman y Louca" Manuscrito, Universidad Oberta de Catalunya.
30. Keyes, John Maynard (1936) *The General Theory of Employment, Interest and Money* Macmillan; London, UK.
31. Kingston, William (2006) "Schumpeter, Business Cycles and Co-evolution" *Industry and Innovation* 13(1), pp. 97-106.
32. Kondratiev, Nikolai (1925) "The Static and the Dynamic View in Economics" *The Quarterly Journal of Economics*, 39(4), pp. 575-583.
33. Kondratiev, Nikolai (1935) "The Long Wave in Economic Life" *The Review of Economics and Statistics*, 17(6), pp. 105-115.
34. Kuhn, Thomas S. (1962) *The Structure of Scientific Revolutions*; University of Chicago Press; Chicago, Il.
35. Kuznets, Simon (1940) "Schumpeter's Business Cycle" *The American Economic Review*, 30(2), pp. 257-271.
36. Kydland, Finn E. y Edward C. Prescott (1982) "Time to Build and Aggregate Fluctuations". *Econométrica* 50, pp. 1345-70.
37. Landerretche Gacitúa, Oscar (1984) "El carácter cíclico de la inflación chilena en el período democrático: 1952-1973". *Desarrollo y Sociedad*, 14.

38. Lechner, Norbert (1998) "Modernización y democratización: un dilema del desarrollo chileno". *Estudios Públicos*, 70.
39. Lefort, Fernando y Eduardo Walker (2000) "Caracterización de la estructura de tasas de interés reales en Chile", *Economía Chilena* 3(2), pp. 31-52.
40. Luders, Rolf y Gert Wagner (2003a) "The Peculiar Post Great Depression Protectionis", *Cuadernos de Economía* 40(121), pp. 803-812.
41. Luders, Rolf y Gert Wagner (2003b) "Early 1930's: A Unique Period in Fiscal Evolution?", *Cuadernos de Economía* 40(121), pp. 792-795.
42. Millar Carvacho, Rene. (1994) *Políticas y teorías monetarias en Chile: 1810-1925*. Editorial de la Universidad Gabriela Mistral, Santiago, CL
43. Meller, Patricio. (1998) *Un siglo de economía política chilena: (1890-1990)*. Editorial Andrés Bello, Santiago, CL
44. Muñoz Gomá, Oscar. (1992) "Economía y sociedad en Chile. Frustración y cambio en el desarrollo Histórico". *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, p. 134.
45. Muñoz Gomá, Oscar. (2007) *El modelo económico de la Concertación*, FLACSO, Santiago de Chile.
46. Nordhaus, William D. (1975) "The Political Business Cycle" *The Review of Economic Studies*, 42(2), pp.169-190.
47. Obstfeld, Maurice and Kenneth Rogoff (1996) *Foundations of International Macroeconomics*, MIT Press, Cambridge, MA.
48. Pérez, Carlota (2003) *Technological Revolutions and Financial Capital: The dynamics of bubbles and golden ages*; Edward Elgar; London, UK.
49. Pinto, Aníbal (1959) *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile.
50. Pinto, Aníbal (1963) "Desarrollo económico y relaciones sociales". *Trimestre Económico*, p. 120.
51. Ramírez, Guillermo y Francisco Rosende (1989) "Análisis de la legislación bancaria chilena", *Serie de Estudios Económicos del Banco Central de Chile* 35.
52. Reinstein, Andrés y Rodrigo Vergara (1993), "Hacia una regulación y supervisión más eficiente del sistema bancario", *Estudios Públicos* 49(0), pp. 87-142.
53. Vergara, Rodrigo (1996) "Privatización de la banca: la experiencia chilena. *Estudios Públicos* 98(0), pp. 87-142, 335-345.
54. Villalobos, Sergio y Rafael Sagredo (1987) *El proteccionismo económico en Chile, Siglo XIX*; Instituto Profesional de Estudios Superiores Blas Cañas, Santiago de Chile.
55. Schumpeter, Joseph (1939) *Business Cycles: A theoretical, historical and statistical analysis of the capitalist process*; MacGraw-Hill; New York, NY and London, UK.
56. Schumpeter, Joseph (1942) *Capitalism, Socialism and Democracy*; Unwin; London, UK.