



Capítulo 2

LOS DESAFÍOS DE LA MINERÍA Y EL PETRÓLEO PARA EL DESARROLLO LECCIONES DE ÁFRICA Y LATINOAMÉRICA

Rosemary Thorp • Stefania Battistelli

Yvan Guichaoua • José Carlos Orihuela • Maritza Paredes

Los desafíos de la minería y el petróleo para el desarrollo.

Lecciones de África y Latinoamérica

Rosemary Thorp, Stefania Battistelli, Yvan Guichaoua, José Carlos Orihuela y Maritza Paredes

© Rosemary Thorp, Stefania Battistelli, Yvan Guichaoua,
José Carlos Orihuela y Maritza Paredes, 2014

Título original en inglés:

The Developmental Challenges of Mining and Oil. Lessons from Africa and Latin America

© 2012, Palgrave Macmillan

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014

Avenida Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono (51 1) 626 2650

feditor@pucp.edu.pe

www.fondoeditorial.pucp.edu.pe

Traducción: Jimena Ledgard A.

Diseño, diagramación, corrección de estilo y cuidado de la edición:

Fondo Editorial PUCP

Primera edición: octubre de 2014

Tiraje: 700 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-15335

ISBN: 978-612-317-043-1

Registro del Proyecto Editorial: 31501361401009

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima5, Perú

CAPÍTULO 2 CONSTRUCCIÓN Y REINGENIERÍA DE LA «BUENA GOBERNANZA» EN CHILE

José Carlos Orihuela

1. INTRODUCCIÓN

¿Cómo y por qué logró Chile escapar a la maldición de la abundancia de minerales?, ¿ha logrado acaso realmente escapar? El caso chileno no encaja completamente en la narrativa tradicional de la maldición de los recursos. Este capítulo busca responder por qué, analizando la construcción del aparato estatal moderno y evidenciando cómo la evolución institucional del Estado ha jugado un rol crucial en el camino chileno hacia el desarrollo basado en recursos. Al discutir el desarrollo económico y político bajo un enfoque evolutivo, el uso del término «maldición de los recursos» es puramente metafórico: la intención no es afirmar que las condiciones determinen los resultados. Sin embargo, sí se considera que las condiciones estructurales pueden generar patrones y establecer equilibrios. Las condiciones son diversas, complejas y mutables. Si bien la abundancia/dependencia de recursos naturales puede favorecer la reproducción de comportamientos político-económicos bastante perversos, otras circunstancias estructurales podrían promover la evolución de trayectorias institucionales más positivas. Más aún, y quizá de manera incluso más importante, las condiciones moldean pero no determinan las elecciones (públicas): es decir, los seres humanos pueden sobreponerse a sus circunstancias, transformando retos y debilidades en oportunidades y fortalezas. En consecuencia, el comprender el éxito o fracaso

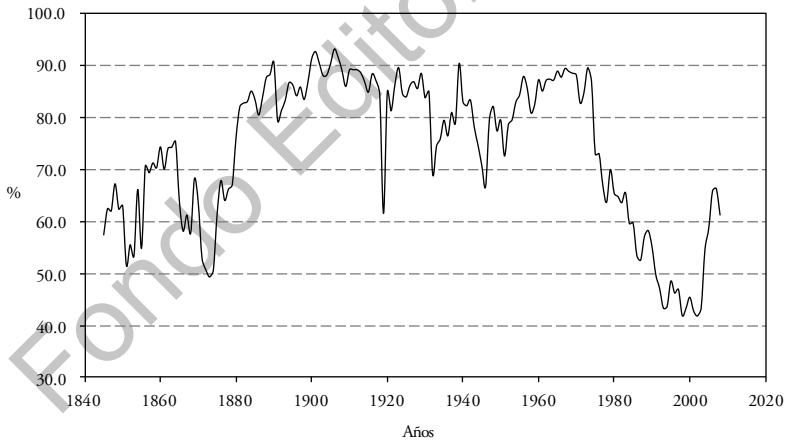
de distintos ejemplos de desarrollo basado en recursos exige comprender también lo particular: el estudio de la agencia de las políticas públicas en su contexto. El Chile postcolonial no es solo un ejemplo de progreso basado en desarrollo, sino también un caso de importante evolución del Estado. De manera intencional o no, el Estado chileno ha jugado un rol central en los logros y problemas del desarrollo nacional, ya que es un hecho histórico el que la sociedad chilena ha sido capaz de reproducir y reinventar una maquinaria estatal fuerte, activa y significativamente coherente. El caso chileno, en consecuencia, contribuye a enriquecer el debate en torno a la maldición de los recursos, e ilustra la importancia de contar con un aparato estatal capaz de sobreponerse a algunos de los retos generados por el desarrollo basado en recursos mineros. Un Estado fuerte, sin embargo, también puede significar malas noticias, sobre todo si es que en nuestra definición de «desarrollo» incluimos conceptos como libertad, participación civil y valores de justicia social: un Estado fuerte puede manifestar una tendencia al autoritarismo, como la historia postcolonial de Chile ilustra bastante bien.

El resto de este capítulo analiza los cimientos institucionales que posibilitan la actual historia del buen manejo macroeconómico de la volatilidad del cobre, a la vez que ayuda a revelar narrativas menos triunfalistas que subyacen a aquellas que proclaman un desarrollo nacional continuo, armonioso y sostenible (ver también el capítulo 7 sobre conflicto y desigualdades entre grupos). Hemos organizado la evolución estatal chilena en tres eras: Interior (de la década de 1830 a la de 1930), CORFO (de la década de 1930 a la de 1970) y Hacienda (desde la década de 1970 hasta la actualidad). La construcción de «buena gobernanza» en cada una de ellas será presentada en las siguientes secciones. La sección 5 demuestra cómo el legado histórico de la acción estatal influyó en la manera en que se manejó el cobre a finales del largo siglo XX. La sección 6 concluye el capítulo con una reflexión acerca de las diferentes maneras en que se manifiesta la dependencia del camino (*path-dependence*) y señalando las zonas grises de la estrategia nacional de desarrollo.

2. LA ERA DEL INTERIOR: DE LA DÉCADA DE 1830 A LA DE 1930

Chile postcolonial ha sido siempre un 'país minero', aunque esta etiqueta describe distintos fenómenos históricos: un ciclo inicial de cobre (1800-1880), un ciclo de nitrato (1880-1930) y un segundo ciclo de extracción de cobre (desde la década de 1930 hasta hoy). Como demuestra la figura 1, la dependencia minera medida como el porcentaje representado por la minería en las exportaciones totales alcanzó alturas históricas de 90% en el ciclo del nitrato y bajas históricas ligeramente por encima del 40% en la década de 1990, después del desarrollo de una nueva economía basada en la exportación y antes de que el último ciclo de globalización alterara la tendencia. Por ende, una primera lección histórica que podemos extraer de esto es que la dependencia de la minería en Chile postcolonial no ha sido un proceso homogéneo sino uno caracterizado por la volatilidad, la diversidad y la continuidad.

Figura 1. Chile: porcentaje de la minería en las exportaciones

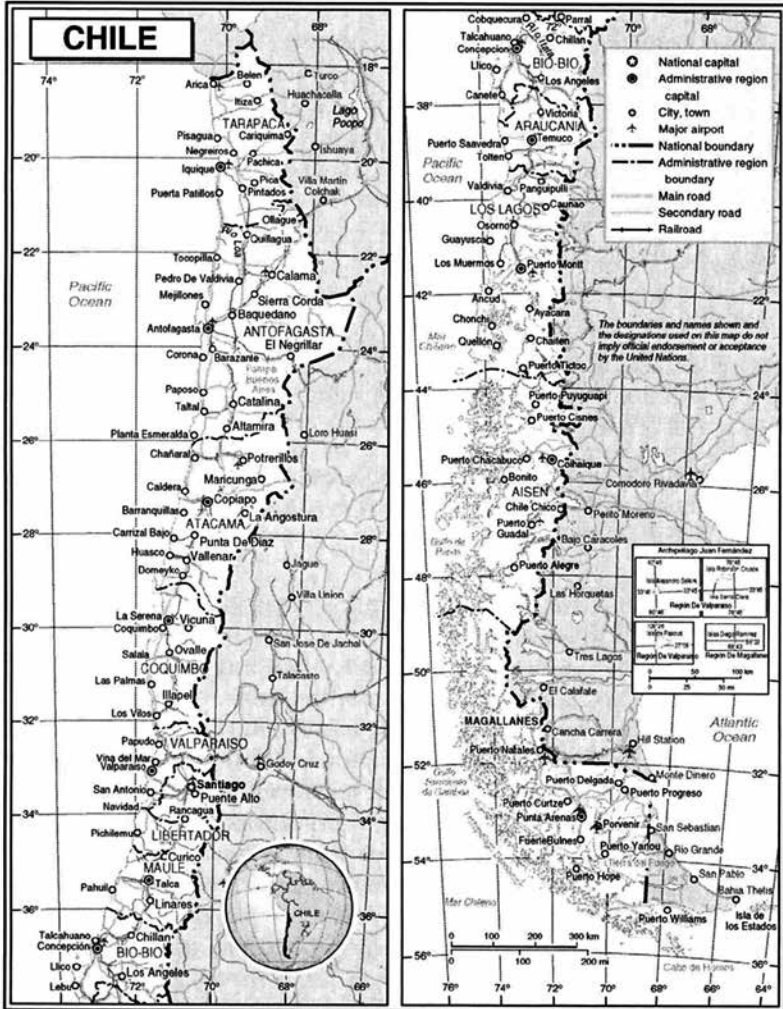


Fuentes: Braun y otros (2000), para 1844-1879; Cariola & Sunkel (1985), para 1880-1910; y Banco Central.

La historia nos permite matizar controversias teóricas que a veces se expresan de manera muy burda. Una de ellas es que las 'condiciones iniciales' pueden explicar por sí solas los resultados de la dependencia del camino. La 'geografía' y la 'abundancia de recursos' son dos variables comúnmente asumidas como externas. Al voltear la mirada hacia la historia, uno descubre que las economías industriales gozaron, en algún momento, de alguna forma de abundancia de recursos. Entre los países ricos en recursos naturales, la historia demuestra cómo la abundancia suele ser el resultado de la agencia Nación-Estado. En el nombre de los intereses de la nación, Chile se apropió de secciones del desierto de Atacama que se encontraban en territorios de bolivianos y peruanos entre 1879 y 1883 (ver la figura 2). Los precios, la inversión y la tecnología demostrarían que dichos territorios contaban con inmensas reservas de cobre. En su búsqueda de progreso nacional, después de vencer a Bolivia y a Perú, y considerando que el territorio agrícola estaba limitado al valle central, el ejército chileno se dirigió al sur, con la intención de 'pacificar' los bosques del norte, hogar de los mapuches. Según la doctrina del progreso nacional, la tierra debía ser colonizada, los recursos explotados y los derechos de propiedad garantizados por el Estado. Para fines del siglo XIX, el incipiente Estado-Nación chileno había más que duplicado su territorio, de 321 462 a 750 000 kilómetros cuadrados, capturando en el camino recursos minerales y bosques.

Un fuerte activismo estatal y ejecutivo es uno de los resultados históricos de las acciones de las élites relativamente cohesionadas del Valle Central a comienzos del siglo XIX. Estos grupos se organizaron en torno a planes colectivos que les permitieron controlar y transformar el territorio nacional. Esta situación encontró un paralelo importante en Colombia, donde los empresarios locales necesitaban contar con un mejor servicio de transporte y almacenaje que les permitiera hacer más viable una economía basada en la producción de café (Thorp, 1991). Cuando las crisis generadas por la globalización durante la década de 1870 obligaron a las élites chilenas a hacerse de nuevas tierras y recursos,

Figura 2. Mapa de Chile



Mapa 4395. Naciones Unidas, marzo 2010. Departamento de Cartografía.

y a construir infraestructura que permitiera unir mercados, ya existían estructuras estatales disponibles para dichas operaciones. Gracias a que contaba con un Estado poderoso, la República Conservadora (entre las décadas de 1830 y 1850) había logrado cumplir los sueños positivistas del Estado de derecho, manejando los asuntos públicos de manera científica. El estadista Diego Portales fue el vocero principal de la ideología de las clases dominantes, epitomizada décadas más tarde en el lema nacional: «Por la razón o por la fuerza». La República Conservadora de Portales trajo consigo «la religión del omnipresente Poder Ejecutivo» y dejó como legado una «casta sacerdotal de estadistas» (Góngora, 1986), raíz cultural de las élites tecnocráticas que actualmente trabajan para el Estado (Silva, 2008). Desde una época muy temprana, y gracias a la relativa estabilidad política, hombres de ciencia, ingenieros y abogados se hicieron de un lugar en el sector público, recreando y reconfigurando las élites políticas, las relaciones entre el Estado y las empresas, y una nueva burocracia.

El mito de lo que las élites chilenas todavía llaman el «Estado portaliano» es tanto el resultado del legado objetivo de la formación temprana del Estado Nación y del expansionismo militar, como una nostalgia subjetiva en tiempos de crisis. La República Conservadora impuso el Estado de derecho tan solo dos décadas después de las guerras civiles que siguieron a la independencia. Posteriormente, las guerras preventivas contra Bolivia y Perú fueron fundamentales en la formación de una identidad nacional sólida (Góngora, 1986). Portales fue el ideólogo que preconizó impedir la unificación de Bolivia y Perú en una confederación, lo que hubiera sido contrario a los intereses geopolíticos chilenos en el Pacífico. Cuatro décadas después de su muerte, el espíritu de Portales seguía presente cuando Chile nuevamente entró en guerra contra Bolivia y Perú, que en esa oportunidad intentaban cobrar impuestos a y nacionalizar los nitratos, que estaban en manos de capital chileno. Esto hubiese significado la ruina del Estado chileno, que en aquel momento sufría el abrupto final del ciclo de cobre y trigo (Sater, 1979). Durante las guerras civiles de la década de 1850 y de 1891, y los caóticos inicios

del siglo XX, de nitratos inestables, las élites políticas idealizaron y miraron con nostalgia los buenos años del gobierno de Portales¹. El desarrollo del Estado-Nación durante el siglo XIX fue exitoso, lo que permitió a los líderes políticos referirse con frecuencia a los buenos tiempos de la ley y el orden, apelando a la necesidad de cuidar y fortalecer las instituciones nacionales para escapar de la amenaza del caos.

Desde el periodo del afianzamiento conservador, la idea de un «Estado firme» ha implicado también un considerable poder presidencial, sostenido por intendentes nombrados como autoridades políticas en las provincias. Típicamente, los primeros gobiernos latinoamericanos iniciaron su vida republicana con tres ministerios: Gobierno (Interior) y Asuntos Exteriores, Finanzas, y Guerra. La Constitución de 1833 volvió a poner de relieve la importancia de las intendencias, declarando al intendente como ‘agente natural’ del Presidente de la República. El fortalecimiento de las intendencias fue consecuencia directa del fortalecimiento inicial del Estado central. En 1844, el gobierno aprobó la «Ley de Manejo del Interior». En las décadas siguientes, las leyes que crearon a las municipalidades como sistemas de gobierno local lo hicieron respetando la superioridad de los intendentes en la jerarquía política (Figueroa, 1953). El legado de un fuerte Estado central en manos de oficiales del Interior había sido establecido. Una consecuencia de la victoriosa historia militar del siglo XIX fue la necesidad de garantizar la ocupación del territorio y el control sobre los recursos. Durante el periodo que abarca desde la década de 1880 a la de 1920, los nitratos representaban aproximadamente el 40% de los ingresos fiscales, lo que permitió una nueva expansión del alcance del Estado en la forma de vías ferroviarias, infraestructura y educación, así como en el apoyo a políticas de colonización y emprendimientos económicos en los bosques subpolares². Todos estos nuevos proyectos estatales implicaron más responsabilidades ejecutivas para los intendentes. El éxito del joven

¹ Ver Edwards, 1972; Encina, 1934; Góngora, 1981; y Jocelyn-Holt, 1992 y 1998.

² Ver Cariola & Sunkel, 1985 y Camus, 2006.

Estado-Nación chileno significó la legitimación de los intendentes y del Ministerio del Interior.

Las miradas a largo plazo de los procesos históricos tienen la desventaja de ofrecernos una instantánea en la que las variaciones temporales y las diferencias internas parecen ausentes o se minimizan en relación al panorama general. Como narrativa central, el ciclo de nitratos (de la década de 1880 a la de 1930) puede ser discutido en relación a sus éxitos. Por ejemplo, Palma (1979) explica que Chile no padeció el «mal holandés», debido a que el Estado se había apropiado de los ingresos generados por los recursos y los había invertido de manera eficiente en vías ferroviarias y en educación, evitando la apreciación del tipo de cambio. Sin embargo, si discutimos el periodo desde una perspectiva de corto plazo, este entusiasmo por los resultados económicos parece algo exagerado: el ciclo de nitratos también fue un periodo de importante inestabilidad económica y política, en parte consecuencia de y en parte motivada por la dependencia de los volátiles nitratos.

De hecho, algunas de las características que la literatura sobre la maldición de los recursos atribuye a las economías ricas en minerales se manifestaron en Chile durante el ciclo del nitrato. Como hemos visto en el primer capítulo, en su libro *La paradoja de la abundancia*, Terry Karl explica que la dependencia fiscal de los minerales empuja a los Estados a reducir la tributación interna, creando sociedades que carecen de mecanismos de rendición de cuentas hacia la sociedad civil y de participación en los asuntos de interés público (Karl, 1997). De hecho, la economía del Estado chileno dependía fuertemente de las importaciones, lo que no era para nada un caso excepcional. Durante el largo siglo XIX, toda Latinoamérica postcolonial dependía de la economía global, debido a que la mayor parte de los ingresos fiscales provenía de los impuestos a las exportaciones y de los derechos de importación (Coatsworth & Williamson, 2004). Durante la primera mitad del siglo, el Estado chileno aumentó tanto los impuestos domésticos como los del comercio exterior. Este patrón cambió con los nitratos: los impuestos domésticos bajaron

de 20% en la década de 1840 a casi cero durante los años 1895-1905, mientras que los altos impuestos a los nitratos continuaron (Palma, 1979, apéndices 22 y 40). La dependencia de los recursos del primer ciclo tuvo una característica distinta a la del segundo; el último en realidad se asemeja más a la bonanza del petróleo característica del siglo XX que Terry Karl discute.

Como predice el enfoque político en torno a la maldición de los recursos, durante el ciclo de los nitratos los impuestos domésticos bajaron; sin embargo, contrariamente a lo que la teoría hubiese supuesto, la responsabilidad y participación política aumentaron. Al igual que en el resto de Latinoamérica, en la época de integración económica acelerada, las políticas de las oligarquías nacionales vieron emerger a nuevos actores. Los liberales habían ganado más importancia que los conservadores, lo que le había otorgado al Parlamento mayor poder político sobre el Ejecutivo. Aunque la autonomía del Ejecutivo se había visto incrementada gracias a los ingresos generados por los nitratos, se veía restringida en varios aspectos por los nuevos mecanismos de control y balance. El espacio público también se encontraba en renovación: los sindicatos habían tomado las calles y en la arena política se perfilaban nuevas personalidades capaces de terminar con la tradición conservadora-liberal. La inestabilidad de los mercados internacionales no demoró en afectar la situación, impactando la economía doméstica y las finanzas estatales. La crisis nacional tomó formas políticas sin precedente. Chile tuvo seis presidentes en los cinco años previos a la Gran Depresión, cantidad que se duplicó entre 1929 y 1932. El desarrollo basado en la minería de fines del largo siglo XIX no solo trajo progreso, sino también inseguridad y conflicto, una «maldición de los recursos» reflejada en políticas volátiles, inflación y una crisis de balanza de pagos (Pinto, 1962).

La Constitución de 1925 estuvo fuertemente influenciada por los militares, que en 1924 habían obligado al presidente Alessandri a renunciar. Esta constitución fue la primera desde la época de Portales y el Partido Conservador de 1833, y no volvería a ser cambiada hasta

el gobierno de Pinochet en 1980. La «República Parlamentaria» había sido culpada por el caos político y económico: el Ejecutivo —la Presidencia e Interior— recuperaron su supremacía, tal y como Portales o Pinochet hubieran aconsejado. La reforma general del Estado del coronel Carlos Ibáñez (1927-1931) estableció las nuevas funciones del Ministerio del Interior, encargándole el manejo político del territorio, la seguridad interna y los asuntos electorales (Figueroa, 1953). Uno de los aspectos que más configuró la manera en que los conflictos serían manejados durante las siguientes décadas fue la unificación de las fuerzas policiales bajo los Carabineros de Chile, que tuvieron al presidente Ibáñez como primer director general (Collier & Sater, 2004). El fortalecimiento del Poder Ejecutivo a fines de la década de 1920 significó a su vez el desarrollo de nuevas autonomías burocráticas. Bajo el consejo de la Misión Kemmerer, que tenía la finalidad de difundir el credo de la buena gobernanza para el manejo de las finanzas de Latinoamérica, la reforma de 1927 creó la Contraloría General de la República, el Banco Central y la Dirección de Presupuestos (DIPRES), organizaciones clave para la gobernanza que posteriormente se desarrollarían de manera diversa y a distintos ritmos (el caso de DIPRES será discutido en la sección 4).

La dependencia de los nitratos era ahora alegremente reemplazada por la dependencia del cobre. La consecuencia fue que el camino chileno hacia el progreso no padeció de los problemas comúnmente asociados con un ciclo largo de recesión (por ejemplo, Perú post-guano o Bolivia post-estaño). Chile sufrió de un periodo intermedio bastante duro, como se ha visto, pero en el largo plazo logró resolverlo de manera bastante adecuada.

Para resumir, si bien algunos episodios del largo siglo XIX chileno se asemejan a los que caracterizan la maldición de los recursos, no parecen conformar lo que Karl (1997) propone como caso paradigmático. En segundo lugar, de acuerdo con Paredes (2013), la presencia de instituciones políticas y autonomías adecuadamente desarrolladas previas al ciclo de los nitratos explica en gran medida el éxito chileno en evadir la maldición. En tercer lugar, el azar y la contingencia histórica jugaron un rol crucial.

En particular, el tener un ciclo de cobre inmediatamente después de uno de nitratos favoreció la continuidad de un Poder Ejecutivo sólido y con un importante grado de profesionalización.

El capítulo 7 discute la cuestión de a quién favorece esta gobernanza. La narrativa triunfante que habla de cómo un Estado sólido genera estabilidad y fomenta el comercio encaleta una narrativa sobre los ‘enemigos’ del progreso nacional, que fueron enfrentados con toda la fuerza del ejército e Interior. Si bien los perdedores más notorios de esta historia son los pueblos indígenas, no fueron los únicos. Un ‘Estado fuerte’ significó también el desarrollo de poderes represivos fuertes durante la historia republicana, así como la formación de una cultura política autoritaria.

3. LA ERA CORFO: DE LA DÉCADA DE 1930 A LA DE 1970

Creada en 1939, la Corporación del Fomento de la Producción (CORFO) representa mejor que ninguna otra entidad el espíritu del Estado chileno durante el periodo entre guerras. Las políticas industriales no fueron invención de CORFO. Tampoco fueron consecuencia de 1914 o de 1929. Dichos «shocks externos» solo le dieron un nuevo impulso a procesos que ya estaban en movimiento. Como ya se ha discutido, las políticas de diversificación asumieron su forma moderna a mediados del siglo XIX, cuando las élites vieron la necesidad de contar con un Estado que fomentara la expansión de la agricultura y la colonización de los bosques (Ortega, 2005; Camus, 2006). Los procesos de diversificación e industrialización tomaron una velocidad distinta con el ciclo de los nitratos, cuando la economía doméstica se expandió y el Estado se apoderó de y gastó buena parte de las rentas generadas por recursos (Pinto & Ortega, 1990; Palma, 1979; Muñoz, 1968; 1987). Con un sector industrial en crecimiento (la Sociedad de Fomento Fabril, SOFOFA, fue fundada en 1883) y un tercio de la población distribuida entre el puerto de Valparaíso y la ciudad de Santiago, los incentivos e intereses en torno al desarrollo industrial aumentaron. Los ingenieros que se unieron

al gobierno de Ibáñez habían estado presionando por conseguir acciones estatales más consistentes que favorecieran el fomento de la industria (Ortega y otros, 1989). En consecuencia, la Gran Depresión dio nuevos aires a la antigua idea de formar un consejo económico nacional o una corporación de desarrollo.

Una serie de factores más bien contingentes hizo viable este cambio institucional. Un trágico terremoto fue el impulso final que hacía falta para la creación de CORFO. Las políticas posteriores a 1929 habían sido complejas y no se había logrado establecer un consenso sobre la necesidad de crear una corporación de desarrollo nacional. El Congreso decidió aprobar la creación de CORFO en el contexto de la discusión sobre cómo reconstruir el país. Un año antes, el Frente Popular, una alianza de centro-izquierda liderada por el Partido Radical y que contaba con el apoyo de socialistas y comunistas, había llegado al poder. Sin embargo, CORFO no nació de este proceso, sino de distintas políticas de compromiso político enraizadas en el país: la sindicalización del campo, que había sido apoyada por miembros del Frente Popular, fue prohibida debido a que los intereses agrícolas de las oligarquías exigían un *quid pro quo* (Loveman, 1976; Muñoz & Arriagada, 1977; Silva, 1994). Las reglas de gobernanza corporativa establecidas para CORFO ilustran el *ethos* de la construcción del Estado en Chile: si la nueva meta principal del Estado era fomentar la economía, tal y como SOFOFA y el próximo gobierno deseaban, se necesitaba un equipo de servidores públicos, técnicos y expertos, que se encargara de dicha tarea (Ortega y otros, 1989). CORFO fue fundada como una 'institución autónoma' dentro del Ejecutivo, por lo que tenía derecho a un patrimonio corporativo y gozaba de un estatus legal especial; en gran medida, era una organización paraestatal. Su primer patrimonio provino de un impuesto especial sobre el cobre (Reynolds, 1965). Las decisiones burocráticas de CORFO no dependían directamente de los ministros sectoriales o de los sindicatos privados, aunque su junta estaba conformada tanto por representantes del sector público como del privado. Su autonomía se asemeja a la discutida por Evans (1995). Aunque CORFO

era autónoma, su funcionamiento estaba inserto en un proyecto nacional de industrialización; sus técnicos tenían responsabilidad tanto hacia los políticos como hacia el sector privado.

Si el pasado ayuda a comprender mejor el futuro, entonces no es una sorpresa el que CORFO haya sido diseñada de la manera en que lo fue. Para la fecha de su creación, se habían dado varias décadas de profesionalización burocrática del Estado. Los arquitectos del Estado chileno habían desarrollado las características que Max Weber atribuye a un «Estado burocrático», en oposición a uno patrimonial (Weber, 1978). Según el criterio modernizante y positivista, los servidores públicos deben gozar de cierta autonomía con respecto a los intereses privados y el cálculo político a corto plazo para poder trabajar con miras al bien común. La autonomía burocrática de CORFO no se desarrolló en un vacío, sino que se construyó sobre una serie de aspectos heredados por el Estado y la sociedad, como el alcance del Ministerio del Interior y la legitimidad de la que gozaban los ingenieros ferroviarios (Ibáñez, 1983; Muñoz, 1987; Ortega y otros, 1989). Tan importante como lo que establecía esta ley era que las autoridades políticas respetaron la autonomía de CORFO dentro de los lineamientos generales de la agenda del gobierno: la continuidad del Partido Radical entre coaliciones políticas durante el periodo entre guerras alivió el proceso. La constitución institucional de CORFO moldeó la práctica estatal, limitando de manera significativa el desarrollo de prácticas patrimonialistas, chantajes o sobornos privados o esquemas estatales rentistas. Si bien los estudios históricos no dan cuenta de ello, la corrupción y el comportamiento rentista sin duda existían dentro del Estado, aunque estos no parecen haber sido fomentados ni por el gobierno ni por las élites.

CORFO reconfiguró la relación entre el sector público y el privado, así como el rol del Estado en el desarrollo y la diversificación económica. Inicialmente, priorizó la infraestructura eléctrica y el trabajo en acero, incluyendo luego una serie de nuevas industrias. Posteriormente, la corporación de desarrollo estuvo involucrada en el desarrollo embrionario

de todas las nuevas exportaciones que emergieron en la posguerra: frutas, vegetales, vino, madera de pino, salmón, lubina chilena, entre otras. Con el tiempo, CORFO se convirtió en un banco de información de mapas, estadísticas, inventarios de recursos, estudios de suelo, estudios de marketing de productos nacionales, así como de proyectos que desarrollaran e introdujeran cultivos rentables, productos agrícolas and pesqueros (Ortega y otros, 1989). El mapeo estatal de los ecosistemas y de los recursos naturales no era una novedad, sino más bien una versión mejorada del trabajo realizado por los ministerios de Interior y Promoción. El fomento de la industria forestal provee una multitud de casos (Camus, 2006).

El estado desarrollista chileno no solo generó nuevas industrias sino que además contribuyó al desarrollo de la minería a través de una serie de políticas en favor de los pequeños y medianos productores locales. Estas intervenciones incluyeron la construcción de dos fundidoras: Paipote, en 1952, y Ventanas, en 1964. Ambas se encuentran hoy en manos de la Empresa Nacional de Minería (ENAMI), empresa estatal chilena.

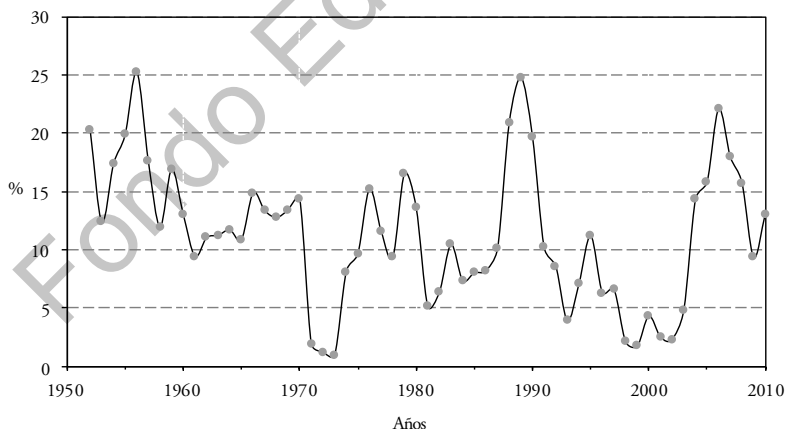
Una vez más, enfocarse en la imagen más amplia conlleva el riesgo de ignorar los problemas y deficiencias de lo que se termina llamando la estrategia nacional de desarrollo. Por lo menos eso creían los demócratas cristianos, quienes ocuparon el lugar dejado por el Partido Radical. Para los tecnócratas y políticos de la administración de Frei Montalva (1964-1970), CORFO se había convertido en un inmenso pulpo que había que controlar desde arriba. En consecuencia, en 1965, el Estado creó ODEPLAN (Oficina de Planificación Nacional-Ministerio de Planificación), agencia a cargo de dotar de una perspectiva a largo plazo a las acciones del Estado y de CORFO. Creado como parte de CORFO, el gobierno otorgó autonomía a ODEPLAN dos años más tarde³. La agencia reportaba de manera directa a la Presidencia de la República y,

³ Las estadísticas de contabilidad nacionales fueron estimadas por CORFO en el periodo 1940-1963 y ODEPLAN en 1960-1970. Ver el Anexo II en Ffrench-Davis, 1973.

seis años después, había sido posicionada por los demócratas cristianos como institución líder en la planificación del desarrollo. La agenda de Frei Montalva, naturalmente, excedía los planes del desarrollo y la inversión, puesto que Chile, como el resto de la región, se encontraba en medio de una nueva era de expectativas (Ffrench-Davis, 1973).

La dependencia del cobre se volvió fundamental para la política chilena. El fin de las guerras mundiales trajo un nuevo escenario político en el que el Estado chileno buscó fomentar de manera más decidida la diversificación, para lo que lo que el cobre jugó un rol crucial, ya que representaba una moneda de intercambio (80% de las exportaciones durante la década de 1950, ver figura 1) y recursos fiscales (15% de los ingresos del Estado durante esa misma década, ver figura 3). La economía nacional dependía en gran medida de no más de tres minas, que se encontraban en manos de capital norteamericano. En 1955, después de tres décadas de subir los impuestos, Chile ofreció un nuevo trato a las multinacionales en un intento por aumentar las inversiones en la industria.

Figura 3. Evolución de la contribución de la antigua minería a gran escala (nacionalizada en 1971) a los ingresos fiscales



Fuente: Ffrench-Davis (1973) y COCHILCO.

Sin embargo, la oferta de un régimen tributario más amable se combinó con la creación del Departamento del Cobre en el Ministerio de Minería, que se encargaba de promover una 'visión estratégica' para la industria nacional del cobre (Camus, 2005). Había un creciente consenso en cuanto a que la dependencia del cobre actuaba como una restricción para el desarrollo nacional. El asunto ocupó parte importante de *En vez de la miseria*, el influyente manifiesto escrito por el economista demócrata cristiano Jorge Ahumada. Para lograr un mayor desarrollo y redistribuir más, era necesario que las exportaciones lideraran el camino; sin embargo, el cobre en manos de capital extranjero no se había invertido de la manera correcta. Para terminar con el siglo de inflación, el país había tenido que enfrentarse a la volatilidad del cobre y a la dependencia fiscal⁴. Algunas voces empezaron a exigir la nacionalización de los recursos (Tomic, 1988), que es lo que la administración de Frei Montalva (1964-1970) terminó haciendo.

Si bien Salvador Allende se había referido al cobre como el «suelo de Chile», no hubo realmente ningún suelo durante la administración de Unidad Popular (1970-1973). Contrariamente a lo que se había acordado, la administración decidió no ofrecer compensaciones por las expropiaciones, al considerar que las empresas ya habían lucrado suficiente en el pasado. La nacionalización del cobre no era realmente un tema que generara divergencias políticas: había sido aprobada de manera unánime por todas las fuerzas políticas del Congreso⁵. En otros aspectos, sin embargo, el régimen de Allende alienó al centro político reformista. CORFO, en particular, perdió su autonomía técnica debido a que los socialistas desconfiaban de la antigua burocracia estatal⁶. Más aún, el gobierno emprendió la nacionalización general de los negocios, que serían

⁴ Ahumada murió antes de que Frei Montalva asumiera el poder.

⁵ Se ha dicho que la derecha lo apoyó para vengarse por el apoyo del gobierno norteamericano a la reforma agraria (Collier & Sater, 2004).

⁶ Maritza Paredes nos proporcionó su importante cuerpo de entrevistas con antiguos jefes y funcionarios de CORFO, incluyendo a Sergio Molina.

manejados por CORFO. Algunos demócratas cristianos colaboraron con El Ladrillo, la alternativa económica a las propuestas de Unidad Popular, y participaron de los primeros equipos técnicos de ODEPLAN y en el Ministerio de Finanzas de la dictadura⁷.

El Estado chileno que Pinochet encontró en los años setenta es muy distinto al de Ibáñez en la década de 1920. Más aún, los funcionarios estatales de Pinochet y de Ibáñez tenían agendas de reestructuración del Estado muy distintas. Sin embargo, de tiempo en tiempo, uno encuentra cierta continuidad en los esquemas escogidos para la acción estatal y en la cultura institucional general: centralización del poder, apoyo a formas profesionalizadas de gobernanza y ejecución de esquemas corporativos nacionales con la participación del sector industrial. La maldición de los recursos institucional predice miopía en las políticas públicas y una cultura rentista como resultado de los incentivos estructurales generados por la abundancia mineral. Sin embargo, a pesar del cambio político un grupo importante de funcionarios públicos lucharon por crear una maquinaria de gobierno en favor del bien común, enfatizando la necesidad de basarse en la ciencia y de planear a largo plazo. Equívocado o no, por la razón o por la fuerza, como dice el lema nacional, un ejército tecnocrático weberiano se expandió y cobró protagonismo.

4. LA ERA DEL MINISTERIO DE HACIENDA: DE 1970 A LA ACTUALIDAD

Así como CORFO y ODEPLAN no fueron inventados por el Partido Radical y por el Partido Demócrata Cristiano, respectivamente, el fortalecimiento de Hacienda (Ministerio de Finanzas) por los *Chicago boys* de Pinochet (1973-1990) también se desarrolló sobre procesos previos.

⁷ En 1973, el ejército ofreció a Sergio Molina, un tecnócrata de alto nivel del gobierno de Frei Montalva, el puesto de viceministro de Finanzas, oferta que este rechazó (Valdés, 1989, p. 14). Otros economistas cercanos a las filas de la Democracia Cristiana se unieron al régimen militar (entrevista con Juan Villarrú).

A la manera típicamente chilena, las capacidades tecnocráticas de Hacienda no dependen únicamente de comités externos de expertos, sino de la tecnocracia de la Dirección de Presupuesto (DIPRES). En 1960, el estatus de DIPRES mejoró gracias a una ley que establecía como su principal objetivo elaborar el presupuesto nacional «en el contexto de los planes para el desarrollo social y económico y otros objetivos nacionales»⁸. A fines de la década de 1950, durante la gestión de Sergio Molina⁹, se introdujo una serie de renovaciones con el fin de modernizar el proceso presupuestario, lo que incluía la coordinación con CORFO para establecer las prioridades del gasto en inversión pública (Molina, 1972). Cuando los demócratas cristianos llegaron al poder, en 1964, Molina se convirtió en ministro de Finanzas, y permaneció en el cargo durante cinco de los seis años que duró el gobierno. Los demócratas cristianos otorgaron mayor estatus a DIPRES en conjunción con el recientemente fundado ODEPLAN¹⁰.

Los *Chicago boys* operaron con los organismos estatales heredados, ODEPLAN y DIPRES. La crisis del petróleo generó un nuevo punto de quiebre que permitió desarrollar ambiciosas reformas institucionales, ocasionando que Hacienda ganara mayor poder político. Las reformas fiscales de 1975 concentraron el control de la finanzas públicas en Hacienda y, más específicamente, en DIPRES (Vial, 2001)¹¹. Este fue el fin de la mayoría de autonomías fiscales, aunque las agencias estatales que contaban con patrimonio propio, como CORFO, lograron mantener un margen de maniobra significativo. El poder de DIPRES se consolidó aún más gracias a la Constitución de 1980, que limitaba fuertemente

⁸ Art. 1, DFL-106 (1960).

⁹ Importante figura tecnocrática cercana a la Democracia Cristiana con una larga tradición de servicio público: director de DIPRES (1954-1965), presidente del Banco Central (1964-1967), ministro de Finanzas (1964-1968), vicepresidente de CORFO (1968-1970) y ministro de Planificación (1990-1994).

¹⁰ Entrevista con Edgardo Boeninger.

¹¹ *Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado*, DL 1263 (1975). Ver Vial (2001) para leer una discusión documentada al respecto. Joaquín Vial fue el director de DIPRES durante el segundo periodo de la Concertación.

el poder del Parlamento sobre el presupuesto nacional y la creación de nuevos impuestos. Con la Concertación (1990-2010), ODEPLAN fue promovido a la categoría de Ministerio de Planificación, MIDEPLAN, aunque el liderazgo fue mantenido por Hacienda¹².

Los economistas de Hacienda y ODEPLAN ganaron autonomía dentro del aparato estatal, sin embargo, la autonomía tenía un límite: el cobre. El capitalismo de libre mercado no podía ir tan lejos como para privatizar aquello que los militares consideraban de importancia estratégica para la nación: no solo el cobre, el petróleo o la electricidad, sino CORFO, la corporación para el desarrollo, sujeta a reestructuraciones importantes, pero no eliminada (Edwards & Cox Edwards, 1987, pp. 95-97; Arancibia & Balart, 2007, pp. 195-363). En 1976, un Pinochet furioso telefoneó al Ministro de Hacienda, Sergio de Castro, después de que un funcionario defendiera frente a la prensa la conveniencia de privatizar el cobre: la autonomía de los economistas, aumentada por la nueva crisis de la globalización, tenía sus límites (Arancibia & Balart, 2007, p. 248). Tanto los militares como los economistas tenían en mente lo que consideraban mejor para Chile, lo que entendían como «acabar con el comunismo e instaurar el capitalismo»¹³. Pero incluso con una visión compartida como esa, había múltiples puntos de divergencia, debido a que sus perspectivas sobre lo que significaba el bienestar social y la manera en que podría ser optimizado no siempre eran las mismas. En consecuencia, los militares, ahora a cargo del cobre, encontraron el espacio para establecerse, aprender el negocio y acumular poder político.

¹² Sin embargo, el Ministerio de Planificación, MIDEPLAN, mantiene la función de evaluar la viabilidad de nuevas inversiones públicas.

¹³ «[Allende trae] las ideas de Fidel Castro, las ideas de la revolución armada... trae consigo las ideas de Rusia y asume el tutelaje comunista-socialista... Castro llega a Chile por unos días y termina quedándose un mes... Para nosotros, que éramos militares y entendíamos las cosas como nación, esto era terrorífico» (Gastón Frez, entrevistado en Santiago de Chile, 27 de agosto de 2007). Para conocer los puntos de vista de los economistas radicales, ver Fontaine (1988), Valdés (1989), Arancibia (2006) y Arancibia & Balart (2007).

Una vez que los economistas de mercado radicales asumieron el manejo de las políticas económicas durante la crisis del petróleo, esta divergencia de visiones se intensificó. Gastón Frez, un oficial militar que se convirtió en la figura central en la historia de CODELCO, lideró la oposición dentro del gobierno. En 1976, el régimen de Pinochet aprobó la ley que creaba CODELCO, una corporación que unificaba a todas las empresas nacionalizadas. Esto vino acompañado por una institución pequeña, aunque eventualmente influyente, COCHILCO, en la actualidad un banco de datos transparente y un *think tank* de la industria¹⁴. Como nuevo vicepresidente de marketing y frente a la fuga de talentos que había seguido al proceso de nacionalización, Frez seleccionó un grupo de los «mejores profesionales jóvenes y talentosos» de CODELCO, buscando generar un sentido de pertenencia y patriotismo. CODELCO se desarrolló con autonomía hasta convertirse prácticamente en una empresa privada.

Una vez más, los pequeños detalles son de vital importancia si deseamos comprender a cabalidad la naturaleza y causa de este éxito. El cobre debía ser el «suelo chileno». Por lo tanto, la ley establecía que las ganancias de CODELCO debían destinarse en su totalidad a las arcas fiscales. Si bien esto financiaba al Estado, dejaba a la corporación del cobre sin fondos para nuevas inversiones. Hasta hoy, la sostenibilidad de dicha estrategia de negocios para CODELCO continúa siendo motivo de preocupación para los líderes de opinión de la industria: CODELCO consume su capital natural, el cobre, y reinvierte muy poco. La administración de Bachelet, sin embargo, permitió la capitalización de las ganancias y aumentó el margen de acción financiera. Adicionalmente, Pinochet destinó 10% de las ventas

¹⁴ Decretos 1349 y 1350 (1976). «Concebimos COCHILCO como la institución que se encargaría de supervisar las inversiones futuras» (Gastón Frez, entrevista del 27 de agosto de 2007). El decreto 18940 (1990) limitaba sus facultades a la supervisión de CODELCO. Durante la Concertación, COCHILCO evolucionó hasta convertirse en un generador de información, análisis e ideas para la promoción de la industria pública y privada y para su defensa en el mercado internacional, sobre todo considerando la creciente importancia de las regulaciones medioambientales en el comercio.

para gasto militar. Esto no fue modificado durante las dos décadas del gobierno de izquierda que siguió a la dictadura. ¿Se debería descontar el gasto militar de los indicadores de bienestar nacionales?

Aún más delicado es el problema de las externalidades negativas medioambientales que genera la industria de los extractivos (ver el capítulo 7). La minería chilena tiene la ventaja de que se desarrolla en las regiones áridas del norte, de baja densidad poblacional. Esto genera pocas fricciones políticas y reduce el impacto sobre el bienestar de la población suelen ocasionar la acumulación de tierras, la gestión de los recursos hídricos, el manejo de los desechos y la contaminación del aire generada por las fundidoras, tal y como se ha observado en otros lugares de los Andes como, por ejemplo, Perú. Sin embargo, los conflictos medioambientales no están ausentes en Chile; de hecho, se han registrado conflictos medioambientales desde el primer ciclo del cobre, debido a que la minería en el Norte Chico afecta los valles agrícolas (Camus, 2006).

La dictadura de Pinochet fue abundante en innovaciones institucionales, aunque estas estuvieron insertadas dentro de cierta continuidad. Dichas innovaciones fueron más allá de la gestión económica. Muchas reformas se realizaron dentro del Ministerio del Interior, fortalecido y capaz de llevar a cabo su doble función: garantizar el orden y expandir el alcance de los servicios e inversiones del Estado. Considerando la trayectoria institucional que hemos descrito, esto no es ninguna sorpresa. Las nuevas capacidades ejecutivas del Estado serían de vital importancia para las políticas redistributivas de las décadas siguientes. En 1974, el gobierno estableció trece regiones administrativas, que serían manejadas por los intendentes, ahora militares. Los intendentes tenían la responsabilidad de coordinar las acciones de las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI), que actuaban como oficinas regionales de los ministerios. En consecuencia, si bien las SEREMI dependían formalmente de sus respectivos ministerios, respondían políticamente a los intendentes, que gozaban de más poder que nunca. Una vez más, la Constitución de 1980 respaldaba a la institución moderna del Estado.

Con el retorno de la democracia, la Concertación intentó balancear el poder de los intendentes mediante la creación de un congreso regional compuesto por todos los alcaldes provinciales, esta vez elegidos democráticamente. Sin embargo, los congresos regionales todavía se encuentran bajo la dirección del intendente designado. La creación de elecciones regionales no ha sido apoyada por las élites santiaguinas, independientemente de la persuasión política. Si la autoridad regional fuese elegida, la voz de las regiones productoras que presionan por un cambio en la política de distribución de los ingresos minerales podría ser escuchada; para bien y para mal, eso no sucede hoy en día. En cambio, la distribución y composición del gasto de las distintas regiones se da mediante un proceso altamente tecnocrático. El fortalecimiento de Interior a comienzos del régimen pinochetista incluyó la formación de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), creada con la finalidad de proveer apoyo tecnocrático a la acción regional del Estado. SUBDERE eventualmente se convertiría en una institución fundamental de la planificación del desarrollo y del gasto durante el gobierno de la Concertación. Las funciones diarias de SUBDERE incluyen desde coordinar el trabajo ejecutivo con los intendentes, alcaldes y oficiales de CORFO, hasta aconsejar, implementar y supervisar programas políticos *ad hoc*, como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), proyectos de infraestructura rural y diversos proyectos de desarrollo (Angell y otros, 2001; Aninat y otros, 2006).

En Chile, la continuidad del Estado es principalmente una consecuencia de la continuidad de la élite. Con esto no nos referimos a que un solo grupo social monocromático controle el aparato estatal desde el siglo XIX. Más sutilmente, la «casta de estadistas» de Góngora reproduce una red de hombres educados (y, más recientemente, de mujeres) que toman el pulso a los asuntos nacionales y se preparan para responder al llamado del deber público. Con el fin del gobierno de Pinochet, los *Chicago boys* fueron reemplazados por los «monjes de CIEPLAN» (Silva, 1991). Financiada durante la dictadura gracias a la cooperación internacional,

CIEPLAN —no partidista, pro democrática y liderada por economistas— se convirtió no solo en un *think tank* de políticas públicas para el proyecto político de la Concertación durante sus años de maduración, sino que creó el espacio que se necesitaba para el diálogo intergeneracional y para la formación de una nueva generación de servidores públicos. El antecedente de CIEPLAN era CEPLAN, el Centro de Estudios de Planificación de la Universidad Católica, fundado por economistas de la administración de Frei: Alejandro Foxley de ODEPLAN y Ricardo Ffrench-Davis del Banco Central. Cuando la Universidad Católica cayó bajo el control de los militares, jóvenes economistas crearon la Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica, CIEPLAN, como institución independiente.

Los monjes de CIEPLAN jugaron un rol clave en la formación de un sentido de coherencia política durante los siguientes veinte años de construcción y reconstrucción de las capacidades del Estado. En 1990, con el regreso a la democracia, Alejandro Foxley asumió el mando de Hacienda; de las generaciones más jóvenes, José Pablo Arellano entró a liderar DIPRES y Manuel Farfán a coordinar las políticas macroeconómicas de Hacienda. Durante el período 2006-2010, Arellano lideró CODELCO, contribuyendo a empezar un nuevo capítulo de buena gobernanza de las empresas estatales (entre DIPRES y CODELCO, asumió el liderazgo del Ministerio de Educación). En este nuevo escenario político, la influencia y el enfoque de las políticas de CIEPLAN disminuyó y el *think tank* incluso cerró durante un período de tiempo. Más recientemente, la influencia de las políticas de CIEPLAN ha sido reemplazada en cierta medida por Expansiva, una red de discusiones tecnocráticas, dominada por una generación más joven y con un discurso de neutralidad política. Expansiva es liderada por el ministro de Finanzas de Bachelet, Andrés Velasco, otro de los chicos de CIEPLAN. Arellano, Farfán y Velasco, así como muchos otros economistas que conformaron los altos rangos del gobierno entre 1990 y 2010, eran hijos de antiguos servidores públicos —demócratas cristianos, socialistas y radicales— que habían participado la administración previa

a la dictadura. La «buena gobernanza» es consecuencia de una reserva de capital humano y de líderes que se reproduce a sí misma.

5. ¿ESCAPAR LA MALDICIÓN?

Ya sea marcando fronteras y asumiendo el control de los recursos, trabajando por el desarrollo o dando un giro neoliberal, un Estado fuerte y de corte positivista ha sido la constante en Chile. Dicho legado histórico ha sido importante en cuanto ha determinado la manera en que Chile lidió con su dependencia de los recursos a fines del largo siglo XX. En tiempos de euforia, los legisladores parecen volverse miopes y olvidar los problemas que pueden potencialmente azotarlos en el futuro (Karl, 1997). Sin embargo, como ya se ha visto, la experiencia chilena evidencia un largo proceso de construcción del Estado en el nombre de la razón y del futuro de los chilenos. Para bien y para mal, el servidor público chileno arquetípico busca siempre pensar a largo plazo, abogando y reclamando la autoridad ejecutiva y autonomía burocrática que le permitan manejar los asuntos públicos de manera «técnica». La miopía y el comportamiento rentista no forman parte del ADN de la cultura nacional. Esta sección explora cómo este legado institucional influyó en el manejo del último ciclo de auge y de recesión (y repetido periodo de auge posterior) de los precios del cobre. ¿Cómo es que Chile logró implementar un plan de ahorro a finales del largo siglo XX? Desde que la Concertación llegó al poder en 1990, el nuevo consenso en Santiago consideraba que el modelo económico debía respetarse: estabilidad macroeconómica, integración comercial agresiva y un clima propicio para las inversiones empresariales. La crisis financiera de fines de la década de 1990 había reducido los precios del cobre a los niveles de la crisis de la deuda, por lo que la contribución del cobre al presupuesto estatal había caído en un 2%. Con la expectativa de que el precio del cobre empezaría a recuperarse, el bando pro-estímulo empezó a argumentar que era el momento de ser menos conservador en materias fiscales, sin que esto implicara necesariamente irresponsabilidad fiscal:

era hora de ocuparse de manera más decisiva de la agenda social, hasta aquel momento olvidada. La llegada al poder del primer presidente socialista después de Salvador Allende, Ricardo Lagos (2000-2006), aumentó la presión y las expectativas. Sin embargo, los tecnócratas de DIPRES querían un escenario de «mediano plazo» para la toma de decisiones del gasto público, por lo que aprovecharon la contingencia política.

La nueva tecnocracia de DIPRES durante la gestión de Lagos, liderada por Mario Marcel, formado en las canteras de CIEPLAN, creía necesario reformar el sistema contable de las finanzas públicas y definir mejores indicadores que permitieran guiar las políticas macroeconómicas a largo plazo. Sobre la base de las metodologías desarrolladas por el FMI, un equipo *ad hoc* propuso utilizar un indicador de «balance estructural del sector público», que buscaba demostrar el balance presupuestario que se hubiese dado si el PBI y el precio del cobre estuvieran en su nivel de tendencia y de mediano plazo respectivamente (Marcel y otros, 2001). La norma presupuestaria limitaba la discreción de una política fiscal expansiva a lo que el «balance estructural» del 1% del PBI potencial determinara. Los parámetros clave, PBI potencial y precio del cobre de mediano plazo, debían ser establecidos por un comité de expertos, lo que constituía una innovación importante en la gestión pública. Los comités de expertos estaban compuestos por profesionales de renombrada trayectoria académica: ciencia y razón en lugar de afiliaciones partidistas. Fue así como se estableció la Regla del Balance Estructural, más por prácticas de gestión pública que por lo estipulado por la ley.

Como parte de una cultura de buena gobernanza y con la mira hacia los retos y oportunidades continentales, los emprendedores políticos desarrollaron nuevas reglas de juego para el cobre: «el sueldo de Chile» se había convertido también en sus ahorros. La coyuntura de 2006 tenía como protagonista a un nuevo gobierno de la Concertación, presidido por Michelle Bachelet. Adicionalmente, desde hacía media década, el precio del cobre se encontraba en alza de manera sostenida. Una vez más, la prociclicidad del gasto público volvía a estar en el ojo del debate.

El ministro de Hacienda, Andrés Velasco, defendió la creación de la ley de responsabilidad fiscal, argumentando la necesidad de gastos públicos más sostenibles y de contar con un tipo de cambio competitivo para las exportaciones. Los economistas estatales creyeron que el precio del cobre regresaría eventualmente a un nivel de equilibrio más bajo y que la forma de manejar las demandas expansivas consistía en establecer normas jurídicas vinculantes para hacer aquello que la previa gestión de Nicolás Eyzaguirre en el Ministerio de Hacienda había hecho a discreción.

Si bien constituían una novedad por derecho propio, los fondos provenientes del cobre eran también el resultado de 25 años continuos y sostenidos de gestión pública. La construcción de política pública sobre política pública funcionó debido a que, después de la crisis de la deuda, Chile logró mantener su record de un solo ministro de economía por cada periodo presidencial. La ley de responsabilidad fiscal creó un Fondo de Reserva de Pensiones y un Fondo de Estabilización Social y Económica. En 2007, se ahorró el equivalente a todos los ingresos fiscales provenientes de la extracción de cobre (ver tabla 1). A fines de 2009, los fondos de pensiones y los fondos contracíclicos chilenos sumaban 3421 millones y 11 285 millones de dólares americanos, respectivamente¹⁵.

Gracias a los ingresos del cobre generados durante el año 2006, no hubo ninguna «maldición de los recursos» a nivel macroeconómico durante 2008 y 2009. Sin embargo, la discusión pública estuvo marcada por cuestionamientos sobre la justicia de las reglas tributarias y la sostenibilidad del desarrollo basado en el cobre. Algunos líderes de la Concertación cuestionaron que se mantuviera una política tributaria de *laissez-faire* hacia las nuevas iniciativas mineras privadas. Las regalías, definidas como el pago que se realiza a cambio del derecho de extraer un recurso no renovable, no existían en la estructura tributaria de la minería heredada de Pinochet.

¹⁵ Ver los Informes Anuales de Fondos Soberanos, disponibles en <http://www.minhda.cl/>. El informe de 2009 se enorgullece de que Chile haya anunciado el segundo estímulo fiscal extraordinario más grande del mundo para contrarrestar la crisis global financiera (US\$ 4,000 millones, alrededor del 2.8% del PBI).

Un caso que generó la indignación popular fue el de la Disputada de las Condes, una concesión minera otorgada a Exxon en 1978 que, según sus críticos, «explotó un depósito durante 26 años sin pagar ni un peso en impuestos»¹⁶. Los gobiernos de Aylwin (1990-1994) y Frei (1994-2000) decidieron no inmiscuirse en un asunto políticamente difícil para una coalición que se esforzaba por demostrar su compromiso con crear un ‘ambiente propicio para las inversiones’ en el momento de un nuevo flujo de capital extranjero. Las autoridades económicas más importantes desaconsejaron mandar las ‘señales equivocadas a los mercados’, ya que la estabilidad de los impuestos había sido garantizada en los contratos de inversión extranjera, por lo que no podía ser modificada de manera unilateral¹⁷. El Estatuto de la Inversión Extranjera —decreto legislativo 6000 de 1974—, el *New Deal* de la inversión extranjera y piedra angular de la economía de apertura al mercado, no podía ser tocado.

A pesar de la decisión del segundo gobierno de la Concertación, a comienzos del tercer periodo, el asunto de las regalías fue traído a colación por congresistas de la Concertación que cuestionaban el sistema libre de impuestos. Sin embargo, la Constitución de Pinochet de 1980 hacía imposible al Congreso proponer nuevas legislaciones tributarias. La reforma debía venir de alguien en el poderoso Ejecutivo. El Ministro de Finanzas del presidente Lagos, Nicolás Eyzaguirre, utilizó todo su poder y destreza política, así como la legitimidad de Hacienda, para negociar una salida con las grandes corporaciones. Su *lobby* fue exitoso: la mayoría de las corporaciones mineras aceptó la cancelación de sus contratos a cambio de la nueva regalía. Los críticos consideraron el aumento insignificante¹⁸.

La contribución de la minería a las arcas fiscales provenía en su mayor parte de la empresa estatal CODELCO, o por lo menos eso es lo que podemos concluir a partir de la limitada información tributaria

¹⁶ Ver Lavandero, 2003.

¹⁷ Entrevistas con Joaquín Vial y Juan Villarzú.

¹⁸ Entrevista con Juan Villarzú.

disponible (ver tabla 1), a pesar de que CODELCO en realidad generaba solo la mitad de la producción nacional de cobre entre la década de 1990 y el primer tercio de la década siguiente. Entre 1991 y 2004, COCHILCO —entidad estatal creada dos décadas antes por los militares para apoyar la producción de cobre— estima que la contribución de las diez corporaciones privadas más grandes de Chile fue de 3100 millones de dólares americanos, 25% del monto que CODELCO otorgó al Estado durante ese mismo periodo¹⁹. Con la subsiguiente alza de los precios, el fin de los privilegios fiscales y el cobro de la nueva regalía, la contribución de la minería privada aumentó de manera significativa, acercándose cada vez más a la de CODELCO. En el periodo 2006-2008, los impuestos y contribuciones de la minería privada sumaban 6000 millones de dólares anuales —de los cuales unos 600 millones provenían de la nueva regalía— mientras que CODELCO generaba alrededor de 7700 millones de dólares cada año antes de que el precio del cobre cayera (ver tabla 1)²⁰.

En la campaña por la nueva regalía, Hacienda jugó un rol activo, con un poder político y capacidades tecnocráticas que le permitieron maniobrar y transformar retos en oportunidades. Los tecnócratas de Hacienda consideraban que las regalías debían servir para financiar la innovación tecnológica²¹. En 2005, el gobierno estableció un nuevo consejo de expertos, el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, con la finalidad de repensar la inversión pública en sistemas de innovación. Bajo la guía de expertos, buena parte del gasto proveniente de los ingresos generados por las regalías es supervisado o ejecutado por la renovada corporación de desarrollo CORFO²². Los tecnócratas de Hacienda afirmaban que su principal preocupación radicaba en lograr

¹⁹ Ver los anuarios de COCHILCO (2005, p. 12), y CODELCO.

²⁰ Ver los Anuarios de CODELCO y del Consejo Minero de Chile Yearbooks. A diferencia de CODELCO, las empresas privadas no revelan toda su información tributaria.

²¹ Ver decreto 20026.

²² Ver FIC, 2008.

la sostenibilidad del crecimiento económico y no en los beneficios políticos a corto plazo que traería el aumento de la inversión pública: debido a que el cobre es un recurso no renovable, los principios económicos señalaban que el ingreso del cobre debía ser reinvertido pensando en el largo plazo y no agotado de manera inmediata. En el nuevo escenario político, creado por miembros del Congreso que se oponían a la baja tasa tributaria, los oficiales del Estado hallaron la legitimidad que necesitaban para liderar la discusión pública y los recursos que les permitieran diseñar nuevos escenarios políticos.

Se podría afirmar, entonces, que es gracias al fondo de innovación que Chile no corre tanto el riesgo de sufrir la maldición de los recursos en el futuro: el capital natural no renovable será reemplazado de manera progresiva por nuevos modos de producción. Aun así, incluso después de fijar esta nueva regalía, la inversión pública en investigación y desarrollo representa solo el 0,3% del PBI, un monto tan bajo como en casi todo el resto de Latinoamérica²³. La contribución anual al fondo de innovación es minúscula en comparación a lo que reciben las Fuerzas Armadas: 1300 millones de dólares anuales durante el periodo 2006-2008 (ver tabla 1). En dos décadas de democracia, el ejército ha utilizado un quinto de la contribución de CODELCO a las arcas fiscales²⁴. La siguiente tabla presenta la fuente y la distribución de los ingresos fiscales del cobre durante la última década.

²³ Ver CNIC, 2010.

²⁴ Ver los Anuarios de CODELCO.

**Tabla 1. Fuentes y asignación de los ingresos fiscales del cobre
(millones de dólares al cambio actual)**

Fuente	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
CODELCO	702	370	326	735	3009	4442	8334	7933	6829	3048
Minería Privada ¹	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	2480	6543	6242	n. d.	n. d.
Uso										
Fuerzas Armadas	296	257	223	253	556	782	1226	1324	1375	912
Fondo Contracíclico							0	13 100	5000	0
Fondo de Pensiones							605	736	909	837
Fondo de Innovación para la Competitividad							82	101	155	183

¹ La información relativa contribución de toda la industria minera a los ingresos fiscales no es proporcionada por las autoridades o la industria. Las cifras de 2005-2007 fueron publicadas en anuarios del Consejo de la Minería.

² El *Consejo de la Minería* es una alianza de CODELCO con las principales corporaciones mineras privadas, un esquema utilizado por los tecnócratas de la Concertación para reducir la acción política de SONAMI, la asociación tradicional de empresas. Ver Orihuea, 2011.

Fuentes: COCHILCO, CODELCO, Consejo de la Minería², DIPRES, y FIC/Ministerio de Economía.

6. OBSERVACIONES FINALES

¿Por qué logró Chile escapar de la maldición de los recursos durante su historia moderna? Para conseguir esto, fue crucial la construcción de múltiples capas de autonomías burocráticas como parte del proyecto de Estado-Nación. Las prácticas actuales de ‘buena gobernanza’ son asumidas y ejercidas por diversas instituciones estatales —Hacienda, CODELCO,

CORFO e Interior—, que representan distintos momentos de la evolución del Estado. Uno de los primeros momentos de desarrollo del Estado moderno, la era de Interior (1830-1930), empezó a ser construido durante el Acuerdo Conservador, décadas antes de que empezara el ciclo minero de nitratos, entre las décadas de 1870 y 1930. En el siglo XIX, el fuerte Estado chileno fue consecuencia histórica de una élite económica altamente cohesionada e interesada en la agricultura, la minería y el comercio, y que busca afianzar su control sobre los recursos naturales y ganar predominancia política del Pacífico. En la era de la Corporación del Fomento de la Producción CORFO, entre los años treinta y los setenta, la acción estatal se construyó sobre los esfuerzos iniciales de construir el progreso económico del país. CORFO representó un impulso constante para la segunda capa de autonomías estatales que promovían la diversificación industrial y regional en paralelo a la expansión del nuevo ciclo de cobre (desde la década de 1930 hasta la actualidad).

El creciente poder político de Hacienda —el Ministerio de Economía— caracterizó el tercer momento de construcción del Estado y de reformulación de las instituciones estatales (desde la década de 1970 hasta hoy), conducido por el régimen de Pinochet y mantenido durante la Concertación. En el cambio del segundo al tercer ciclo institucional, en la era de Hacienda, el cobre fue nacionalizado y logró resistir la ola neoliberal. Se desarrollaron nuevos cuerpos de Estado y capacidades tecnocráticas de gasto regional sobre las dimensiones previas del Estado y la cultura presidencialista. La crisis financiera de 1982 trajo de vuelta un tipo de cambio favorable a la exportación y generó un amplio consenso en torno a políticas macroeconómicas a la vez conservadoras y pragmáticas. Gradualmente, buscando aprender de las lecciones dejadas por la inflación y la inestabilidad que generó la dependencia de los minerales, enfrentándose a los imprevistos diarios de la gestión pública, sacando provecho del liderazgo político y dependiendo de la cultura institucional del Estado, los gestores políticos diseñaron nuevas reglas fiscales que llevaron a la creación de los fondos de ahorro del cobre. La dependencia

de la trayectoria previa existe e importa, pero puede tomar múltiples direcciones.

El actual desarrollo basado en recursos trae antiguos y nuevos retos para Chile. Mirando hacia el futuro, la primera pregunta es qué tan sostenible y razonable es el modelo de CODELCO, ya que el 100% de las ganancias generadas por la producción estatal de cobre permanece en las arcas fiscales (aunque CODELCO hoy en día goza de mayor autonomía financiera y política para poder invertir, habiendo sobrepasado a la inversión minera privada durante la última década) y 10% de las ventas son destinadas a la inversión militar. En segundo lugar, existen dudas sobre la sostenibilidad de la industria. A pesar de que Chile cuenta con un tercio de las reservas mundiales de cobre y la creciente demanda global deja poco espacio para preocuparse por lo que vendrá después del cobre, el frente ecologista no está tan tranquilo. Una de las preocupaciones es si la tecnología será capaz de solucionar la falta de agua en el norte del desierto de Atacama. Además, más cobre significa un mayor consumo energético para un país que no cuenta con combustibles fósiles y que depende del poder hidroeléctrico del sur para poder realizar futuras expansiones. En tercer lugar, e independientemente del cobre, está también la pregunta sobre el rol que el Estado debería jugar en la promoción de nuevas industrias basadas en recursos. CORFO, la corporación de desarrollo con setenta años de antigüedad, ha tenido un reingreso de bajo perfil, apoyado por nuevas iniciativas de pequeña y mediana empresa y por el debate normativo sobre los sistemas de innovación, parcialmente financiados por las regalías del cobre.

Finalmente, el camino chileno hacia el progreso no parece tan triunfal si lo evaluamos más allá del paradigma normativo del «crecimiento ante todo». En la economía política del desarrollo post pinochetista, en particular, la conservación de los ecosistemas, de las cuencas hídricas y de los bosques, por ejemplo, y la protección de los derechos indígenas han chocado con quienes buscan fomentar la generación de nuevas empresas basadas en la explotación de recursos y de fuentes de energía. Las posturas

ecologistas cuestionan la privatización del agua y el marco utilitario que determina el uso de los ecosistemas. Una postura comprometida con la justicia social demanda responder de manera más profunda a la pregunta sobre las oportunidades y derechos de los mapuches y demás pueblos indígenas. La fuerte autonomía del Estado chileno se desarrolló, históricamente, a expensas de caer en el autoritarismo y la represión. Qué tan libre, equitativo y verde será el camino que Chile elija para el siglo XXI, todavía está por verse.

BIBLIOGRAFÍA

- Ahumada, J. (1960). *En vez de la miseria* (tercera edición). Santiago de Chile: Editorial del Pacífico.
- Angell, A., P. Lowden & R. Thorp (2001). *Decentralizing Development: the Political Economy of Institutional Change in Colombia and Chile*. Nueva York: Oxford University Press.
- Aninat, C., J. Landregan, P. Navia & J. Vial (2006). *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Chile*. Research Network Working Paper, R-521. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Arancibia, P. (2006). *Cita con la Historia*. Santiago: Biblioteca Americana.
- Arancibia, P. & F. Balart (2007). *Sergio de Castro. El arquitecto del modelo económico*. Santiago: Biblioteca Americana.
- Braun, J., M. Braun, I. Briones, J. Díaz, B. Rolf, S. Lüders & G. Wagner (2000). «Economía Chilena 1810-1995: estadísticas históricas». Documento en desarrollo. Santiago: Instituto de Economía.
- Camus, F. (2005). La minería y la evolución de la exploración en Chile. En G. Lagos (ed.), *Minería y desarrollo. Foro en economía de minerales* (Vol. III: pp. 229-270). Santiago: Universidad Católica de Chile.
- Camus, P. (2006). *Ambiente, bosques y gestión forestal en Chile, 1541-2005*. Santiago: LOM.

- Cariola, C. & O. Sunkel (1985). The Growth of the Nitrate Industry and the Socioeconomic Change in Chile 1880-1930. En R. Cortes Conde y S. Hunt (eds.), *The Latin American Economies: Growth and the Export Sector, 1880-1930* (pp. 137-254). Nueva York: Holmes & Meier.
- Coatsworth, J. & J. Williamson (2004). Always Protectionist? Latin American Tariffs from Independence to Great Depression. *Journal of Latin American Studies*, 36, 205-232.
- COCHILCO (2005). *Rentabilidad y tributación: Seguimiento al desempeño de principales empresas mineras de Chile*. Santiago: COCHILCO.
- CNIC-Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (2010). *Agenda de Innovación y Competitividad 2010-2020*. Santiago: CNIC.
- Collier, S. & W. Sater (2004). *A History of Chile, 1808-2002*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Edwards, A. (1972[1928]). *La fronda aristocrática: historia política de Chile*. Santiago: Editorial del Pacífico.
- Edwards S. & A. Cox Edwards (1987). *Monetarism and Liberalization: The Chilean Experiment*. Cambridge, MA: Ballinger.
- Encina, F. A. (1934). *Portales. Introducción a la historia de la época de Diego Portales, 1830-1891*. Santiago: Nascimento.
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- FIC-Fondo de Innovación para la Competitividad (2008). *Memoria FIC 2006-2007*. Santiago: FIC.
- Figueroa, H. (1953). «Intendentes y gobernadores, órganos de gobierno e interior». Tesis de de Licenciatura, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile.
- Fontaine, A. (1988). *Los economistas y el presidente Pinochet*. Santiago: Zig-Zag.
- Ffrench-Davis, R. (1973). *Políticas económicas en Chile, 1952-1970*. Santiago: Nueva Universidad.

- Góngora, M. (1986 [1981]). *Ensayo histórico sobre la noción de estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Santiago: Universitaria.
- Ibáñez, A. (1983). Los ingenieros, el Estado y la política en Chile: del Ministerio de Fomento a la Corporación de Fomento, 1927-1939. *Historia*, 18, 45-102.
- Jocelyn-Holt, A. (1992). *La Independencia de Chile: tradición, modernización y mito*. Madrid: MAPFRE.
- Jocelyn-Holt, A. (1998). *El peso de la noche: nuestra frágil fortaleza histórica*. Santiago: Chile.
- Karl, T. (1997). *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. Berkeley: University of California Press.
- Lavandero, J. (2003). *Royalty, regalía o renta minera*. Santiago: Impresos y Eds.
- Loveman, B. (1976). *Struggle in the Countryside; Politics and Rural Labor in Chile, 1919-1973*. Bloomington: Indiana University Press.
- Marcel, M., Tokman, M., Valdés, R. & P. Benavides (2001). *Balance estructural del gobierno central. Metodología y estimaciones para Chile: 1987-2000*. Santiago: DIPRES.
- Molina, S. (1972). *El proceso de cambio en Chile: la experiencia 1965-1970*. Santiago: Universitaria.
- Muñoz, O. (1968). *Crecimiento industrial de Chile 1914-1965*. Santiago: Universidad de Chile.
- Muñoz, O. (1987). *Chile y su industrialización: pasado, crisis y opciones*. Santiago: CIEPLAN.
- Muñoz, O. & A. M. Arriagada (1977). Orígenes políticos y económicos del Estado empresarial en Chile. *Estudios CIEPLAN*, 16.
- Orihuela, J. C., (2011). «Journeys toward Sustainable Development: Policy Entrepreneurs and the Rise of the Green State in Chile and Peru». Tesis doctoral. Universidad de Columbia, Nueva York.

- Ortega, L. (2005). *Chile en ruta al capitalismo: cambio, euforia y depresión: 1850-1880*. Santiago: LOM.
- Ortega, L., C. Norambuena, J. Pinto & G. Bravo (1989). *Corporación de Fomento de la Producción: 50 años de realizaciones*. Santiago: CORFO.
- Palma, J. (1979). «Growth and Structure of Chilean Manufacturing Industry from 1830 to 1935: Origins and Development of a Process of Industrialization in an Export Economy». Tesis doctoral, Universidad de Oxford.
- Paredes, M. (2013). «Shaping State Capacity. A Comparative Historical Analysis of Mining Dependence in the Andes, 1840s-1920s». Tesis doctoral, Universidad de Oxford, Departamento de Desarrollo Internacional.
- Pinto, A. (1962[1958]). *Chile: un caso de desarrollo frustrado*. Santiago: Universitaria.
- Pinto, J. & L. Ortega (1990). *Expansión minera y desarrollo industrial: un caso de crecimiento asociado (Chile 1850-1914)*. Santiago: Departamento de Historia, Universidad de Santiago de Chile.
- Reynolds, C. (1965). Development Problems of an Export Economy: The Case of Chile and Copper. En M. Mamalakis y R. Reynolds (eds.), *Essays on the Chilean Economy* (pp. 201-357). Homewood: Richard D. Irwin.
- Sater, W. (1979). Chile and the World Depression of the 1870s. *Journal of Latin American Studies*, 11, 67-99.
- Silva, P. (1991). Technocrats And Politics In Chile: From The Chicago Boys To The CIEPLAN Monks. *Journal of Latin American Studies*, 23(2), 385-410.
- Silva, P. (1994). State, Public Technocracy and Politics In Chile, 1927-1941. *Bulletin of Latin American Research*, 13(3), 281-297.
- Silva, P. (2008). *In The Name of Reason: Technocrats and Politics in Chile*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Thorp, R. (1991). *Economic Management and Economic Development in Peru and Colombia*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

- Tomic, R. (1988). *Testimonios*. Santiago: Emisión.
- Valdés, J. (1989). *La Escuela de Chicago: operación Chile*. Buenos Aires: Zeta.
- Velasco, A. (1994). The State and Economic Policy: Chile 1952-1992. En B. Bosworth, R. Dornbusch y R. Labán (eds.), *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges* (pp. 379-429). Washington, DC: Brookings Institution.
- Vial, J. (2001). *Institucionalidad y desempeño fiscal: una mirada a la experiencia de Chile en los 90*. Serie Estudios Socioeconómicos 5. Santiago: CIEPLAN.
- Weber, M. (1978[1922]). *Economy and Society. An Outline of Interpretative Sociology*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Yáñez, N. & J. Aylwin (2007). *El gobierno de Lagos, los pueblos indígenas y el 'Nuevo Trato'. Las paradojas de la democracia chilena*. Santiago: LOM.