

LA DES-INDUSTRIALIZACIÓN EN LA REVOLUCIÓN NEOLIBERAL  
DE LA DICTADURA, 1973-81<sup>\*</sup>

Ricardo Ffrench-Davis<sup>\*\*</sup>

RESUMEN. En este artículo se exponen las principales reformas comerciales, financieras y cambiarias efectuadas en Chile entre 1973 y 1981, analizando en particular el impacto que ellas tuvieron en el sector industrial. El artículo muestra cómo, durante la revolución neoliberal de la dictadura, Chile retrocedió profundamente en su grado de industrialización, en una economía ahora caracterizada por gran apertura comercial, privatizaciones y desregulaciones, con plena ausencia de políticas de desarrollo productivo. Se analiza el impacto de este nuevo enfoque económico en la evolución global y composición del balance externo, la producción e intercambio comercial, en un proceso que culminó en la grave crisis de la deuda en 1982.

El enfoque de "desarrollo hacia adentro",<sup>1</sup> iniciado durante la crisis de 1930, llegó a su fin con el quiebre del régimen democrático en 1973. Tuvo un comienzo dinámico, en particular en la manufactura en los años 40; con todo, entre 1940 y 1971 la producción industrial registró un vigoroso crecimiento de 6,2% anual (Muñoz, 1986; Ffrench-Davis, Muñoz, Benavente y Crespi, 2000, cuadro 4).

Sin duda, el proceso de sustitución de importaciones experimentaba obstáculos crecientes, los que en el segundo quinquenio de los 60s se enfrentaron con esfuerzos de racionalización de la protección comercial, con incentivos a las exportaciones no tradicionales y con una profunda reforma cambiaria. Sin embargo, esas políticas se revirtieron al inicio de los 70s, con numerosas restricciones sobre las importaciones y tipos de cambio múltiples y apreciados. Luego de los desequilibrios de 1972-73, cuando se desarrolló una grave hiperinflación, la estrategia de desarrollo tuvo un vuelco radical. La dictadura modificó los objetivos y políticas públicas para estructurar una economía abierta, privatizada, libre de la intervención estatal que había caracterizado el ciclo de "desarrollo hacia adentro".

---

\* Publicado en la Revista *Contribuciones*, Vol. 42, No 1, pp. 21-31, 2017, USACH, Santiago. Basado parcialmente en secciones del capítulo II de Ffrench-Davis (2014). Agradezco los comentarios recibidos en el Tercer Congreso Nacional de Historia Económica efectuado en agosto de 2016.

\*\* Profesor de Economía, FEN, Universidad de Chile.

<sup>1</sup>El inicio del "desarrollo hacia adentro" no debe identificarse con la industrialización propiamente tal. Este proceso, más antiguo, se origina a fines del siglo XIX, bajo el estímulo de la bonanza salitrera y de políticas públicas más activas en favor de la industrialización, especialmente a través de la protección frente a la competencia exterior (Muñoz, 1986).

En este artículo se exponen las principales reformas comerciales, financieras y cambiarias efectuadas entre 1973 y 1981 y su impacto en la evolución global del sector externo (sección 1); luego se examina su impacto global sobre la producción e intercambio comercial y su composición (sección 2); concluye con algunas lecciones (sección 3).

## **1. Las reformas des-industrializadoras**

Una profunda liberalización de las importaciones fue acompañada por una desregulación notable del sistema financiero interno y por elevados ingresos de capitales financieros. Ellos tuvieron intensos efectos sobre la industria nacional. En lo que se refiere al comercio internacional, se procedió a eliminar prácticamente la totalidad de las numerosas restricciones no arancelarias. A su turno, el promedio de los aranceles fue rebajado a partir de los elevados niveles imperantes en 1973 (una tasa media simple de 94%) y su enorme dispersión se fue reduciendo hasta alcanzar un nivel uniforme de 10% para todo tipo de bienes, a mediados de 1979. La liberalización del intercambio contempló asimismo la abolición de las bandas de precios de algunos productos agrícolas y las compras públicas diseñadas para atenuar la transmisión de la inestabilidad externa hacia la economía nacional. En línea con una apertura indiscriminada al comercio internacional, en 1976 Chile se retiró del Pacto Andino.

En el ámbito financiero, en 1975 se procedió a una drástica reforma del mercado interno. Los bancos que habían sido estatizados bajo el gobierno del Presidente Allende fueron privatizados. Las tasas de interés quedaron completamente liberadas, eliminándose los controles sobre los plazos de operación y el destino de los créditos, al tiempo que se autorizaba el establecimiento de nuevas entidades financieras, sujetas a escasas regulaciones. Por último, en lo tocante a la cuenta de capitales, se redujeron gradualmente las restricciones sobre los ingresos de fondos desde el exterior. Los ejecutores del modelo esperaban que, en particular con la liberalización financiera, se lograse un incremento sustancial del ahorro nacional y la inversión, así como de la eficiencia con la liberalización comercial.

### *a) La liberalización comercial*

Una característica distintiva de las políticas de comercio exterior puestas en ejecución en 1973 fue la profunda liberalización unilateral de las importaciones, considerándose como un beneficio en sí, y sin condicionarla a concesiones recíprocas de los socios comerciales, ni al entorno micro y macroeconómico en el cual se efectuaba. Fue de una intensidad, entonces, sin precedentes modernos en otras economías emergentes;<sup>2</sup> se suprimió toda selectividad o diferenciación, estableciéndose un arancel uniforme de 10% para prácticamente la totalidad de las importaciones. La apertura comercial fue acompañada por la reducción de restricciones sobre la compraventa de divisas y sobre los movimientos de capitales financieros.

El gobierno señaló en forma reiterada que la evolución del tipo de cambio y las rebajas de los aranceles marcharían indisolublemente unidas (DIPRES, 1978, pp. 275 y 291); en consecuencia, el tipo de cambio real (TCR) debía subir (devaluarse) a medida que se redujera la protección arancelaria.<sup>3</sup> Naturalmente, la devaluación compensaría al promedio de la reducción arancelaria. En general, al inicio de la reforma, los bienes de consumo de “primera necesidad” y los bienes de capital tenían aranceles bajos o cero, mientras que los productos industriales enfrentaban tasas medianas o altas y los durables y suntuarios tasas muy elevadas. Por lo tanto, era evidente que los precios relativos cambiarían radicalmente, no solo entre transables y no transables sino también al interior de los transables (importables y exportables).

Respecto a la evolución del TCR, se suponía una relación causal extremadamente ingenua, válida en un modelo competitivo, sin movimientos de capitales. Dado que la reducción de las restricciones sobre las importaciones incrementaría su demanda, y con ello la de moneda extranjera, se suponía que, en paralelo, el tipo de cambio se elevaría en el mercado. La autoridad argumentaba que ello constituiría un vigoroso impulso de las

---

<sup>2</sup> Algunos antecedentes son ilustrativos al respecto. En un país muy dinámico como Corea del Sur, después de más de un decenio de aplicación de sus reformas económicas iniciadas a mediados de los sesenta, el arancel cubría un rango comprendido entre 0 y 150%, con numerosos ítems producidos localmente protegidos por tasas nominales comprendidas entre 30 y 60%.<sup>2</sup> Corea, tal como Taiwán y otros países asiáticos, habían efectuado una profunda apertura externa liderada por la promoción de las exportaciones en vez de hacerlo por la liberalización de las importaciones (ver French-Davis, 2005, cap. III).

<sup>3</sup> El arancel nominal o legal se aplica al valor bruto del producto importado. Cuando las tasas difieren entre los diversos productos surge el concepto económico de arancel o protección *efectiva*. Se refiere a la protección recibida por el valor agregado local sobre componentes importados. Con escalamiento arancelario, la protección efectiva se torna muy creciente.

exportaciones, sin necesidad de políticas promotoras de ellas, así evitando incentivos selectivos que consideraban propensos a la ineficiencia y la corrupción. En la práctica, sin embargo, la mayor demanda por importaciones fue más que compensada --en momentos determinantes de los resultados--, por la presencia de voluminosos ingresos de capitales financieros. Ello predominó desde 1976, e involucró desviaciones notables respecto de la supuesta relación causal unívoca entre aranceles y TCR.

En efecto, durante lapsos en los cuales se realizaron las liberalizaciones arancelarias más significativas, el TCR disminuyó paralelamente. En el cuadro 1 se presenta información sobre la evolución del TCR de importaciones (col.1), del arancel nominal máximo y promedio simple (cols. 3 y 4) y del costo promedio ex aduana por dólar de importación (col. 5) en fechas seleccionadas. Éstas se escogieron según la evolución del costo de un dólar de importaciones por la combinación de sus dos componentes: tipo de cambio y protección arancelaria.<sup>4</sup> De acuerdo a este criterio, pueden distinguirse cuatro fases.

#### Cuadro 1

Las rebajas arancelarias efectuadas en la fase I, que se extiende entre fines de 1973 y abril de 1975, se realizaron con tipos de cambio relativamente altos: además, una parte significativa de las reducciones iniciales no surtieron efectos sustantivos, pues correspondían mayoritariamente a niveles redundantes de protección no utilizados por ser excesivos. A fines de la fase, el costo medio por dólar de importaciones era significativamente superior al inicial, con un alza de 31%.<sup>5</sup> Por ello, el proceso fue principalmente de racionalización durante esta fase, disminuyendo en general la gran dispersión de la protección efectiva, sin que se registrase un impacto sustancial contra la producción de sustitutos de las importaciones; esta producción, sin embargo, sufrió fuertemente con la recesión ya en progresión, que se expresó en la caída de 17% del PIB en 1975. La liberalización de insumos

---

<sup>4</sup> Las fechas seleccionadas poseen alguna arbitrariedad, pues los niveles de TCR son sensibles a los índices de precios que se utilicen en el cálculo. El promedio del arancel también se puede calcular de formas muy diversas. Aquí nos hemos limitado a usar el promedio simple, empleado en diversas fuentes oficiales e independientes; como es sabido, el promedio simple es muy sensible a la desagregación de la nomenclatura que se utilice.

<sup>5</sup> Obviamente, el arancel nominal de muchos ítems, en particular de bienes de consumo, se redujo notablemente más que el promedio, y la correspondiente disminución de la protección efectiva fue aún más intensa; por lo tanto, para muchos de estos rubros, el alza del TCR no alcanzó a compensar los efectos de la liberación arancelaria. Antecedentes sobre aranceles efectivos y nominales vigentes antes del inicio de la liberalización aparecen en Behrman (1976, pp. 137-44), y de la Cuadra (1974).

importados y el alza cambiaria asociada en parte a la caída del precio del cobre sí que impactaron, en forma positiva, a los exportables.

La situación enfrentada por los productores de importables (sustitutos de importaciones) cambió apreciablemente en la fase II; esto es, entre abril de 1975 y mediados de 1977. Las rebajas de la protección nominal fueron más sustantivas, al disminuir su promedio desde 52 a 22%, y la tasa máxima desde 120 a 45%, en tanto que el tipo de cambio decreció 39%, reforzando fuertemente el primer efecto. Esto es, a medida que avanzaba la liberalización arancelaria, reduciendo rápidamente la protección efectiva, el tipo de cambio se revaluaba paralelamente. A consecuencia de ello, la reducción de 30 puntos en el arancel promedio involucró una baja de 51% del costo medio total por dólar importado (col. 6). Este fuerte impacto dio poca oportunidad para una reasignación gradual de la producción (de empresarios y trabajadores), porque se registró en un plazo breve y con gran intensidad en la dispersión arancelaria (la tasa máxima se redujo a 45%), y porque no se cumplieron los reiterados anuncios de que el manejo cambiario sería “indisolublemente” compensador.<sup>6</sup>

En la fase III, que cubre hasta mediados de 1979, se retornó a la situación de ajustes cambiarios compensadores, como se constata en la columna (2). En consecuencia, al final de esta fase, el costo medio por dólar de importación se encontraba a un nivel similar al registrado al iniciarse esta fase; naturalmente, los productos relativamente más protegidos perdieron posición preferencial, al converger los derechos aduaneros hacia la tasa uniforme de 10%. Estos cambios operaron en una economía nítidamente más sensibilizada frente a la economía internacional que lo experimentado en cualquiera de las etapas precedentes, con un coeficiente de importaciones/PIB que se elevaba persistentemente. El arancel promedio, a través de las tres fases había descendido desde 94% hasta 10%, con un tipo de cambio real que, a fines del proceso, era 16% mayor para las exportaciones que el establecido al inicio de la política que culminó con la apertura irrestricta en junio de 1979; las exportaciones se beneficiaron además de la ampliación de la gama de insumos que podían importar liberados o con el arancel uniforme y con menores restricciones administrativas. En cambio, los

---

<sup>6</sup> En esta fase, al retirarse Chile del Pacto Andino en 1976, los sustituidores de importaciones se liberaron de la competencia andina al tiempo que los exportadores no tradicionales perdieron las significativas preferencias en ese mercado.

sustituidores debieron competir con un tipo de cambio total alrededor de 34% menor en promedio.

Por último, en la fase IV, iniciada en junio de 1979 -- ocasión en la cual se congeló el tipo de cambio nominal--, el tipo de cambio se revaluó en forma persistente; ello fue la consecuencia de una tasa nominal fija y de un ritmo de inflación interna mayor que en el exterior, durante el lapso de tres años en los cuales el precio del dólar permaneció fijo. Con ello, resultó que el TCR era 21% menor que al inicio de la reforma comercial, y el costo medio total por dólar de importaciones era 55% menor (ver cuadro 1). En junio de 1982, esta fase terminó con una devaluación abrupta y una profunda crisis.

En síntesis, la política arancelaria fue tomando forma a través de sucesivos anuncios oficiales, que cada vez eran presentados como definitivos. Así, la política evolucionó desde una apertura moderada, incluso declarada oficialmente compatible con el proceso de integración del Pacto Andino, hasta una liberalización prácticamente irrestricta de las importaciones. Respecto al supuesto papel compensador del tipo de cambio, los hechos atestiguan que no se comportó de acuerdo a los postulados del modelo económico a causa del ingreso de capitales financieros. Entonces, no debe extrañar que los resultados económicos y sociales difirieran tanto de los esperados por sus ejecutores, como se expone enseguida.

#### *b) Los resultados comerciales y el balance externo*

Se expone, primero, la evolución de las importaciones; luego la de las exportaciones y el balance externo.

Desde un comienzo corresponde despejar la disyuntiva simplista de que la única opción a la intensa liberalización de importaciones que se aplicó, con todos sus detalles y falta de complementos, era mantener la situación caótica que existía en 1973. De hecho, en 1967-70, se aplicó una nueva política, muy pragmática (en mi opinión interesada, pues participé activamente en ella), dirigida a racionalizar progresivamente las políticas comerciales. ¿Por qué no aplicar, por ejemplo, aquella reforma de comercio exterior que estuvo en ejecución entre 1967 y 1970, profundizándola con pragmatismo? Sus rasgos centrales fueron gradualidad, complementación directa entre el impulso exportador y la racionalización de la protección efectiva a los importables (sustitutos de las importaciones),

y una política cambiaria activa consistente con la reforma comercial (ver Ffrench-Davis, 1973, caps. III y IV).

El drástico cambio experimentado por la estructura y nivel de la protección a los sustitutos de importaciones, tuvo un impacto significativo sobre el nivel de las importaciones, y especialmente sobre su composición. Como era previsible, la importación de bienes de consumo, que era la más restringida antes de la reforma, fue también la más favorecida por la liberalización indiscriminada. Dentro de aquella categoría, los bienes de consumo no alimenticio son los que exhibieron un mayor incremento.

Diversas variables distintas a las propias de la política comercial afectaron el comportamiento de las importaciones. Entre ellas cabe destacar la intensa contracción de la demanda agregada registrada en 1975-76 y luego la creciente recuperación en 1977-81, una escasa inversión concretada a través del período, y el alza del precio del petróleo.

Las importaciones globales crecieron 127% en términos reales entre 1970 y 1981 (104% excluyendo combustibles y lubricantes).<sup>7</sup> Estas cifras parecen modestas si se considera que transcurrió una década y que la liberalización fue tan radical. Sin embargo, es preciso tener presente dos factores. Primero, las importaciones de maquinarias y equipos permanecían deprimidas aún en 1981, a niveles insuficientes para elevar la inversión productiva y sustentar las tasas de crecimiento históricas (el 4,5% de los sesenta); recién en 1981 habían superado el nivel real de 1970. Segundo, el PIB por habitante registró un crecimiento de apenas 10% en los once años, en tanto que las importaciones por habitante distintas a las maquinarias y equipos lo hicieron en 115%. En consecuencia, las mayores importaciones no respondían a un efecto ingreso, sino, predominantemente, a la liberalización y a cambios exógenos en la oferta y demanda de importables (por ejemplo, precio del petróleo y variaciones en la distribución del ingreso, a favor del quintil más rico, más intensivos en importaciones de bienes de consumo (Ffrench-Davis, 2014, cuadro II.4).

El comportamiento de los diferentes componentes de las importaciones fue muy disímil. La influencia de la política de liberalización se observa principalmente en la categoría de bienes de consumo no alimenticio, donde se concentra la mayoría de las importaciones “no tradicionales”. Las compras de bienes de consumo no alimenticio

---

<sup>7</sup> Ver Ffrench-Davis (2014, cuadro II.3). Puesto que 1973 presenta anomalías significativas, se utiliza como base 1970, que es un año relativamente “normal”.

aumentaron 534% entre 1970 y 1981. La participación de maquinarias y equipos en el total de importaciones cayó de 21% a 11%; y como proporción del PIB disminuyó en un décimo entre 1970 y 1981, esta caída estuvo asociada a la deprimida inversión productiva. En 1974-81, la tasa de formación bruta de capital anotó un promedio de 15,7% del PIB (sustentando una tasa de crecimiento promedio del PIB de 2,9%), en contraste con 20,2% en los sesenta.

El quantum de las exportaciones registró un comportamiento dinámico. Luego de un salto brusco y diversificación en 1974-76, siguieron expandiéndose hasta 1980, decreciendo fuertemente en 1981. Un tipo de cambio alto inicialmente, mayor disponibilidad de insumos importados, una economía recesionada y un impulso hacia una “mentalidad exportadora” fueron factores claves, con una expansión vigorosa de las exportaciones no tradicionales. Indudablemente, fue el sector productivo dinámico de la economía chilena, con un notorio crecimiento promedio de 13,6% anual en 1974-81.

No obstante, la expansión del volumen de las importaciones fue aún más intensa que el de las exportaciones, por lo cual se registró un déficit comercial creciente entre 1976 y 1981. Ese deterioro del balance comercial se registró a pesar de la contracción de las importaciones de bienes de capital. Éstas se situaron en el mencionado 11% de las importaciones en 1981, a pesar de que Chile dependía casi totalmente de ellas para su inversión en equipos y maquinaria.

El déficit comercial se elevó adicionalmente por un precio del cobre<sup>8</sup> que se situó en un nivel inferior en un quinto a la cotización “normal”.<sup>9</sup> No obstante, el ingreso neto de divisas por concepto de las exportaciones de cobre experimentó un comportamiento más favorable en virtud de dos factores. Por una parte, las inversiones realizadas entre 1967 y 1970 permitieron un aumento de la producción de cerca de 50% inmediatamente después de “impuesta la disciplina” en las empresas cupríferas en 1973. Por otra parte, la nacionalización de la gran minería realizada en 1971, posibilitó una mayor captación de la renta económica de los ricos yacimientos chilenos; estos dos efectos positivos son “permanentes”, en tanto que la baja del precio era “transitoria”.

---

<sup>8</sup> Un rubro que tuvo un cambio notable en la dirección opuesta, es el molibdeno, subproducto del cobre, cuyo precio se sextuplicó durante el decenio de 1970.

<sup>9</sup> Una discusión analítica y primeras estimaciones del precio “normal” o tendencial del cobre se desarrollan en French-Davis (1973, cap. IV).



El creciente déficit en cuenta corriente fue cubierto con ingresos insosteniblemente altos de capitales foráneos hasta 1981. El cuantioso ingreso de créditos externos, captados por el sector privado, aparte de cubrir el déficit en cuenta corriente, permitió acumular reservas internacionales muy significativas pero también lideró la apreciación del tipo de cambio. En el intertanto, la deuda externa se acumulaba vertiginosamente, sembrando para la grave crisis macroeconómica que explotaría en 1982. Con todo, el crecimiento del PIB potencial había sido inferior a 3%, notoriamente menor que el 4,6% registrado por el PIB potencial en los años sesenta.

## **2. Efectos sobre la industria nacional**

La evaluación de los efectos del proceso de liberalización es indudablemente compleja. Primero, los efectos de cada una de sus fases fueron muy diferentes entre sí. Segundo, numerosos otros cambios significativos tuvieron lugar simultáneamente con la liberalización. Por una parte, cabe mencionar la prolongada depresión de la demanda agregada y de los salarios, la elevada desocupación y la baja inversión en capital fijo, que son determinantes de la naturaleza del proceso de ajuste. Por otra parte, la expansión de las exportaciones, que se inició antes de que la liberalización fuese sustantiva (en especial en 1974), contribuyó a cierta recuperación del nivel de actividad económica y a ofrecer oportunidades de inversión en el sector.

En esta sección se examina, primero, la evolución global del sector industrial. Enseguida, se profundiza en un análisis desagregado por ramas.

### *a) Evolución del conjunto del sector industrial*

La producción industrial fue afectada drásticamente por la recesión económica de 1975. Entonces, el sector se contrajo 26%, en tanto que el PIB lo hizo en 17%. Como era previsible, se generó espacio para una acentuada recuperación posterior. En efecto, posteriormente, el sector industrial, mostró tasas de “crecimiento” elevadas en 1977-79. Sin embargo, como lo consigna el cuadro 2, en 1981, ocho años después de la aplicación del modelo económico neo-liberal, el valor agregado industrial per cápita era aún 18,5% menor que en 1973. En el cuadro 2, además, se contrasta la evolución del sector manufacturero de

Chile con aquella registrada por el conjunto de países desarrollados y por los países en desarrollo.

## Cuadro 2

El insatisfactorio comportamiento de la producción industrial significó que su participación en el PIB descendiera notoriamente: desde 27% en 1971 a 19,7% en 1981, contrayéndose en términos absolutos. Este deterioro se manifestó, también, en la ocupación industrial: desde 1975, ésta permaneció a niveles notoriamente inferiores a los de inicios de los setenta. Esto obedeció en parte a la pérdida de posición relativa de actividades intensivas en mano de obra, tales como las del sector textil y prendas de vestir; pero también descendió el empleo en las ramas cuya producción bruta aumentó; como lo documentan Marcel y Meller (1986), al tornarse más intensa en importaciones, el valor agregado por unidad de producción bruta decreció, lo que naturalmente redujo la demanda por trabajo.

De hecho, en términos de producción y empleo global, el comportamiento de la manufactura fue deficiente entre 1973 y 1981; luego de la caída espectacular de 1975, y la fuerte recuperación entre 1977 y 1979, aun sin alcanzar el nivel de 1974, perdió velocidad en 1980 y retrocedió en 1981. Evidentemente, la invasión de bienes de consumo importados en 1980-81 fue determinante de su “pobre” desempeño en este bienio. Pero los antecedentes demuestran que el deterioro más intenso se había registrado con anterioridad. A continuación, el atraso cambiario de 1980-81 obstaculizó que el sector pudiese seguir al resto de la economía en la recuperación que registró en ese bienio. Por último, sin haber retornado aún a los niveles de 1973 y 1974, según cifras del propio Banco Central, el sector volvió a sufrir otra caída espectacular en 1982, de 21%.

Retornemos ahora a 1974. El nivel efectivo de la producción industrial en 1974 subestimaba claramente la capacidad de producción existente entonces. En efecto, la restricción excesiva de la demanda agregada ya estaba en operación hacia fines de ese año, afectando negativamente el nivel de producción anual.<sup>10</sup> Ello se constataba al observar que entre octubre de 1973 y septiembre de 1974, esto es, durante el primer año de la dictadura, la producción industrial fue 3,4% mayor que durante el año calendario 1974.

---

<sup>10</sup> A ello se sumó el notable descenso de las remuneraciones registrado en 1973 y 1974: según las encuestas de enero, abril y julio realizadas por el INE en 1974, el deterioro fue de 16% respecto de los mismos meses de 1973. Esto impactó fuertemente a sectores productores de bienes demandados intensivamente por consumidores de ingresos medios y bajos, como el sector textil y de prendas de vestir (Scherman, 1980).

A partir de mediados de 1974, e incluso hasta 1981, el sector operó bajo su capacidad productiva y notablemente por debajo de su tendencia histórica: las pérdidas de producción obedecen a una serie de causales. La pérdida de 1975 se debe predominantemente a la restricción de la demanda agregada, liderada por shocks externos negativos, que llevaron a la profunda recesión de ese año;<sup>11</sup> en cambio, en 1977-81 responde principalmente (i) al cambio de la composición de la demanda, inducida por la liberalización indiscriminada de las importaciones (sin gradualidad ni compensación cambiaria), y por la concentración del ingreso, y (ii) a la baja inversión nacional producto del entorno macroeconómico inestable y recesivo (Ramos, 1978), y de las altas tasas de interés (Mizala, 1992; Agosin, 1998). En el sector, los impulsos negativos en de-sustitución de importaciones fueron notablemente mayores que los impulsos positivos para especialización y dinamismo exportador.

Es indiscutible que esta liberalización de las importaciones no “destruyó” la industria nacional, así como tampoco estaba “destruida” en 1973, pero sí contribuyó al pobre desempeño global exhibido por el sector, y por la economía chilena en su conjunto, entre 1973 y 1981. La capacidad productiva del sector fue seriamente dañada, muchas firmas murieron, y varios sectores de producción prácticamente desaparecieron. Los antecedentes que siguen prestan apoyo adicional a esta interpretación.

#### *b) Efectos sobre la estructura de la producción industrial*

La composición de la producción industrial cambió significativamente durante el transcurso de los años setenta. Por lo tanto, para detectar con mayor precisión el impacto probable de la liberalización de las importaciones sobre el sector, examinaremos el comportamiento de las diversas agrupaciones en que se divide la producción (ver Vergara, 1980).

La interacción del sector industrial con el intercambio externo se aprecia en la evolución global de las exportaciones e importaciones de manufacturas. Las exportaciones se expandieron significativamente desde 1974, hasta llegar a abarcar 10% del valor (bruto)

---

<sup>11</sup> La restricción de la demanda agregada estuvo asociada al deterioro de los términos del intercambio y de la balanza de pagos registrados a partir del segundo semestre de 1974. El deterioro de la relación de intercambio equivalió a un elevado 6% del PIB en 1975 respecto de 1972. Cabe destacar que el deterioro de 1975 siguió a un alza de 5% en 1973-74. En efecto, durante el primer año de aplicación de la nueva política económica, el precio del cobre se elevó significativamente, pero los ingresos extraordinarios se gastaron a medida que se recibían.

de la producción del sector en 1981, en tanto que las importaciones representaron 35%; las cifras de 1969-70 fueron 3% y 17%, respectivamente.

La información desagregada en 29 agrupaciones (CIIU, rev. 2, tres dígitos) compara el promedio de 1969-70, como base, con 1978; esto es, antes de la congelación del tipo de cambio en 1979 y del mayor auge de importaciones de 1980-81. La información muestra que la composición del consumo, producción e intercambio comercial había experimentado cambios sustanciales durante el decenio. El comercio exterior muestra “dinamismo” en el sentido que 16 agrupaciones registran mayores exportaciones, en tanto que en 18 se incrementan las importaciones; en 10 de esos casos ambos componentes se expanden, denotando especialización intra-industrial al nivel de los tres dígitos de la información.

Al nivel de desagregación considerado las agrupaciones aún son muy heterogéneas, en términos de la forma de producción de los bienes incluidos en cada una y de su intercambio comercial. No obstante, los antecedentes permiten esbozar algunas conclusiones (Foxley, 1982, cap. 3; Vergara, 1980).

Sólo dos agrupaciones muestran un fuerte crecimiento de la producción asociado a las exportaciones (maderas y papel); en otras dos desempeñan un papel significativo, aunque no tan predominante como en los precedentes (alimentos y sustancias químicas).<sup>12</sup> A un nivel mayor de desagregación, se comprueba que una proporción muy alta de la expansión de las exportaciones se concentró en sólo 5 rubros, todos intensos en recursos naturales (papel y celulosa, madera, óxido de molibdeno, harina de pescado y cobre semielaborado): en 1976 cubrieron el 58% de las exportaciones *industriales*, en 1978 fue 64%, y en 1981 la participación se elevó a 66%.

En lo que respecta a las importaciones, en un mayor número de agrupaciones su aumento fue significativo. Hay tres agrupaciones afectadas fuertemente por las importaciones (equipos electrónicos, material de transporte y equipo profesional); en las dos primeras el incremento de la demanda interna atenuó el impacto negativo de las importaciones sobre la producción. En seis agrupaciones, la apertura comercial contribuyó al deterioro de la producción, en combinación con una influencia significativa de la reducción de la demanda interna (textiles, vestuario, cuero, derivados del petróleo, productos de barro

---

<sup>12</sup> Los principales productos alimenticios exportados eran harina y aceite de pescado y mariscos congelados; la sustancia química predominante era el óxido de molibdeno.

y loza, maquinaria no eléctrica). En otras cuatro agrupaciones, la variable determinante, hasta 1978, fue la reducción de la demanda interna (calzado, imprenta y editorial, minerales no metálicos, hierro y acero). Los restantes casos son de más difícil interpretación, pues los resultados dependen fuertemente de los años que se comparen y de la metodología que se utilice.

Como se puede constatar, el comportamiento de la demanda interna tuvo un efecto decisivo sobre el nivel de producción. Ello oscurece la apreciación del impacto de la liberalización de las importaciones. Como es natural, a medida que la demanda interna se recuperó después de 1975, el peso relativo de las diversas variables cambió. Con todo, luego de 1978, las consecuencias de la liberalización de importaciones ganaron peso, vis à vis la demanda agregada, como factor explicativo del pobre desempeño de las manufacturas. Entonces, la tendencia mostrada por los datos indicaba que el crecimiento de las exportaciones perdía velocidad, mientras las importaciones, especialmente las de bienes de consumo, crecían aceleradamente. La apreciación real del peso que resultó de la congelación del tipo de cambio en 1979, reforzó los efectos rezagados de la liberalización de importaciones (los canales de comercialización requieren tiempo para ponerse en marcha). El impacto negativo de las importaciones no-tradicionales fue aumentando su peso en relación a los efectos positivos de las exportaciones. La demanda agregada se hizo más intensiva en componentes importados, el quantum de exportaciones no basadas en recursos naturales detuvo su crecimiento en 1980 y empeoró en 1981, y las importaciones (especialmente las de bienes de consumo durables) crecieron fuertemente.

El sector se ajustó por tres vías frente a la competencia externa. Una fue simplemente la declaratoria de quiebra, o el cierre de plantas. En otros casos, se avanzó hacia una mayor especialización intra-industrial por dos vías: la fusión de empresas y, mediante la suspensión de líneas de producción, hubo firmas que se transformaron en importadores de sustitutos de su propia producción anterior.

La comercialización de productos importados por parte de empresas afectadas por la liberalización les permitió aprovechar la ventaja que les otorgaba el conocimiento del mercado y de los canales de comercialización con que contaban. Esta forma de ajuste tiene varios efectos interesantes. Primero, las funciones de producción y de importación no se realizan independientemente entre sí, sino bajo una unidad de mando; por lo tanto, por algún

tiempo, la competencia externa operaría en forma más limitada que lo que supone la teoría ortodoxa. Segundo, la actividad empresarial se inclinó más hacia la función de intermediación comercial y financiera, como lo sugiere el cambio de la composición del PIB que muestran las cuentas nacionales. Tercero, la brecha de divisas dejada por la asimetría de la respuesta de los productores de los sectores perjudicados y de los favorecidos por la política comercial se cubrió con un creciente endeudamiento externo no sostenible. Cuarto, el desplazamiento hacia la actividad importadora permitió a diversas empresas defenderse, pero repercutió negativamente sobre el empleo; como es obvio en estas condiciones, las plazas de empleo productivo disminuyeron por unidad de ventas, e incluso lo hicieron por unidad de producción, generando amplio desempleo.

### **3. Conclusiones**

Los procesos de liberalización de las importaciones suponen que la productividad y el crecimiento económico mejoran por que los recursos se reasignan desde la sustitución de importaciones a la producción de exportaciones, confiando con ello en elevar el crecimiento económico. Para concretar lo supuesto muchas condiciones deben estar presentes. Aquí enfatizamos las que se caracterizaron por su ausencia en el experimento de la dictadura.

Si un proceso de liberalización del comercio exterior es excesivo, o demasiado rápido, o se realiza en un momento inoportuno, provocará cierres innecesarios, ineficientes, de empresas, la subutilización del capital y trabajo con reasignación a la cesantía, y el desaliento de la inversión. Por lo tanto, para evaluar los efectos de la política que soportó la economía chilena, es necesario repasar las diferentes etapas de la liberalización y considerar el contexto macroeconómico en que se efectuó.

En una primera etapa (fase I) se eliminaron niveles de protección redundantes por lo claramente excesivos. En una segunda etapa (fases II y III), las rebajas arancelarias adicionales, que disminuyeron la tasa máxima de protección nominal desde 120 a 45 y a 10%, surtieron efectos sustantivos. La parte más dolorosa de la liberalización aduanera se efectuó a una gran velocidad, con anuncios contradictorios, y sus impulsos negativos fueron reforzados por revaluaciones cambiarias. Esa política se realizó en el contexto de salarios deteriorados, una demanda interna muy deprimida y un desempleo notoriamente elevado. La

consideración de estos tres factores es decisiva para evaluar los efectos de la liberación. La fase 4 no sufrió rebajas arancelarias mayores pero si una intensa apreciación cambiaria.

Dada la profundidad que alcanzó la recesión de 1975, la recuperación de la demanda y de la producción, naturalmente debía mostrar tasas altas. Como simultáneamente se realizaba la liberalización, el oficialismo interpretó, erróneamente, que ésta alentaba el incremento de la producción. Como se demostró, ocurrió lo opuesto, pues la imposición del libre comercio en aquellas condiciones macroeconómicas contribuyó a que la recuperación de la producción fuese permanentemente menor que el de la demanda agregada, tornándose ésta cada vez más intensiva en componentes importados. La subutilización de la capacidad instalada y las exorbitantes tasas reales de interés (que promediaron 38% entre 1975 y 1982) elevaron los costos medios de producción, haciéndoles a los productores nacionales más difícil enfrentar la competencia externa.

Las conclusiones precedentes se refuerzan cuando se consideran implicaciones dinámicas.

Un nivel notablemente bajo de la inversión interna contribuyó a la asimetría del ajuste. Hubo un evidente predominio de impulsos negativos de los sectores que se contraían por sobre los impulsos positivos de los que se expandían en respuesta a las reformas. El exceso casi generalizado de capacidad instalada subutilizada deprimió la inversión interna (ver Agosin, 1998; French-Davis, 2005, cap. II), a lo que se agregó el impacto negativo de las tasas de interés real notablemente altas.

Como es obvio, un ajuste constructivo es más fácil en una economía con tasas de inversión y crecimiento elevadas. El estancamiento exhibido por la economía nacional durante el período analizado, hizo necesaria una contracción absoluta de muchos de los sectores perjudicados para que el ajuste relativo pudiera realizarse. La escasa movilidad sectorial o regional de los recursos productivos y la reducida tasa de inversión obstaculizaron la reasignación efectiva de recursos liberados por la de-sustitución de importaciones, en particular de la manufactura; el escaso dinamismo neto resultante contó como compensación, muy parcial, con la expansión alcanzada por el sector exportador, donde se canalizó una proporción alta de la escasa inversión interna. Esta se concentró principalmente en rubros intensivos en recursos naturales, siendo menos significativa en las actividades intensivas en valor agregado y en *ventajas comparativas adquiribles*.

De hecho, los antecedentes disponibles apoyan la hipótesis de que fue más fácil la identificación de ventajas comparativas que poseen una definida base de recursos naturales. Para las restantes actividades, en particular con mayores valores agregados como la manufactura, los numerosos cambios registrados en la economía chilena, la deprimida demanda interna, la inestabilidad cambiaria, tasas de interés excesivas, mercados estratégicos *incompletos* y ausencia de políticas de desarrollo productivo, hicieron difícil identificar dónde se localizan las posibles *ventajas productivas adquiribles*.

## Referencias

- Agosin, M. (1998), (1998), “Entrada de capitales y desempeño de la inversión: Chile en los años noventa”, en R. Ffrench-Davis y H. Reisen (1998), comps., *Flujos de capital e inversión productiva: lecciones para América Latina*, McGraw-Hill/CEPAL/OCDE, Santiago, segunda edición.
- Benavente, J.M. y G. Crespi (2000), y G. Crespi (1998), “Sesgos y debilidades del SNI en Chile”, en M. Agosin y N. Saavedra (eds.), *Sistemas nacionales de innovación: ¿qué puede América Latina aprender de Japón?*, Dolmen Ediciones, Santiago.
- Behrman, J. (1976), *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Chile*, NBER, Nueva York.
- Cortázar, R., y J. Marshall (1980), “Índice de precios al consumidor en Chile: 1970-78”, en *Colección Estudios CIEPLAN* 4, noviembre.
- De la Cuadra, S. (1974), “La protección efectiva en Chile”, en *Documento de Trabajo* N° 22, Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile, Santiago.
- DIPRES (1978), *Somos realmente independientes gracias al esfuerzo de todos los chilenos*, Ministerio de Hacienda, Santiago.
- Ffrench-Davis (2014), *Chile entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad*, JCSáez Editor, quinta edición, Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2005), *Reformas para América Latina: Después del fundamentalismo neoliberal*, Siglo XXI Editores/CEPAL, Buenos Aires.
- Ffrench-Davis, R. y O. Muñoz (1990), “Desarrollo económico, inestabilidad y desequilibrios políticos en Chile”, *Colección Estudios CIEPLAN* No 28, junio.
- Ffrench-Davis, R., O Muñoz, J.M. Benavente y G. Crespi (2000), “The industrialization of Chile during protectionism: 1940-82”, en E. Cárdenas, J.A. Ocampo y R. Thorp (eds.), *An economic history of twentieth-century Latin America*, Palgrave, Nueva York.
- Foxley, A. (1982), “Experimentos neoliberales en América Latina”, en *Colección Estudios CIEPLAN* 7, marzo, número especial.
- Jadresic, E. (1986), “Evolución del empleo y desempleo en Chile: 1970-85, Series anuales y trimestrales”, en *Colección Estudios CIEPLAN* 20, diciembre.
- Marcel, M. y P. Meller (1986), “Empalme de las cuentas nacionales de Chile 1960-85. Métodos alternativos y resultados”, en *Colección Estudios CIEPLAN* 20, diciembre.
- Mizala, A. (1992), “Las reformas económicas de los años setenta y la industria manufacturera”, en *Colección Estudios CIEPLAN* 35, septiembre.



- Muñoz, O. (1986), *Chile y su industrialización: pasado, crisis y opciones*, Ediciones CIEPLAN, Santiago.
- Ramos, J. (1978), “Inflación persistente, inflación reprimida e interpretaciones: lecciones de inflación y estabilización en Chile”, en *Desarrollo Económico* N° 69, vol. 18, Buenos Aires, abril-junio.
- Scherman, J. (1980), “La industria textil y de prendas de vestir y la apertura al exterior: Chile 1974-78”, CIEPLAN, octubre.
- Vergara, P. (1980), “Apertura externa y desarrollo industrial en Chile: 1974-78”, en *Colección Estudios CIEPLAN* 4, noviembre.

Cuadro 1  
**Costo por dólar de importaciones, 1973-82**  
 (precios de 1986)

Fases	Fechas	Tipo de cambio real (1)	Variación de (1) en cada fase (2)	Aranceles nominales (%)		Tipo de cambio total promedio (5)	Variación de (5) en cada fase (6)
				Máximo (3)	Promedio (4)		
I	10/73	59,2		220	94	114,9	
	4/75	99,0	67,2%	120	52	150,5	<b>31,0%</b>
II	7/77	60,0	-39,4%	45	22	73,2	<b>-51,4%</b>
	6/79	68,5	14,2%	10	10	75,3	<b>2,9%</b>
IV	6/82	47,0	-31,3%	10	10	51,7	<b>-31,3%</b>

**Fuentes:** Ffrench-Davis (2014, cuadro II.2). La col. (1) es un índice del tipo de cambio nominal, deflactado por el IPC corregido por Cortázar y Marshall (1980) y multiplicado por el Índice de Precios Externos (IPE), en moneda de 1986. La col. (5) es la col. (1) multiplicada por  $\{1 + (4)/100\}$ .

Cuadro 2  
**Producción manufacturera: Chile y el resto del mundo, 1974-82**  
 (índices, 1973=100 y % del PIB)

Año	Valor agregado manufacturero (VAM)		Chile			
	Países industrializados (1)	Países en desarrollo (2)	VAM (3)	VAM por habitante (4)	Empleo industrial (5)	VAM (% del PIB) (6)
1974	100,1	106,3	99,1	<b>97,5</b>	97,5	25,4
1975	91,8	108,1	73,0	<b>70,6</b>	88,8	22,4
1976	100,1	116,7	74,9	<b>71,4</b>	86,1	22,1
1977	103,7	125,3	79,9	<b>75,1</b>	87,1	21,7
1978	107,9	133,6	85,0	<b>78,8</b>	88,8	21,8
1979	113,3	139,7	91,0	<b>83,1</b>	88,2	21,6
1980	112,3	146,8	93,3	<b>83,9</b>	88,8	20,9
1981	112,8	147,0	92,1	<b>81,5</b>	87,3	19,7
1982	108,5	149,6	72,8	<b>63,4</b>	71,0	19,6

**Fuentes:** Ffrench-Davis (2014, cuadro II.5). Para Chile, cálculos basados en datos del Banco Central, Jadresic (1986) y Marcel y Meller (1986); para los países en desarrollo e industrializados, Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics*, mayo de 1983.