

ANIBAL PINTO SANTA CRUZ

CHILE

UN CASO DE DESARROLLO
FRUSTRADO



COLECCION AMERICA NUESTRA
EDITORIAL UNIVERSITARIA, S. A.

C H I L E

UN CASO DE DESARROLLO FRUSTRADO

Aníbal Pinto Santa Cruz

Los factores económicos por lo general han ocupado un lugar muy secundario en la abundante literatura histórica latinoamericana. Sin embargo, como lo ha demostrado Hernán Ramírez en su libro "*Balmaceda y la contrarrevolución de 1891*", (publicado en esta misma colección) antecedentes de esa naturaleza pueden iluminar considerablemente un campo que ha sido interpretado hasta ahora desde el ángulo de las motivaciones políticas y personales.

Aníbal Pinto Santa Cruz, profesor de la Escuela de Economía de la Universidad de Chile, economista, de vasta labor en el campo del periodismo, autor de varios libros ("*Finanzas Públicas*", "*Cuestiones principales de la economía*", "*Hacia nuestra Independencia Económica*", etc.) de gran difusión tanto en el ambiente chileno como en el latinoamericano, se ha propuesto en este ensayo, una hilvanación y análisis sistemático de los principales hechos y tendencias de la evolución económica chilena. El propósito es discernir los grandes trazos y los elementos causales de una trayectoria que siendo particular en muchos aspectos, corresponde muy aproximadamente a lo que los economistas podrían llamar el "modelo del crecimiento hacia afuera", peculiar de las economías latinoamericanas y de otros países subdesarrollados durante el siglo pasado y buena parte del actual. En este sentido, el examen de este "caso de desarrollo frustrado" puede resultar muy provocativo para aplicar el método con fines comparativos a la experiencia de otras naciones del continente.

El trabajo del profesor Pinto organiza de un modo riguroso, pero con mucha amenidad, una masa de información respetable, que se encuentra dispersa en muchas fuentes. Le sirven para ello su preparación económica y

C H I L E ,
UN CASO DE DESARROLLO
FRUSTRADO

COLECCION
A M E R I C A
NUESTRA



dirigida por
CLODOMIRO ALMEYDA

Compuesto con Baskerville Linotype 10/10 e impresso en los talleres de
la Editorial Universitaria, S. A., calle Ricardo Santa Cruz 747,
en Santiago de Chile. Tipografía de Mauricio Amster.

CHILE,
un caso
de desarrollo
frustrado

por

Aníbal Pinto Santa Cruz



EDITORIAL UNIVERSITARIA, S. A.

SANTIAGO DE CHILE, 1959

© Anibal Pinto Santa Cruz. 1958.
Inscripción Nº 20.808

*

Cubierta de
NEMESIO ANTÚNEZ.

Indice

PRIMERA PARTE: 1830-1930

Capítulo I

LA GRAN EXPANSION

a) *La economía reclusa*

- | | | | |
|--|----|---|----|
| 1. La base del sistema colonial | 13 | 3. Fisonomía de los sectores económicos | 14 |
| 2. El conquistador como empresario | 13 | 4. Un balance | 14 |

b) *La Independencia abre las puertas*

- | | | | |
|--|----|---|----|
| 5. La economía se abre al exterior | 15 | período respecto a los hechos económicos | 18 |
| 6. El crecimiento de las actividades productivas | 15 | 9. La política económica; ferrocarriles y liberales | 21 |
| 7. Los factores humanos: el espíritu pionero | 16 | 10. Rengifo y la orientación fiscal | 23 |
| 8. Los elementos institucionales: la república "portaliana" y la disociación del análisis político del | | 11. El eslabón descuidado | 23 |
| | | 12. El "optimismo ambiente" | 24 |

Capítulo II

PAUSA ENTRE DOS CRISIS

- | | | | |
|--|----|---|----|
| 13. El "desarrollo hacia afuera" aminora su paso | 26 | 21. La interpretación ortodoxa de la inconvertibilidad y los puntos de vista modernos | 33 |
| 14. La influencia del sector minero | 26 | 22. El viraje de la política económica; abrazo del libre cambio | 34 |
| 15. Los precios y el mercado mundial | 26 | 23. Contradicción entre el desarrollo político y las tendencias económicas | 36 |
| 16. La exportación agrícola prosigue su ascenso | 28 | 24. Discusión sobre el carácter de la "burguesía liberal" chilena | 38 |
| 17. Las crisis y la lógica del padrón de oro | 29 | 25. Un paralelo con el proceso norteamericano | 40 |
| 18. Dos reacciones frente a dos desafíos; depresión en 1861, inconvertibilidad en 1878 | 30 | 26. Las oportunidades perdidas | 42 |
| 19. Crecimiento y debilidad del sistema bancario | 31 | 27. Del optimismo al desencanto | 43 |
| 20. Otros antecedentes de la quiebra del régimen metálico | 32 | | |

Capítulo III

EL SALITRE REVIVE EL IMPULSO; DECLINACION BAJO LA PROSPERIDAD

28. El impacto del salitre sobre el comercio exterior	44	37. La depreciación monetaria de la mano con la bonanza exterior	58
29. Una reserva importante: los pagos al extranjero	45	38. Los programas conversionistas desde un ángulo técnico	59
30. La base de exportación se estrecha	46	39. Fugaz interregno de padrón de oro	61
31. El final de la expansión agropecuaria	47	40. Los "papeleros" pierden su popularidad	62
32. El retraso del área industrial	49	41. La vuelta al régimen metálico y su quiebra en la gran crisis	63
33. La deformación del sistema fiscal	49	42. Del desencanto a la atmósfera de "crisis permanente"; síntomas y testimonios	64
34. La muerte del espíritu pionero; el revelador episodio de la "desnacionalización" del salitre	52		
35. El costo y sus causas	56		
36. Repercusiones de la crisis de iniciativa en otros sectores económicos			

Capítulo IV

LOS ANTECEDENTES DE LA FRUSTRACION

43. Las tendencias contradictorias	67	51. Asimilación o copia de lo extranjero	81
44. El balance y una interrogación obligada	68	52. El progreso democrático y el retraso de la economía	82
45. Un modelo como referencia	68	53. El papel estratégico del sector agrícola en el desarrollo económico	83
46. Los contrastes en el caso chileno	70	54. El fracaso de la agricultura chilena para cumplirlo y la gravitación de la estructura de la propiedad	84
47. La propensión a ahorrar de la comunidad; apariencia de una sociedad adusta y el veredicto de los hechos	72	55. La distribución consiguiente de ingresos y el "mercado aristocrático"	86
48. Los peligros del "desarrollo hacia afuera"; dos modalidades sin parentesco	76	56. Ilustración con otro modelo, el de la estructura agraria de EE. UU.	88
49. El problema se repite con las inversiones extranjeras	78	57. El uso y abuso de las disponibilidades de crédito	90
50. El "efecto demostración": civilizados en el consumo, primitivos en la producción	79	58. La influencia en el cuadro político	91

Capítulo V

EL ASEDIO CONTRA LA MONEDA

59. Un haz de presiones contra la estabilidad monetaria	93
60. La defensa del sector ex-	

portador	93	tranjero	97
61. El apetito por importaciones	94	64. Progreso democrático sin respaldo económico; su proyección inflacionaria	98
62. La subordinación de las finanzas públicas a las entradas del nitrato	96	65. La responsabilidad de la clase terrateniente	100
63. La sangría de divisas en beneficio del inversor ex-		66. Un final wagneriano	102

SEGUNDA PARTE: 1930-1953

Capítulo VI

LA CRISIS DEL "DESARROLLO HACIA AFUERA" Y LA REACCION NACIONAL

67. En el país de la Reina Roja	107	73. El proceso de substitución	115
68. Cadencias y contrastes	110	74. Para sostener la inversión	116
69. La mutación del comercio exterior	110	75. El reparto con los intereses extranjeros	118
70. Sus principales proyecciones	112	76. Un cerco protector	119
71. La respuesta al desafío	114	77. Paliar las consecuencias sociales	121
72. Cambio en la estructura económica	115		

Capítulo VII

ANALISIS CRITICO DEL PERIODO

a) Los aspectos generales: la orientación e intensidad del esfuerzo

78. Algunos puntos de referencia	122	tecimientos	122
79. Empujados por los acontecimientos		80. El mito del gran sacrificio	124

b) La inflación; su trasfondo social y su real gravitación

81. Desde diversos ángulos	125	débil	140
82. Raíz social de la "propensión inflacionaria"	127	89. La prioridad de las causas	141
83. Las características distintivas	129	90. La trascendencia efectiva de la Inflación	142
84. Cambios en el balance de poder	131	91. El efecto sobre el sistema de producción	143
85. ¿Quién fija la rueda de la fortuna?	135	92. La repercusión sobre el monto de la inversión	144
86. Condiciones políticas y fluctuaciones inflacionarias	135	93. Y la composición de las inversiones	145
87. Se agudiza una contradicción ya acusada	139	94. Sobre la acumulación de mercaderías	146
88. Factores que ponen a prueba una estructura		95. Algunas aclaraciones y reservas	147

c) *Naturaleza y causas del atraso agrario*

96. Las relaciones entre el desarrollo industrial y el agrícola	148	* 104. La "renta de la tierra"	161
97. La interdependencia de los sectores	152	105. Influencia de la tributación	162
98. Desarrollo no significa igual progreso	153	* 106. Los obstáculos de la naturaleza	163
99. El alcance y gravedad del desequilibrio	154	107. Los elementos estructurales	164
100. La proyección sobre otros sectores	156	108. La reestructuración económica de la propiedad	166
101. Tres tesis en la arena	158	109. Aspectos originales del problema agrario en Chile	166
102. Factores políticos y de precios	158	110. Deducciones generales	168
103. El problema de la rentabilidad	160	111. Las líneas de un programa de reforma agraria	169
		112. El fondo socio-político de la reforma	170

* d) *Se mantiene la estructura de la exportación; otro tipo de dependencia*

113. No se amplió la base de la exportación	171	116. El Fisco siempre expuesto	176
114. Las razones del fracaso	173	117. La esterilidad de los cambios preferenciales	177
115. Los elementos compensadores	175		

e) *La expansión de los Servicios*

118. Los servicios crecen más rápido que los bienes	179	119. Las necesidades y disponibilidades de capitales	181
		120. Otros factores	182

f) *Una organización vieja para problemas nuevos*

121. El crecimiento por agregación	182	123. Los medios y su adecuación a las condiciones organizativas	183
122. La conspiración de los amigos de la intervención estatal			

g) *La distribución social de los frutos*

124. El reparto de los frutos de la recuperación	184	127. La política oficial reforzó las tendencias	189
125. Los más han cosechado menos	185	128. Las ficciones de la previsión social	191
126. Los sacrificios no se tradujeron en ahorros	187	129. La tributación regresiva	194
		130. Los factores básicos para el nivel de vida	197

PROLOGO

Este trabajo se ha escrito teniendo en vista algunos supuestos muy elementales. En primer lugar que existe una "solución de continuidad" en los hechos económicos, de manera que es importante dejar en evidencia los eslabones que unen el pasado con el presente.

En el último tiempo, por razones comprensibles, se ha tendido a establecer ciertos "cortes cronológicos" en el proceso económico chileno. Así, buena parte de los análisis doctos o políticos de esa realidad han tomado como punto de partida los años 1938-40; otros han preferido como base la depresión de 1930-32. Este es, sin duda, un procedimiento tan legítimo como necesario, pero que presenta el riesgo cierto de una desconsideración de los antecedentes y raíces de los acontecimientos que se investigan.

Tómese como ejemplo el análisis habitual sobre el retraso agrícola chileno. Numerosos estudios han señalado su desarrollo en los últimos veinte o veinticinco años y con mayor o menor fundamento han establecido relaciones entre él y otros fenómenos del mismo período, como la industrialización. Sin embargo, al rehacer el camino hacia el pasado podemos verificar que tal rezago viene de antiguo y ésto obliga a prestar atención a otros factores que pueden haber tenido tanta o mayor gravitación que el impacto relativamente próximo del desenvolvimiento industrial.

Si el mejor conocimiento del pasado puede ayudarnos a entender más claramente la realidad de nuestros problemas actuales, no es menos cierto que hoy nos hallamos en situación más ventajosa para desentrañar el sentido y las tendencias de los antecedentes registrados en la historia o documentación económicas.

En este último aspecto bien se sabe que la información de que se dispone es fragmentaria y dispersa. Debe escarmenarse en los estudios de historia general o en documentos de la época. Pero hay algo más que eso: son muy escasos los estudios realizados con un instrumental teórico y metodológico adecuado y a veces, cuando se trata de obras publicadas por economistas, como las de Daniel Martner y Frank Whitson Fetter, el análisis está limitado por el horizonte de la época o, dicho de otro modo, por el marco de los conceptos en boga, que generalmente habían sido forjados para una realidad extraña o para un tiempo ya sobrepasado. No se nos escapa, naturalmente, que algo parecido ocurre con quienes miramos los fenómenos añejos "con ojos de hoy", pero puede aceptarse como una presunción razonable que nos

encontramos en mejor situación relativa, aunque ello se atribuya exclusivamente a que tenemos a la vista el resultado de muchas anticipaciones y políticas que en su tiempo estuvieron rodeadas de incógnitas.

Establecidos los supuestos que han motivado esta obra, cabe dejar en claro que se trata de un esfuerzo muy limitado y de radio modesto. No es, de ninguna manera, una "historia económica". Y basta apreciar sus proporciones para comprenderlo.

En la primera parte, que cubre el período 1830-1930, se ha intentado *organizar* la información disponible, de manera que emerjan con relieve suficiente los principales trazos de la evolución económica de ese primer siglo de vida independiente. A la vez, ese material ha sido analizado con el objeto de perfilar las principales relaciones causales en la expansión y desequilibrios que caracterizan el desarrollo chileno.

Tenemos la esperanza de que esta sección resulte de alguna utilidad para dar una visión coherente de los hechos y tendencias más importantes y para ilustrar sobre los factores que las han condicionado.

La segunda parte, que corresponde al plazo 1930-1953, aproximadamente, se ha planteado en forma bastante distinta. Hemos partido de la base de que existen varios estudios valiosos que presenten adecuadamente los acontecimientos y tendencias primordiales. En estas circunstancias, se ha concentrado la atención en un examen crítico de los fenómenos y resultados sobresalientes, contrastando en algunos casos la fisonomía que han tenido en esta experiencia reciente con la que acusaron en el período de pre-crisis.

No hemos tratado de extraer conclusiones explícitas ni tampoco delinear pautas de acción para encarar los problemas examinados. Sentimos no haberlo hecho, pero las condiciones en que se trabaja en nuestro país en estas materias limitan la dedicación y el tiempo que es posible prestarles. Sin embargo, creemos que muchas deducciones fluyen naturalmente de la exposición de hechos y reflexiones.

De todos modos, quisiéramos subrayar dos aspectos que, a nuestro juicio, son los primordiales en el contenido de estas páginas.

En primer término está la verificación de que el desenvolvimiento chileno se llevó a efecto durante cerca de un siglo en las condiciones más favorables para que se hubieran cumplido las expectativas del credo clásico y liberal. El comercio exterior fue un resorte inestable, pero dinámico; no hubo interferencias oficiales de importancia en el mecanismo de las "fuerzas natura-

les" del mercado; la "paz y el orden" primaron casi invariablemente; el ingreso se distribuyó con la suficiente desigualdad como para crear amplias posibilidades de ahorro en los grupos pudientes; hubo una corriente importante y sostenida de capitales y créditos extranjeros.

Y, sin embargo, el desarrollo no pudo "tomar cuerpo", por lo menos en el sentido básico de un aumento general de la productividad del sistema y de una diversificación apropiada de sus fuentes productivas.

Este es un hecho principal, sobre todo cuando en la actualidad, olvidando lo ocurrido, se presentan como panacea infalible una serie de circunstancias y requisitos que fueron precisamente los que primaron en el siglo de pre-crisis.

El segundo aspecto que queremos subrayar es el que se refiere al énfasis del libro en la que nos parece la "gran contradicción" del desenvolvimiento chileno, esto es, la que se viene planteando desde antiguo entre el ritmo deficiente de expansión de su economía y el desarrollo del sistema y la sociedad democráticas.

Tal contradicción ya la vislumbró don F. A. Encina a comienzos de siglo, pero no hay duda de que con el tiempo se ha venido agravando y quizás se aproxime a un punto de ruptura. Como lo anotamos en otras páginas, el desequilibrio tendrá que romperse o con una ampliación substancial de la capacidad productiva y un progreso en la distribución del producto social o por un ataque franco contra las condiciones de vida democrática que, en esencia, son incompatibles con una economía estagnada:

ANÍBAL PINTO S. C.

Primera Parte: 1830-1930

Capítulo I

LA GRAN EXPANSION

a) *La economía reclusa*

1) Desde el punto de vista económico, la característica primordial del sistema productivo chileno durante la colonia fue su reclusión. Aislada por completo de los mercados más dinámicos de Europa, que ya habían iniciado con vigor su expansión fabril, sólo contaba con el incentivo de la restringida demanda de España y de algunas de sus colonias americanas, como Perú y Argentina. El régimen colonial

“descansaba sobre la doble base de que estos países debían mantener relaciones comerciales y políticas únicamente con la madre patria y que no sólo los hombres sino que también los productos peninsulares debían ser preferidos a los hombres y productos americanos”.¹

Aparte de su aislamiento de las grandes corrientes vivificadoras de la economía mundial, el desarrollo económico chileno estaba condicionado por otras circunstancias, también procreadas por el sometimiento a una metrópoli en decadencia y que había quedado material y socialmente al margen de las transformaciones que sacudieron primero a Gran Bretaña y después a Francia y que, en general, desviaron el curso y las formas tradicionales en casi toda Europa.

2) En primer lugar vale la pena destacar la calidad y el ánimo del español trasladado a América hispana.

“La España —dice Cruchaga Montt— no dio ni pretendió dar una industria. El soldado no llegó a convertirse en obrero.

Sufriendo una transformación considerable pasó a traficante de la obra ajena. Llegó a prescindir de la espada, pero la cambió, no por el martillo o el telar, que dan el producto, sino que por la balanza y la vara, que lo miden.

En España ocultó su miseria bajo su capa envejecida.

En Chile recibió la producción forzada de sus encomenderos, a quienes no sabía dirigir, o a lo menos, se dedicó al cambio de productos ajenos a su arte”.²

¹. Amunátegui S., “Las encomiendas indígenas en Chile”.

²M. Cruchaga M., “Estudio sobre la organización económica y la Hacienda Pública de Chile”, 1878.

3) La consecuencia más directa de la actitud y antecedentes económicos del conquistador fue la estructura agraria.

“Concedidas las tierras al favor y no al trabajo, hechas las concesiones en cantidades exorbitantes, que llegaban a veces a comarcas enteras; colocadas las tierras bajo la dirección superior de los encomenderos, que carecían de todo arte industrial, y trabajadas por indios de la mita a quienes faltaba interés en el proceso del cultivo, las propiedades territoriales de Chile no fueron durante todos los siglos de la Colonia sino vastas estancias en que se recibía tan sólo el producto natural y casi espontáneo del suelo”.³

La minería vivió una existencia igualmente lánguida. A los españoles sólo les interesaban los lavaderos de oro. Los grandes recursos cupríferos apenas eran explotados por escasez de mercados. Es sintomático que una fuente principal de demanda fuera la fabricación de cañones y material de guerra.

Salvo algunas artesanías basadas en la economía pastoril de ese tiempo,

“la industria manufacturera no tuvo existencia en Chile ni podía tenerla, atendidas las prescripciones de la Recopilación de Indias. A su desarrollo se opusieron conjuntamente la incomunicación absoluta en que el país se encontraba, su escasez de arte industrial y las prohibiciones legales”.⁴

4) En 1796, en un comentario que puede servir de sumen del panorama económico, un ministro de Hacienda representaba así el estado agrícola y comercial del Reino de Chile: que éste

“sin contradicción el más fértil de la América y el más adecuado para la humana felicidad, es el más miserable de todos los dominios españoles, teniendo proporción para todo, carece de lo necesario y se traen a él frutos que podría dar a otros”.⁵

b) *La Independencia abre las puertas*

“¿A dónde no fuimos? Proveíamos con nuestros productos las costas americanas del Pacífico y las islas de Oceanía del Hemisferio Sur, buscábamos oro en California, la plata de Bolivia, los salitres del Perú, el cacao del Ecuador, el café de Centro América, fundábamos bancos en La Paz y en Sucre, en Mendoza y San Juan; nuestra bandera corría en todos los mares y empresas nuestras y manos nuestras trabajaban hasta el fondo de las aguas persiguiendo a la codiciada perla.”

E. MAC IVER, *La crisis moral de Chile*.

³M. Cruchaga, “Estudio sobre la organización económica y la Hacienda Pública de Chile”, 1878.

⁴Id.

⁵Representación de Diego de Gandoqui, citado por Daniel Martner en “Estudio de Política Comercial Chilena”.

5) La Independencia abrió las puertas de la economía chilena de par en par. Esa fue su contribución primordial al desarrollo económico del país. Y las fuerzas productivas reaccionaron con el mismo vigor que una sementera que ha estado agostándose por falta de agua. Sobra razón para repetir con Encina que el período que media entre 1830, cuando se consolida el armazón político, y el fin del decenio de Manuel Montt, constituye un lapso "que no tiene precedentes ni ha tenido continuación en nuestra historia"⁶. Los chilenos no dejaron pasar de largo las incitaciones suscitadas por nuevos mercados, compradores y abastecedores. Las acogieron con una energía y una imaginación tan poderosas que a corto plazo colocaron al país a la cabeza del complejo latinoamericano y en un nivel que en términos relativos nada tenía que envidiar al de los emergentes EE. UU. o al de muchas naciones europeas del norte y del centro del viejo continente.

Como era natural y hasta necesario, el comercio exterior pasó a ser la fuerza motriz del sistema económico doméstico, ligando así el curso y avatares de nuestro desarrollo con lazos íntimos a las fluctuaciones de la economía mundial o, más concretamente, de los países rectores, sobre todo de Inglaterra.

La expansión del sector exportador no puede calificarse sino como espectacular. La estadística sólo permite registrarla a partir de 1844, pero basta anotar que entre ese año y 1860 se cuadruplicó el valor de las exportaciones, subiendo de 6 millones anuales a 25 millones, con un cambio que osciló entre 43 y 46 peniques. Vale la pena subrayar el carácter variado de esas ventas. Entre 1844 y 1880, los productos agropecuarios significaron en promedio un 45 por ciento del total⁷.

6) La actividad minera aportó la contribución más sobresaliente al gran "salto" motivado por la demanda de mercados expansivos. Chañarcillo (1832) y Caracoles (1870) marcaron los hitos propulsores del auge. La producción de plata se multiplicó seis veces entre 1840 y 1855. La de cobre creció de unas 6.500 toneladas en los años 1841-43 hasta alrededor de 50.000 toneladas en la década de 1860, cuando las entregas chilenas alcanzaron a representar más del 40 por ciento de la producción mundial, abasteciendo alrededor del 65 por ciento de las necesidades de la industria y el consumo británicos.

El crecimiento agropecuario no le fue en zaga. La producción se quintuplicó en el período 1844-1860.

⁶F. Encina, "Historia de Chile". Editorial Nascimento.

⁷F. Encina, "Nuestra Inferioridad Económica". Editorial Universitaria, 1955.

"Se estima que el año 1842 la superficie explotada era de 247.000 cuadras aproximadamente; treinta y tres años más tarde, en 1875, los terrenos en explotación cubrían alrededor de 815.000 cuadras, es decir, representaban un aumento del 200 por ciento respecto a 1842".⁹

Las exportaciones ^{es de trigo,} mercado, el Perú, antes de la Independencia y a su principal mercado, el Perú, alcanzaban a unos 145.000 qm. en la década de 1850 estuvieron casi invariablemente por encima de los 300.000 qm.⁹

"La agricultura chilena, dice un concienzudo estudio reciente, reaccionó con evidente superación ante el estímulo externo que logró cambiar su orientación. La estancia pierde su importancia y aumenta, en cambio, el número de haciendas que se dedica al monocultivo del trigo. La economía triguera se impuso en desmedro de la economía pastoral".¹⁰

El crecimiento económico del país y su respaldo, la estabilidad política, cimentaron sólidamente el prestigio de Chile en el extranjero. Un testimonio decidor brota de la comparación en las cotizaciones de valores sudamericanos en el mercado de Londres. Hacia 1842-43, los títulos chilenos del 6% se cotizaron entre 93 y 105; los de Argentina, a 20; los de Brasil, a 64; y los de Perú no tenían demanda¹¹.

7) Tras esta notable expansión del sistema productivo nacional hubo factores humanos e institucionales que en definitiva fueron sus antecedentes y causales decisivos.

En primer término aludamos a un elemento que tiene especial relieve porque no se repite en fases posteriores de la evolución económica chilena. Es la acción y presencia de una falange admirable de pioneros, cuyo espíritu de empresa admite parangón honroso con sus casi legendarios homónimos de América del Norte. Entre ellos, y siguiendo a Encina, mencionamos ese extraordinario cuarteto que formaron Diego de Almeida, José Antonio Moreno, José Santos Ossa y Tomás Urmeneta. Su actitud vital y sus proezas, que podrían ser una lección permanente de lo que puede lograr el chileno en un marco propicio, son poco conocidas por nuestra juventud, la cual, no obstante, en las aulas, debe memorizar largas nóminas de políticos, militares y también figurones, que hicieron mucho menos o nada por la Patria.

Es curioso el origen disímil de estos titanes del desierto. Almeida era hijo del célebre minero portugués Cayetano de Almeida, que había llegado a Chile a mediados del siglo XVIII. Era

⁹H. Ramírez, "Historia del movimiento obrero".

¹⁰S. Sepúlveda, "El trigo chileno en el mercado mundial".

¹¹Id.

¹²D. Martner, *op. cit.*

muy rico y sólo la fascinación de nuevos horizontes y experiencias lo llevó al norte.

"Exploró todo el litoral de Atacama. Exploró minas de cobre en Chañaral... minerales de oro en Taltal, y vetas de plata en Cachinal. Se estableció a firme en Caldera y desde allí empezó a recorrer el desierto en todos sentidos, llevando junto con sus herramientas de minero, púas de sauce y de higuera, que plantaba en los oasis. Delgado, de mediana estatura, su vitalidad física era tan recia, que a los 75 años aún nadaba en el mar "como un chango del paposo" y dormía en el desierto en un hoyo, cubierto con la arena de la excavación".¹²

José Antonio Moreno, un modesto dependiente de comercio en Copiapó, llegó a conocer la zona entre Chañaral y Mejillones como la palma de su mano. Sus antecedentes, anota Encina, los "brindó generosamente" el sabio Philippi encargado por el Gobierno de Montt para hacer una prospección general de los recursos de Atacama.

José Santos Ossa era hijo de una rica familia de Copiapó, pero igual que Almeida, dejó atrás las comodidades fáciles para salir a los 16 años a explorar el desierto. Su vida comercial fue una azarosa serie de éxitos y derrotas, que no lo arredraron jamás. En 1866 descubrió la existencia de salitre en el Salar del Carmen.

"Don Agustín Edwards, su banquero —cuenta Encina—, decía que los negocios cesaban de interesarle después que lograba consolidarlos, y su empeño era desprenderse de ellos para correr tras nuevas empresas".

Sus proezas físicas podrían hacer la delicia de la muchachada que se entusiasma con las leyendas de "cow-boys".

"Era tan grande su destreza con las armas de fuego que en una apuesta con su amigo predilecto, don Benjamín Vicuña Mackenna, apuntó con su revólver por seis veces consecutivas a monedas de plata de 20 ctvs., lanzadas a cinco o seis metros de altura", "...se convirtió en un nadador insigne; gobernaba las balsas de cuero de lobo como un chango consumado; su dureza física, su resistencia al hambre, a la sed y a la inclemencia del desierto, asombraban aun a los mineros de profesión".¹³

Urmeneta supera a los anteriores porque su actividad se proyectó sobre un campo mucho más extenso y variado. Nació en Santiago y esto quizás sea importante, estudió en EE. UU. y conoció bien Inglaterra. A los 23 años dejó las actividades comerciales que le ofrecían halagadoras perspectivas para radicarse en Coquimbo, donde se ligó a corto plazo con las faenas de benefi-

¹²F. Encina, "Historia de Chile".

¹³Id.

cio de los broncees por el sistema Lambert, que él perfeccionó. Hizo dinero y desde entonces, a lo largo de duros 18 años, se dedicó a descubrir las vetas ocultas y profundas del legendario cerro Tamaya.

"Al fin... dieron con un rico clavo de metal de broncees morados de 60% de ley... que aún no se agotaba 60 años más tarde" "Ni la fortuna ni la edad adormecieron el espíritu de empresa de Urmeneta —escribe Encina—. Fundó los establecimientos de Guayacán y de Tongoy, los más poderosos de América del Sur y un poco más tarde, el de Lota. Contrató con Meiggs en \$ 700.000 el ferrocarril de Tongoy. Hizo venir de Europa y de EE. UU. los más hábiles químicos y administradores. Habilitó dos puertos en el norte, fundó un establecimiento carbonífero en el sur y adquirió una flota de vapores en Europa. Establecido en Santiago, fue el gran propulsor de casi todos los progresos que Chile realizó en el segundo tercio del siglo XIX. Encabezó la empresa del ferrocarril del sur; introdujo el gas de alumbrado, e invirtió cuantiosas sumas en industrias que no lograron afianzarse: la fabricación de azúcar de betarraga, la de seda, la de paños finos, la de tejidos burdos de lana. En su hacienda de Limache propagó la viña y la arboricultura e introdujo el eucaliptus".¹⁴

8) El otro elemento, de orden, seguramente, más fundamental, proviene de las condiciones institucionales del período.

En esta materia se nos perdonará que comencemos por el examen somero de una cuestión que rebalsa el campo económico, pero que es importante escrutar para adquirir una visión realista de los acontecimientos de ese tiempo.

En los escritos de los historiadores liberales e izquierdistas, casi sin excepción, las décadas llamadas convencionalmente conservadoras, se presentan como un lapso de oscurantismo y regresión, simbolizado por lo común en la figura y gestión de Diego Portales.

El profesor J. C. Jobet, por ejemplo¹⁵, manifiesta en un divulgado ensayo que

"Portales fue el restaurador de la oligarquía colonial en el poder con el auxilio de los mayorazgos y la Iglesia... La dictadura portaliana significó la instauración de las formas coloniales bajo la aparente estructura republicana. La estática colonial trata de imperar ahogando el único bien efectivo que nos diera la emancipación: la conciencia política y cultural, el noble anhelo de superar la inercia y el atraso de los días coloniales".

Lo primero que sobresale en éstos y otros juicios similares, que, a despecho de Encina, han dominado la interpretación de esos lustros, es su disociación manifiesta respecto a lo que sucede en el plano económico. En verdad, a veces da la impresión de que

¹⁴F. Encina, op. cit.

¹⁵J. C. Jobet, "Ensayo crítico del desarrollo económico-social de Chile", Editorial Universitaria, 1955.

hubieran dos historias. Una del "techo político" y otra del substrato material y productivo.

La dicotomía resalta vistosamente hasta en las obras de los propugnadores de las tesis escarmenadas. El profesor Jobet, para mencionarlo de nuevo, describe así el cuadro económico de los decenios de Bulnes y Montt.

"...se producen diversos sucesos que vigorizan la economía. Desde 1845, más o menos, comienza a explotarse formalmente el carbón, debido a la labor de dos hombres de empresa: Juan Mackay y Guillermo Wheelwright... Posteriormente la economía recibe un nuevo impulso a raíz del descubrimiento de los terrenos auríferos de California, lo que produjo, junto a una gran emigración chilena hacia esa comarca, un apreciable aumento de la producción agrícola y manufacturera. Toda esa riqueza se vuelca en la realización de grandes obras públicas: se abren caminos, se construyen ferrocarriles... barcos a vapor recorren las extensas costas del Pacífico... el telégrafo abrevia las comunicaciones. Y la minería continúa siempre en aumento (págs. 14 y 15)... El progreso económico y técnico transforma las condiciones de vida. El auge de la minería... el desarrollo de las vías férreas y el aumento del comercio produjeron el enriquecimiento de numerosas familias que pasaron a constituir una nueva clase social, vigorosa y pujante, distinta de la aristocracia terrateniente (pág. 20)".

Evidentemente, entre este panorama y la "estática colonial" de que nos habla el autor, no hay relación visible ni justificada. Hace falta, pues, buscar otras hipótesis o interpretaciones que conjuguen más armónicamente la superestructura política y el basamento económico.

No parece aventurado suponer que los escritores que han convivido desaprensivamente con la disociación subrayada han pecado del error común de aplicar a la realidad preconceptos o cuadros perfilados a la luz de otras circunstancias, en vez de extraer del análisis objetivo de los hechos la sublimación conceptual adecuada.

Parafraseando un aforismo marxista cabría preguntarse cuál era el problema primordial que Chile, asomándose a la Independencia, tenía planteado y podía resolver en el nivel político. A la inversa de lo que pensaban los idealistas liberales, no era la implantación de una democracia "a la europea". Y no podía serlo por la razón muy sencilla de que esa finalidad, con todas sus implicancias, es hija y expresión de una comunidad evolucionada y relativamente madura, en la cual el desarrollo económico capitalista ha suscitado transformaciones más o menos profundas en la estructura productiva y en los tejidos sociales correspondientes. Históricamente considerada, la cuestión de la democracia sigue y es consecuencia o por lo menos requiere cierto grado y tipo de madurez y diferenciación económicas.

No puede antecederlo, por lo menos en su traducción moderna, porque en un sistema productivo colonial y de explotaciones pastoriles y extractivas primitivas, no han emergido ni "madurado" suficientemente los sectores sociales que la protagonizan. El "pueblo" del Chile infante, lo mismo que la "clase media" de ese tiempo, son categorías sociales que poco tienen que ver con las correspondientes de la sociedad burguesa o capitalista europea de aquella época e incluso con las chilenas de este siglo. (Volveremos sobre este tema más adelante y en relación a otra controversia de similar importancia).

La tarea primordial que estaba planteada a la comunidad nacional en el momento de independizarse no era otra que la de crear un Estado; una institucionalidad apropiada; formas políticas y jurídicas que reflejaran o correspondieran al substrato económico social existente y que permitieran desenvolverse al país dentro de cauces ajustados a las precondiciones.

A juicio del autor antes citado, la creación política de Portales "significó la instauración de las formas coloniales bajo la estructura republicana". No parece una tesis acertada. La verdad podría ser exactamente la inversa: que Portales estableció o delineó formas republicanas para la estructura económico-social del "viejo régimen", que en esencia no cambió un ápice en su paso al estatuto de la Independencia, salvo en lo que atañe a la expulsión de algunos españoles. Sin lugar a dudas, para emplear una terminología corriente, Portales fijó un molde o armazón ajustado a los intereses de la clase dominante, la de los terratenientes y sus allegados urbanos, pero ¿podría haber sido de otra manera? ¿Existían acaso otras clases, otros grupos sociales, capaces de disputar o de compartir el poder con aquél segmento cuyo poder se asentaba en último término en la estructura y nivel de crecimiento de la economía nacional?

Por lo demás, no debe mirarse en menos la entidad del problema planteado y en buena medida resuelto por la comunidad chilena de esa época. La mayoría de las naciones latinoamericanas ha tenido que esperar hasta este siglo para superarlo y son varias las que todavía no lo vencen.

Por otra parte, y volviendo al centro de la corriente de nuestro tema, los hechos son elocuentes para demostrar que la solución política portaliana fue ventajosa para el desarrollo económico del país. No lo ahogó ni lo contuvo; por el contrario, no podemos dejar de considerarla como un factor substancial en el "gran estirón" del sistema productivo nacional. Agreguemos, sí, y ésto también es primordial, que proyectó nuestro crecimiento por una ruta y dentro de un molde perfectamente ajustado a su base

social, que tendía a llevarlo al embancamiento posterior. Pero ésta es otra parte de la historia. Dejémosla como anotación y sigamos adelante.

9) El otro aspecto que cabe subrayar entre los elementos institucionales que constituyeron el trasfondo de la expansión productiva es el que atañe a la política económica de los gobiernos. Para enjuiciar y valorizar esta faceta hay que hacer un duro esfuerzo de imaginación a fin de colocarse en el cuadro de situaciones, actitudes y conceptos de la época, ya que sería absurdo caer en el consabido error de escrutarla a la luz de la experiencia y el desarrollo teórico que tenemos a nuestra disposición en el presente. Si nos ajustamos a ese ángulo, la política económica del período pone de relieve algunas orientaciones que, aunque débiles y a menudo inconstantes, admira que hayan emergido con tan clara intuición de su sentido y trascendencia.

En primer lugar aludamos a dos directivas sobre comercio exterior.

Ya en 1811, al decretar la libertad para comerciar por los puertos de Valdivia, Talcahuano, Valparaíso y Coquimbo, los gobernantes de la Independencia demostraron su comprensión de la urgencia de abrir el país al intercambio mundial. Pero es en 1835, ya cimentado el edificio político portaliano cuando el ministro de Hacienda, Rengifo, extiende la perspectiva en otra dimensión. Al disponer en sus leyes aduaneras la

"exclusividad del cabotaje para los barcos nacionales con absoluta exención de derechos; rebaja de derechos de internación equivalente al 10 por ciento de la mercadería extranjera introducida por buques nacionales construidos en el extranjero y de 20 por ciento si el buque había sido construido en Chile".¹⁶

crea un sistema de protección y estímulo que transformó al país en la primera potencia marítima del Pacífico y que llevó la bandera nacional a todos los mares.

Por otra parte, hay que referirse al empeño, especialmente marcado en el decenio de Manuel Montt (1850-60), por gravar las ganancias extraordinarias y pasajeras de la bonanza minera a fin de "*aplicar el impuesto a la transformación de la atrasada economía nacional*"¹⁷, un objetivo que ha sido aspiración relevante de todos los estadistas y gobiernos progresistas, sin llegar a alcanzarse jamás plenamente. Sobre esta iniciativa, dice Encina que

¹⁶D. Martner, op. cit.

¹⁷F. Encina, op. cit.

"gracias a ese impuesto, que Barros Arana, Santa María, Lastarria y González exhibieron como muestra de la suprema ignorancia y de la inaudita torpeza de Montt y que la unanimidad de los economistas chilenos del siglo XIX calificó de grave atentado contra las leyes de la economía política, una pequeña parte de los millones que los Gallo y demás pioneros de la minería iban a gastar en palacios, muebles y caprichos fastuosos, inclusive, revoluciones, se transformaron en ferrocarriles, telégrafos, escuelas, caminos, puentes y cien progresos más en la agricultura y las industrias de vida estable".¹⁸

Pero seguramente el episodio sobresaliente de la política económica de esos decenios reside en el titánico esfuerzo de Montt por construir un sistema nacional de comunicaciones ferroviarias. "Contra viento y marea" impulsó la vía entre Santiago y Valparaíso y el tramo Santiago a Talca. Su propósito central era "dar salida al mar a la zona agrícola más rica de Chile"¹⁹, que en ese entonces hallaba grandes dificultades para responder adecuadamente a la demanda exterior, que parecía insaciable.

La audacia y visión de Montt para emplear los recursos y capacidad administrativa del Estado en el desarrollo ferroviario sólo puede apreciarse justicieramente teniendo en cuenta el hondo prejuicio que existía contra la intervención estatal y que llevó, como inevitable alternativa, a que casi en todos los países latinoamericanos fueran inversionistas extranjeros los que tomaron a su cargo la tarea.

Respecto a esta cuestión, y como anticipo de un tema que deberemos tratar más detenidamente en otras páginas, es necesario referirse a la curiosa y contradictoria circunstancia de que los elementos políticos e intelectuales que representaban la avanzada liberal y democrática de ese tiempo, estuvieron enconadamente en oposición a la política ferroviaria de Montt, lo mismo que hicieron, como vimos en una cita anterior, frente a las iniciativas para capitalizar por la vía fiscal las entradas excepcionales de la minería.

Una de las personalidades más cultas y representativas del ideario liberal, Marcial González, juzgaba de la siguiente manera la realización de Montt, reflejando un punto de vista que todavía late en algunos criterios actuales sobre estos problemas:

"Hay un hecho práctico e incuestionable... nuestros costosos ferrocarriles gubernativos no sólo no dejarán provecho como negocio remunerativo, sino que gastarán más y producirán mucho menos que otros ferrocarriles europeos y americanos, desde que aquí falta la gran masa de habitantes y la actividad productiva que debieran alimentarlos".

¹⁸F. Encina, id.

¹⁹F. Encina, id.

Y resumía en sus conclusiones:

“Que nuestros ferrocarriles no han traído sino errores, desengaños y dispendios;

Que la protección acordada por el Estado a las líneas de Valparaíso y San Fernando no han sido más que un ensayo industrial arbitrario, un estímulo artificial e inútil, puesto que en menos tiempo y con menos costo los habríamos tenido hechos por el extranjero, sin necesidad de empeñar nuestro crédito y sin arrebatar a la angustiada industria nacional los capitales y los brazos que estaban vivificándola.

“... los que tenemos como empresas fiscales deben venderse a compañías de capitalistas extranjeros”.²⁰

10) Vale la pena recordar brevemente otros aspectos de la política fiscal del período por la luz que arrojan sobre los criterios y problemas existentes. Está, por ejemplo, la siguiente definición de lo que podríamos llamar la “filosofía tributaria” del Ministro Renjifo, que impresiona por su modernidad y por su distancia de muchos lugares comunes todavía en boga:

“Cuando entre nosotros el producto de las contribuciones se invirtiera en sostener el fausto de una corte corrompida, en saciar la codicia de avaros favoritos o enriquecer a clases privilegiadas, justo sería que la filosofía alzase su voz enérgica para confundir al opresor y vindicar los derechos de un pueblo inicualemente explotado”.

“Pero si, lejos de hallarnos en tan deplorable situación, sólo contribuimos para costear beneficios comunes, de que cada uno es partícipe como miembro de la sociedad, harto inoportuno parece el lenguaje declamatorio con que se pondera el peso de las cargas públicas y la desgraciada condición de los contribuyentes de un país que sin duda es uno de los menos gravados sobre la tierra”.²¹

Por otro lado, ya en su memoria de Hacienda en 1835, el mismo Renjifo llamaba la atención sobre los inconvenientes de la concentración de la propiedad agraria, e insistía en la necesidad de que el sector agrícola aportara una cuota adecuada de las entradas públicas. Así sostenía que “*si la agricultura chilena pagase... sólo un 10 por ciento efectivo sobre el producto total que rinden las tierras, esta única renta bastaría para atender todos los gastos del servicio público*”. Según Martner, el ministro calculaba la producción total agrícola en 40 millones de pesos. El diezmo que debía pagarse en ese tiempo habría significado, en consecuencia, cuatro millones, pero sólo deparaba entradas por valor de 348.753 pesos.

11) No escapó a muchos estadistas de la época la conveniencia de diversificar el crecimiento económico del país, estimulando, a

²⁰Marcial González, “Los FF. CC. chilenos y el Estado”, 1865.

²¹Memoria de Hacienda, 1843, citada por D. Martner en op. cit.

la vera de las actividades primarias, el desarrollo manufacturero. El ministro Camilo Vial, por ejemplo, en su exposición de Hacienda, en 1847, manifestaba:

“Lejos estoy de creer que un pueblo, para ser rico, necesita producirlo todo, pero sí estoy persuadido de que para ser próspero y civilizado necesita poseer una industria extensa y, si es posible, variada. ¿Qué han sido los pueblos puramente agricultores, y en la actualidad qué son?... No hay pueblo en que la agricultura lo enseñoree todo y en que la esclavatura de la feudalidad muestre su faz odiosa, que no siga entre los rezagados de la humanidad”.

Sin embargo, estas declaraciones y la inquietud constante por el asunto que expresaron numerosas personalidades, no llegaron a traducirse en una política enfática de promoción fabril. “Se creyó —como dijo Cruchaga Montt en su obra ya citada—, que el país no estaba preparado, ni por sus capitales ni por su arte, para el desarrollo de la industria fabril, y queriendo darle una fácil provisión de los artículos de consumo y una expedita salida de los que él mismo elaborase, se marcó legislativamente la tendencia en el sentido de facilitar el comercio con los países extranjeros que pudieran proporcionar artículos de consumo a más barato precio. Fijada esta base, el país debía marchar desahogadamente, mientras la agricultura y la minería, fuentes de nuestros recursos para el comercio exterior, no decayesen en virtud de las influencias naturales que podían entorpecerlas”.

El molde, pues, de la expansión y del desenvolvimiento económico proyectó definitivamente nuestro sistema productivo “hacia afuera”, asentándolo más que nada sobre las expectativas de las exportaciones primarias de la minería y la agricultura. Esta estructura, que se mantiene inamovible prácticamente hasta la gran crisis de este siglo (1930-32), imprimió el sello particular de nuestra evolución, y más adelante tendremos que referirnos a sus consecuencias y a los elementos que determinaron la negativa o fracaso para ampliar la base de sustentación y de progreso del sistema productivo nacional.

12) A despecho de esta última y, a la larga, fundamental limitación del proceso económico de esta primera fase de nuestra historia económica, nadie podría negar o subestimar el balance incuestionablemente favorable que arrojó para el país. Un concierto de factores humanos, materiales e institucionales lo arrancó de su modorra colonial y lo situó en la corriente del comercio mundial y en un nivel excepcional para el standard latinoamericano. Las realizaciones logradas abonaron una psicología opti-

mista que conviene destacar, sobre todo como un elemento de comparación y contraste con la que pasa a predominar posteriormente. De ella daba testimonio con ribetes líricos, el ministro Renjifo, en una de sus memorias:

“Por todas partes las ciudades se dilatan y hermocean, el cultivo de la tierra prospera, las praderas se cubren de ganados y los campos de mieses; ricas y abundantes minas brindan con la donación espontánea, con los tesoros que ocultan en su seno; el comercio florece alimentado por centenares de buques que abordan sin cesar a nuestros puertos; nuevos ramos de la industria se naturalizan en el país; la población crece bajo la acción del más benigno clima; mejorada la condición del labrador y la suerte del artesano, penetran ya las comodidades de la vida hasta la humilde habitación del pobre”.

PAUSA ENTRE DOS CRISIS

13) Los veinte años que preceden a la Guerra del Pacífico registran un manifiesto cambio de signo en el desarrollo económico chileno. Dos crisis marcan sus extremos. La que se inicia alrededor de 1857 y culmina en 1861 y la que se precipita en 1878. Para Encina, este lapso equivalió a una "interminable convalecencia". Pero fue algo más que éso.

Si tomamos, como es legítimo, la curva del comercio exterior en su calidad de índice principal de la marcha y fluctuaciones del sistema productivo chileno, veremos claramente el contraste con la etapa anterior. En tanto, como se expuso, las exportaciones nacionales se cuadruplicaron entre 1844 y 1860, subiendo de 6 millones anuales a 25 millones; en el trienio 1861-63 sólo alcanzaron en promedio a 21 millones. Se recuperan paulatinamente y llegan a un nivel de 30 millones en 1867-68, que se sobrepasa después al conjuro de la riqueza de Caracoles, puesta en explotación en 1877-78 (Ver cuadro I anexo). En resumen, entre 1860 y el final de esta fase, sólo consiguen incrementarse en un 20 por ciento.

14) Gravitan sobre esta mutación del intercambio exterior la declinación del sector minero de exportación y el movimiento de precios en el mercado internacional. Chañarcillo, como señala Encina, ya se hallaba "en completa decadencia" y en general la minería de la plata deja de desempeñar el papel relevante de la primera etapa. La fiebre de Caracoles, que duró alrededor de ocho años, "fue sólo el fulminante que hizo estallar el vértigo de la especulación" que precedió y agravó la crisis de 1878. El cobre, en cambio, es afectado principalmente por la declinación de precios. "El golpe de gracia, anota Encina, lo dio la baja del cobre. En 1872 la tonelada inglesa se cotizaba en Londres a 108 libras. Este precio cayó a pique y, de tumbo en tumbo, descendió hasta 39,5 libras en 1878."

15) Respecto a la evolución general de los precios mundiales, que puede arrojar luz sobre las alternativas de los términos de intercambio del país, nuestro historiador citado indica que:

"Como consecuencia de los descubrimientos de oro de California y de Australia se produjo un alza general de precios, que comenzó en 1850 para terminar en 1873. Los precios de cien artículos comprendidos en el índice

de Soetber subieron por término medio en 32,9 por ciento entre el período 1847-50, que es su punto de partida, y 1875. A partir de esta última fecha se produjo una declinación general de precios, salvo los de unos 18 artículos, ninguno de los cuales aprovechaba a la economía chilena en la época, que culminó en 1894... en el espacio de 20 años (1874-1894) el término medio de los precios mundiales perdió lo que había subido en el curso de los veinticinco anteriores a 1874 y descendió cinco por ciento respecto al nivel que alcanzaba en el período 1847-50".

Frente a lo que señala Encina conviene tener en cuenta dos aspectos importantes. Por una parte, que no debe identificarse la tendencia a la baja de los precios internacionales, que a juzgar por el índice de precios de importación chilenos²² se inicia alrededor de 1870, con una contracción de la demanda y el mercado mundiales. En verdad, a despecho de sus oscilaciones cíclicas, predominó en el siglo pasado una tendencia expansiva, marcada por la vigorosa industrialización de nuevas potencias. Dice G. Garvy al respecto, que "...el período de 1815-40... fue una época de un desenvolvimiento sin precedentes de las fuerzas productivas, y realmente "el período" de la revolución industrial... El período "declinante" de la segunda onda de precios coincide con la rápida industrialización de los EE. UU. y Alemania."²³

En pocas palabras, la curva bajista de los precios, más que un indicio de depresión y falta de mercados en la economía mundial, parece haber sido un reflejo del incremento extendido

²²Índice precios de importación (aparecido en el boletín de la Sociedad de Fomento Fabril, 1886).

1850	100	1876	123
51	104	78	114
57	136	79	100
58	118	80	115
61	123	81	108
66	152	82	110
70	122	83	106
71	117	84	100
72	126	85	95
73	133	86	91
74	131		
75	126		

²³G. Garvy, "Los ciclos largos de Kondratieff".

Respecto a la evolución de precios en EE. UU., G. Soule, en su "Economic Forces in American history" señala que "Entre 1790 y 1900, los EE. UU. experimentaron cuatro "tendencias largas" en los precios. Entre 1790 y el fin de las guerras napoleónicas en 1815 (25 años), la tendencia general de los precios fue ascendente, aunque el alza más aguda sólo ocurrió en los últimos tres años. Entre 1815 y 1849, la tendencia de los precios fue a la baja. Estos 34 años fueron afectados por la severa depresión que siguió a las guerras napoleónicas y a la abolición del segundo Banco de los EE. UU. Desde 1849 a 1865, la tendencia de los precios giró otra vez hacia el alza con el descubrimiento del oro en California y la inflación de la guerra civil. Entre 1865 y 1896 se anudaron treinta años en que hubo por lo general un movimiento bajista de los precios, habitualmente atribuido a una expansión más lenta de los medios de pago que las transacciones de una economía en expansión. Después de 1896 comenzó el alza de precios que continuó con interrupciones menores a través de las dos primeras décadas de este siglo".

En lo que atañe especialmente al período posterior a 1865, las tendencias son prácticamente las mismas que denota el comercio exterior chileno.

de la productividad, que también se manifestó en el de explotación primaria con la incorporación de nuevos y más eficientes proveedores de la demanda acrecentada. Volveremos sobre este aspecto cardinal más adelante.

Por otra parte, como lo sugiere el índice reproducido, Encina no presta mayor atención a la influencia de la baja de precios sobre el costo de nuestras importaciones. Es difícil apreciar sin una investigación minuciosa (que sería de gran interés realizar) hasta qué punto compensa esa evolución la que tiene lugar en el valor de las exportaciones chilenas. En lo que atañe al cobre parece razonable pensar que su depreciación fue mayor que la que afectó a los bienes importados. La situación del trigo, otro producto básico en la exportación chilena del siglo pasado, es más incierta. Los antecedentes reproducidos abajo señalan una considerable estabilidad, salvo la caída de 1876 que se torna en tendencia alcista a partir de 1905²⁴.

En suma, y para tener un punto de comparación, aunque resultara efectivo cierto empeoramiento de la relación de precios del intercambio, éste habría sido relativamente benigno, sobre todo si lo parangonamos con el que tiene lugar con posterioridad a la crisis de 1930-32 y al que nos referiremos en otra parte.

16) Un elemento que es útil subrayar por lo que se ha dicho en contrario, es que el encogimiento del comercio de exportación chileno en el período examinado no abarcó las ventas de trigo, que continuaron haciendo una contribución muy significativa a la balanza comercial.

"California y Australia, afirma el estudio del profesor Sergio Sepúlveda, no tienen la importancia que tradicionalmente se les ha atribuido como mercados iniciadores de nuestro desarrollo agrícola. Ambos sólo se beneficiaron con un proceso que venía desarrollándose con anterioridad... por eso aprovecharon momentáneamente las oportunidades de California y Australia para orientarse en seguida hacia un objetivo más estable, el mercado europeo", "hasta 1900... salvo en años de baja excepcional en la producción, descenderá la cantidad exportada bajo los 800.000 qm."

La declinación de este comercio, pues, es fenómeno posterior.

²⁴S. Sepúlveda, "El trigo chileno en el mercado mundial".

Precio del trigo en \$ de 18 d. y moneda corriente

	18 d.	m/corriente
1865	—	2,60
70	11,5	3,25
73	12,5	3,12
76	9,9	2,40
80	—	3,5
90	11,4	
1910	11,0	
15	17,5	

Los altibajos de las exportaciones y la tendencia disminuida de su crecimiento pusieron a dura prueba el sistema financiero del país, como quedó de manifiesto en las crisis de 1857-61 y 1878. Refiriéndose a la primera, relata Encina que

"A fin de agosto 1857, la contracción monetaria y crediticia se hizo tan intensa que las transacciones comerciales se paralizaron completamente en Valparaíso". "La crisis comercial tenía fatalmente que repercutir sobre los agricultores, mineros e industriales... se vieron obligados a reducir sus trabajos, a abandonar o a aplazar las grandes instalaciones y mejoras que habían emprendido. Hubo muchas quiebras ruidosas. El precio de la propiedad rural bajó en un 40 por ciento".

Sobre la más grave de 1878, y después de recordar que fue precedida de tres malas cosechas agrícolas, el mismo historiador recuerda que llegó un momento en que las circunstancias

"colocaron a los agricultores en la imposibilidad de servir el interés de sus deudas... faltaron compradores que dispusieran de los recursos necesarios para adquirir los fondos por el monto de la deuda... Muchos acreedores, inclusive algunos bancos, se vieron obligados a pagarse con precios rústicos".

El pináculo de esta situación fue la declaración de la inconvertibilidad de la moneda en 1878 y el ingreso a un régimen de papel moneda.

17) Antes de examinar más detenidamente los antecedentes y naturaleza de estas crisis, vale la pena referirse a las incidencias de un régimen metálico o de padrón de oro sobre el equilibrio económico.

En este sistema, como se sabe, juega un papel sobresaliente el comercio exterior. Circula moneda de valor intrínseco (oro o plata) y billetes convertibles en metálico. La cantidad de moneda circulante está vinculada al volumen de producción de oro o plata y a los saldos del intercambio externo. Aumentará si se acrecienta el primero y si hay saldos favorables en la balanza de pagos que se traduzcan en internación de metálico. Se restringirá si se genera un déficit en esa balanza que obligue a exportar oro y plata para su cancelación.

El funcionamiento de este régimen, como lo demostró una larga experiencia, tiende a amplificar los vaivenes del comercio exterior. En el caso de una depresión o de un saldo negativo de la balanza de pagos, hay que exportar metálico para cumplir los compromisos, incluida la demanda de importaciones. Esa filtración hacia el exterior de oro o plata disminuye el circulante exis-

tente, creando una astringencia crediticia y monetaria que generalmente deprime el sistema productivo y causa una baja de precios.

Dentro de la "lógica" del sistema, estos efectos eran parte necesaria y saludable del ajuste automático que involucraba. La contracción monetaria, la paralización o decrecimiento de actividades, el descenso de los precios internos, debían favorecer, por una parte, la recuperación de las exportaciones, en tanto que por la otra deprimían la demanda por importaciones. Materializadas estas dos expectativas volverían a producirse saldos positivos en la balanza de pagos y a incrementarse el caudal del circulante.

En tanto el sistema económico mundial mantuvo una tendencia marcadamente expansiva, sujeta solamente a oscilaciones bruscas pero pasajeras, el régimen se mantuvo en casi todos los países, pero no logró sobrevivir a las condiciones caóticas que siguieron a la primera guerra mundial y que culminaron en el colapso internacional de 1930-32.

18) En la experiencia chilena puede apreciarse que la primera prueba exigente del sistema metálico, la de 1857-61, fue salvada dentro de las "reglas del juego". El país resistió todas las consecuencias del sistema, incluso la depresión de actividades relativamente desconectadas del comercio exterior, sin abandonar la convertibilidad. La precaria reanimación posterior vino a justificar en cierto grado su apego a conceptos económicos y monetarios hondamente arraigados, que años antes, en 1824, habían hecho proclamar al Ministro Diego Benavente que Chile era "un país que no tiene papel moneda ni lo admitiría sino en la punta de las bayonetas."

"Es curioso, anota Encina, que nadie hablase de emisiones de papel moneda de curso forzoso, ni de quiebras del valor de la moneda, recursos ya en boga en la América Española, que más tarde debían reducir gradualmente el valor de la moneda chilena. Courcelle Seneuil sostuvo con razón que lo primero era liquidar la crisis por dolorosas que fueran las consecuencias; sin el restablecimiento de la normalidad, el país no podía reanudar su desarrollo sobre bases sólidas". Otro observador autorizado escribió con posterioridad: "No se pretendió entonces emitir papel moneda para salvar a los que habían sido imprudentes en el manejo de sus negocios, a pesar de que los particulares ocultaron en parte, aunque transitoriamente, la moneda metálica, que luego reapareció en circulación".²⁵

Pero en 1878 no ocurrió lo mismo. Y no se requirieron bayonetas para inducir al gobierno a romper con el sistema metálico y a abrazar el papel moneda inconvertible.

²⁵Agustín Ross, "El problema financiero", 1894.

La caída de las exportaciones no explica el cambio de postura, ya que incluso fue menos brusca que la que se registró en 1861 (ver cuadro I). Hay, pues, que hurgar en otros aspectos.

19) Entre ellos, la mayoría de los analistas han destacado el que atañe al desenvolvimiento y debilidades del sistema financiero y bancario del país; Encina, por ejemplo, manifiesta que en el conjunto de factores de la evolución económica

“el que había tomado mayor desarrollo en los últimos diez años era el de los bancos y el crédito... Los siete bancos que existían en 1869 habían aumentado a once, su capital se había doblado, los depósitos se habían triplicado; y los préstamos, doblado”.

Por otra parte, al decir de Whitson Fetter

“Las estadísticas de la época indican que los bancos chilenos dirigían sus negocios con sólo un pequeño margen de seguridades, pues la relación entre la reserva metálica y las obligaciones para con el público, era muy baja, sobre todo para un país en que no existía un Banco Central y en que las principales colocaciones de los bancos eran préstamos con garantías hipotecarias”. En algunos casos, por lo demás, reinaba una franca corrupción en las prácticas bancarias. En vísperas de declararse la inconvertibilidad, la situación del Banco Nacional, uno de los más importantes, era la siguiente: “cerca de la mitad del capital del banco, ascendente a \$ 400.000, había sido dado en préstamos a los directores... menos de dos semanas antes de la suspensión de pagos, los directores de este mismo banco recomendaron un dividendo semestral del 6 por ciento sobre el capital pagado... parte del cual hubo de ser cancelado con fondos del capital de reserva. Los accionistas en una junta celebrada algunos días después de la suspensión de la conversión metálica aprobaron esta distribución”.²⁶

Debe también anotarse que el crecimiento del sistema financiero había ido de la mano con una sensible “monetización” del circulante, es decir, con una mayor importancia relativa de los billetes respecto a los metales preciosos, lo cual acrecentaba la significación de los bancos. Siguiendo a Agustín Ross²⁷, vemos que hasta 1865 la moneda de oro fue abundante en Chile y dominaba el mercado. Desde 1865 hasta 1872 fueron entrando a la circulación los billetes bancarios, desalojando en parte al oro mediante la diligencia de los bancos emisores. Durante 1873 hasta 1875, la moneda de oro fue, además, poco a poco y en parte reemplazada también en la circulación por los pesos de plata (debido a la baja del precio de la plata en el mercado exterior). Hacia 1876 había desaparecido el oro; había abundancia de plata y la reserva de los bancos era muy baja. Respecto

²⁶Whitson Fetter, “La inflación monetaria en Chile”.

²⁷A. Ross, op. cit.

a este elemento de las reservas bancarias, el porcentaje de metálico guardado por los bancos era el siguiente en los años que se indica: 1876, 7,6 por ciento; 1877, 9,1 por ciento; 1878, 7,4 por ciento, que contrastan con las habituales en otros países: en EE. UU., un 25%; en Holanda, un 40%.

20) Aparte de los elementos descritos (altibajos y lentitud en el incremento de las exportaciones; descenso de los precios; contratiempos en las cosechas; extensión, debilidad y corruptelas del sistema monetario y bancario), el desequilibrio financiero que culminó en la inconvertibilidad de 1878 fue acentuado por otros factores que es necesario mencionar brevemente.

Entre ellos hay que subrayar la presión para importar, aspecto que comienza a gravitar de modo cada vez más significativo en la evolución económica del país, como tendremos oportunidad de reiterarlo posteriormente.

El volumen de importaciones se eleva paulatinamente hasta 1870-71, pero al año siguiente muestra un incremento notable: de 26,6 millones a 34,6 millones, que prosigue hasta culminar en una internación de 38 millones en 1874-75. Desde el año siguiente se inicia la declinación, que alcanza su fondo en 1878, con una importación que sólo entera 25,2 millones (ver cuadro I).

En el acrecentamiento de las compras en el exterior tuvo una influencia primordial la atmósfera de prosperidad ficticia que creó la fiebre de Caracoles. El político y ministro de ese tiempo, Luis Aldunate, escribía más tarde que...

"otros eran los elementos que venían minando la prosperidad nacional y preparando la tormenta, de la cual la inconvertibilidad de 1878 fue su primera aunque gravísima y significativa manifestación. El desproporcionado aumento de los consumos nacionales, unido a la profunda depresión de los precios de los productos de retorno, rompieron el equilibrio de nuestros cambios y produjeron la emigración de la masa del circulante monetario".²⁸

Por otra parte, también empieza a pesar el servicio de los créditos contratados en el exterior, que junto al servicio de capitales y servicios foráneos socavaban el balance de las cuentas de importación y exportación.

"El saldo adverso de la balanza de pagos —indica Encina— venía cubriéndose desde la segunda presidencia de Montt con empréstitos, cuyo servicio se esperaba que, a la vuelta de cuatro o cinco años, se compensaría con el desarrollo económico nacional. Durante los diez años de la Administración Pérez, el monto de la deuda externa... se dobló; y como el desarro-

²⁸Luis Aldunate, "Indicaciones de la balanza comercial", 1895.

llo económico nacional... se estagnó, el servicio de la deuda externa hizo en nuestra balanza de pagos el efecto de una piedra colgada al cuello de un nadador".²⁹

Anotemos finalmente otro aspecto, tan influyente como insinuador de una coyuntura que se marcará progresivamente con el tiempo. Nos referimos al maridaje de intereses comprometidos en la inconvertibilidad y por derivación en la baja de la moneda, que se presenta visiblemente como un acuerdo de la plutocracia bancaria y el gobierno, pero que alinea a su espalda a agricultores y exportadores, todos igualmente deseosos de escapar a las consecuencias de la contracción interna y externa por la vía de la expansión monetaria y el descenso del cambio.

"Poco tiempo después de acordada la suspensión, señala Whitson Fetter, se declaró en el Congreso que el representante de uno de los principales bancos había visitado al Presidente de la República... y le había manifestado que las reservas del banco habían alcanzado un nivel tan bajo que no podrían continuar convirtiendo sus billetes y en consecuencia deberían declararse en quiebra". Y agrega en otra parte que el gobierno "En la imposibilidad de obtener entradas de otras fuentes resolvió contratar un empréstito con los bancos"...³⁰

del proyecto respectivo (1878), ese préstamo fue la antesala y la contrapartida de la inconvertibilidad que se declaraba un mes después para salvar a los bancos o, si se quiere, para impedir que algunos, por lo menos, pagaran las consecuencias de sus errores y de la "lógica" del régimen de padrón de oro.

El primer desliz hacia el papel moneda (ya que no consideramos como tal el breve y explicable interregno de inconvertibilidad a raíz de la guerra con España, que duró menos de un año y apenas afectó la tasa de cambio), tuvo más importancia por los elementos que la rodearon y por el precedente que creó que por sus consecuencias. Como dice Martner,

"Desde el punto de vista de la carestía de la vida, las emisiones no produjeron mayores dificultades, y tal vez por esa circunstancia, en gran parte por lo menos, no se formuló en el país la fuerte y general oposición que corresponde el régimen de curso forzoso".

Por lo demás, el próximo estallido de la Guerra del Pacífico cambió por completo el cuadro y abrió una nueva etapa con la incorporación plena del salitre.

21) Para cerrar esta parte, parece útil anotar que la mayoría de los juicios respecto a la quiebra de la convertibilidad en 1878 y

²⁹F. Encina, op. cit.

³⁰F. Whitson Fetter, op. cit.

que instaure el régimen de papel moneda prácticamente hasta la reforma de Kemerer (salvo el lapso 1895-98), han analizado el fenómeno desde un ángulo estrictamente ortodoxo, como una vulneración y un delito contra las sagradas reglas del régimen metálico.

El problema es más complejo. La verdad es que miradas las cosas a la luz de la experiencia y la teoría económica modernas, la resignación ante las fluctuaciones externas, que formaba parte integral del sistema de padrón de oro, no tiene ninguna justificación. Por el contrario, la política económica contemporánea se ha inclinado precisamente en sentido contrario, hacia la adopción de medidas adecuadas para compensar las fluctuaciones del comercio exterior, entre las cuales pueden figurar la devaluación, el estímulo a las actividades domésticas, aun por la vía de expedientes formalmente inflacionarios y otras del mismo carácter, y que para el pensamiento clásico-liberal eran y son intrínsecamente pecaminosas.

Desde este ángulo, pues, no es posible condenar "per se" el paso hacia la inconvertibilidad a raíz de la crisis de 1878. En cambio, puede estimársela errada, improcedente o dañina si tenemos a la vista otros elementos sustantivos.

En primer lugar está el hecho de que los arbitrios a que aludimos más arriba y que forman parte del arsenal corriente de la política económica moderna, para cumplir su misión y justificarse, deben ser componentes de una conducta deliberada y dirigida a paliar o rectificar el desequilibrio causado por un trastorno exterior o doméstico. Otra cosa bien distinta es si se trata meramente de reacciones dislocadas, que no persiguen otro fin que proteger intereses bastardos o retrógrados, como los del sector bancario imprevisor o los de una actividad exportadora incapaz de seguir el paso de los movimientos de la productividad en sus competidores, cual fue el caso en la experiencia chilena.

En él sería ingenuo buscar un ejemplo de políticas anticíclicas; más apropiado es atribuirlo a la debilidad y contradicciones "in crescendo" de un sistema económico y social en declinación, que pugna por escapar a las antiguas "reglas de juego" sin ser capaz de una respuesta fecunda y positiva. Tendremos que volver sobre el tema más adelante.

22) Junto a los aspectos señalados, y quizás superándolos por su trascendencia general, hay que llamar la atención sobre otro, que da a este período una fisonomía propia en comparación a los treinta años precedentes. Nos referimos a la mutación que

sufre la política económica, que gradualmente va abrazando el ideario y las recetas de la ortodoxia liberal.

Como no necesita recordación, el fenómeno fue una directa consecuencia de las tendencias en boga en Inglaterra y en los países más avanzados de Europa, en los cuales la teoría libre-cambista se popularizaba de consuno con la triunfante expansión industrial. La asociación de estas ideas económicas, acuñadas en las islas británicas, con la filosofía política prohijada por la revolución democrática en Francia, pasó a ser una fuerza influyente en el devenir chileno.

El proceso venía insinuándose desde las postrimerías del gobierno de Bulnes, cuando, según Martner, empieza a relajarse la protección a la marina mercante nacional. De acuerdo a ese autor,

“En ese entonces rompía del centro comercial del mundo una inmensa ola de doctrinas librecambistas, que con formidable ímpetu llegaba a los confines del globo y era punto menos que vedado contrarrestarla”.

El adalid de esa orientación fue el economista francés Courcelle-Seneuil, que estuvo en Chile entre 1855 y 1863, asesorando a los gobiernos, y diseminando sus principios desde la cátedra. A su vera se formó la primera generación de economistas que tuvo el país, que ejerció un imperio prácticamente sin contrapeso y moldeó el criterio y las decisiones fundamentales de la gestión pública. Entre ellos, cabe mencionar a Zorobabel Rodríguez, su alumno y sucesor en la Universidad de Chile, y a Marcial González, a quien nos referimos ya a propósito de las posturas liberales frente a la política ferroviaria de Montt.

Bien se sabe cuál era la tesis matriz de la doctrina en boga: la prescindencia más absoluta del Estado y de toda regulación oficial en el libre juego de las “leyes naturales”, lo cual, concretamente, significaba sobre todo el repudio a cualquier forma de proteccionismo de las actividades nacionales que entrabara la amplia competencia y el triunfo de los más aptos.

Esta filosofía económica, germinada en condiciones radicalmente distintas y derivadas en último término de la rebelión de la burguesía progresista europea contra el Estado paralizador y los privilegios de las clases ociosas vinculada al aparato político, fue aplicada como verdad revelada, con las consecuencias más nefastas para nuestro desarrollo económico.

“La propagación de las doctrinas de Courcelle —escribió Martner— al colocar a los países sudamericanos, especialmente a Chile, frente a Europa, como en lucha de competencia industrial y comercial, careciendo de medios

de defensa económica, debía facilitar poderosamente la corriente hacia el viejo mundo de la riqueza del nuevo, eliminando el apoyo que aquí se prestaba a las instituciones económicas por parte del Estado".³¹

Ningún episodio expone más claramente las repercusiones del calco mecánico de las recetas librecambistas que la destrucción de la marina mercante nacional. Dice Encina al respecto:

"En el espacio de los diez años comprendidos entre 1861 y 1870, la marina mercante nacional desapareció completamente. Hemos visto que en 1861 contaba con 267 buques, con 60.487 toneladas en total... "Al presente —decía el Ministro de Marina, el 10 de septiembre de 1866—, no hay un solo buque que lleve la bandera de la República en los diversos mares en que giraba nuestra marina de comercio"... la guerra con España no hizo sino precipitar una catástrofe que estaba ya incubada, como resultado de la influencia de los postulados económicos teóricos sobre cabezas de débil sentido de la realidad... Siguiendo a la letra los postulados económicos de Courcelle Seneuil, la ordenanza aduanera había substituido la reserva de cabotaje a la marina mercante por la absoluta libertad para practicarla para todas las marinas del mundo... La inconsciencia de un mandatario y de una aristocracia gobernante, cuerda y honrada, pero miope, destruyeron quizás, por siglos, la única posibilidad de que Chile conservase el lugar que el orden y la sensatez le había labrado en el concierto de los pueblos hispanoamericanos".³²

El diputado Puelma Tupper, secretario general de la Sociedad de Fomento Fabril, reiteraba el punto de la siguiente manera:

"Antes de la guerra con España se construían en Chile buques mercantes y aún de guerra; cuando vino al conflicto se declaró libre el cabotaje, se quitaron los derechos que gravaban a los buques extranjeros y el comercio se entregó casi por completo a las naves de otros países. La construcción de buques concluyó entre nosotros, y si es cierto que el comercio ha aumentado enormemente, no lo es menos que en la guerra última nos hemos encontrado sin marina mercante nacional y lo que es peor, sin marineros".³³

23) A juicio de Encina,

"La despreocupación por el desarrollo económico desde que Montt dejó el poder es casi completa. Más allá del orden y economía —y hay que agradecerse— nada se les ocurre. El más ligero trastorno, todo lo que rebasa la rutina cotidiana, los desconcierta".³⁴

Naturalmente, este cambio de actitudes y de situación no puede explicarse como una mera resultante de ideas y prácticas transplantadas artificialmente. Se requiere preguntar qué causas

³¹D. Martner, op. cit.

³²F. Encina, op. cit.

³³Boletín de la Soc. de Fomento Fabril, 1885.

³⁴F. Encina, op. cit.

facilitaron la penetración y el predominio de un cuerpo de postulados que manifiestamente perjudicó el desenvolvimiento del país.

Esta interrogación es tanto más necesaria cuando en el plano político parecía arraigarse una tendencia inequívocamente progresista, como queda de manifiesto en la declinación del autoritarismo pelucón criticado por el pensamiento liberal, en el ascenso de nuevos elementos y capas sociales y, en general, en el avance del proceso democrático que acompaña a la "república pipiola". En otras palabras, debemos analizar qué hay tras esta segunda disociación que resalta entre la realidad económica y la política.

Para los historiadores o analistas liberales o de izquierda, la dicotomía ha pasado, en general, desapercibida. Dejando de lado las tendencias y hechos económicos han puesto sus miradas en la evolución política y han aplicado a ella un esquema preconcebido, que no se compadece con el substrato productivo.

El profesor Jobet, por ejemplo, en la misma obra ya citada, presenta así las cosas:

"El proceso económico tiende a la formación de una burguesía minera, manufacturera y comercial, sobre las ruinas de la economía exclusivamente feudal de la primera partida del siglo XIX. Es el momento del tránsito de dos economías: la feudal y la capitalista. Surge y se desarrolla con inusitado impulso la burguesía y el movimiento demo-liberal que representa. Esta nueva clase social se rebela contra el régimen feudal imperante, ataca el sistema de reacción política que predomina y lucha abiertamente por imponer el liberalismo"... "Frente al oligarca terrateniente miembros de la vieja aristocracia colonial, de concepciones feudales, surge el burgués capitalista, de tendencias liberales, que poco a poco constituye una nueva clase social, con capitales propios, necesidades específicas y aspiraciones nuevas"... "...y un nuevo régimen de propiedad, el burgués individualista, hacen nacer nuevas relaciones sociales y determina nuevas posiciones políticas"... "La clase revolucionaria, porque es poderosa y tiene conciencia de sus intereses, es la batalladora burguesía naciente".

Hernán Ramírez, el estudioso investigador, sigue la misma línea y la subraya con tonalidades marxistas:

"La burguesía no fue un cuerpo sin espíritu que operaba mecánicamente y ciegamente dentro de los marcos, de la sociedad aristocrática en la que se había formado y que con su sola presencia comenzaba a modificar. Gradualmente empezó a tomar conciencia de sí misma, es decir, fue forjando conciencia de clase. Comprendió que era una clase social diferente de las demás; se dio cuenta de que en el conglomerado social tenía una función propia, cuya importancia crecía y se hacía cada vez más notoria. De esta manera se planteó el antagonismo entre la aristocracia y su aliado, el clero, con la burguesía. Tal antagonismo o lucha de clases tuvo diversas maneras

de manifestarse y él constituyó, en última instancia, la esencia de nuestro desenvolvimiento histórico en el siglo pasado".²⁶

Alberto Edwards, en "La fronda aristocrática", planteó en su forma extrema la tesis involucrada en estos escritos de orientación socialista. En Chile, escribió la

"revolución burguesa se había realizado pacíficamente bajo la colonia, nuestra alta clase social era, a la vez, aristocracia y burguesía, cuando vino la hora de la independencia. La gran contienda entre las viejas castas feudales y el mundo nuevo del capitalismo y la industria que agitó a Europa durante la primera mitad del siglo XIX, no pudo reproducirse en Chile. El problema estaba resuelto".

24) Evidentemente, en todas estas aproximaciones prima el descuido de la base económica de las categorías sociales, lo que empuja a esbozar analogías o contrastes que no tienen sus pies en la tierra, sino que en esquemas desconyuntados de una realidad temporal y espacialmente dada.

Para Edwards, el conflicto entre "castas feudales" y el "nuevo mundo del capitalismo y la industria" había sido superado. Para Jobet y Ramírez, él se reprodujo en Chile del siglo pasado, con la victoria de "una nueva y pujante clase social", "la batalladora burguesía naciente".

Pero todos olvidan que la pugna social europea fue una resultante (o por lo menos se influyó recíprocamente) de un determinado nivel de desarrollo capitalista que, precisamente, procreó la clase que iba a poner en jaque el "viejo orden". Y esa clase, la "verdadera" burguesía, es fundamentalmente un segmento representativo de la actividad manufacturera e industrial y de los sectores comerciales y financieros *ligados y dependientes*. En tanto ella no se desenvuelve suficientemente, el embate contra el edificio económico-social-político de la sociedad precapitalista no logra imponerse por completo. Esto es cierto no sólo para el "modelo" clásico, el inglés, sino que incluso para Francia, donde la revolución de las formas políticas precedió aparentemente a la transformación económica. Así lo comprueba el hecho que el "status" republicano sólo se arraiga en el país galo después de que se sobrepasan las etapas básicas de su crecimiento industrial.

No hay dudas de que el desarrollo chileno de la primera mitad del siglo pasado diversificó en cierta medida la estructura productiva y por derivación la político-social. A la clase terrateniente, que dominó sin contrapeso en el primer lapso de la vida independiente, se agregan otros grupos, entre los que sobresalen

²⁶H. Ramírez, op. cit.

los empresarios mineros y los del sector comercial y financiero. Pero debe tenerse en cuenta, porque esto es substancial, que se trata también de productores primarios y de actividades distributivas vinculadas y dependientes de ellos, todos igualmente proyectados sobre el comercio exterior.

Entre estas facciones económicas hay diferencias y roces, pero no contradicciones profundas. Afloran las pugnas en razón del desplazamiento social y de los obstáculos consabidos levantados por la estratificación existente. Es la querrela entre los que ascienden y los que resisten el escalamiento; entre los enriquecidos de "medio pelo" y los "oligarcas" tradicionales, que siempre, en Chile, terminan por abrir la puerta a quienes tienen la adecuada credencial de ingreso, es decir, el dinero. O es el conflicto en torno a cuestiones religiosas o de formas políticas, en el cual se expresan otros de raíz más prosaica; por algo los que "vienen de abajo" y buscan compartir los mejores sitios bajo el sol son, por lo general, "democráticos" y "librepensadores".

Pero, insistimos, no hay antagonismos fundamentales en el terreno económico. Como grupos, todos son productores primarios o de servicios anexos o subordinados; todos son más o menos librecambistas por la misma razón; sus mercados primordiales están afuera y en el exterior también se hallan los aprovisionamientos que requiere su demanda habitualmente refinada; no son proteccionistas por la simple razón que tienen poco que proteger; y, finalmente, todos van a ser en alguna medida partidarios de la depreciación monetaria porque mejora sus posibilidades en el mercado externo y alivia sus deudas, cosa importante cuando ellos son los únicos que gozan del crédito.

Es indudable que a los sectores que afloran junto a la clase terrateniente (y que comúnmente se asocian con ella) puede llamárseles "burguesía". Una de las limitaciones todavía no superada de las ciencias sociales, por oposición a las físicas, es la imprecisión de su terminología, como anota en uno de sus luminosos trabajos el maestro José Medina Echavarría²⁶. Es posible denominarlos así, porque *no son* la oligarquía; porque tienen otros hábitos; otros valores; otro cuerpo de ideas políticas y doctrinales. Pero esa asimilación desprecia lo substancial del término; su verdadera e histórica acepción, que identifica esa categoría social con los sectores que nacen del desarrollo capitalista y que lo singularizan, esto es, los empresarios industriales y sus adláteres en el terreno comercial y financiero.

²⁶J. Medina E., "Sociología, teoría y técnica".

Esta verdadera burguesía no juega ningún papel en el período que se estudia, por la muy simple y fundamental razón de que el crecimiento y diversificación económicos no habían alcanzado el nivel necesario.

Y esta es la razón de las actitudes y de la política de la sedicente "burguesía" liberal, que contribuyeron a sostener la estructura tradicional del sistema productivo, su dirección "hacia afuera" y las grietas y debilidades que iban a frustrar su desarrollo y que ya lo habían estagnado relativamente.

25) Quizás la más simple y elocuente ilustración del problema que hemos estado planteando sean los acontecimientos que tenían lugar en EE. UU. en la misma época y que explotaron en la guerra de secesión. En esta instancia sí que es apropiado el esquema que los autores comentados aplican con tanto irrealismo a las circunstancias chilenas. En la pugna entre Norte y Sur se da en sus rasgos y sentido esenciales la contradicción entre la burguesía progresista e industrial y los feudales de la economía de plantaciones, subordinados al comercio exterior y, por ende, librecambistas. *"La sangrienta guerra de cuatro años —como afirma un autor norteamericano— terminó con la quiebra de la economía de plantaciones del Sur y estableció la supremacía política y económica del Norte, con su expansivo industrialismo, sus constructores de ferrocarriles, sus capitalistas financieros, sus granjeros libres y productivos, su dinámico comercio."*³⁷

Para remachar este contraste de dos situaciones opuestas vale la pena exponer las posiciones predominantes en ambos países respecto a la cuestión clave del proteccionismo, que dividió (y en cierto modo todavía divide) las trincheras de la burguesía industrial, interesada en diversificar la economía y desarrollar el mercado interno, y de los grupos de terratenientes y de productores primarios que miran sobre todo al mercado exterior.

Louis Hacker, en su conocida obra "Proceso y triunfo del capitalismo norteamericano", describe así la política que se imponía en EE. UU.:

"Entre 1861 y 1864 se presentaron nuevos proyectos arancelarios fundados por igual en la necesidad de reforzar los ingresos fiscales y compensar a las manufacturas nacionales por las tasas importantes que debían soportar. Sólo al tramitarse la ley... de 1864, se eliminaron los argumentos engañosos y se proclamó el proteccionismo sin ambages ni eufemismos. Al finalizar la guerra, el porcentaje medio de las tarifas aduaneras ascendía a 47 por ciento, en comparación al 18,8 por ciento, que fue el

³⁷G. Soule, "Economic forces in american history".

promedio anterior. Las tasas que debían abonar la industria fueron reducidas o eliminadas tan pronto como finalizó la contienda, pero los derechos elevados continuaron en vigor. Y las industrias protegidas se beneficiaron con un alza conjunta de 20 por ciento sobre sus precios, a consecuencia de las tarifas aduaneras. Esta política continuó durante todo el período de reconstrucción (o sea, después de la guerra de Secesión). Los intereses laneros obtuvieron nuevos derechos: los que regían para el cobre experimentaron un aumento que los sextuplicó; los rieles de acero fueron tan bien protegidos que se cerró la entrada de los ingleses; la industria americana del acero comenzó a vivir momentos de expansión que le permitieron resistir la depresión de 1873-79."

Un experto anónimo chileno, escribiendo en 1876, analizaba el mismo asunto en los siguientes términos:

*"Ha sido principalmente la organización de las tarifas donde aquél espíritu hostil e indiferente al trabajo (se refiere a la industria nacional) ha hecho sentir más enérgicamente sus efectos. Estas tarifas han sido fijadas para estimular nada más que el consumo, como si las naciones se compusieran tan solo de consumidores y no fuera su producción el sustentáculo de esos consumos. El fierro en bruto o sin trabajar está fuertemente gravado, en tanto que es libre la maquinaria y herramientas que con él se elaboran, lo que equivale a decretar una prima para el fabricante europeo y una prohibición para el país... la tarifa de aduanas hace imposible todo ensayo en favor de una industria fabril nacional; puesto que no sólo liberaliza exageradamente los derechos sobre el extranjero, sino que grava las materias primas transformables, repartiendo así su protección con mano de verdadera madrastra para el industrial chileno."*⁸⁸

Un diputado, Gaspar Toro, resumía en un debate el criterio liberal vistiéndolo de ribetes demagógicos que se empleaban sin recato y seguramente de buena fe:

"Es engañosa esta palabra proteccionismo. Ella significa sólo la ganancia de tres o cuatro fabricantes protegidos y la pérdida de dos millones de consumidores, que habrán de pagar más caro sus consumos, agravando principalmente las condiciones de vida de los pobres que consumen los artículos más ordinarios y menoscabando las rentas fiscales con la restricción de esos consumos en razón de la carestía."

De poco valían frente a esta filosofía réplicas tan sensatas como

⁸⁸"La situación económica de Chile", 1876, citado en el Boletín del Depto. de Estudios del Ministerio de Hacienda, 1956.

la del antes citado diputado Puelma Tupper, que contestaba así a Toro:

*"Me basta observar lo que pasa en los países que lo aceptan. EE. UU., por ejemplo, que cobran fuertes derechos a la manufactura de algodón que se produce a menor precio en Inglaterra, encareciendo con ésto el vestido del pobre y sin duda alguna su jornal. Pues bien, yo prefiero estas leyes, que dan como resultado el que en un país hallen ocupación todos sus hijos, y ocupación lucrativa, que les permite ilustrarse, vivir con cierta independencia y llegar a ser verdaderos ciudadanos, a la situación de Chile, en que sus hijos emigran, faltos de trabajo y buscando un mayor salario en tierras extranjeras."*³⁹

26) No se piense que estas discusiones eran puramente académicas. La verdad es que los embriones de un potencial desarrollo fabril estaban latentes, esperando una política y condiciones adecuadas.

La Guerra del Pacífico, por ejemplo, puso en tensión las fuerzas productivas del país y dio una señal de lo que era posible.

*"Los milagros que opera la guerra, señala Encina, atropellando el elegante y regular conjunto de postulados económicos que formaba el bagaje intelectual de los hombres ilustrados de la época, solucionó el problema casi sin intervención del estado. Se produjo espontáneamente la restricción en las importaciones de todo lo que no era necesario para vestir y equipar el ejército. La minería y la agricultura pagaron el saldo que no alcanzó a cubrir la restricción de las importaciones suntuarias... La industria fabril por su lado, dobló en diez, veinte y hasta cien veces la elaboración de vestuario, calzado, artículos de talabartería, pólvora, productos químicos y farmacéuticos, carros, barriles, mochilas, carpas, cureñas, calderas para buques, etc."*⁴⁰

Pero el impulso, como otros empeños velicidosos que brotan de vez en cuando, se diluye a corto plazo. *"Terminada la guerra, rezonga nuestro historiador, se produjo la liquidación de la industria improvisada, en medio de la inconsciencia y de la ale-*

³⁹Boletín Soc. Fomento Fabril, 1885.

⁴⁰Una ilustración de lo que podía hacerse en el país encontramos en este memorial presentado por 300 obreros de la firma Lever, Murphy y Cia. al gobierno en 1887, que apareció en el boletín de la S. Fomento Fabril. Dice "Sabe V. E. ... que las 16 locomotoras y los cien carros de carga que hemos construido... están sirviendo y prestan ventajas considerables sobre el material extranjero. Hasta el presente todas las obras públicas contratadas por capitalistas extranjeros no han dado protección a los establecimientos industriales y gracias a la liberalidad con que se los exonera del pago de derechos, hace casi imposible la planteación de diversas industrias. Sólo con el apoyo directo del gobierno podría abrirse camino a la industria nacional, que, como en el caso actual de la construcción de locomotoras y carros ha probado poder desempeñarse satisfactoriamente y con economía de costos para el Estado."

gre improvisación característica de los gobiernos y los pueblos hispanoamericanos."

Más adelante tendremos que examinar más detenidamente las razones económicas que hay en el trasfondo de esa impotencia y negativa de los sectores dirigentes para respaldar el proceso de diversificación y de crecimiento fabril.

27) La lentitud y vicisitudes del movimiento del comercio exterior, el desequilibrio financiero; la incapacidad para impulsar el desarrollo de las fuerzas productivas domésticas, unidas a la creciente desarticulación política que sigue al resquebrajamiento de la estructura portaliana, dispararon la suerte de "optimismo histórico" que había insuflado las décadas anteriores. Son voces agoreras y no esperanzadas las que comienzan a dominar en el escenario público. Para cerrar esta parte con una cita que contraste el espíritu que ahora emerge con el prevaleciente en la otra etapa⁴¹, valga este juicio melancólico de Cruchaga Montt sobre la situación en los años 70:

"La acción individual, no bien preparada ni enérgica todavía, no había sido suficiente para crear al país una base estable de progreso. La minería... se encuentra en postración evidente. La agricultura obedece en su régimen a tradiciones de indivisión, de lujo y de falta de actividad. La industria manufacturera no ha tenido aún nacimiento. El lujo de todas las clases sociales ha ido en considerable aumento. Este lujo se sostiene con importaciones del exterior que la industria no alcanza todavía a pagar sino a costa de sus reservas metálicas o a costa de nuevas y gravosas deudas que tienden al aumento y al alza de la tasa de cambio".⁴²

⁴¹Ver pág. 25.

⁴²M. Cruchaga, op. cit.

EL SALITRE REVIVE EL IMPULSO; DECLINACION
BAJO LA PROSPERIDAD

28) La incorporación del salitre a la economía chilena infló otra vez las velas del comercio exterior, restableciendo el impulso "hacia afuera" con una intensidad notable. La crisis de las fuentes más pródigas y fáciles de la minería, que parecía condenar al país a un retroceso inevitable o a una transformación radical de su fisonomía, si es que pretendía continuar su marcha ascendente, terminó abruptamente, abriéndose una nueva y ancha perspectiva.

Para mayor claridad conviene distinguir dos fases en este renovado lapso de expansión. El primero se extiende desde la guerra (1879) hasta 1898, en el que un crecimiento notorio de las entradas por el intercambio es constreñido por la prolongación de la tendencia a la baja de los precios internacionales. El segundo, que se abre en 1898 y se cierra con la crisis marca un vuelco tan espectacular como auspicioso, al que contribuyen el mejoramiento de las cotizaciones y el incremento de las exportaciones de salitre.

Entre los decenios 1870-79 y 1880-89, las ventas al exterior aumentaron un 70 por ciento aproximadamente, pero como el tipo de cambio disminuyó de un promedio superior a 42 d. en el primero a uno de 28 d. en el segundo, esto es alrededor de un 35 por ciento, el incremento real fue bastante menor.

De 1900 adelante, las exportaciones experimentan el siguiente desarrollo, calculado en millones de pesos de 18 peniques:

1909-04	187	1915-19	523
1905-09	288	1920-24	661
1910-14	344	1925-29	742

Para tener una idea relativa de estas cifras hemos aprovechado algunos antecedentes de la CEPAL (Estudio económico 1949), tomando como punto de referencia igual a 100 la capacidad para importar por persona en 1937.

Sobre esa base se llega a la conclusión de que la capacidad para importar por habitante en el período 1900-17 fue igual a 95; la del lapso 1905-17 igual a 107,5 y la de los años 1937-49 sólo alcanzó a 75,4. En otras palabras, las posibilidades de importar en el período que comienza con la segunda guerra mundial y finaliza en 1949 fueron inferiores en un 29,8 por ciento

a las existentes en los años 1905-17 y en un 20,6 por ciento a las de los 18 años que median entre 1900 y 1917. Por otro lado, y respecto al lapso 1925-29, la capacidad para importar en 1945-49 fue prácticamente la mitad.

Todo esto con el agregado de que en la primera parte del siglo el país no cargaba con los compromisos y necesidades que suscita el proceso de industrialización iniciado después de la gran crisis.

29) Sin embargo, las cifras insertadas deben apreciarse con una reserva muy importante. En el período que sigue a la Guerra del Pacífico se produce uno de los cambios estructurales más influyentes en el desarrollo económico chileno, cual es la cesión a intereses extranjeros de las dos industrias básicas de exportación minera, el salitre y el cobre. Ello implica que los valores que aparecen en la balanza comercial pasan a sufrir una merma considerable por concepto del servicio de los capitales y gestión incorporados. A esto nos referiremos con más detalles posteriormente.

Por otra parte, la succión anotada debería parangonarse con las entradas de capitales representadas por los créditos e inversiones llegados al país, que fueron de cierta consideración. Según un estudio reciente del Banco Central respecto a las inversiones extranjeras, entre 1822 y 1930 se obtuvieron empréstitos por valor de £ 66.400.120 y US\$ 296.592.000. Gran parte de estos créditos se incorporó después de la Guerra del Pacífico y el grueso de los préstamos en dólares en los años 1925-30. Debido a los cambios en los niveles de precios y en el valor de esas monedas resulta difícil hacer una comparación realista con los empréstitos conseguidos con posterioridad a la gran crisis. Sin embargo, se trata obviamente de sumas considerables para la época, la población del país y sus necesidades de moneda extranjera.

De todos modos, por los antecedentes que exponemos más adelante respecto a la salida de capitales por concepto de utilidades de las empresas extranjeras radicadas en Chile, bien puede pensarse que hubo saldo en contra del país.

La reserva, no obstante, no cambia el signo propicio del intercambio. Y siendo el movimiento de la exportación la base del "desarrollo hacia afuera" que seguía el país, bien podía esperarse que la misma tónica propicia hubiera favorecido a los distintos órdenes de la vida económica y colectiva.⁴³

⁴³Un indicio interesante del nivel alcanzado por el comercio exterior proporciona un estudio publicado por el argentino Pedro S. Lama en el Boletín de la Sociedad de Fomento Fabril en 1887. Según sus cifras, Chile, con el 5,4 por ciento de la

Pero no es así. Por el contrario, resalta vistosamente una oposición sensible entre esa parte decisiva del cuadro chileno y las restantes.

Como un diagnóstico general del "otro lado de la medalla" podemos recurrir a estas reflexiones de Encina⁴⁴:

"Nuestro desarrollo económico viene manifestando en los últimos años síntomas que caracterizan un verdadero estado patológico".

"No sólo no se ha verificado... el proceso de aceleración de nuestro desarrollo, que debió ser consecuencia de la paz, del orden y de los numerosos factores favorables que concurren a nuestro progreso desde 1860 adelante, sino que, por el contrario, se ha debilitado y hecho más lento con relación al período anterior y al de los países jóvenes con quienes estuvimos nivelados".

Analizaremos a continuación brevemente los principales elementos que oscurecen el panorama tan auspicioso que sugería la curva de las exportaciones.

30) Veamos en primer lugar el balance de los principales sectores.

Si atendemos a las fuentes de producción primaria llama la atención el estrechamiento de la base exportadora, que pasa a descansar fundamentalmente en un solo producto, el salitre. Recordamos antes que en el plazo 1844-80 las ventas de productos agropecuarios significaron el 45 por ciento del total. Encina compara este porcentaje con el que cubren las mismas en el primer decenio del siglo y que sólo alcanza al 15 por ciento. Se consolidó, por tanto, una característica que ha seguido pesando hasta ahora como uno de sus inconvenientes más nefastos.

Este encogimiento del punto de apoyo de la economía de exportación se deriva principalmente de la estagnación, retroceso o lento crecimiento de las otras actividades primarias.

La experiencia del cobre es tan elocuente como significativa para el examen de otros aspectos que intentaremos con posterioridad.

A partir de 1875 más o menos se inicia la caída de las exportaciones de ese metal, que bajan gradualmente del nivel que bordeaba las 50.000 toneladas en promedio hasta alrededor de 15.000 en la década 1890-1900. Al final de este período y en consonancia con la recuperación de precios que tiene lugar, y a la

población de América Latina, representaba el 13 por ciento del comercio total. Sus exportaciones alcanzaban a 185 francos anuales por habitante, el guarismo más alto en A. L. y superior al de EE. UU., que sólo sumaba 147 francos. Los ingresos presupuestarios por habitante también eran los más altos.

⁴⁴F. Encina, "Nuestra inferioridad...", op. cit.

cual ya nos referimos, las ventas reaccionan ligeramente, pero sólo para descender en forma brusca con posterioridad. Poco antes de 1910 se inicia otro lapso de ascenso que no se interrumpe hasta la crisis, pero él se debe a un elemento nuevo y substancial: a la explotación por parte de capitales norteamericanos de los yacimientos de El Teniente primero, y de Chuquicamata y Potrerillos después.⁴⁵

Samuel Valdés Vicuña, en una obra de la época⁴⁶, juzga el proceso en la siguiente forma:

"Basada nuestra industria obrera en la explotación de metales de alta ley, sacados de poca hondura y vendidos a un alto precio, era natural que con la desaparición de tales ventajitas viniera la perturbación de los trabajos en las minas". Encina, por su parte, agrega que "Nuestra producción de cobre descendió considerablemente a partir del año 1878; pero este descenso no fue consecuencia del agotamiento de nuestros cobres, sino del agotamiento de los depósitos de ley alta fácilmente explotables y de la importancia de los capitales y del esfuerzo chileno para la explotación industrial".⁴⁷

En resumen, la incapacidad para ajustarse a los nuevos precios, índices del aumento de la productividad de otras explotaciones, lograda con la aplicación de una tecnología más avanzada, desplazó a la minería nacional del cobre del mercado mundial. El mismo Valdés Vicuña registra la declinación de la cuota aportada por el metal chileno en el mercado británico: 1880-81, 45 por ciento; 1887, 14 por ciento; 1900, 10 por ciento; 1891, 7 por ciento. 1890

31) En el sector agropecuario no son muy diferentes los acontecimientos. Respecto a las exportaciones de trigo, que era su contribución principal a la balanza comercial, una investigación antes citada demuestra que a partir de 1900

"se empieza a percibir una sucesión discontinua de alzas y bajas en las exportaciones, cuyo denominador común es una declinación general si se las compara con las cifras de la exportación normal anterior a 1900. Este abatimiento de la exportación, anuncio ya de una futura decadencia, trata de ser quebrado por los altos niveles logrados en 1908 y en 1925, los que representan la última demostración de fuerza de un comercio que desde un tiempo la venía perdiendo".⁴⁸

El fenómeno que afectó a la agricultura era general y profundo. Según Encina:

⁴⁵Carlos Arangua, "Panorama Económico", 166 y otros.

⁴⁶S. Valdés, "La solución del gran problema del día", 1895.

⁴⁷F. Encina, Nuestra inferioridad. . . , op. cit.

⁴⁸S. Sepúlveda, op. cit.

"...Durante el quinquenio de Errázuriz se produjo un cambio profundo en las condiciones del desarrollo agrícola, que pasó completamente inadvertido para los contemporáneos, y del cual aún no tomaban nota, cuarenta años más tarde, ni los ocho gobiernos que se sucedieron en el poder, ni la conciencia nacional. La agricultura extensiva agotó los terrenos fértiles y de fácil cultivo en que se venía verificando la expansión desde los días de Valdivia, y se encontró abocada al dilema de paralizar su desarrollo o de proseguirlo sobre la base del descuaje de los bosques seculares que cubrían hasta la fecha las partes más fértiles de la zona comprendida entre el Bío-Bío y el Reloncaví... Un desarrollo agropecuario condenado a realizarse en semejantes condiciones, por la fuerza de las cosas tenía que ser lento, consumir una cantidad excesiva de esfuerzo humano y capitales, y resolverse en una producción cara, incapaz de soportar la concurrencia en el mercado universal".⁴⁹

- El proceso aparentemente se manifestó en una baja de los rendimientos agrícolas. Así, al menos, lo sugiere esta comparación registrada por Oscar Alvarez.⁵⁰

Rendimientos agrícolas por fanegas sembradas

	trigo	cebada	frejoles	maíz	papas
1841	16	21	17	40	14
1868	10	8	9	20	5

De todos modos, la tesis de Encina respecto a la gravitación casi insuperable de los obstáculos físicos es muy vulnerable, sobre todo cuando se tiene a la vista el episodio más significativo de fin de siglo y comienzos del actual: la obra de los colonos alemanes en el sur. El propio Encina, pasando por alto sus otras afirmaciones, debió reconocer en "Nuestra inferioridad económica" el hecho, aunque sin extraer de él las conclusiones apropiadas. Allí escribió que

"La agricultura se há extendido considerablemente en la región austral. A medida que la limpia del suelo ha hecho posible el uso de la maquinaria, la producción de trigo y avena, especialmente la primera, se ha desarrollado con rapidez. Sobre 5,3 millones de qq. de trigo cosechados en el país en el año 1909-10, dos mil ciento ochenta y ocho corresponden a la producción de las provincias ubicadas al sur de Concepción".

La expansión agrícola lograda en condiciones extremadamente arduas por los inmigrantes alemanes en el sur, y que fue un elemento de compensación del retacamiento en el progreso de la producción en el centro, resulta una prueba sugerente.

⁴⁹F. Encina, "Historia de Chile".
⁵⁰Oscar Alvarez, "Historia Industrial".

te de que los escollos para la expansión agropecuaria no estribaban principalmente en las limitaciones de orden físico o natural. Debemos volver sobre este punto más adelante.⁵¹

32) Las actividades fabriles, por su lado, siguieron su vida lánguida y en el nivel incipiente, del cual no podrían empinarse hasta que el agujijón de la necesidad no trastocó el panorama después de la gran crisis.

Los gobiernos oscilaron entre tímidos y parciales arrebatos de proteccionismo y reincidencias en la puerta abierta librecambista. El gobierno de Errázuriz Echaurren (1896-01), por ejemplo, decretó en un momento la exención de derechos para los internadores de algodón y lana, pero más tarde liberó por 22 años la importación de hilados de algodón. El gobierno de Pedro Montt, en 1907, redujo

“progresivamente, hasta en un 50 por ciento los derechos de internación de los artículos manufacturados de tejidos de punto, de lino, de lana, y tricote, las planchas acanaladas de fierro enlozado, el calzado, el azúcar, las casas desarmadas”.⁵²

Ahorra mayores detalles esta resumida pero expresiva estadística incluida por Oscar Alvarez en su “Historia Industrial”:

	1910	1915	1923
Establecimientos industriales . . .	5.722	2.406	3.196
Operarios	74.618	45.551	82.118

La variación en el número de talleres seguramente refleja un proceso de concentración de pequeñas unidades, pero el escaso incremento de la mano de obra ocupada indica a las claras el ningún vigor del desenvolvimiento.

33) Mención especial amerita en esta revista del curso de los principales sectores económicos lo que ocurre con la economía estatal.

⁵¹Como en el último tiempo se ha hecho mucho caudal de que la estagnación agrícola se habría iniciado y en gran parte debido a las políticas seguidas con posterioridad a 1939, quizás sea útil insistir sobre este aspecto con la siguiente apreciación general, contenida en el valioso estudio del Instituto de Sociología, debido al investigador francés Jean Borde y al profesor Mario Góngora, titulado “Evolución de la propiedad rural en el valle del Puangue”: “La mayoría de los autores... lejos de revelar un alza de los rendimientos agrícolas, pinta, por el contrario, su lenta decadencia, que ya se hacía notar a fines del siglo pasado y cuya causa sería el agotamiento de las tierras. Luis Correa Vergara (Agricultura Chilena, pág. 139) escribe que la producción triguera, que era de 15,75 qq. por há. en 1910 había descendido a cerca de 11 por há. en 1928-29. Adolfo Matthei (La agricultura en Chile y la política agraria chilena, pág. 55), mirando las cosas desde... un plano aún más general, afirma que entre los años 1910 y 1930, la totalidad de los rendimientos agrícolas ha disminuido en un tercio”.

⁵²D. Martner, op. cit.

Ya nos hemos referido, y no insistiremos sobre ello, a la indiferencia general de los poderes públicos por el desarrollo económico, prohijada principalmente por el imperio de los dogmas liberales respecto a la prescindencia del Estado de toda intervención ajena al campo tradicional y "legítimo" de algunas obras de capitalización básica. El único estadista que pretendió romper ese chaleco de fuerza, el Presidente Balmaceda, desembocó en el final trágico que todos conocen: una revolución y su suicidio.⁵³

En cambio, es útil examinar brevemente al evolución de la estructura propiamente fiscal.

Los fundadores de la república legaron un régimen hacendario relativamente equilibrado y progresista para su tiempo. El profesor Jobet, en su obra citada, atestigua con cierta exageración, que

"el sistema financiero creado por Rengifo, basado en impuestos directos a la clase dueña de la fortuna... puso orden en las finanzas por medio de algunas reformas y su sistema financiero, que se inició en 1843, se conservó con pequeñas modificaciones hasta la época de la Guerra del Pacífico".

En otro estudio, también nombrado⁵⁴, se hace una interesante comparación entre la estructura de los ingresos fiscales en 1854 y en 1897, señalando las distintas clases de impuestos:

	1854	1897
	%	%
Comercio exterior	66,1	97,0
Renta	10,6	—
Propiedad y capital	1,7	—
Indirectos	21,6	3

⁵³Aunque conocido, puede ser oportuno reproducir parte del discurso de Balmaceda en la convención que lo proclamó candidato, en que definió su filosofía económica y gubernativa:

"Si a ejemplo de Washington y de la gran República del Norte preferimos consumir la producción nacional aunque no sea tan perfecta y acabada como la extranjera; si el agricultor, el minero y el fabricante construyen útiles o sus máquinas de posible construcción chilena, en las maestranzas del país; si ensanchamos y hacemos más variada la producción de materia prima, la elaboramos y transformamos en substancias u objetos útiles para la vida o la comodidad personal; si ennoblecemos el trabajo industrial aumentando los salarios en proporción a la mayor inteligencia de aplicación por la clase obrera; si el Estado, conservando el nivel de sus rentas y sus gastos, dedica una porción de su riqueza a la protección de la industria nacional, sosteniéndola y alimentándola en sus primeras pruebas; si hacemos concurrir al Estado con su capital y sus leyes económicas, y concurrimos todos, individual y colectivamente a producir más y consumir lo que producimos, una savia más fecunda circulará por el organismo industrial de la República y un mayor grado de riqueza y bienestar nos dará posesión de este bien supremo de pueblo trabajador y honrado, vivir y vestirse por nosotros mismos".

⁵⁴Boletín Depto. de Estudios.

Comentando este paralelo, que aunque da una visión del cuadro fiscal de 1854 menos rosado que la del autor antes citado, le permite compararse ventajosamente con el de 1897, el informe agrega:

"... en 1854 todavía prevalecían muchos impuestos heredados de los tiempos de la colonia y principios de la Independencia, como los diezmos, alcabalas, etc., que gravaban tanto a las rentas como a las transferencias de bienes. Para su época, estos impuestos eran bastante onerosos y eran resistidos tenazmente por los contribuyentes. No obstante ello, el sistema tributario de ese entonces contenía ya todos los gérmenes para el desarrollo de un sistema más equilibrado de las distintas categorías de ingresos públicos... ya a fines del siglo pasado, en 1897, el sistema impositivo chileno descansaba prácticamente en un solo tipo de impuestos: los derivados del comercio exterior. El grado de inestabilidad de los ingresos públicos había alcanzado su más alta expresión. Cualquier vaivén de los precios de exportación desarticulaba el presupuesto de la nación. Se habían colocado, de esta manera, los primeros elementos para un desajuste secular entre los ingresos y los gastos públicos, con los consiguientes efectos inflacionarios".

Respecto a la estructura de los gastos públicos no se ha realizado todavía una investigación completa, la cual, entre otras cosas, tendrá que salvar muchos escollos referentes a la adecuada clasificación de los desembolsos.

De todos modos, recordemos en primer lugar el extraordinario aumento que experimentaron gracias al aporte del salitre. De acuerdo a las cifras sobre entradas fiscales recopiladas por Whitson Fetter, ellas prácticamente se duplicaron cada diez años, lo que indica en forma aproximada su tendencia. Alcanzaron a 25 millones en 1880, a 58 millones en 1890; a 100 millones el 900; a 203 millones en 1910 y a 431 en 1920. Siguiendo el estudio de Evaristo Molina, "Bosquejo de la Hacienda Pública chilena", que es una de las pocas fuentes sobre la materia, pudimos verificar que entre los años 1888 y 1897 la proporción dedicada a "obras públicas" estuvo, por lo general, por encima del 20 por ciento, llegando varios años al 25 por ciento y aún más. En general, los gastos totales fluctúan en mayor escala que los de obras públicas, cosa que eleva la participación de los últimos en los años de caída. Nos contentamos con dar esta referencia general, porque las cifras del trabajo aludido difieren bastante de las de Whitson Fetter, cuyo método y entrenamiento más profesionales inclinan a darle más crédito.

Aunque, como decimos, la porción dedicada a obras públicas es superior, por ejemplo, a la asignada en el quinquenio 1950-54 (un período, claro está, de contracción en la actividad inversora del estado) cuando ella alcanzó en promedio a poco menos del 20 por ciento, debe tenerse en cuenta que en ese en-

tonces la finanza pública no cargaba con los compromisos derivados de la seguridad social, que en el último tiempo han representado cerca de la tercera parte del gasto global. Esto es, los desembolsos se repartían exclusivamente entre los de carácter corriente y los de obras públicas.

El juicio contemporáneo no fue de ninguna manera benévolo respecto al tino con que se distribuyeron los acrecentados ingresos públicos. El ex Ministro de Hacienda, Luis Aldunate, escribió en sus "Estudios de Actualidad", en 1893, lo siguiente:

"El Fisco en Chile es un gran pródigo, pero un pródigo opulento... no nos alcanza el aliento para predicar en el desierto y con el profundo convencimiento de que todos los esfuerzos que se hagan para obtener una reducción de los gastos públicos serán esfuerzos y tiempo perdidos... Después de la guerra de 1879, que duplicó exactamente las rentas del Estado, los compromisos que gravitan sobre el erario público en forma de sueldos, pensiones de gracia y de favor, servicios de nuevas deudas, etc., se han elevado en un 100 por ciento, sin que, por otra parte, la administración pública haya ganado en expedición o eficacia ni mucho menos el país en elementos de riqueza."

Y Encina, con su proverbial color, sentenciaba por su parte, refiriéndose a una lacra que algunos ingenuos creen exclusiva de tiempos recientes:

"Como en la Grecia de nuestros días, el reparto de los empleos públicos ha llegado a ser, en la práctica, si no en la teoría, el número más real y efectivo del programa de los candidatos a diputados o a senadores y el anhelo más sinceramente abrigado por los partidarios."⁶⁶

34) Detrás de la atrición o debilitamiento de los sectores productivos conviene destacar un fenómeno de naturaleza más bien sociológica que ha llamado la atención de muchos investigadores. Es la decadencia, por no decir desaparición, del ánimo pionero que resalta de modo sobresaliente frente a la situación del período inicial y a la cual ya nos referimos. "*Una de las características más acentuadas del chileno de la generación precedente, anota Encina en 1911, fue el espíritu de empresa... La iniciativa, el espíritu de empresa, el carácter en general, han decaído. Hoy sabemos más, pero nos atrevemos menos.*"

A nuestro juicio, ningún episodio refleja con más nitidez esa evolución que el abandono de la riqueza salitrera a los inversionistas extranjeros.

Este capítulo de la historia económica chilena, cuya trascendencia es ocioso subrayar, tiene aristas fascinantes, que no parecen haber recibido la atención que merecen. Téngase pre-

⁶⁶Nuestra Inferioridad... , op. cit.

sente, antes que nada, el nudo de la cuestión: empresarios y trabajadores chilenos descubren y contribuyen en medida decisiva a la explotación de la riqueza pampina; estados extranjeros, dueños del territorio, intentan desplazar o eliminar la participación chilena; nuestro país, consciente de los derechos arraigados y de lo que podía significar el salitre para una economía de exportación en descenso, va a la guerra, o sea al sacrificio supremo; logra la victoria y de inmediato toma las medidas que a corto plazo virtualmente liquidan el dominio nacional de los frutos conquistados.

¡Es algo que, a primera vista, no tiene pies ni cabeza!

Por ello, aunque la historia es conocida, vale la pena repasarla y escrutar el sentido de esa contradicción extraordinaria.

La conquista de las provincias nortinas no creó problemas mayores para las salitreras ubicadas en los llamados "distritos del sur". Antofagasta, Aguas Blancas y Taltal, en los que predominaban intereses chilenos. Las dificultades se suscitaron respecto a los yacimientos de Tarapacá, que por largo tiempo, hasta la declinación del sistema Shanks y el establecimiento de las grandes plantas de María Elena y Pedro de Valdivia, fueron el principal surtidero de la exportación.

En los distritos del norte, el gobierno peruano había creado un monopolio estatal, por medio de la adquisición de 75 plantas ("oficinas", como se llamaban) modernas "con capacidad para producir 16.000.000 de quintales de salitre", que se cancelaron con "bonos que tenían la garantía hipotecaria de la respectiva oficina y con certificados salitreros al portador".

Con la ocupación militar de Tarapacá, sostiene Encina, "en conformidad al derecho internacional, Chile se hizo de las salitreras del fisco peruano sin obligación de hacerse cargo del precio adeudado, que continuó siendo deuda peruana". La situación parecía tan clara que a mediados de 1879, "los bonos estaban al 25 por ciento y cesaron de cotizarse"⁵⁶.

Durante un breve período, desde febrero a octubre de 1880, las salitreras de la región trabajaron bajo control militar y por cuenta del fisco chileno. La exportación se realizaba por medio de agentes extranjeros que cobraban una comisión del 2½ por ciento y se vendieron alrededor de 1.800.000 qq., lo que significó una entrada de más de 4 millones de pesos.

Entretanto, el Gobierno había nombrado dos comisiones especiales con el objeto de que informaran sobre la solución definitiva que debía dársele al problema.

Ambas comisiones, según nuestro historiador nombrado, es-

⁵⁶F. Encina, Historia de Chile.

taban dominadas por "dos de los más ilustres discípulos de Courcelle Seneuil: Marcial González y Zorobabel Rodríguez". El informe de la primera comisión, que fue decisivo, esclarece perfectamente sus puntos de doctrina, que serían acatados a la letra por el Gobierno. En primer lugar:

"La comisión se ensañó contra el monopolio; no sólo se pronunció extemporáneamente contra él, sino que también se propuso asustar al gobierno, para obligarlo a ver en la industria del salitre una actividad maldita, de la cual era necesario huir, para evitar que nos corrompiera y asesinara moralmente, como al Perú". "Con perfecta unanimidad —dice el informe—, la comisión se pronunció por la negativa. Y esta resolución nos pareció que debía tomarse no sólo en homenaje a los principios que de tiempo atrás han servido de base a nuestra legislación económica, sino en obediencia del axioma de que los gobiernos son y han sido siempre malos administradores, pero más todavía como reprobación al sistema fiscal que ha imperado, desgraciadamente, en aquel territorio y que ha dado al Perú los tristes frutos que todos conocemos. En lugar de este sistema peligroso y absorbente, es de desear que Chile acate y mantenga la primera de las reglas de la buena economía pública, que condena toda intervención gubernativa en los dominios especiales de la industria"⁵⁷.

Esta directiva general, que tiene en su grandilocuencia dogmática algo de la conmovedora puerilidad de las peroraciones del Quijote, estaba sustentada por otras razones de valor superior:

"Pinto y Santa María, señala Encina, querían hacer alarde de honradez pagando lo no debido; creían que el gesto de renunciar, sin que nadie se lo exigiera, a las normas del derecho internacional, en obsequio de los acreedores del Perú, repercutiría en Europa y América, mejorando la posición de Chile en la opinión mundial y especialmente en el concepto de los gobiernos europeos. Además, no querían tener siquiera contacto con el foco de corrupción del monopolio peruano del salitre"^{57a}.

A este último respecto cabe recordar los temores expresados por el anciano ex Presidente Montt, a su regreso de un viaje al extranjero, de que Chile se "peruanizara" con la conquista del salitre, aludiendo a los efectos corrosivos que sobre la moralidad y organización de Gobierno había tenido el monopolio organizado por el país vecino.

Resultado de estas actitudes fue el decreto de junio de 1881, que rezó a la letra lo que sigue:

"Los establecimientos salitreros del territorio de Tarapacá comprados por el gobierno del Perú y por cuyo precio éste había expedido certificados de pago no cubiertos, serán devueltos provisoriamente y sin perjuicio del derecho de terceros, a los que depositen, por lo menos, las tres cuartas partes

^{57, 57a}P. Encina, Historia de Chile.

de los certificados emitidos por el valor de cada salitrera y enteren además en una tesorería fiscal en moneda una suma igual al precio de la otra cuarta parte, cantidad que será devuelta al interesado cuando entregue todos los certificados emitidos por el valor de la respectiva salitrera."

Las consecuencias no se hicieron esperar. Los bonos y certificados entregados por el Gobierno peruano en pago de las plantas, que habían perdido casi todo su valor, de repente comenzaron a ser solicitados por "*compradores misteriosos... que pagaban por ellos 10 y hasta 20 por ciento de su valor nominal, en soles depreciados*".

Al consumarse la decisión del Gobierno chileno, los nuevos tenedores pasaron a ser los dueños de la parte más valiosa de la industria.

Figura central en este drama tan absurdo como sospechoso fue el casi legendario Mr. John T. North, quien, para colmo de ironías, realizó la fantástica especulación que lo transformó en el "rey del salitre" con capitales chilenos, provistos por el Banco de Valparaíso. Esta institución y "otros prestamistas chilenos facilitaron a North y sus asociados \$ 6.000.000 para acaparar los certificados salitreros y los ferrocarriles de Tarapacá."⁵⁸

El proceso de desnacionalización fue rápido y se extendió, cosa curiosa, hasta el punto de reducir la parte de la industria que controlaban los chilenos antes del conflicto. Según Encina, en 1878,

"El capital inglés-norteamericano representaba el 13 por ciento de la industria y el peruano-chileno el 67 por ciento; el 20 por ciento restante pertenecía a extranjeros económicamente nacionalizados. El 10 de agosto de 1884, el capital peruano había desaparecido; el chileno estaba reducido al 36 por ciento; el inglés montaba al 34 por ciento, y el capital europeo no nacionalizado al 30 por ciento. El 31 de diciembre de 1901, el capital inglés representaba el 55 por ciento; el europeo no nacionalizado el 30 por ciento, y el chileno el 15 por ciento."

El ex Ministro Aldunate, que tuvo un papel importante en la decisión gubernativa que abrió paso a la entrega del nitrato, reflexionaba melancólicamente más tarde, en 1893:

"Por desgracia, y en fuerza de una combinación de circunstancias que sería largo recordar, la industria salitrera se halla íntegra y exclusivamente explotada y monopolizada por extranjeros. No hay un solo chileno que posea acciones en las suculentas empresas de ferrocarriles de Tarapacá. Ingleses, alemanes, españoles o italianos son, en su mayoría, si no en su totalidad, los poseedores de todas las oficinas de elaboración de esta rica sustancia.

⁵⁸F. Encina, op. cit.

Los buques que conducen desde nuestros puertos a los centros del consumo las riquezas del litoral son todos de extraña bandera. Es inglés todo el combustible que se emplea para el movimiento de las máquinas.

Y para que el monopolio exótico de estas industrias sea completo, son también extranjeros todos los agentes intermediarios entre productores y consumidores y en sus manos quedan íntegramente también las utilidades comerciales de la industria.

En una palabra, Chile tiene enclavado en su territorio una especie de factoría, de colonia industrial, de explotación y utilización exterior, que nos reconoce sí un derecho señorial y que lo paga en forma de impuesto, pero reservándose el monopolio de su rica producción⁵⁰.

35) La decisión de los grupos dirigentes del país de "vivir de las rentas" de la industria en lugar de su explotación, costó una sangría formidable de ingresos en beneficio de quienes tomaron a su cargo la responsabilidad eludida.

Encina calcula el éxodo anual por concepto de utilidades y otras remuneraciones del capital en unas dos millones de libras por año, en el primer decenio de 1900. Parece una estimación a "ojo de buen varón" y, sin duda, mezquina. Daniel Martner calculaba las ventas totales hasta 1920 en 5.754 millones de pesos de 18 peniques, de los cuales habría quedado la mitad en el país, en razón de los tributos y costos de producción. Carlos Vicuña estimó los ingresos fiscales derivados del salitre entre 1879 y 1928 en 250 millones de libras; el costo de la mano de obra en 100 millones y las utilidades en más de 500 millones.

Quizás la apreciación de Martner esté más cerca de la realidad, aunque es difícil que la tasa global de retorno sobre el valor de las ventas haya superado en promedio al 40 por ciento. Nos induce a pensar así el hecho de que en los años 20 de este siglo el porcentaje de retorno en la industria norteamericana del cobre fluctuaba entre el 20 y el 25 por ciento. Como la industria salitrera laboraba con un nivel de capitalización y técnica considerablemente más atrasado, los costos de producción representados por mano de obra y otros desembolsos en moneda nacional deben haber sido relativamente más altos, lo cual significa que volvía al país un porcentaje superior de los valores de venta.

En otras palabras, la impotencia de las "fuerzas vivas" de la sociedad de ese tiempo implicó que por cada cien pesos producidos de nitrato sólo quedaron a disposición del país entre 40 y 50 centavos.

A raíz de la participación de North y de su colusión con Harvey, el inspector fiscal de salitreras (quien parece haberle informado de los propósitos del Gobierno) y con figuras de

⁵⁰L. Aldunate, "Estudios de Actualidad".

las finanzas y de la política chilena, que indudablemente desempeñaron el papel de gestores, ha primado la opinión de que la desnacionalización del nitrato se debió principalmente a las maniobras conspirativas de ese círculo.⁶⁰

Evidentemente la corrupción jugó un papel, pero es muy difícil atribuirle la influencia fundamental. A nuestro parecer, gravitaron sobre todo dos factores, que es fácil discernir.

En primer lugar está el decisivo de la ausencia de individuos y grupos nacionales interesados en el desarrollo por su cuenta de la riqueza del nitrato. Parece obvio que si ellos hubieran existido y hubieran sido lo suficientemente poderosos, los Gobiernos no habrían podido tomar el camino descrito. La resistencia habría sido invencible, tanto más cuanto que los candidatos a empresarios podían mover las fibras patrióticas con el argumento meridiano de que se había librado una guerra precisamente para asentar la supremacía chilena en la pampa.

Pero no hay testimonio de ningún movimiento o agitación de esa naturaleza. Por el contrario, el patriarca conservador Abdón Cifuentes dio noticia en 1880, de una gestión sugestiva del entonces ya anciano descubridor y pionero del salitre, José Santos Ossa.

"El malogrado ciudadano don José Santos Ossa, descubridor de las salitreras de Antofagasta, se acercó al gobierno y le dijo: "el país está en crisis; hay un medio de salvarlo; hay riquezas inmensas escondidas; mande el gobierno a explotar esas riquezas por su cuenta. Yo me encuentro viejo y enfermo para ir a trabajar por mi cuenta esos tesoros; hágalo el gobierno y salve la situación del país".

Respondió Lastarria, ministro del Interior: "Cree el gobierno que el estado es el peor de los industriales, que los negocios fiscales no hacen sino corromper la administración pública... Piensa, por el contrario, que entregando esas riquezas a la iniciativa de los particulares, a la industria libre, vendrán más efectivamente a rendir un beneficio público general, cambiando la situación económica del país"⁶¹.

Se ve claramente que el gran pionero de la otra época se daba perfecta cuenta de que no tenía sucesores capaces de reeditar sus hazañas y sólo abrigaba la esperanza de que una autoridad o fuerza superior, el Estado, pudiera sobrellevar tal responsabilidad.

Pero esa petición tenía que estrellarse con el otro factor a que aludíamos, la costra de esquemas liberales, que en el fondo sólo respondían a la incapacidad realizadora de una sedicente "burguesía" divorciada vitalmente de la creación económica.

⁶⁰Ver H. Ramírez, "La guerra civil de 1891".

⁶¹F. Encina, Historia de Chile.

36) La decadencia del espíritu de empresa no se manifiesta solamente en la gran oportunidad perdida con el salitre. Afectó en verdad a todas las actividades.

Respecto al comercio, por ejemplo, anota Encina que

“En menos de cincuenta años el comerciante extranjero ahogó nuestra naciente iniciativa comercial en el exterior; y dentro de la propia casa nos eliminó del tráfico internacional y nos reemplazó, en gran parte, en el comercio al detalle”⁶².

En la agricultura prima igual modorra:

“Casi todos los progresos realizados por la agricultura entre 1870 y la guerra del Pacífico, dice nuestro historiador, se debieron a la influencia directa de la industria minera. Los magnates de la minería, lo mismo que a mediados de siglo, compraban en el centro grandes haciendas por formar, las regaban y su espíritu más progresista y emprendedor que el del antiguo hacendado, los movía a adquirir maquinarias modernas y a implantar nuevos cultivos. Entretanto, el agricultor tradicional no sólo estaba cohibido por su falta de iniciativa sino del capital”⁶³. Y los “magnates de la minería”

eran pocos y fueron disminuyendo aún más con el tiempo...

En la industria el cuadro es aún más yermo. “Hacia 1890, indica Encina, la casi totalidad de las industrias de alguna importancia que existía en el país seguía en poder de los extranjeros y de sus descendientes inmediatos.”⁶⁴

37) La depreciación pertinaz del signo monetario, a despecho de la expansión del intercambio exterior, constituye otra de las características primordiales del período que estamos examinando. Entre 1870 y 1925, el peso fue desvalorizándose en la siguiente forma:

1870	—	45	peniques	1910	—	10	peniques
1880	—	30	”	1920	—	12	”
1890	—	24	”	1925	—	5	”
1900	—	16	”				

En el capítulo siguiente, al intentar un balance general del desarrollo económico del período, analizaremos el fenómeno de la inflación en conjunto con las otras tendencias y hechos matrices. Por el momento, entonces, nos remitiremos a un repaso más circunscrito de las vicisitudes del régimen monetario entre el momento en que se declaró la inconvertibilidad y la gran crisis.

Chile salió de la guerra del Pacífico fortalecido y enriquecido.

⁶²F. Encina, *Nuestra Inferioridad...*, op. cit.

⁶³F. Encina, *Historia de Chile*.

⁶⁴F. Encina, *Nuestra Inferioridad...*, op. cit.

En casi todos los círculos se daba por descontado que, al igual que había ocurrido en el fugaz conflicto con España, se volvería rápidamente a la convertibilidad.

"En todas las memorias Ministeriales de Hacienda, recuerda Whitson Fetter, hasta 1886, se menciona el retorno al régimen metálico. Sin embargo, a pesar de todas estas protestas nada concreto se resuelve hasta 1887. Mientras tanto, la oportunidad de efectuar la conversión, cuando el peso papel estaba casi a la par con el peso de plata y en que las condiciones financieras eran prósperas, había pasado"⁶⁵.

Un aspecto curioso de este lapso es que *"el total del papel moneda en circulación fue más o menos constante, por lo cual la baja del cambio no puede atribuirse a un aumento de la cantidad de circulante"*.

La explicación sin duda reside en una situación ya señalada: la tendencia a la baja de los precios de las exportaciones. "Entre 1882 y 1886, el salitre se desvalorizó en un 30 por ciento y el cobre en un 40 por ciento". El Ministro de Hacienda, en su memoria de 1885, anotaba que "el cobre, el trigo y la plata, han descendido en su valor hasta un extremo desconocido en los últimos cincuenta años"⁶⁶.

Aparentemente pudieron más ante este evento la presión de los exportadores, que encontraban en la baja del cambio un alivio para su comercio, y el apetito por importar, que el mayor ingreso que de todos modos se produjo en la balanza comercial con las ventas de salitres. En el juego de estas fuerzas contradictorias el balance determinó una depreciación del peso.

38) En 1887, junto con expresarse una ligera reacción en el nivel de precios y de intercambio externos, se plantea un programa de conversión, que lo mismo que el que se ensaya con pasajero éxito en 1895, padecía de una flaqueza técnica que debía sumarse a los otros obstáculos levantados contra él. En efecto, en vez de perseguir el establecimiento de una paridad que correspondiera al tipo de cambio vigente para el papel moneda, se trató de revalorizar la moneda hasta un nivel superior.

Refiriéndose a la ley preparatoria de la conversión de 1887, dice Whitson Fetter que:

"El principio fundamental del proyecto era que mediante la contracción del circulante, por los retiros anuales de papel moneda, debería producirse un aumento del valor del peso, hasta llegar a la par con el peso de plata, con el cual legalmente podía redimirse. Contemplaba la aplicación de la teoría cuantitativa, según la cual, si se reduce la cantidad de circulante, au-

⁶⁵F. Whitson Fetter, op. cit.

⁶⁶F. Whitson F., op. cit.

menta su valor adquisitivo. Por entonces, el valor del peso de papel era de alrededor de 22 d., y el del peso de plata de aproximadamente 33 d., lo que significaba una diferencia de más del 50 por ciento⁹⁷.

Más adelante en su obra, aludiendo a la situación de 1895, el economista norteamericano agrega que:

"Para un estudiante moderno de los problemas monetarios, parecerá sorprendente que no se haya propuesto abordar la situación real existente, desvalorizando el peso a 18 ó 16 d. Pero ni los opositores ni los partidarios de la conversión consideraron esta salida; los opositores querían que se abandonara toda conversión, y sus partidarios pretendían que ésta se realizara siempre a 24 d., aun cuando el cambio se cotizaba a menos de 24 d."⁹⁸.

Como se ve, los planes aprobados y el segundo puesto en práctica, implicaban un grado severo de deflación, lo cual, concitado con la curva bajista de los precios de exportación, habría sometido al sistema económico a una compresión considerable. Insistiremos (y tendremos oportunidad de desarrollar el punto con posterioridad) que esa deficiencia técnica no era la única ni ciertamente la principal causa del fracaso de los esfuerzos, pero se trató, sin duda, de un elemento de significación en el problema. Conviene tenerlo en cuenta para no caer en una versión demasiado limitada de la oposición al restablecimiento del padrón metálico.

La guerra civil de 1891, paralizó todo el avance hacia la reforma, e involucró, por el contrario, un incremento considerable de las emisiones. En un año el circulante aumentó alrededor de un 60 por ciento. Tanto por este hecho como por las circunstancias propias de una querrela tan enconada, el cambio se depreció con velocidad: entre enero y abril de 1891, bajó de 21 dólares a 15, pero ya a fines de septiembre, después de consumada la victoria de la oposición, recobró su nivel primitivo, lo cual parece un mentís para cualquiera relación mecánica entre la cantidad de moneda y el tipo de cambio. A juicio de Whitson Fetter, esta recuperación y firmeza transitoria del valor externo del peso se debió al "espíritu de confianza que acompañó al establecimiento de la paz y la creencia de que las emisiones de Balmaceda serían retiradas", amén de que parece haber habido una fuerte tendencia al atesoramiento durante el conflicto, lo que impidió que el aumento del circulante se tradujera en demanda efectiva de bienes. Por otra parte, influyó también el hecho de que el mercado y los inversionistas ingleses miraron con franca simpatía la causa y el triunfo de los contrarios al

⁹⁷F. Whitson F., op. cit.

⁹⁸F. Whitson, F., op. cit.

presidente mártir, que había enarbolado, algo retóricamente, la bandera de la nacionalización del salitre.

39) Después de la guerra civil hubo una fuerte corriente de opinión favorable a la conversión, que logró hacer prosperar sus ideas en 1895, pero que sólo mantuvo en pie el régimen metálico durante tres años, hasta 1898.

La primera debilidad de este ensayo residió en el aspecto técnico señalado antes:

"La pretensión de convertir a un tipo de cambio oro demasiado elevado"⁶⁹.

Por otra parte, se produjo una breve pero estratégica coyuntura impropia en el comercio exterior, que robusteció la posición de los "papeleros".

"El nivel general de los precios en el mercado mundial, que había mostrado una tendencia a la baja desde 1873, se aceleró en 1894, 95 y 96... Agravó esta situación el hecho de que la mala cosecha del año 1894 fue seguida por peores en los años 1895 y 1897"⁷⁰.

La presión por importar, en cambio, se había acentuado. Hubo, anota Whitson Fetter, una

"Tremenda ola de importaciones... Este volumen de mercaderías extranjeras no estaba compuesto por maquinarias ni por artículos similares de naturaleza productiva, sino que principalmente de artículos alimenticios refinados, vinos y licores, drogas y específicos medicinales, tejidos de lana y muy principalmente de tejidos de algodón... y era el reflejo del alto standard de vida de las clases pudientes"⁷¹.

Lo irónico es que esta conjunción de elementos, agitados empuñosamente por los intereses devaluacionistas, consiguió liquidar de nuevo el régimen metálico precisamente cuando se abría el período de mayor expansión del intercambio, que no iba a interrumpirse, salvo ocasionales traspies, hasta la gran crisis.

Así no llegaron a cumplirse las esperanzas del diputado Juan E. Tocornal, que había sentenciado que "*la entrada a la conversión es la conclusión del carnaval y la llegada de la cuaresma. Hay que abandonar las máscaras y cascabeles para dedicarse a la vida arreglada y de ayuno*"⁷².

Siguió, en cambio, la farándula del papel moneda, las emisiones y la inflación, a pesar de la catadura conservadora de los

⁶⁹F. Whitson F., op. cit.

⁷⁰F. Whitson F., op. cit.

⁷¹F. Whitson F., op. cit.

⁷²F. Whitson F., op. cit.

gobiernos y del auge del comercio exterior. La convivencia de estas circunstancias ha resultado un rompecabezas para muchos observadores extranjeros. Whitson Fetter, cavilando sobre el decenio de comienzos de siglo, escribió:

“Los diez años siguientes de la experiencia monetaria son un caso único en la historia monetaria mundial, pues se caracterizaron por las continuas emisiones de papel moneda en un período de plena prosperidad económica, de paz interna y externa, de hacienda pública saneada y con un Presidente y un Congreso conservadores, condiciones todas que, dentro de los cánones aceptados, debían haber inspirado una política monetaria diametralmente opuesta.”

40) La popularidad de la política de “dinero abundante y barato”, propugnada ardorosamente por los “papeleros”, se sostiene viento en popa hasta finales de la década comentada. Pero después comienza el eclipse. Paulatinamente la opinión pública se va inclinando en su contra, impulsada en gran medida por el afloramiento de tensiones sociales a las que nos referiremos más adelante. Sin embargo, no llegaron a materializarse las varias iniciativas destinadas a restablecer el régimen metálico.

“Con posterioridad a los excesos de 1904 y 1907 —escribió Whitson Fetter—, el país despertó en 1908 con un cambio desastroso y se hizo la promesa formal de no volver a emitir un solo peso de papel moneda. Aun las pésimas condiciones de los negocios en 1911 y 1912 no lo hicieron cambiar de actitud. En 1913 y 1914 casi no había un solo opositor al patrón oro, aunque debe haber habido muchas personas que se habrían regocijado grandemente si el cambio hubiera seguido bajando.”

Prueba de esta mayor moderación en la política monetaria es que la tasa de baja del cambio se moderó sensiblemente (Ver pág. 58).

La guerra mundial “impidió toda posibilidad de volver al patrón de oro”. El auge fué extraordinario. El incremento en volumen, y sobre todo en precios, de las exportaciones, y la restricción obligada de las compras en el exterior, debido a las dificultades del intercambio con Europa, crearon una situación por completo diferente, que tiene mucha semejanza con la que se produjo 25 años más tarde a raíz del segundo conflicto mundial. En tanto las exportaciones subieron de unos 327 millones de 18 d. a 763 millones entre 1915 y 1918, las importaciones bajaron de 270 millones en 1914 a unos 153 millones en 1915, para recuperarse después, al incrementarse los envíos de EE. UU., que desde entonces pasa a dominar en el mercado chileno. Esto elevó el cambio de unos 8 y medio peniques en 1914 a más de 17 en

junio de 1918, por lo cual "muchas personas temieron que el cambio subiera sobre 18 d. y buscaron los medios de evitarlo"⁷³.

Pero la situación tan auspiciosa se esfumó vertiginosamente con la llegada de la paz. En diciembre de 1918 la tasa de cambio volvió a su nivel de 1914, esto es, de unos 10 d.

Los primeros años de postguerra significaron un reactivamiento de los motores inflacionarios. Debíó irse en ayuda de la industria salitrera, afectada por el término de la demanda bélica y por la irrupción del competidor sintético desarrollado en Alemania. La estructura tributaria, por completo dependiente del nitrato, se resquebrajó, obligando a emitir para saldar las cuentas fiscales. Las entradas derivadas del salitre bajaron de unos 110 millones en 1918 a poco más de 40 millones en los años 1921 y 1922.

41) La convulsión político-social de esos años es el antecedente directo de la reforma que por fin se pone en práctica con la asistencia de la Misión Kemerer y el aguijón de las espadas sublevadas en 1925.

"La necesidad de dar algún paso en esta materia, escribió Whitson Fetter, se hizo más urgente por el desasosiego social que se manifestaba en el país; las huelgas eran frecuentes y el movimiento de los trabajadores estaba ganando terreno"⁷⁴.

La conversión se verificó según una paridad de 6 d., que correspondía al tipo de cambio del momento, evitándose así el error de perseguir una revalorización, que ayudó a frustrar intentos anteriores.

El nuevo interregno de régimen de patrón de oro sólo resistió hasta la "debacle" de 1931. Indudablemente contribuyó a agravar el impacto de la depresión exterior, ya que agregó los efectos de la asfixia monetaria interna, con la consiguiente presión sobre todas las actividades económicas, aún las más desvinculadas del intercambio. El mandatario de ese tiempo, que quedó con la idea de que había caído "defendiendo la moneda", no tuvo oportunidad, seguramente, de leer el epitafio que colocó Whitson Fetter en la edición chilena de su libro:

"Para Chile, el mantenimiento del patrón de oro con posterioridad a 1931 habría sido probablemente imposible y si ello hubiera sucedido, habría traído consigo la bancarrota de una gran parte de los negocios del país."

El de 1931, fue, no cabe discusión, el único salto al papel moneda y a la inflación plenamente justificado. Por cierto que

⁷³F. Whitson F., op. cit.

⁷⁴F. Whitson F., op. cit.

este juicio no se extiende a la política y a los medios que se pusieron en práctica para compensar el desfondamiento de la economía de exportación.

“Cuando comenzamos la vida pública recibimos de nuestros antecesores un país floreciente, feliz y honrado, la primera de las repúblicas hispanoamericanas; entregamos a nuestros hijos, amarga el decirlo, una patria en decadencia, pobre y desacreditada.”

E. MAC IVER, discurso en el Senado (Citado por Ricardo Donoso).

42) La contrapartida o reflejo social y psicológico de la realidad variada y contradictoria del desenvolvimiento económico del período revisado es, en general, sombrío. Un cuadro en que predominan los colores oscuros, las tensiones y el pesimismo. La euforia de la primera fase; el desencanto de la segunda, dejan paso a una visión derrotista y a esa atmósfera de “crisis permanente” que no nos ha dejado más.

Encina nos lo describe así:

“Se extendió rápidamente en la colectividad una postración, un malestar confuso y generalizado, cuyas líneas más salientes son el descontento, la falta de fe en el porvenir, la pérdida de los hábitos y tradiciones de gobierno y administración y una especie de desequilibrio entre las necesidades y los medios de satisfacerlas”⁷⁵.

El primer aspecto que conviene destacar en este panorama es la aparición de la “cuestión social”, término y problema que está en la primera plana de las inquietudes colectivas de la primera mitad de siglo y que en el fondo señala el despertar de la conciencia y del repudio de las masas populares a un estado de cosas que, además de gravoso, resultaba incompatible con los ideales de justicia que se habían diseminado. Para el doctor Orrego Luco, uno de los pioneros en las investigaciones médico-sociales, la mentada “Cuestión”

“había hecho su aparición antes de la guerra del Pacífico por falta de previsión. “Hasta aquí nos llevó la imprevisión, el salario bajo, la falta de industrias nacionales —escribía—, la miseria y la ociosidad del arrabal, y allí de nuevo nos vemos arrastrados si no conseguimos extirpar esas calamidades económicas”⁷⁶.

La depreciación monetaria y su secuela, el alza de precios, fue-

⁷⁵Historia de Chile.

⁷⁶Ricardo Donoso, “Alessandri agitador y demoleedor”.

ron el caldo de cultivo más apropiado para activar la resistencia popular.

“La alarma pública despertada por la presente baja en el valor de la moneda —señalaba un manifiesto anónimo—, tiene su causa muy profunda en el aumento del costo de la vida, que afecta a los hogares chilenos, en el peligro a que ven expuestos los ahorros que forman la reserva de vida de miles de familias y en la mísera situación de los servidores del Estado y los obreros, que ven desaparecer cada día el poder de sus sueldos y jornales”⁷⁷.

Otro petitorio, elevado a la consideración del Presidente de la República por los trabajadores de Valparaíso, incluía las siguientes frases:

“se nos predica el ahorro, Señor, y, al mismo tiempo, se nos encarece la vida y se nos hace ésta cada día más dura y penosa. Y si ahorramos, Señor, y si llevamos nuestras pobres economías a las Cajas que ha establecido el Estado para ellas, con la depreciación de la moneda merman nuestros ahorros dentro de esas mismas cajas fiscales, y así lo que nosotros economizamos penosamente, nos lo destruye el mismo Estado con su pésimo régimen monetario”⁷⁸.

El líder radical Mac Iver tocaba el mismo problema con estas palabras:

“Este estado de profunda agitación y excitación de las clases trabajadoras, esta carestía intolerable de la vida, que puede ser indiferente para los que tienen negocios en la Bolsa, ¿no piensan, mis honorables colegas, que pueden traer envueltos las huelgas futuras con todas sus consecuencias? Hay que meditar sobre esto. Hay que meditar en nuestras facultades. ¿Tenemos nosotros el derecho para amargar la existencia de nuestros ciudadanos y para arrebatarles el pan de su mesa?”⁷⁹.

Los temores de Mac Iver no podían ser más justificados. La masacre de obreros en la Escuela Santa María de Iquique; el asalto y asesinato de trabajadores en el local de la FOCH en Punta Arenas; la sangrienta huelga de los obreros portuarios de la Sudamericana de Valparaíso, son apenas algunos hitos de la intranquilidad social que iba a desembocar en el “Año 20”, en el “Chile nuevo” y en la “república socialista”.

El revestimiento político, como es natural, no podía ser muy diferente. Para evitarnos mayores comentarios hemos seleccionado algunos testimonios que aparecen en la obra de Ricardo Donoso sobre Alessandri (documentada y apasionante por muchos respectos, pero disminuida por un rencor que deforma la perspectiva histórica del autor). Ellos hablan por sí solos y dan una visión de las circunstancias que, como se podrá apreciar, de-

⁷⁷F. Whitson F., op. cit.

⁷⁸F. Whitson F., op. cit.

⁷⁹F. Whitson F., op. cit.

muestra que hay considerable constancia en nuestros males y problemas.

Diputado Maximiliano Ibáñez, destacada figura política (en 1900).

"Yo noto con sentimiento una decadencia en todo el país, no sólo en materias electorales sino también en materia política y administrativa. A cada momento vemos producirse dentro de la administración actos de verdadera inmoralidad... Estamos sufriendo los síntomas de una decadencia moral, política y social."

El mismo, en 1904:

"Con la mano puesta sobre el corazón y con la sinceridad de los hombres honrados, tenemos que reconocer el maleamiento de nuestras instituciones, la desorganización de los servicios públicos, el despilfarro de los fondos nacionales y la desmoralización general que nos invaden."

El mismo, en 1906, refiriéndose a los negocios con las "cachimbas Salitreras":

"En el camino que vamos, con esta desmoralización que cunde... que nos lleva a no hacer diferencia entre el hombre que obra honradamente y el que usurpa lo ajeno; cuando los que lucran con la fortuna del Estado se pasean con la frente en alto, en forma que no usan los hombres honrados y de trabajo; cuando no es pecado tomarle al Fisco el dinero que le pertenece; cuando esto se hace cosa corriente y normal; cuando no se señala con el dedo a los que usurpan la riqueza pública, es fácil pensar que no sólo los bienes de la nación sino también nuestras instituciones, nuestra propia organización, corren peligro."

El diputado conservador Echeñique, en 1905:

"Las concesiones de tierras hechas con el pretexto de colonización y que no son sino regalos simulados de grandes extensiones del territorio nacional, hechos contra todas las leyes, contra todas las buenas prácticas administrativas, contra todas las lecciones de la experiencia y con tal refinado arte en los procedimientos, que ha llegado a formar una industria nueva en el arte de apropiarse de los terrenos fiscales por medio de concesiones de colonización."

El diputado Alfredo Irrarrázabal, refiriéndose a las combinaciones políticas:

"... sindicatos ocasionales y transitorios que duran mientras dura el acuerdo entre los presidentes de los partidos en orden a repartirse entre ellos las gollerías que contiene el presupuesto de la nación; intendencias, gubernaciones, legaciones".

Jefe conservador José Miguel Echeñique:

"En Chile se ha abierto un juicio de opinión sobre el origen de este desgobierno que ha arrastrado al país a la disminución del valor de su moneda, a los presupuestos exorbitantes y a los empréstitos poco justificados. El mal ha ido generándose poco a poco, merced al silencio de los partidos, a la cobardía de muchos y al debilitamiento de los caracteres."

LOS ANTECEDENTES DE LA FRUSTRACION

43) Si se da una mirada de conjunto al desarrollo económico chileno en el siglo que ha cubierto la exposición anterior, difícilmente dejará de resaltar como faceta sobresaliente su carácter contradictorio.

No se trata, por cierto, de la presencia de altibajos; de caídas y recuperaciones; de la gama matizada de sucesos felices e infortunados. Estos contrastes son inseparables de la vida.

Es algo más profundo y significativo. Si pudiéramos reducir todos los aspectos pertinentes a una agrupación de curvas estadísticas, sería simple resumir el sentido de lo dicho. Porque en vez de distinguir una tendencia homogénea que las guía en sus movimientos y fluctuaciones, veríamos una disociación chocante en sus sentidos.

Por una parte apreciaríamos la inclinación notoriamente favorable o ascendente de algunas curvas que representan otras tantas variables primordiales y que después de recibir el impulso vigoroso de la independencia no interrumpen sus conquistas. Son las del comercio exterior y del sistema democrático, por ejemplo.

Respecto a la primera no cabe abundar después de lo que se ha escrito. Sobre la segunda, que probablemente suscitará algunas reservas, conviene esclarecer su naturaleza relativa. Porque no se trata de subscribir las visiones idealistas respecto a nuestra evolución política ni menos postular que ella condujo al país a un estadio perfecto o siquiera maduro. Pero lo que sí puede sostenerse sin temores es que, con todas sus limitaciones, el sistema se fue ampliando a través del tiempo, lo que implicó esencialmente el compartimiento del poder entre la vieja clase dominante y otros grupos, a menudo afluentes y satélites de ella, pero que no por eso dejaron de configurar una base social más ancha. La consolidación e influencia de los partidos de la "clase media", radicales y demócratas, en especial, es prueba de ello, aunque su gravitación a menudo fuera de orden más bien negativo o de resistencia que de dirigentes de los acontecimientos.

Junto a esas curvas, partiendo de la misma base y de igual impulso, pero tomando un sentido manifiestamente opuesto se proyectarían otras: las del crecimiento y proporciones de sus sectores productivos básicos; la del equilibrio financiero; las de las relaciones sociales y políticas; las del espíritu realizador y de la fe u optimismo respecto al curso y destino de la patria.

44) Del balance de estos elementos contradictorios parece desprenderse una conclusión: que el desenvolvimiento del país, iniciado con tan buenos auspicios, se frustró y que las últimas expresiones, dominando a las primeras, así lo demuestran. Porque al fin y al cabo, teniendo indudable trascendencia aspectos como el crecimiento del comercio exterior o el avance de las formas democráticas, más lo poseen los otros aspectos, que son la carne y hueso, la razón de ser substancial, en el desarrollo de una sociedad.

Pero esta afirmación deja intacto en pie el problema, que es el de desentrañar el "por qué" de esa contradicción y de ese desenlace. Nuestro análisis a este respecto pondrá el énfasis sobre los fenómenos económicos, pero los rebalsará en algunas oportunidades. De ninguna manera creemos que sea suficiente, pero esperamos que, por lo menos, ayude a iluminar una parte del cuadro total, la parte quizás más descuidada, porque bien se sabe que un defecto demasiado común en las investigaciones históricas ha sido su indiferencia por el hecho económico o el análisis del mismo con herramientas excesivamente rudimentarias.

45) Para desarrollar el examen vamos a seguir una metodología algo peculiar. Queremos fijar, en primer término, una especie de patrón o arquetipo del desenvolvimiento en los países capitalistas, para contrastarlo con la experiencia chilena y verificar así en qué aspectos se separó de él y después cuáles fueron los elementos que probablemente determinaron ese alejamiento.

En general, la mayoría de las naciones que han experimentado el cambio de estructuras que las extrajo de la infancia precapitalista, inició su transformación con el impacto de la demanda externa sobre sus fuentes primarias de producción. De ahí provinieron el incentivo y las presiones que rompieron el armazón tradicional, que difícilmente podía crecer y modificarse en el marco de su realidad aislada.

El intercambio con el exterior creó recompensas y medios para desenvolverse. La producción acrecentada que se envía a los mercados foráneos permite adquirir bienes y servicios que paulatinamente se tornan codiciados y necesarios. Con el tráfico en ascenso se acumulan los recursos susceptibles de elevarlo aún más. El contacto con economías más desarrolladas y con elementos humanos e institucionales más evolucionados, unido al factor anterior, abre paso a la introducción de técnicas y métodos más productivos, que al diseminarse generan nuevas mutaciones.

Uno de los vuelcos cardinales deriva del hecho de que a me-

dida que el sector primario se expande y moderniza van quedando recursos humanos y materiales disponibles para otros usos. El ejemplo más claro a este respecto puede verse en las consecuencias de la maquinización para la explotación agrícola de los países cerealeros. La mano de obra liberada por ese concepto, unida a los recursos productivos que pueden adquirirse gracias al intercambio exterior, constituyen un potencial que la inventiva de los empresarios es capaz de aprovechar para fines distintos.

De este modo, necesaria y naturalmente, la expansión inicial de la producción primaria puede dar origen a la diversificación, esto es, al desenvolvimiento de las otras actividades económicas.

Esta sucesión de acontecimientos quizás estaba implícita en la no escrita teoría sobre el desarrollo de la escuela liberal, que suponía, además, que el capital (y por ende la técnica y la productividad) debían repartirse proporcionadamente a través del mundo, buscando las combinaciones óptimas, que seguramente estarían donde abundaran más los otros factores productivos, sobre todo la mano de obra. En este contexto el proceso de industrialización aparecía como un fenómeno legítimo y hasta inevitable, que no requería políticas deliberadas ni arbitrios gubernamentales porque se desprendería del juego espontáneo de las fuerzas económicas.

De más está anotar que este esquema no ha pasado de ser una abstracción vacía de realidad para gran parte del mundo subdesarrollado, aunque correspondió aproximadamente a las circunstancias en un número de naciones especialmente algunas no-europeas y las ex colonias británicas, incluido EE. UU., aunque esa evolución, aún en estas expresiones, requirió una política activa, bien distante de la neutra preconizada por los teóricos del "laissez-faire".

Dicho sea de paso, puede trazarse un paralelo muy estrecho entre los desplazamientos aproximados de la ruta económica descrita y el proceso democrático. Este ha ido habitualmente ahondándose y perfilándose "pari passu" con la decantación y crecimiento de los estratos sociales pro hijados por el desarrollo y diversificación de las fuerzas productivas. La revolución tecnológica en el sector agropecuario, acompañada por el cambio de estructura de la propiedad, ha sido un elemento decisivo para la formación de la burguesía o "clase media" campesina, lo mismo que la expansión industrial ha constituido la base de la organización obrera. Estos grupos, aglutinados políticamente en partidos agrarios y de tendencias socialistas, comparten y disputan posiciones con la, o las fuerzas que representan más auténtica-

mente al sector empresario urbano. Con distintas variantes ésta es la "composición del poder" en la mayoría de las naciones capitalistas avanzadas y es meridiana la correspondencia entre los dos planos señalados. La democracia, pues, se halla asentada sobre pilares sólidos, cuya fortaleza relativa depende tanto de los elementos objetivos arraigados en la estructura económica como de los subjetivos dependientes de la acción social e individual frente a los primeros.

A la inversa, allí donde el desenvolvimiento económico ha sido débil o insuficiente, el andamiaje político —social y la organización democrática tienen abrumadoras posibilidades de padecer de serias fallas. El atraso en los sectores primarios puede ser causa o ir de la mano con la supervivencia del influjo de intereses vetustos y retrógrados; no hay una "maduración" de los grupos medios y una clase obrera disgregada e incipiente no pesa efectivamente en el necesario equilibrio de fuerzas. En estas circunstancias la existencia de formas democráticas, aunque significativa y valiosa, sobre todo por las oportunidades de superación que abre, tiene mucho de fachada con escaso fondo o de edificio con cimientos precarios. Tal parece haber sido la situación de nuestro arreglo institucional y político en el período que revistamos. Aludimos antes al problema.

46) Chile, evidentemente, y como ya lo dijimos, no figura entre los países donde el esquema liberal llegó a sus anticipadas consecuencias, a pesar de que aquí, aparte de los elementos positivos antes señalados, se dieron otros que se conformaban estrictamente con los requisitos teóricos, como ser la plena libertad económica y la estabilidad política e institucional.

En primer lugar ha quedado por demás de manifiesto en las páginas anteriores que el desenvolvimiento de los sectores primarios suscitados por la demanda exterior no derivó en un incremento de la productividad que les permitiera mantener su posición en la competencia internacional. Los progresos tecnológicos simplemente no fueron asimilados y a medida que se agotaron los recursos más fáciles y más ricos o que se incorporaron otros productores, que poseían riquezas de ese carácter o habían elevado su eficiencia, las fuentes de exportación nacionales perdieron sus mercados parcial o totalmente.

En esta materia, como se ve claramente en el caso del salitre, es indispensable tener en cuenta que las exigencias de la tecnología de la época, a la inversa de lo que puede ocurrir hoy en algunas explotaciones o industrias, era relativamente modesta y por ende no demasiado costosa. Lo que se pudo y debió hacer

en la minería nacional o en la agricultura, salvo algunas excepciones, como las grandes obras de regadío, por ejemplo, era perfectamente compatible con los recursos acumulados en las prolongadas fases de bonanza. Si el proceso se hubiera iniciado y mantenido adecuadamente, sin duda habría creado los medios para afrontar tareas de mayor envergadura, como las que fijó la minería del cobre cuando hubo que explotar los yacimientos de bajas leyes. Pero al plantearse esta revolución tecnológica la minería doméstica no tenía tras de sí ni la acumulación suficiente ni la capacidad organizativa y de administración que eran indispensables. En estas circunstancias no se perfiló otra salida que la introducción de capitales y técnica extranjeras, a costa, por cierto, de una retribución considerable y de otras desventajas que veremos más adelante.

La entrega del cobre y del salitre a la iniciativa foránea, unida al retraimiento o desaparición de todas las fuentes de exportación primaria propiamente nacionales, son la prueba más palmaria de que el país no consiguió salvar plenamente ni siquiera la primera etapa de la secuencia concebida por la teoría liberal del desarrollo espontáneo.

Si no se logró resolver adecuadamente ese problema, es obvio que resultaba aún más difícil abordar el que debía plantearse a continuación, esto es, el desplazamiento de los recursos humanos y materiales liberados de la producción primaria hacia los otros sectores económicos, y especialmente la industria.

Este aserto requiere cierta elaboración. Desde luego no debe pensarse que las actividades primarias, por satisfacer la demanda externa e interna, no dejaron factores disponibles para su empleo productivo en otras actividades. En lo que respecta a la mano de obra parece haber existido un sobrante más o menos apreciable, que ni siquiera la succión efectuada por la industria del salitre en su período de expansión consiguió agotar. Así lo sugieren numerosos testimonios respecto a un fenómeno que podría ser materia de gran interés para la historia económica chilena: la emigración de fuerza de trabajo. Un informe de la Sociedad de Fomento Fabril al Congreso (1887), anotaba, por ejemplo:

“Nuestro país, por efecto de su gran extensión de costas, ha tenido comparativamente a las otras repúblicas americanas una población tan densa que pudo calificarse de excesiva para sus necesidades industriales. Hasta hace pocos años, las dos industrias de Chile, la agricultura y la minería, no alcanzaban a ocupar los brazos chilenos y la baja natural de los jornales que esto produjo buscaba su compensación en la emigración constante de nuestros pobladores hacia las costas del Perú o Bolivia o hacia los valles de Cuyo y de Mendoza.”

El desarrollo salitrero y el incremento de las obras públicas que posibilitó el enorme auge fiscal disminuyeron transitoriamente ese excedente. Un comentario del diario "El Ferrocarril", en 1889, reclamaba porque

"La carestía de los jornales y salarios alcanza proporciones inquietantes y más que todo la escasez de brazos disponibles para dar a los trabajos el impulso que conviene a su próspero desarrollo y terminación"⁸⁰.

Sin embargo, el problema recrudece cuando el nitrato deja de aumentar sus dotaciones y los otros sectores, de progreso cansino, son incapaces de absorber el incremento vegetativo de la población.

Lo que queremos subrayar con esta aclaración es que no fue escasez de mano de obra lo que cerró el avance de otras actividades.

47) Delineado aquel "esquema ideal" y destacadas las diferencias primordiales con la realidad del desenvolvimiento chileno, debemos encarar sin rodeos las causas del fracaso o frustración del proceso tan felizmente iniciado y con sujeción tan fiel a los requisitos del patrón librecambista.

La teoría moderna del desarrollo económico ha sindicado entre los factores decisivos para el proceso los que se refieren a la magnitud y calidad de la inversión. En verdad se trata de una racionalización y sistematización de dos elementos que la experiencia común vislumbra sin grandes dificultades, porque responden a una realidad que también tiene vigencia en el plano individual o de cualquier unidad económica. Hasta el "hombre de la calle" sabe o barrunta que el progreso material de una persona o de una empresa depende en grado principal de su capacidad para apartar recursos de su consumo cotidiano y de su habilidad para destinarlos a los objetos más ventajosos para sus fines.

En el caso de un país, y sobre todo de uno adolescente y subordinado al comercio exterior, la ilustración más trasparente del asunto se percibe en el uso y destino de los ingresos que depara el intercambio. Allí se plantea de modo muy simple y tajante la alternativa entre encauzarlos a la satisfacción de las necesidades o apetitos inmediatos o a propósitos que implican de alguna manera la expansión del potencial productivo.

Conviene, pues, antes que nada, examinar de qué modo encaró Chile en el período estudiado la cuestión de la magnitud de la inversión y de la productividad de la misma, aspecto éste casi

⁸⁰Cit. por H. Ramírez, op. cit.

tan principal como el primero, porque sobra reiterar que un mismo volumen de recursos puede rendir en escala muy diferente según se aplique a un fin de alta fertilidad (una obra de regadío, por ejemplo) o a uno de escasa o mínima (un palacete de recreo).

La adustez moral de muchos próceres de la República; la sobriedad de las formalidades oficiales; la opacidad exterior del carácter del chileno más representativo en el siglo pasado, han creado una impresión que parece responder indirectamente a la interrogación insinuada. Porque la verdad es que tales apariencias en los grupos dirigentes sugieren una sociedad parca en sus hábitos y, por ende, previsora en su estimación del porvenir y consciente de lo que debe sembrarse para poder cosechar.

Sin embargo, los numerosos testimonios disponibles hacen pensar que tales deducciones no corresponden a la realidad y que los revestimientos disfrazaron la predisposición del pródigo. En otras palabras, que esa impresión de comunidad austera y ahorrativa no pasa de ser un mito, por lo menos en lo que afecta a la conducta del "homo economicus" chileno.

Lo curioso es que hay revelación del verdadero estado de cosas desde antiguo, o sea que no se trata de un aserto que requiere trabajo desentrañamiento.

Courcelle Seneuil, por ejemplo, escrutando los antecedentes de la primera crisis importante, la de 1861, escribió:

"Gran parte de las nuevas entradas ha sido empleada en dar ensanche a los goces de los propietarios; el mayor número de éstos se ha puesto a construir soberbias casas y a comprar suntuosos amoblados y el lujo en los trajes de señoras ha hecho en pocos años progresos increíbles; el número de carruajes particulares ha más que duplicado; los gastos de mesa y en suma todos los gastos ordinarios de familia han aumentado inmensamente... ha sucedido lo que sucede siempre que incidentes exteriores elevan fortunas rápidas, cuyos propietarios no tienen todavía costumbres de administrar, asegurar y consolidar por el trabajo y la previsión"⁸¹.

A raíz de la segunda tembladera, en 1878, se adelanta el mismo diagnóstico, como uno de los elementos determinantes del desequilibrio.

"Los gastos suntuarios, lo mismo que en 1851-57, subieron en forma desmedida. Las procedencias francesas, representadas, casi íntegramente, por artículos de esa naturaleza, alcanzaron a la cuarta parte del valor total de las importaciones. La edificación cobró un vuelco extraordinario. Entre mayo de 1872 y el 20 de abril de 1873, se concedieron en Santiago 448 permisos para edificar y muchos de los nuevos edificios fueron palacios suntuosos"⁸².

⁸¹F. Encina, Historia de Chile.

⁸²F. Encina, Historia de Chile.

Marcial González, autoridad ya mencionada, señalaba en la la misma época:

"Chile es uno de los mejores mercados para la Francia. Ella es la que provee a nuestro consumo después de Inglaterra y sólo nos envía artículos de gusto, pero nunca o cuando más en muy pequeña escala los que se llaman de primera necesidad y para el uso del bajo pueblo. Así se explica el lujo realmente abrumador de nuestra clase alta y que se exhibe no sólo en palacios espléndidos sino que en muebles, trajes, coches, joyas y fiestas y a veces hasta en bagatelas que no procuran ningún goce directo, pero que tienden a dar una opinión elevada de la opulencia y liberalidad de los que las poseen. Yo he pasado, señores, algunas semanas en Florencia, cuando era la cabeza del reino de Italia y puedo aseguraros que no he visto allí, ni con mucho, lo que veo en Santiago. Digo más, todavía, y es que la ostentación y el lujo son mayores, incomparablemente mayores, en Santiago que en París, Berlín o Londres, considerados, se entiende, los recursos y densa población de esas capitales"⁸³

La prosperidad salitrera, que abrió tantas posibilidades halagüeñas, parece haber intensificado la dilapidación de recursos. Francisco Valdés Vergara sentenciaba en una de sus obras⁸⁴.

"Es incalculable la influencia... que ejercen las costumbres de una sociedad en la cual el espíritu de economía y ahorro se halla proscrito por la fastuosa emulación que lleva a todas las personas a medir sus gastos visibles no con sus ingresos regulares sino que con los gastos de sus vecinos, aunque éstos dispongan de mayores bienes. Tal conducta, fatalmente ocasiona el consumo innecesario de grandes capitales que hacen falta al trabajo nacional y que pesan en la balanza de comercio como exportaciones sin retorno."

Samuel Valdés Vicuña, otra pluma valerosa, en una obra ya citada⁸⁵, agregaba tiempo después:

"¿Cómo, se dirá, ha podido llegar a tal grado de empobrecimiento un país como Chile, exclusivo en la producción del guano y del salitre, que fue árbitro en el ramo del cobre, que puede dictar la ley en el mercado del bórax, y que tiene leguas de terrenos carboníferos; con un territorio empapado en oro y que tantos centenares de millones ha sacado de su suelo en los pocos años que lleva de vida libre?

Nada hay, sin embargo, más fácil de explicar. Como herederos jóvenes, hemos sido administradores de nuestra herencia; la hemos disipado creyéndola inagotable; y mientras más nos entregábamos a la holganza y a la vida de placer, descuidábamos el dar consistencia y fuerza a esas mismas fuerzas productoras de la riqueza que disfrutábamos.

"Los hábitos de lujo se han venido desarrollando entre los ricos propietarios desde hace muchos años; y para precisar época, diremos desde que se fundó la Caja Hipotecaria (agosto, 1855). Hasta entonces vivíamos en casas modestas y sólo regularmente alhajadas. Pero un rico edificó una casa de ladrillos en la calle Huérfanos y ésa fue una voz sonora, una campana que

⁸³M. González, "El crédito y la riqueza en Chile", 1872.

⁸⁴F. Valdés V., "Observaciones sobre el papel moneda", 1885.

⁸⁵S. Valdés, "Solución del...", op. cit.

llamó a los propietarios, no a la oración, sino a la competencia y a la ostentación de la fortuna....

En relación al edificio, tenía que ser el menaje que se traía de Francia y hasta la modesta calesa, tirada por una mula, con el sirviente montado, fue preciso cambiar por el coche de París, arrastrado por dos caballos y con un cochero vestido con más lujo que los patrones⁸⁶.

Un indicio muy concreto y relacionado con una alternativa antes mencionada en el aprovechamiento de los recursos ganados con el intercambio nos dan algunas cifras sobre composición de importaciones en dos años diferentes, 1883 y 1907. En el primero, entre tejidos (13,2), vestuario, joyas, etc., (3,8), menaje (3,5), vinos, etc., (1,5) y tabaco, rapé, etc., (0,7), se gastaron 22,7 millones de pesos, en cambio las adquisiciones totales de materias primas, maquinarias y materiales para FF. CC. y telégrafos sumaron 12,5 millones. En 1907, las importaciones por concepto de champaña (1,0), joyas (2,0), sederías (3,0) y perfumería (0,8) se invirtieron seis millones ochocientos mil pesos en tanto que las correspondientes a maquinaria industrial y agrícola alcanzaron solamente a 3.780.000 (3.180.000 para el primer rubro y sólo 600.000 para el segundo)⁸⁷.

Con razón Encina resumía esta evolución con el siguiente párrafo que suena a epitafio:

"Si la mitad de lo que en los últimos 40 años hemos despilarrado o invertido en lujos, lo hubiéramos aplicado a comprar máquinas salitreras, a montar la minería industrial del cobre, a regar nuestros suelos baldíos, aun sin entrar al campo para nosotros de más amplios horizontes de la actividad fabril, la posición de Chile en América sería hoy distinta. La inmensa ventaja que tomamos en la partida no la habrían descontado tan fácilmente otras repúblicas; a pesar de las enormes riquezas con que las favoreció el destino."

No fue, pues, la propensión a ahorrar y a invertir una parte adecuada de sus ingresos la virtud más sobresaliente de nuestra comunidad. En este predicamento, con razón se hará presente, todas las clases convenían por igual, pero no es menos efectivo que las dirigentes tienen una doble responsabilidad. Primero porque son las que están en mejor situación para apartar excedentes de rentas para la capitalización y, segundo, porque ellas, con su ejemplo, tienen una influencia fundamental en la fijación de los valores y hábitos de una comunidad.

Si a la realidad descrita agregamos el hecho de que la actitud pasiva del Estado, impuesta por la filosofía liberal, privó al desarrollo económico de una influencia que pudo corregir o pa-

⁸⁶S. Valdés, "Solución del..." ob. cit.

⁸⁷Citadas por S. Valdés y D. Martner, op. cit.

liar en parte la falta de espíritu previsor de los individuos pudientes, llegaremos a clasificar el primer factor primordial que afectó negativamente la suerte de nuestro crecimiento.

Los recursos que debieron elevar la tasa de ahorro-inversión; los empeños que pudieron concentrarse en arrancar de esos medios el más alto rendimiento, se diluyeron en el ejercicio de una concupiscencia refinada y estéril. Mal se podía de ese modo perfeccionar la tecnología de los sectores primarios y menos aún acumular los capitales para dar empleo en otras actividades a la mano de obra y a los elementos naturales que había disponibles.

48) Una política de plena "puerta abierta", de "desarrollo hacia afuera" sin cortapisas, como la que siguió el país hasta la gran crisis, involucra un considerable desafío, que si bien suscita grandes oportunidades, igualmente supone algunas asechanzas temibles. Las consecuencias o saldo de los elementos opuestos dependerá de las reacciones del sujeto expuesto frente a ellos.

En el tratamiento de este tema, que esperamos nos permita discernir otros factores que conspiraron contra la suerte del desenvolvimiento chileno, creemos que ante nada es útil distinguir algunos tipos o modalidades de "crecimiento hacia afuera", o sea cimentado sobre el comercio exterior. Porque en la literatura económica corriente, sobre todo en esa que gusta de navegar por las alturas de una abstracción que se divorció de sus raíces, el intercambio con economías foráneas y sus indudables ventajas se plantean como si se tratara de un fenómeno unívoco, que no tiene distintos rostros sino que uno sólo.

Sin embargo, es transparente que si nos remontamos a fines del siglo pasado y comparamos, por ejemplo, las variantes de "desarrollo hacia afuera" en Gran Bretaña y en Chile, nos daremos cuenta de inmediato de que existiendo un elemento común en ambas, la importancia del comercio exterior en la colocación y en el aprovisionamiento de sus bienes y servicios, también resultan diferencias que legítimamente pueden calificarse de cualitativas y que, por ende, configuran dos fenómenos o experiencias distintas.

Sin intentar un análisis adecuado de esta cuestión, que requeriría un estudio aparte, nos contentaremos con subrayar algunos elementos principales del contraste.

En primer término hay que mencionar la diversa base de sustentación de ambas economías de exportación. En tanto que en Gran Bretaña (y es el caso de muchos otros países adultos) el intercambio externo es una proyección, por decirlo así, de gran parte de su sistema económico —de numerosas industrias,

actividades primarias, servicios, etc.—, en Chile ayer y hoy, lo mismo que en la mayoría de las naciones adolescentes, es un tráfico asentado sobre la venta de unos pocos productos primarios; a veces uno o dos solamente. Ya vimos que en nuestro país paulatinamente se fue angostando el punto de apoyo del comercio de exportación hasta quedar al salitre y al cobre en una posición abrumadora.

Las ventajas e inconvenientes de una y otra variante son demasiado obvias como para requerir mayor explicación. Recordemos de todos modos la extrema vulnerabilidad que implica la situación de las economías subdesarrolladas, que no tienen posibilidades de compensar con la firmeza de otros productos los percances que sufren aquellos en los cuales han debido especializarse en escala tan exagerada. Hay pocas ilustraciones más dramáticas de esta realidad que la historia del salitre, desplazado prácticamente de un día para otro de su lugar privilegiado por un afortunado progreso tecnológico suscitado por las urgencias de la primera guerra mundial.

La inestabilidad congénita del comercio de materias primas, agravada por la extrema subordinación a unos pocos productos, tiene repercusiones tan importantes como nítidas. Sobre esta materia escribimos en otra oportunidad lo siguiente, que nos ahorra nueva elaboración:

“Téngase en cuenta, por ejemplo, el caso chileno, un país desde hace largo tiempo subordinado a los vaivenes que afectan al cobre y al salitre. Ambos productos no sólo proporcionan el grueso de las entradas en moneda extranjera... sino que también influyen decisivamente sobre el proceso económico en su totalidad. El Estado que recibe sumas importantes por concepto de tributos; la agricultura y la industria que venden productos a los que viven de las actividades mineras; los importadores y consumidores que adquieren bienes extranjeros, pagados con los ingresos que se derivan de las exportaciones de minerales. Todo el cuerpo económico en suma, está integrado y depende en alto grado de la colocación de esas materias primas. Ahora bien, recordando esa gravitación, piénsese que la normalidad del proceso está amenazado por fluctuaciones tan profundas como las citadas en el informe de las Naciones Unidas, esto es, de un 23 por ciento de un año para otro. Es lo mismo que si un empleado u obrero se hallara expuesto, de la noche a la mañana y continuamente, a que sus remuneraciones bajaran en ese porcentaje... altibajos de esa magnitud son profundamente perturbadores y conspiran contra uno de los requisitos primordiales de una evolución económica progresiva: cierto grado de estabilidad”⁸⁸.

Pero este patrón de crecimiento hacia afuera se halla afectado por otro inconveniente primordial, que se agrega a su inestabilidad y que también lo diferencia del esquema peculiar de las economías adultas. Es el hecho, ya mencionado en otro lugar,

⁸⁸A. Pinto, “Cuestiones principales de la Economía”.

de que las relaciones de precios entre materias primas y productos elaborados han seguido una tendencia desventajosa para las primeras. A este respecto ha sido bastante divulgada la investigación de las Naciones Unidas, que cubrió el período 1870 a 1946, que señaló una depreciación relativa de ellas del orden del 40 por ciento respecto a los bienes manufacturados⁸⁹.

Basta destacar estas características para comprender que el molde de la economía de exportación chilena padeció de defectos graves, que redujeron sus repercusiones positivas y lesionaron las posibilidades de crecimiento.

49) Una aclaración y examen parecido al realizado sobre el tema anterior habría que hacer al tocar otro elemento importante en el desarrollo chileno, cual es el de las inversiones extranjeras y, en general, el de la participación de individuos, empresas e intereses foráneos en nuestro crecimiento.

Respecto al asunto está en camino una investigación minuciosa que permitirá apreciar concretamente la naturaleza y alcances de esa intervención⁹⁰. Por el momento sólo podemos tocarla de pasada y para llamar la atención sobre un punto que interesa para nuestro tema general.

Igual que en el problema del comercio exterior, ha primado la tendencia a considerar las inversiones y la participación extranjeras como un fenómeno uniforme u homogéneo, que se da con igual cariz en todo lugar y circunstancias.

Pero no es así. También aquí se presentan distintas alternativas y modalidades que configuran situaciones muy disímiles. Para evitarnos digresiones que nos desviarían mucho de nuestra materia recurriremos de nuevo a una ilustración simple. Como es meridiano, ese comercio de capitales y servicios financieros presenta muy diferentes facetas si se plantea entre países e intereses de aproximada estatura que si las partes son, por ejemplo, una potencia colonial y un territorio dependiente. Resalta el mismo contraste si cotejamos, por un lado, inversiones en valores de gobierno (como era común en los años de precrisis), en actividades industriales u otras que desarrollan el mercado interno o en filiales arraigadas en el país atendido para todos los conceptos principales, con la clásica inversión directa en verdaderas "factorías", ajenas a las economías nacionales, que trabajan en función de intereses extranjeros y que, además, consiguen absorber una parte desmedida de los ingresos generados.

Lo que en un caso puede ser un soporte primordial para el

⁸⁹CEPAL, "Estudio Económico", 1949.

⁹⁰Iniciada por el Instituto de Economía de la U. de Chile.

desarrollo económico, en el otro es susceptible de transformarse en un obstáculo.

En esta materia se sabe por demás que la situación de las grandes industrias extractivas de capitalización extranjera fue, hasta no hace muchos años, muy insatisfactoria en todos los aspectos más significativos, desde el de la distribución de los ingresos hasta el del control y políticas de producción, manejadas por consorcios o carteles internacionales que ninguna contemplación podían guardar por otros intereses que los propios.

50) Mirando estas cuestiones desde otro ángulo vale la pena examinar las consecuencias de una orientación "hacia afuera" en relación a un fenómeno muy atendido en los últimos años por los estudiosos del desarrollo económico y que Duesenberry bautizó como "efecto demostración", queriendo referirse a los apetitos de consumo que suscita el contacto directo o indirecto con sociedades más desenvueltas.

La importancia de este fenómeno resalta en todo su alcance cuando se consideran situaciones del pasado o del presente en que su gravitación ha sido escasa o nula. Pensemos, por ejemplo, otra vez en los granjeros y artesanos norteamericanos de principios del siglo pasado. Era gente de trabajo, pobre, esforzada, de hábitos simples de vida y necesidades circunscritas a los bienes y servicios básicos. En la misma época había por cierto segmentos sociales de un nivel y modalidades de consumo muy diferentes, sobre todo entre las clases nobles o pudientes de naciones como Inglaterra o Francia. Pero ellas pertenecían a un "mundo aparte" y ajeno, del cual estaban separados tanto físicamente como por las barreras psicológicas de la estratificación social. Se hallaban en verdad, apenas expuestos a esos "modelos" de vida y las incitaciones consiguientes. Una situación parecida en las condiciones modernas se ha distinguido en la experiencia soviética. La mentada "cortina de hierro" no sólo ha sido un cerco político; también aisló a las masas rusas de la demostración de otras formas y escalas de consumo, ciertamente más altas, que se habían extendido entre grupos sociales más amplios en Europa, en las últimas décadas.

En promedio, un habitante latinoamericano en el presente no goza de un ingreso superior al que disponían esos "farmers" norteamericanos del siglo pasado o los ciudadanos soviéticos. En cambio pesa sobre él una acción formidable de contactos, propagandas, demostraciones directas que colocan frente a sus ojos y despierta sus apetitos por los bienes y servicios que son de uso corriente en las economías más adelantadas. El cine, las revistas,

las importaciones (o el contrabando), los viajes, todos se suman para incitar su demanda.

Pero el drama (y también la oportunidad) que existe tras este panorama reside en que tales satisfacciones son el producto de un estudio muy elevado de crecimiento económico; de la asimilación y diseminación de las técnicas más productivas; de una acumulación masiva anterior que ha permitido bombear ese caudal de bienes y servicios tan variados y confortables. Y ésta realidad no se discierne a primera vista o fácilmente. De allí uno de los roces más lacerantes entre las aspiraciones que suscita ese ejemplo concertado y las posibilidades efectivas de satisfacerlas. En alguna medida la contradicción es un acicate para superarla por medio de la expansión del sistema productivo; pero en otra, que a menudo predomina, sobresale su efecto desalentador sobre el ahorro y la inversión, ya que éstos, que son en verdad el antecedente necesario de la conquista, aparecen como un obstáculo para el rápido goce de las comodidades.

En el caso de la economía y la sociedad chilena del pasado, evidentemente las consecuencias del "efecto demostración" estaban circunscritas casi por completo a las clases ricas; ni la masa campesina ni los obreros de la ciudad sufrían su impacto en algún grado significativo, amén de que su ingreso personal era tan bajo que no admitía cálculos o ilusiones respecto a su destino, que tenía que ser la adquisición de lo más esencial y de los esparcimientos más burdos.

Pero, como también es meridiano, allá es donde él "dolía", por cuanto eran aquellos grupos los que, socialmente, por la lógica de un sistema de apropiación privada, tenían a su cargo principal el proceso de acumulación.

Francisco Encina, con esa agudeza que hace estimulantes sus escritos, a despecho de las reservas y hasta repudios que pueden provocar muchas de sus observaciones, penetró certeramente en el problema comentado en "Nuestra Inferioridad Económica". Entonces escribió:

"... los deseos de consumo se comunican por imitación con mucho mayor rapidez que los correspondientes deseos de producción. De aquí que el contacto de una civilización avanzada con otra inferior enseñe a esta última a consumir antes que a producir, llevando a su desarrollo una perturbación profunda que tiene las más graves repercusiones económicas y morales"... "el contacto despertó nuestro gusto adormecido por la ostentación, y con el refinamiento, estimuló los deseos de consumo; sin desarrollar paralelamente la capacidad de producción. El valor de nuestros productos agrícolas, convertidos en salitre y cobre por el industrial extranjero, en su mayor parte, va a Europa a pagar vestiduras, carruajes, joyas, muebles, viajes, etc. En lugar de aplicarse a cultivar nuestros campos, a crear fábricas y a rescatar

nuestra minería, va a fecundar la economía de pueblos extraños. La imitación de los refinamientos, sin la imitación de la capacidad productora, viene a ser, así, un serio estorbo para nuestro desarrollo y una sangría que, en medio de una civilización más rica y culta, nos mantiene en mayor estrechez que nuestros padres, menos activos, pero también mucho menos refinados que nosotros⁶¹.

51) Hay otras repercusiones de una política de "puertas abiertas" quizás tan importantes como el "efecto demostración", que si bien escapan al terreno económico, no es posible dejar por completo de lado por su incidencia patente sobre el mismo.

A varias de ellas se refirió con singular clarividencia el historiador Encina en la obra antes mencionada, englobándolas en un tema general, "La decadencia del sentimiento de nacionalidad".

Por nuestra parte sólo queremos abundar sobre dos aspectos del asunto.

En primer término, y por su actualidad perenne, conviene distinguir en el proceso de difusión que necesaria y benéfica-mente ocurre desde las comunidades más avanzadas a la "periferia" y que se proyecta en todos los planos y campos, lo que podría llamarse la "asimilación" y lo que es una copia o calco mecánico y servil de los patrones recibidos. Lo primero ciertamente implica una actitud o ánimo *activo* del sujeto expuesto a la influencia; un escarmenar, contrastar y adaptar lo transmitido a las circunstancias propias del terreno que abona. Lo segundo la mera imitación.

Cuando se observa la manera en que fueron trasladados al país en el pasado las políticas, los arreglos institucionales, las escalas de valores cívicos, las orientaciones económicas, las directivas y técnicas educacionales, etc., uno no puede menos de concluir que el segundo fue nuestro caso.

Resalta conspicua una ausencia de "personalidad nacional", que es algo mucho más profundo y complejo que el amor patrio o las peculiaridades de la idiosincrasia y que en parte se explica porque el pasado colonial impidió desarrollarla y la "inundación" extranjera fue demasiado violenta para el embrión que comenzaba a madurar con la Independencia. Pero, como señalamos, esas razones distan mucho de ser completas o satisfactorias, sobre todo cuando se tienen a la vista experiencias como las de Argentina y EE. UU., las cuales amalgamaron y uniformaron en su molde nacional a millones de inmigrantes venidos de las más distintas latitudes.

Esa escasa personalidad propia se traduce en la falta de ajuste

⁶¹Sobre este problema don Enrique Molina acuñó la inolvidable frase, "Civilizados para consumir, primitivos para producir".

y adaptación de la compleja semilla repartida por las naciones más evolucionadas; en el "seguidismo" cultural en su más amplia acepción, que transforma a nuestra política económica en un remedo de los principios y técnicas plasmados para la realidad británica o que determina que la orientación educacional un día sea alemana, otro francesa y después norteamericana, sin pasar por el tamiz de los factores autóctonos. Nadie puede extrañarse en consecuencia de las "indigestiones" y de los resultados contraproducentes.

52) Para nuestros propósitos deseamos también subrayar un aspecto del proceso que tiene particular gravitación sobre el desenvolvimiento económico y que configura en verdad una de las contradicciones claves de la evolución chilena.

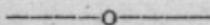
Nos referimos a la relación entre el trasplante entusiasta y con relativo éxito de las formas e ideales democráticos decantados en la experiencia franco-británica y los fenómenos que tienen lugar en el nivel de la economía.

Ya hemos dicho en otro lugar que ambos planos, en las naciones de origen, experimentan una evolución más o menos correspondiente y sin entrar a discutir sobre su prioridad o itinerario, parece evidente que la estructura económica fue moviéndose armónicamente con los acontecimientos político-sociales.

Pero en nuestro país no ocurre así. Por un lado se discierne una lenta pero sensible difusión y arraigamiento de los valores o instituciones democráticas, que implican substancialmente ampliación de oportunidades para un mayor número de gentes; aspiraciones de progreso material y culturales; esperanzas de influir más visiblemente en las decisiones públicas. Por el otro, sin embargo, es igualmente meridiano que el sistema económico no evoluciona en el sentido y en el grado que podrían dar base y posibilidades efectivas de materializar el cuadro de circunstancias que se vislumbra en el horizonte democrático.

El radio de oportunidades sigue siendo limitado por la estrechez del ambiente económico; el desarrollo no es lo bastante vigoroso para crear suficientes opciones de empleo; el fracaso para elevar la productividad cierra el paso a los incrementos reales del ingreso; la dependencia del exterior somete al cuerpo económico a fluctuaciones súbitas y hondas que hacen tabla rasa de cualquier logro que se creyó ganado; el régimen de tenencia de tierra desequilibra el balance político y hace mofa de las predisposiciones de mayorías desorganizadas, sin la cohesión y el poder del restringido grupo terrateniente.

En otras palabras, el sistema de producción no está en situación de avalar o de cumplir las expectativas que va creando el régimen político. El *subcrecimiento* en lo *económico* y el relativo *sobreprogreso* en lo *político* plantean una contradicción aguda, que es fuente de roces, frustraciones y desequilibrios. De ese cuadro podría haber emergido una incitación para romperla por el lado de un acrecentamiento vigoroso de la capacidad productiva. Pero no fue así; en cambio se perfila como uno de los desahogos de ese antagonismo el secular proceso de depreciación monetaria. A ello nos referiremos en el último capítulo de esta parte.



El amplio y persistente contacto con el exterior, en consecuencia, si bien abrió muchas posibilidades, a la vez fue el origen de fenómenos que no beneficiaron el desarrollo económico o lo expusieron a desajustes de considerable entidad.

Ató de modo abrumador el carro económico a un mercado esencialmente inestable y en el cual la relación de precios tendió a ser desventajosa para la producción primaria; diseminó e impuso hábitos de consumo que correspondían a otros niveles de crecimiento y que sin duda contribuyeron a reducir la ya escasa "propensión a ahorrar" de las clases altas; popularizó ideales y formas políticas de carácter progresista, que ayudaron sin duda a la evolución democrática, pero que, al mismo tiempo, por estar desligadas de transformaciones similares en el substrato económico, fueron causa de trastornos y tensiones que reaccionaron negativamente sobre la economía.

53) En la investigación contemporánea del desarrollo económico se ha prestado considerable atención a la naturaleza de la estructura agraria y, en general, al papel de la actividad agrícola. Las razones son patentes. La economía campesina debe jugar un rol sin duda estratégico.

Por una parte, al compás de la asimilación de nuevas técnicas y medios de organización, ese sector queda en situación de proveer el flujo de mano de obra que se requiere para el desarrollo de las otras actividades. Por la otra el acrecentamiento de su producción es vital para el abastecimiento de alimentos y materias primas de origen agropecuario que precisan las masas urbanas y la industrialización. Asimismo, y en proporción a su peso relativo, desempeña una función valiosa como mercado comprador de los bienes y servicios creados por los otros sectores. Y finalmente, puede hacer una contribución muy significativa al

desenvolvimiento del intercambio y a la elevación de la capacidad para importar.

54) Si tenemos en cuenta estas consideraciones al examinar el desarrollo agrícola chileno, seguramente llegaremos a la conclusión de que se ha estado muy lejos de materializar esas posibilidades y que, por el contrario, ha importado otro factor de contracción, de freno o lastre del crecimiento general.

Así lo sugieren diversos hechos que tenemos que reiterar. Como ser, por ejemplo, su impermeabilidad al progreso tecnológico, que mantuvo un nivel de productividad que todavía en este siglo, en las palabras de un estudio oficial norteamericano⁹² importaba que "*los métodos agrícolas son más parecidos a los del antiguo Egipto que a los empleados en el promedio de las granjas en U. S. A. hoy día*". También ha quedado en claro que la expansión agrícola se detuvo prematuramente y fue incapaz de diversificarse hacia otros rubros ajenos a la explotación tradicional, de modo que la oferta de alimentos y la ayuda a la balanza comercial se tornaron más y más mezquinas, por lo menos en relación al incremento de las necesidades.

En la segunda parte de este trabajo intentamos un análisis más o menos detenido de los factores que han influido sobre la continuada estagnación del sector agropecuario, cuya ponderación se discute ariscamente. Pero ese escrutinio no parece indispensable para juzgar la situación del período que estamos revisando. Es obvio el predominio de un elemento clave: la estructura de la propiedad y sus implicancias, ya que no obran otros elementos que se han barajado después de la gran crisis, como la falta de recursos en moneda extranjera, las intervenciones gubernativas, las políticas de precios, etc. La verdad es que en el período 1830-1930 la agricultura chilena tuvo todo a su favor: mercados externos, divisas para tecnificarse, crédito abundante, "tranquilidad social", pleno liberalismo en la política oficial, protección de los gobiernos... y hasta desvalorización monetaria para aliviar sus deudas. Y, sin embargo, en lugar de prosperar fue retrogradando. Con alguna razón, entonces, acogemos la tesis sostenida por muchos de que hay que buscar la explicación en el régimen de tenencia de la tierra y el complejo de aspectos anexos que involucra.

La concentración de los recursos agrícolas en pocas manos (y todavía en 1926 apenas 249 propietarios controlaban 16 millones de hás., en tanto que unos 74.000 pequeños empresarios, en el otro extremo, apenas disponían de unas 865.000) presenta

⁹²U. S. Tariff, Comission "Agricultural, Pastoral and forest industries in Chile".

inconvenientes meridianos desde el punto de vista económico, que pueden demostrarse dejando por completo al margen aspectos sociales y políticos.

Toda explotación económica se basa en una combinación de recursos productivos, mano de obra, materiales, equipos, productos primarios, capital financiero, etc., a los que debe agregarse una capacidad administradora y ejecutiva, que en el fondo es una especialidad de la fuerza de trabajo. Los ingredientes y las dosis varían según la actividad económica. Algunas requieren mucho capital y escasa mano de obra; otras mucha materia prima; las de más allá primordialmente competencia individual.

En el sector agropecuario el elemento cardinal es la tierra agrícola, que debe asociarse en proporciones adecuadas con los restantes.

El latifundio, la gran hacienda de tipo tradicional, en Chile, como en todas partes, tiene la particularidad de combinar una disponibilidad considerable de aquel factor con dosis relativamente escasas de los demás. En términos simplificados se posee mucho suelo y poco capital, equipos, técnica, capacidad empresarial. Por ende, el rendimiento de esa "mezcla" es habitualmente bajo.

La situación es muy diferente de la que puede existir en una explotación gigante, de tipo moderno, como las que existen en EE. UU. y en otros países, en que al amplio margen de suelos se unen existencias también apreciables de los demás elementos. Latifundio y "gran propiedad", por lo tanto, no son sinónimos, y aquellos que los identifican lo hacen por desconocimiento del problema o porque quieren desfigurarlo.

En estas circunstancias, y dejando por el momento al lado todo aspecto subjetivo (como el ánimo creador y el espíritu de trabajo del empresario), el latifundio aparece como una unidad económica fundamentalmente estática; resistente al cambio tecnológico y susceptible de escasa expansión de su potencialidad productiva ante los requerimientos de la demanda. Y esta realidad no puede alterarse a menos que se introduzcan modificaciones radicales en su funcionamiento. Para poder reaccionar con dinamismo frente a las incitaciones del mercado y las oportunidades que va abriendo la técnica tendría que trastocar por completo las proporciones de su combinación de factores. Requeriría sobre todo (para citar uno de los elementos claves) capitales, en cantidades substanciales, para establecer el equilibrio apropiado con los otros elementos.

Pero este tipo de explotaciones difícilmente logra acumular capital en la escala necesaria, debido a la gravitación de una

especie de círculo vicioso. Como explota insuficientemente y en forma primitiva sus recursos, obtiene una tasa de utilidades sobre su valor comercial que es baja en comparación a la que se logra en otras actividades. Y por esa causa no está en situación de allegar los recursos cuantiosos que precisaría para su modernización y para acrecentar su producción. Porque es ineficiente, gana poco; y porque gana poco sigue siendo ineficiente.

Entiéndase bien que lo anterior de ninguna manera implica que la condición económica del terrateniente sea mala. Las utilidades que consigue pueden ser y habitualmente son por demás holgadas para permitirle un alto nivel de vida, pero otra cosa es el problema desde el ángulo de la "institución", es decir, de la unidad económica que explota. El dueño puede ser multimillonario, pero el predio en términos económicos estricto es pobre.

A estas condiciones económicas meridianas se agregan otras que subrayan el cuadro. Está, por ejemplo, la que podría llamarse la "psicología económica" del latifundista, que sobra señalar que está muy distante de la de un empresario en el sentido moderno de la palabra. Por lo general es un propietario sin empuje ni conocimiento técnico o administrativo, que apenas domina los principios más rudimentarios de su gestión. A menudo está divorciado de ella; el ausentismo del dueño, el arriendo de su predio y el goce de una abultada renta de la tierra, son aspectos corrientes en esta realidad.

Por último hay que considerar algunos factores derivados del "ambiente económico". La tributación benigna que pesa sobre las grandes haciendas en nuestros países ha sido y es un apoyo para su supervivencia, ya que tolera el aprovechamiento parcial o precario de los recursos poseídos. Y en el caso chileno hay que agregar el largo proceso de depreciación monetaria, que ha reforzado su situación privilegiada, como lo demuestran las experiencias en torno a la política y uso del crédito agrícola a las que nos referiremos más adelante.

55) Pero los inconvenientes de esa estructura agraria no terminan con su falta de dinamismo. También hay que recordar su proyección sobre dos variables de mucha significación: la distribución del ingreso y la composición y magnitud del mercado agrícola.

Ese régimen de tenencia de la tierra influye de modo muy claro y directo sobre la repartición de los ingresos entre los distintos grupos sociales que los crean. Allí donde un número relativamente pequeño de propietarios controla parte abruma-

dora de los mejores recursos del territorio este semi-monopolio permite acaparar gran parte de los valores realizados. Es de observación común que la brecha social en el campo es considerablemente más amplia que en las ciudades. Los extremos de riqueza y pauperismo (con todos sus agregados: analfabetismo, falta de oportunidades, morbilidad, indefensión, etc.), son manifiestos.

No hay estadísticas de la época para cuantificar esos contrastes, pero puede aducirse que cálculos recientes sobre la distribución del ingreso en el país, o sea, después de los profundos cambios políticos, sociales y económicos de los últimos treinta o cuarenta años, todavía dejan testimonio de diferencias marcadas entre la situación al respecto en la agricultura y en las otras actividades. En 1950, por ejemplo, en tanto que el grupo asalariado recibió el 43,4 por ciento del ingreso total, en el sector agropecuario sólo consiguió el 33,1 de las rentas creadas⁹³. No es una suposición audaz sostener que en el siglo pasado y principios de éste, en circunstancias bastante más desfavorables para los trabajadores, la distribución tiene que haber sido mucho más desigual.

Las repercusiones sociales de esta realidad son tan nítidas como para no requerir mayores comentarios. En cambio, es útil insistir sobre las económicas.

Un reparto de rentas como el señalado tiene una influencia primordial sobre la composición de la demanda, es decir, sobre el uso de las rentas que van a manos de los distintos grupos. Como es fácil apreciar, no se solicitarán los mismos bienes y servicios si 100 millones son gastados por un grupo reducido de grandes propietarios que si la misma cantidad es invertida por un conjunto de pequeños empresarios y asalariados agrícolas. A este respecto, un economista argentino expuso muy concisamente la situación que se plantea:

"La concentración de la propiedad de la tierra en un reducido número de explotaciones de gran extensión perjudica a la economía de dos formas importantes. En primer término, afecta a la intensidad y el tipo de la demanda de productos industriales. Crea, en efecto, un tipo de comprador de mercaderías de lujo o semilujo, de donde sigue que el consumidor que dispone de grandes ingresos no contribuye en forma alguna a la producción en serie... Si una estancia de 5.000 hás. fuese fraccionada en 25 chacras de 200, no sólo daría una cantidad mayor y más diversificada de productos agropecuarios, sino que haría posible una vida más acomodada a mayor número de familias; la demanda de productos industriales que esto ocasionaría tendría efectos tonificantes sobre la economía general."⁹⁴

Hay poco lugar para dudar que en el caso chileno esa distri-

⁹³CEPAL, "Antecedentes sobre el desarrollo económico de Chile".

⁹⁴Citado por F. A. Pinto, "Estructura de nuestra economía".

bución muy desigual del ingreso en el sector agrícola, el más importante y el que empleaba más gente durante todo el siglo que hemos estudiado⁹⁵, influyó decisivamente sobre dos aspectos cardinales.

En primer término, sobre "la presión para importar", ya que la demanda de la clase terrateniente, lo mismo que la de los grupos pudientes de los demás sectores, se volcaba de preferencia sobre bienes y servicios extranjeros, de uso suntuario y habitual, propios de su refinamiento, que eran promovidos por el ejemplo foráneo. Y, en seguida, sobre la estrechez del mercado comprador para las actividades domésticas que podrían haber producido bienes de consumo. Este elemento, unido a la limitación cuantitativa del mercado agrícola que implicaba su lentitud para crecer; esto es para acrecentar sus ingresos y el intercambio con otros sectores, pusieron evidentemente una valla de gran entidad a las posibilidades de la industria nacional.

Queremos insistir sobre estos factores, porque su comprensión ayuda a dilucidar el problema de la incapacidad de la economía chilena para diversificarse y superar el patrón del "desarrollo hacia afuera". La impotencia de las actividades secundarias y de servicios complementarios para desenvolverse en grado adecuado no debe explicarse solamente por la escasez de capital, la falta de espíritu de empresarios o la política librecambista. La verdad es que los horizontes que abría el mercado interno eran muy circunscritos debido a las particularidades antes consignadas de la demanda del sector principal, el agropecuario. Las prácticas de libre comercio, por lo tanto, no sólo eran una consecuencia del impacto ideológico del exterior; también respondían a la estructura y modo de ser de la economía, que se basaba en el aprovisionamiento en el extranjero de los grupos de mayor demanda y en la atracción del mercado exterior. Los intereses proteccionistas tenían que ser inevitablemente débiles y de allí su fracaso para contrarrestar a sus oponentes.

56) Una ilustración muy transparente de estas cuestiones puede desprenderse de su cotejamiento con una realidad distinta, como ser la del desarrollo agrario en Estados Unidos, sin que ello implique suponer que las condiciones generales del país del Norte eran reproducibles en el nuestro. De todos modos, hay ciertas líneas generales que vale la pena y es legítimo contrastar por lo que ayudan al esclarecimiento del problema tratado.

Como bien se sabe, la agricultura norteamericana se cimentó sobre una estructura socio-económica de granjeros propietarios,

⁹⁵Alrededor de un 75% de la población a mediados de siglo.

de "farmers", que trabajaban con sus familias, ocupaban por lo general poca mano de obra extraña y disponían de tierra en proporción más o menos equilibrada con sus otros recursos.

Esas unidades económicas contenían los embriones del futuro desenvolvimiento industrial y, a la vez, del mercado comprador que tal expansión requería.

"Una mayoría de los granjeros en todas las regiones, y casi todos los del norte eran, en los primeros tiempos, operadores de unidades familiares casi autosuficientes, y ni compraban ni vendían mucho por dinero. Cada familia producía, acumulaba y preparaba la mayor parte de sus alimentos; construía su propia casa, otras instalaciones agrícolas y muebles; a menudo producía su propia lana y teja y cosía su ropa. El herrero de la localidad y el molino, movido por una rueda en una pequeña corriente, proveían los servicios esenciales para los villorrios, complementados por los zapateros y caldereros trashumantes."¹⁰⁰

A medida que fue creciendo y enriqueciéndose esta comunidad agrícola, las funciones tendieron a distinguirse y a especializarse. Y los hombres que tomaron a su cargo el desarrollo de las actividades secundarias salieron de su seno. Dice Hacker al respecto:

"¿De dónde provino... la clase de los industriales? Como en la Inglaterra del siglo XVIII, procedieron, en su mayor parte de los agricultores medios. Fueron a menudo granjeros o sus hijos quienes comenzaron a trabajar en el aserradero o en el molino a orillas de los ríos y a montar pequeñas instalaciones textiles en los mismos lugares. Fueron, otras veces, jóvenes bien dispuestos quienes trabajaron con una máquina vieja, hasta estar preparados para hacerlo en pequeños talleres; o campesinos duchos en el regateo quienes se dedicaron a corretear las mercaderías de los comerciantes o a llevar sus libros de contabilidad, hasta convertirse en pequeños capitalistas que abrían su taller. El padre de Andrew Carnegie fue tejedor rural; el de John Rockefeller, un vendedor ambulante que traficaba en las aldeas; el de Henry Clay Frick, lo mismo que el de John W. Gates, fueron simples granjeros."

La potencialidad de la estructura agraria de tipo norteamericano ha quedado evidenciada en la fenomenal expansión productiva de ese país, que ha terminado por encarar un crónico problema de sobreoferta, aunque menos de 12 personas de cada cien activas laboran en su agricultura. Y ese desenvolvimiento fue de la mano con el otro paralelo e igualmente trascendental: la creación de un amplísimo mercado para los bienes y servicios de la industria y de las demás actividades. El bien podría bautizarse como un "mercado democrático" por oposición al "aristocrático" que conforma la demanda de una clase de grandes terratenientes. El granjero, a la inversa del

¹⁰⁰J. Hacker, "Proceso y triunfo del capitalismo norteamericano".

latifundista, era un hombre de gustos simples, que podría satisfacer sus necesidades con los productos de la industria doméstica y tenía orgullo en hacerlo. Son bien conocidas las anécdotas de Franklin en la corte de Francia vanagloriándose de sus géneros toscos. Se estableció así un vínculo estrecho, una interdependencia entre los sectores económicos, que influyó poderosamente sobre la política oficial. Escribe Soule sobre el asunto:

"Es algo curioso que los granjeros del norte, que en su mayoría no podían beneficiarse con el proteccionismo, porque producían un exceso exportable, hayan defendido a los republicanos partidarios de las tarifas altas. Pero había un fundamental sentido común en su actitud... El mercado doméstico había sido, desde antiguo, más importante para la mayoría de ellos... Sabían "en sus huesos" que su bienestar dependía principalmente del poder de compra de los consumidores urbanos. "Eran repetidamente aleccionados por los políticos y, sin duda, la mayor parte les creía que la prosperidad industrial de la nación descansaba en la protección aduanera y que si ésta era seriamente disminuida, vendrían la depresión y la cesantía."⁹⁷

No escapó a chilenos esclarecidos de la época lo que significaba el "modelo" agrario de EE. UU., en contraste con la realidad de nuestro país. Valdés Vicuña, por ejemplo, razonaba sobre la materia:

"¿... dónde está el gran secreto de aquel país para realizar tanta maravilla, mantener tanta población y acumular tanta riqueza en tan corto período de años?"

Este gran secreto estriba únicamente en la subdivisión de la propiedad rural...

He aquí el mal que a nosotros nos afecta... el axioma español de "casas cuando quepas y campos cuantos veas", se planteó de lleno entre nosotros. Los inconvenientes de estas propiedades tan extensas son fáciles de comprender. En la mayor parte de los casos los dueños mismos no conocen sus límites ni las diversas clases de terrenos que ellas encierran... La concentración de la fortuna en tan pocas manos trae como primera consecuencia aquel contraste, tan chocante en nuestro pueblo, entre el que tiene mucho y el que no tienen nada: entre el que vive bien sin trabajar y el que tanto trabaja para vivir"⁹⁸.

57) Quizás ningún episodio es más elocuente para poner de relieve la ineficacia económica del régimen de grandes propiedades dominante en Chile, que el del aprovechamiento de los recursos del crédito. La literatura especializada abunda en referencias del grado y forma en que el préstamo hipotecario, que se concibió como instrumento de capitalización, fue desnaturalizado por una clase derrochadora, ostentosa y sin aliento de empresario.

⁹⁷C. Soule, op. cit.
⁹⁸S. Valdés Vicuña, "La solución...", op. cit.

Los investigadores Borde y Góngora dan una visión muy concisa de su evolución e influencia en estas palabras:

“En la segunda mitad del siglo XIX, el crédito, que hasta entonces había sido confiado a la buena voluntad de prestamistas más o menos usureros, se organizó y amplificó. En adelante, los terratenientes, deseosos de obtener créditos, pudieron escoger entre dos posibilidades; ya sea haciendo uso de su prestigio personal en los Bancos... con el fin de obtener anticipos sin garantía de prenda o bien hipotecando sus predios. No hay lugar a dudas que, durante largo tiempo, el crédito personal sin garantía sólo fue otorgado a los latifundistas, los únicos que poseían cuentas corrientes y que estaban en condiciones de establecer, a todas luces, su solvencia. Mas es curioso constatar que los préstamos sobre hipotecas fueron, prácticamente, canalizados hacia los mismos beneficiarios; la Caja Hipotecaria... que muy pronto llegara a ser uno de los más poderosos organismos de crédito de todo el continente sudamericano fue, durante varias décadas, dócil instrumento en manos de los terratenientes”. La hipoteca “contribuyó a impedir o limitar la subdivisión de las propiedades por vía de sucesión, apesurándose los herederos que recibían las tierras a hipotecarlas, con el fin de hacer desistir a las demás partes interesadas en la herencia... Pero más que nada el crédito permitió a los grandes propietarios extender sus dominios o constituir otros sin desembolso de dinero. Para ilustrar dicho mecanismo nos basta el ejemplo de una hacienda cualquiera del valle de Puangue; vendida en 426.540 pesos, sólo aportaron al contado sus compradores la suma de 86.540 pesos; el resto, pagable en siete cuotas, tenía como garantía una primera hipoteca; al año siguiente, esos mismos compradores contrataban dos empréstitos sobre la base de dos nuevas hipotecas, la una de 150.000 pesos, otorgada con el asentimiento de la Caja, y la otra de 21.111, concedida por un particular; ese año, por fin, una cuarta hipoteca les permitía abrir una cuenta corriente en el Banco de Valparaíso”⁹⁹.

Más tierras o más consumos parecen haber sido los grandes destinos del crédito. Teodoro Schneider, en su obra “La agricultura en Chile” (1904), premiada, nada menos, por la Soc. Nacional de Agricultura, señalaba:

“Las propiedades fueron gravadas, pero los capitales así obtenidos, lejos de invertirse en mejorarlas, se emplearon en gran parte en la construcción de edificios suntuosos, en carruajes, recepciones y espectáculos y en los demás dispendios de lujo”. Valdés Vicuña, por su parte escribía: “Muchos de los ricos, cuyas rentas les llegaron a ser insuficientes, se vieron obligados a vivir, no ya de los productos sino del valor mismo de las tierras que poseían las haciendas, principiaron a entrar en la Caja Hipotecaria y ésta fue cada día en aumento; los fondos que de ella se obtenían se iban gastando casi siempre de una manera improductiva y así fue como una institución tan hábilmente organizada vino a ser, por el abuso, la causa principal del gran desarrollo que el boato y el lujo han alcanzado dentro de nosotros”¹⁰⁰.

58) Finalmente, no puede dejarse de mencionar, aunque sea de pasada, la influencia de la estructura agraria sobre el desarrollo

⁹⁹J. Borde y M. Góngora, “Evolución de la propiedad rural”..., op. cit.

¹⁰⁰S. Valdés V., op. cit.

político-social y por derivación sobre la contextura y orientación de los gobiernos.

La poderosa base económica de la clase terrateniente evidentemente inclinó la balanza política en forma que contradecía la efectiva relación de fuerzas sociales. El caciquismo y los contingentes electorales "propios", reclutados y arrastrados por el dueño de hacienda, fueron —y en buena medida siguen siendo— elementos que deforman el sistema representativo. Por ese medio, grupos, sin duda minoritarios, consiguen gravitar sobre el ejercicio del poder en escala desproporcionada. Y la prueba inequívoca de esto puede distinguirse en la tradicional reticencia de los gobiernos y congresos a adoptar cualquier conducta que vulnere realmente alguno de los intereses primordiales del latifundio, sean de orden tributario, relativos al comercio exterior, al proteccionismo o tendientes a obtener una distribución más racional de la tierra, problemas que, como se ha visto, venían barajándose desde tiempos de Rengifo.

En resumen, la estructura agraria, por los obstáculos que opone al crecimiento de la producción y a la incorporación de los progresos técnicos; por el tipo de empresario que habitualmente la acompaña y la naturaleza y estrechez del mercado campesino que determina, resalta inequívocamente como un factor clave en la falta de desarrollo del sector agropecuario y por derivación en el desenvolvimiento global de la economía.

EL ASEDIO CONTRA LA MONEDA

59) Los factores examinados en el capítulo anterior parecen ser los principales responsables del estrangulamiento y sobre todo deformación del crecimiento económico chileno hasta la gran crisis. Y queremos dejarlos presentes para volver sobre el fenómeno más atendido del período y que sólo tratamos desde un ángulo circunscrito en páginas anteriores. Nos referimos a la depreciación monetaria.

Conviene insistir sobre este tema al cerrar esta primera parte del trabajo, porque su debida comprensión requiere tener en cuenta los antecedentes que se han presentado con anterioridad. Muchos análisis del persistente problema inflacionario han flotado en la superficie de los hechos monetarios por desconsiderar los elementos económicos de la trastienda. Por otra parte, es indudable que una apreciación más detenida de la desvalorización ayuda a comprender el cuadro general, del cual, en cierto modo, es un reflejo que acusa sus debilidades y características.

Deberán excusar los lectores que en esta última sección tengamos que volver sobre cuestiones ya tratadas y por insistir en algunos puntos incurramos en repeticiones inevitables.

Yendo derecho al grano del asunto, creémos que el despliegue de las materias expuestas sugiere de modo bastante nítido que tras el desenvolvimiento inflacionario del período se distingue un verdadero haz de presiones, que de consuno o sucesivamente asedian el equilibrio financiero, lo quiebran y precipitan el signo monetario por una pendiente.

Los elementos impulsores más visibles provienen sin duda de la íntima relación y dependencia de la economía chilena del comercio exterior, o sea, están dados por la orientación y modalidad de su crecimiento "hacia afuera". Vamos a pasarles revista de manera algo esquemática, ya que han sido enfocados con anterioridad en otro contexto.

60) En primer lugar podría señalarse la doble presión que se origina en el sector exportador a raíz de su impotencia para elevar la productividad de sus faenas al compás de sus competidores en el mercado internacional. Hasta la curva del siglo aproximadamente, el desajuste es agravado por la tendencia a la baja de los precios externos, pero hay que rubricar que a partir de esa marca, él prosigue a despecho de que los precios toman un sentido ascendente. En otras palabras, no basta esta recupe-

ración de las cotizaciones en el exterior para compensar el retraso en la productividad doméstica. En estas circunstancias, la depreciación se presenta como el expediente más fácil para sostener la posición de las exportaciones, ya que la conversión a tasa más favorable de las divisas permite contrarrestar la insuficiencia relativa de los precios obtenidos en el mercado externo.

No obstante, la experiencia demuestra que el arbitrio fue incapaz de contrarrestar el desequilibrio de fondo entre la productividad interna y la exterior. Los exportadores recibían más pesos por moneda extranjera, pero la depreciación consiguiente del peso acrecentaba los precios domésticos y, por ende, el nivel de costos de las actividades, frustrando así los estímulos engañosos de la baja en la tasa de cambio.

Una prueba muy elocuente de lo señalado está en la opuesta suerte que corren las explotaciones capitalizadas por el extranjero y que logran asentarse sobre un pie de eficiencia apropiado, como fue el caso de la industria del cobre. Ella mantiene su expansión ininterrumpida. Y fortifica sus defensas respecto a la inflación de los costos internos adquiriendo la mayor parte de sus abastecimientos en el exterior (con lo cual reduce los incentivos que podrían haber favorecido a la economía nacional) y disminuyendo la gravitación de los gastos en mano de obra, gracias a su maquinización.

61) Pero si la moneda sufría un acosamiento reiterado a causa de la incapacidad de las exportaciones para arraigar y ampliar su sostén en el mercado exterior, no era menor la presión que debió encarar por el flanco de las importaciones.

Por una parte obraban las preferencias de un mercado consumidor de tipo aristocrático, que tendía a ensancharse dentro del molde general con la incorporación de nuevos grupos e individuos, que se abrían paso al calor de la expansión democrática y que copiaban de la clase terrateniente sus hábitos y valores. Por la otra, la falta de producción doméstica, determinada en gran medida por esa característica de la demanda, vaciaba sobre la importación todos esos apetitos.

Pero el crecimiento de las exportaciones no permitió disponer de los recursos proporcionales a esa elevación de la propensión a importar, planteándose así otro desajuste, que repercute sobre el valor de la moneda. La disponibilidad de divisas no basta para satisfacer la demanda de importaciones a precios estables. En consecuencia, sube su valor y por ende baja la tasa de cambio.

Generalmente, este proceso necesita de alguna expansión mo-

netaria. En otros términos, el apetito por las importaciones gravita sobre el sistema financiero, reclamando los medios de pago para poder materializar su demanda de divisas. Pero la mayor cantidad de dinero en manos de los favorecidos no puede acrecentar el volumen efectivo de divisas existentes; sólo consigue aumentar su precio.

Sin embargo, es útil esclarecer que el proceso puede desenvolverse, aun si no se genera una expansión anormal del circulante. A nuestro juicio (y éste es un problema técnico que requeriría un análisis más detenido), puede emerger de la sola estructura de la demanda. Imaginemos para ilustrar, el punto que en un país minero, por ejemplo, se han generado cien millones en ingresos y que el 50 por ciento de la producción se ha exportado, dejando una disponibilidad de un millón de dólares. Ahora bien, en la medida que una mayor cuota de ingresos que lo que se faculta ese millón de dólares se quiera invertir en productos importados, aumentará la presión sobre el precio de la divisa extranjera, aun si no se incrementa la cantidad de circulante para reforzar el fenómeno. Nuestra hipótesis estriba en que las características de la demanda de los grupos de rentas altas, que absorbían, a causa de factores ya expuestos, una elevada proporción del ingreso nacional, redoblaban la presión sobre el mercado de cambios y promovían la depreciación. Esto puede explicar que aun en períodos en que la expansión monetaria fue relativamente débil y hasta inexistente, la tendencia a la baja de la tasa de cambio no se interrumpió.

El juego contradictorio de una capacidad para exportar que se expande a un ritmo deficiente respecto al crecimiento de la demanda por importaciones y su impacto sobre el valor de la moneda, no escaparon a muchos observadores de la época. Un estudio de la Sociedad de Fomento Fabril, por ejemplo, describía así la situación a fines de siglo:

“...llegaron al mercado europeo y aun a nuestros mercados vecinos, competidores serios: los cereales de la India, de la Rusia, los trigos y cobres de Australia y EE. UU., fueron a Europa a precios más baratos que nuestros similares, abatidos por enormes fletes¹⁰¹.

Las necesidades del país no disminuían, sin embargo; por el contrario, aumentaban. La internación de mercadería extranjera crecía enormemente con la gloria que nos dio la guerra; hubo que pagarla como siempre en oro o en productos vendidos a buen precio en los mercados europeos; pero como nuestros trigos y nuestros cobres estaban despreciados, como por este mismo motivo y por el agotamiento de muchos minerales nos vimos en la necesidad de disminuir la producción... fue necesario que el país

¹⁰¹Nótese el olvido de que proveedores como India o Australia estaban en situación quizás más desventajosa.

pagara con su más rica moneda el exceso de la importación. El oro y la plata emigraron y, para reemplazar la moneda que nos faltaba en nuestro comercio, hubimos de emitir signos de papel o de una pobre aleación de plata bajo la fe del Estado... el cambio bajó... los salarios y los sueldos no aumentaron, o si aumentaron, no fue en la proporción de la depreciación de nuestra moneda; los artículos de consumo, los géneros, el valor de la propiedad y su renta se elevaron gradualmente hasta sobrepasar en mucho el rendimiento del trabajo, la vida se hizo difícil¹⁰².

Para el observador, como se ve, el régimen de papel moneda aparece como una consecuencia de la necesidad de exportar los metales preciosos, a fin de cancelar los saldos de la balanza de pagos; pero tras ese acontecimiento se perfila claramente su antecala: el desequilibrio entre el desarrollo de la exportación y la inclinación a importar, que un poco ingenuamente se atribuya "a la gloria que nos dio la guerra".

62) La subordinación de las finanzas públicas a las entradas del comercio exterior constituye otro factor meridiano de presión sobre la moneda. Hemos visto anteriormente en qué grado pasó a dominar la estructura tributaria el aporte derivado del nitrato. Pero éste, en primer lugar, se hallaba expuesto a las profundas y periódicas fluctuaciones que han caracterizado el mercado de productos básicos, de manera que de un período financiero a otro podía trastocar por completo las previsiones más prudentes de los Ministros de Hacienda, recortando en escala substancial los ingresos anticipados. Pero los gastos públicos bien se sabe que no se someten a reducciones muy considerables en plazos muy breves, amén de que en algunas oportunidades (por ej., una declinación en las actividades de exportación y por ende en el nivel de empleo y producción) resultaría inconveniente tomar ese camino. De este modo, el gobierno se enfrenta con compromisos ineludibles y sin los recursos necesarios para solventarlos, lo que induce a buscar arbitrios extraordinarios, entre los cuales la emisión monetaria ha figurado siempre en forma destacada al lado del préstamo extranjero.

Como vimos antes, en más de una oportunidad la urgencia fiscal coaligó a los gobiernos con los fuertes intereses privados comprometidos en la devaluación. Unos por asentar sus posibilidades como exportadores; otros para aliviar sus deudas; los de más allá, por acrecentar las disponibilidades de crédito, a fin de proteger su nivel de vida; y finalmente el gobierno, empeñado en no restringir sus operaciones en la medida impuesta por algún giro depresivo del comercio exterior, constituyeron

¹⁰²Boletín Sociedad Fomento Fabril, 1887.

una constelación demasiado poderosa de elementos contrarios a la estabilidad de la moneda.

Por otra parte, hay que considerar que aquella incertidumbre de la entrada fiscal provista por la exportación, se encontraba agravada por otros elementos. Entre ellos vale la pena aludir a la tendencia ascendente en los gastos fiscales, que alimentaban las expectativas, por lo general acertadas, respecto al desarrollo del comercio externo, y también la importancia que va adquiriendo el sector público como proveedor de empleos, todo lo cual, a despecho del verbalismo liberal respecto a la pasividad del Estado, sin duda acrecentaron su gravitación en el proceso económico. En estos acontecimientos, que merecieron tantas quejas de los contemporáneos, es fácil divisar un fenómeno que sigue pesando con posterioridad: la debilidad del crecimiento económico limita las oportunidades de trabajo en los sectores productivos y transforma así a la administración pública en uno de los refugios principales para quienes buscan empleo, evolución que seguramente ayudaron a reforzar la orientación educacional y la escala de valores y aspiraciones sociales de una comunidad aristocratizante y arribista. Digamos de paso, que bien distinto fue el trazo de estas cuestiones en sociedades de un molde y desarrollo diferentes, como la de EE. UU., de la época, en la cual el servicio público constituía una de las oportunidades menos deseadas y que no admitía parangón con el horizonte y lustre social que evocaban las actividades de la producción.

Las características chilenas redoblaron la importancia del sector fiscal y tienen que haber representado presiones muy poderosas para sostener los gastos en un nivel que, al flaquear periódicamente su base de sustentación en el comercio exterior, empujaba a recurrir a arbitrios más o menos devaluacionistas. Y no nos referimos solamente a las emisiones; también el servicio de los créditos extranjeros, que se recibieron ininterrumpidamente y en cantidades que parecen haber sido apreciables, significó un lastre de importancia para la balanza de pagos. Así dejan testimonio muchos comentarios de la época.

68 La succión de ingresos creados en la exportación por los inversionistas y capitales extranjeros también debe traerse a colación cuando se analizan los factores que coadyuvaron a la depreciación.

La gravitación negativa de esa sangría sobre el desarrollo económico ya ha sido examinada y es demasiado transparente para requerir mayor atención. Al disminuir las posibilidades de crecimiento y de diversificación por la partida sin retorno de

buena parte de los recursos, lo que se agravó posteriormente con la tendencia de los consorcios a abastecerse en el exterior, debilitó sin duda el cuerpo económico y ayudó a crear las condiciones generales que provocaron el desequilibrio monetario.

Pero hay una incidencia más directa de esa fuga de ingresos sobre la desvalorización. La examinaremos en seguida.

A primera vista, el no retorno de una cuota substancial de los valores creados por la exportación no tiene por qué causar efectos inflacionarios o devaluacionistas. En efecto, son ingresos que no se traducen en demanda de bienes nacionales o importados; ellos gravitan en su país de destino, pero no en el de origen. Para éste es como si no hubieran existido.

Sin embargo, podemos pensar de otra manera si tenemos en cuenta que los ingresos creados y no retornados constituyen un recurso críticamente escaso, dada la naturaleza de la demanda interna y específicamente de la propensión tan marcada a importar. Como hemos visto antes, el desajuste entre la demanda por bienes extranjeros y la disponibilidad de divisas para satisfacerla parece haber sido uno de los puntos de ruptura más evidentes en el balance económico del país. Y precisamente en ese campo es donde pesa la sangría de ingresos que van al exterior. De allí la importancia "estratégica" del fenómeno para el análisis de la depreciación monetaria.

64) No se circunscriben al comercio exterior las presiones que socavan la estabilidad monetaria. También actúan elementos domésticos de indudable importancia.

En primer término queremos insistir sobre un fenómeno ya tocado en otra parte, que nos parece que constituye una de las cuestiones claves de este problema, lo mismo que de otros de naturaleza más general.

Aludimos al desajuste entre el desarrollo político-social y el económico del país, que examinamos antes como una de las consecuencias significativas de la vinculación de Chile con el exterior.

Su incidencia sobre el desequilibrio inflacionario es tan meridiana como importante.

Mirado desde el ángulo económico, el progreso democrático implica fundamentalmente aumentar el volumen de bienes y servicios a disposición de una cantidad creciente de habitantes. Evidentemente, se da el caso de que muchos avances aparecen radicados en el solo campo político (derechos electorales, por ej.), pero a la larga ellos tienden a proyectarse en el terreno económico en la forma señalada. No se trata solamente de alle-

gar más bienes materiales; las conquistas democráticas pueden traducirse en logros educacionales, culturales o de otros órdenes similares. No obstante, en cualquiera de sus manifestaciones requieren una acomodación y respaldo del sistema productivo. De otro modo, corren el riesgo de quedar en el papel y de dar origen a las frustraciones y tensiones consabidas.

En otras palabras, la evolución más o menos intensa o extendida de las formas democráticas crea una presión correspondiente de la demanda por bienes y servicios de una gran variedad. Y se espera y exige del sistema productivo que la satisfaga. En la medida que éste responde flexiblemente a la solicitud, el proceso se desenvuelve con fluidez. Si, a la inversa, no se halla en situación de corresponder a esas reclamaciones, se creará una fricción que dará origen a una cadena de reacciones.

La manifestación económica concreta de las aspiraciones que suscita el fermento democrático son los impulsos de los grupos en ascenso por elevar sus ingresos nominales; y ésto, compréndase bien, alcanza tanto a sueldos y salarios como a otros tipos de rentas. Y la consecuencia probable de estos movimientos, en caso que el sistema productivo no se expanda proporcionalmente, es el alza de precios; esto es, la baja del valor de la moneda. Naturalmente, no hay que concebir estas acciones y reacciones de modo mecánico. En un momento dado puede ser un aumento autónomo de los precios (por ejemplo, a raíz de un encarecimiento de las importaciones) el que enciende la chispa. Pero lo importante es que cuando las masas o grupos relativamente preteridos han perdido su docilidad y resignación, no tarda en expresarse la resistencia a esa pérdida de su posición compradora y el ciclo se repite partiendo de otra base.

Un elemento amortiguador de estas repercusiones económicas del proceso democrático puede ser la consecución de alguna redistribución del ingreso nacional en favor de los grupos que pugnan por mejorar y en perjuicio de los que monopolizan una fracción excesiva del mismo. Aunque difícilmente ello podría compensar la incapacidad del sistema económico para responder a la presión de una masa apreciable de la población, parece seguro que esa posibilidad no se dio en la experiencia chilena. Y más aún, el compromiso tenaz de los círculos tradicionales, en especial los agrícolas, con la política devaluacionista, demuestra que este arbitrio fue una de las vías de escape para eludir una modificación de la estructura de las rentas.

De todos modos, conviene anotar que la pugna por alterar la distribución de los ingresos no parece haber tenido en el período estudiado la misma importancia que adquiere con posterioridad.

Esto se debe a que el grado de organización y de poderío de las fuerzas sociales que luchan por elevar su status (y dada la lentitud del desarrollo por disminuir el de los grupos dominantes) todavía es incipiente. Sin embargo, puede sostenerse que ya a fines de siglo la situación a este respecto era diferente en Chile respecto a otros países latinoamericanos. El desplazamiento de masas obreras hacia el Norte, a la industria salitrera, influyó en dos sentidos. Por una parte conglomeró numerosas dotaciones de trabajadores, que en las difíciles condiciones de vida y labor de esas faenas, desarrollaron rápidamente una gran combatividad. Por otro lado, esa absorción de fuerza de trabajo disminuyó la oferta o la "reserva asalariada" en el centro del país, facilitando en alguna medida las pretensiones de los obreros y empleados de las ciudades y aun del campo. Quizás sea ésta, junto al mayor avance político, una de las razones de fondo y distintivas de la inflación chilena del pasado, que no se reproduce en otros países, por lo menos en la misma forma y constancia. En otras partes se encontró mucho más ligada a las perturbaciones políticas y a la falta de estabilidad institucional; por lo mismo, como en el caso de Argentina, cuando se superaron en cierta medida esas contingencias, no tardó en asentarse la normalidad financiera. La peculiaridad del cuadro chileno se aprecia mucho más claramente en el período de postcrisis y a ella nos referiremos en la segunda parte con mayor detención.

65) La influencia de los terratenientes en la depreciación monetaria ha sido destacada por casi todos los analistas del problema, Whitson Fetter, por ejemplo, después de plantear la incógnita a que nos referimos en páginas anteriores; esto es, la convivencia de los gobiernos conservadores, la estabilidad política y la prosperidad exterior con la devaluación persistente, concluía que:

"La explicación de este fenómeno sólo puede encontrarse en la existencia de una clase fuertemente endeudada entre la aristocracia terrateniente del país y en el predominio de esa clase en un Congreso irresponsable"¹⁰⁸.

Aparentemente fueron varios resortes los que llevaron a esos grupos a patrocinar la política de "dinero abundante y barato" y oponerse al régimen metálico. Seguramente debe colocarse en primer término un elemento al que hemos aludido varias veces y que está relacionado con el comercio exterior. Este representó el elemento más dinámico y rentable para la economía cerealera que desarrolló la expansión hacia afuera. Pero a medida que

¹⁰⁸F. Whitson F., op. cit.

las desventajas de productividad fueron desplazando la exportación chilena del mercado extranjero, ese soporte fue flaqueando progresivamente y el único remedio expedito, simple y a la mano para resistir o postergar la derrota, era la depreciación de la tasa de cambio. Como vimos, esta "línea de menor resistencia", igual que en muchas otras instancias, se demostró incapaz de rectificar los elementos de fondo. Por otra parte, la declinación de aquellas posibilidades se sumó a la fácil disponibilidad de créditos, creándose una coyuntura propicia para descubrir otro arbitrio protector: la depreciación de las deudas.

Pocos recuentos más ilustrativos de la naturaleza del problema que una especie de contrapunto entre el senador Salvador Sanfuentes y el banquero Agustín Ross, uno de los adalides del régimen metálico y hombre de gran versación económica, aunque estrictamente ortodoxo. Nos tentamos a reproducirlo, porque ahorra muchas disgresiones y tiene "el color de su tiempo". En un discurso en la cámara alta, Sanfuentes dijo, entre otras cosas:

"dados los excesivos jornales de producción, a Chile no le convendría producir trigo sino escasamente para el consumo interno, en el caso que el cambio experimentara una saludable reacción... Durante los últimos 15 años no hemos tenido una sola cosecha cuya abundancia haya podido siquiera compensar la decadencia del precio del trigo...

En 1878 los desbordes de los gastos suntuarios e improductivos de nuestra sociedad eran relativamente exagerados, habida consideración de nuestra positiva fortuna. En 1894, la disipación, el lujo y el derroche dominan en las altas clases sociales, agotan las fuentes de crédito y amenazan sepultarnos en los abismos de la bancarrota".

Ross, por su lado, le contestaba:

"Si los agricultores no han labrado sus campos en suficiente extensión, si no se han preocupado de abonar sus tierras en forma conveniente o si no han prestado atención a sus siembras y cosechas, ellos serán los responsables, y no hay por qué dividir sus pérdidas entre todos los chilenos, a los cuales esos hacendados nunca dieron parte de sus ganancias el año que las tuvieron mayores...

Los jornales de Chile se clasifican entre los más bajos del mundo civilizado y, sin embargo, el señor Sanfuentes habla de su carestía...

En realidad, como Su Señoría lo insinúa... quiere convertir al país en una... Compañía de Seguros monstruo, en la cual los pródigos, derrochadores e imprudentes tendrían la parte del león, porque el Fisco y los particulares más discretos serán impelidos a resarcirles sus pérdidas, sus derroches, mediante rebajas considerables en los compromisos contraídos con la disminución efectiva de los salarios en todo el país y mediante la destrucción del sistema monetario; todo para complacer a una diminuta minoría de la nación que ha derrochado sus recursos o no ha atendido debidamente a la explotación de su industria y que, protegida en esta forma, por el Estado, constituiría una verdadera oligarquía"¹⁰⁴.

¹⁰⁴A. Ross, "La situación Económica", 1894.

Sin perjuicio de lo dicho arriba y en páginas anteriores sobre la gravitación de la economía agrícola y de la clase terrateniente en la estagnación del desarrollo del país y en la inflación que lo acompaña, vale la pena esclarecer que ella no debe haber sido tan aguda y decisiva como su influencia en el período de post-crisis, que examinaremos a continuación. Desde luego, y aunque no se dispone de cifras completas y adecuadas, no parece haberse llegado al extremo de una disminución de la disponibilidad de alimentos por persona, como ocurre con posterioridad. El estrangulamiento del sector, aparte de las consecuencias generales antes analizadas, fue reduciendo los excedentes de exportación y haciendo más costosos sus artículos a medida que se retacaba su productividad media. Es por este lado y no por una reducción absoluta de la oferta en relación a la población, donde parece haber operado su contribución a la desvalorización monetaria.

66) El siglo de desarrollo económico que hemos cubierto en las páginas anteriores tuvo un final verdaderamente wagneriano en el quinquenio 1925-29 y en la gran crisis. La tremenda expansión mundial que siguió poco después del final de la primera guerra mundial, la caudalosa corriente de créditos y capitales que marcaron el ascenso de EE. UU. como primera potencia mundial y como rector indisputado de la economía latinoamericana, y hasta los cambios políticos que edificaron una fachada de engañosa solidez, hicieron pensar que reverdecían y quizás para siempre los laureles de la estructura y desarrollo económico tradicionales.

Sin embargo, sólo se trataba de un remedo de esa extraña "mejoría antes de la muerte". La catástrofe económica de 1929-32 derrumbó los pilares que parecían reconstruidos y arrancó a la economía nacional forzosamente de su cauce "hacia afuera". En la segunda parte, pasamos a escrutar la naturaleza del impacto y la reacción del país ante las nuevas circunstancias.

CUADRO I

COMERCIO EXTERIOR DE CHILE (1870-1925)

(en pesos oro de 18 d)
(en millones)

ANO	Importaciones incluyendo el oro y la plata	Exportaciones incluyendo el oro y la plata	ANO	Importaciones incluyendo el oro y la plata	Exportaciones incluyendo el oro y la plata
1870	71,5	68,4	1872	89,3	95,6
1871	68	81,6	1873	94,4	95,3

AÑO	Importaciones incluyendo el oro y la plata	Exportaciones incluyendo el oro y la plata	AÑO	Importaciones incluyendo el oro y la plata	Exportaciones incluyendo el oro y la plata
1874	97,4	92,6	1900	128,5	167,7
1875	95,3	87,4	1901	139,3	171,8
1876	88,2	85,3	1902	132,4	185,9
1877	73	69,4	1903	142,5	196,1
1878	63	69,8	1904	157,2	217,6
1879	57	78,2	1905	188,6	266,8
1880	63,7	88	1906	225,3	275,1
1881	83,5	104	1907	293,7	280,1
1882	107,7	140	1908	267,3	319,1
1883	114,9	149,3	1909	262,1	306,4
1884	111,7	122	1910	297,5	328,8
1885	84,6	108,2	1911	349	339,4
1886	93,2	108,2	1912	334,5	383,2
1887	102,7	125,7	1913	329,5	396,3
1888	128,2	154,3	1914	269,8	299,6
1889	137,4	139,3	1915	153,2	327,5
1890	143,3	144,4	1916(i)	222,5	513,6
1891	134,5	138,7	1917 (ii)	355,1	712,3
1892	164,7	135,5	1918	436,1	763,6
1893	144,1	152,5	1919	401,3	301,5
1894	115	152,1	1920	455,1	778,9
1895	146,1	153,9	1921	381,3	433,8
1896	156,4	157	1922	237,2	331,6
1897	138,3	136,7	1923	329,3	537,2
1898	102,3	168,1	1924	365,3	601,5
1899	106,3	163,1	1925	407,8	623

(i) En la fuente donde se han tomado estos datos las importaciones para 1887 son de \$ 178.665,153, lo que constituye evidentemente un error. La cifra anotada ha sido tomada del Resumen de Hacienda Pública de Chile desde 1833 hasta 1914, página 92.

(ii) Calculado de los datos correspondientes a 1925 en pesos de 6 d.

Fuente: Anuario Estadístico, 1924. Vol. VI, pág. 66, 1925. Vol. VI, pág. 66.

CUADRO II

TERMINO MEDIO ANUAL DEL VALOR DEL PESO CHILENO

1860-1925

AÑO	Término medio de cotización a 90 días sobre Londres (en peniques)	Término medio de cotización del peso de plata (en peniques)
1860	43. 3/4	
1861	46. 5/16	
1862	45. 7/16	
1863	43. 7/8	
1864	44. 5/16	
1865	45. 3/16	
1866	46. 9/16	
1867	46.13/16	
1868	46. 1/16	
1869	46. 1/16	
1870	45. 5/8	
1871	45.15/16	
1872	46. 3/8	
1873	44.13/16	45.5/16
1874	44. 5/8	45.5/8
1875	43.13/16	44.1/2
1876	40. 9/16	41.1/4
1877	42. 1/16	42.7/8
1878	39. 5/8	41.1/8
1879	33	40.1/16
1880	30. 7/8	40.7/8
1881	30.15/16	40.7/16
1882	35. 3/8	40.3/8
1883	35. 1/4	39.9/16
1884	31. 3/4	39.9/16
1885	25. 7/16	38
1886	23.15/16	35.1/2
1887	24. 1/2	34.7/8
1888	26. 1/4	33.1/2
1889	26. 9/16	33.3/8
1890	24. 1/16	37.5/16
1891	18.13/16	35.1/4

AÑO	Término medio de cotización a 90 días sobre Londres (en peniques)	Término medio de cotización del peso de plata (en peniques)
1892	18.13/16	31.1/8
1893	15	27.7/8
1894	12. 9/16	22.5/8
1895	16.13/16	23.5/8
1896	17. 7/8	
1897	17. 9/16	
1898	15.11/16	
1899	14. 1/2	
1900	16. 4/5	
1901	15. 7/8	
1902	15. 3/16	
1903	16. 5/8	
1904	16. 3/8	
1905	15. 5/8	
1906	14. 3/8	
1907	12. 3/4	
1908	9. 5/8	
1909	10. 3/4	
1910	10. 3/4	
1911	10. 5/8	
1912	10. 1/8	
1913	9. 3/4	
1914	8. 5/16	
1915	8. 1/5	
1916	9. 1/2	
1917	12. 3/4	
1918	14. 9/16	
1919	10. 9/16	
1920	12. 1/16	
1921	7. 5/16	
1922	3. 9/16	
1923	6. 1/2	
1924	5.13/16	
1925	5. 7/8	

Fuente: F. W. Feiter, op. cit.

Segunda Parte: 1930-1953

Capítulo VI

LA CRISIS DEL "DESARROLLO HACIA AFUERA" Y LA REACCION NACIONAL

"Aquí, Ud. sabe, le dijo la Reina Roja a Alicia, se necesita correr todo lo que se pueda para permanecer en el mismo sitio".

(Alicia en el país de las Maravillas)

67) La mayoría de los estudios económicos, por razones muy justificadas, ha concentrado su atención en el período que media entre 1940 y el primer quinquenio de los años 50. Mirada desde ese ángulo, la economía chilena muestra una tendencia vigorosamente en alza hasta los primeros años de postguerra, que se retaca con posterioridad y que a partir de 1953, más o menos, indica un sensible retroceso, especialmente en el sector industrial, que con anterioridad había experimentado la expansión más dinámica.

A despecho de los contratiempos últimos esa evolución deja una imagen relativamente optimista, que toma cuerpo en ideas comunes, de extendido arraigo en muchos círculos. Así, se dice que Chile trató de caminar demasiado rápido; que se reclamó en exceso de las generaciones presentes; que el letargo siguiente no ha sido otra cosa que la pausa necesaria para recobrar un "paso normal".

Por desgracia, esa impresión corriente se desvanece si el campo de observación se extiende hasta los años que en verdad constituyen la frontera lógica del período, esto es, los de la crisis. 1940 es, sin duda, una base muy significativa e importante, pero en esencia no representa sino comienzo de etapa en un proceso más largo, que tiene su origen en el formidable y todavía no bien aquilatado impacto de la crisis del "desarrollo hacia afuera" de la economía chilena, que culminó con la "debacle" de 1929-32.

A los estudios de la CEPAL debemos en gran medida la necesaria rectificación del punto de mira¹⁰⁵. Y al remontar la vista hasta la coyuntura que marca la iniciación del período, la realidad adquiere otra fisonomía y el optimismo no puede menos que enfriarse. Lo que parecía progreso persistente, a veces extraordi-

¹⁰⁵Estudio Económico de A. Latina, 1949, "Antecedentes sobre el desarrollo de la Economía chilena". Editorial del Pacífico, 1956.

nariamente acelerado, resulta recuperación trabajosa y la altura a que se llega después del esfuerzo no es la cima de una montaña más alta, sino que el mismo picacho ya escalado, pero de la cual se cayó.

La corrección del ángulo no es asunto de simple interés académico, ni puede interpretarse como otro ejercicio en el pesimismo crónico que apasiona a los chilenos. Es cuestión casi vital, porque nos ubica en el trasfondo de muchos acontecimientos que a primera vista no tienen explicación o parecen contradicciones flagrantes. Por ejemplo, ¿cómo podría explicarse la generalizada "malaise" predominante; la sensación colectiva de frustración y de crisis, si, efectivamente, la economía se hubiera desenvuelto tan activamente como lo registran los antecedentes que datan de 1940? Rectificada la visión, los estados de ánimo parecen bastante más explicables, porque se afincan muy claramente en un drama como el descrito por la Reina Roja: el país ha corrido ansiosamente para permanecer en el mismo lugar o, más propiamente, para recuperar el nivel que había alcanzado antes de la gran depresión.

Para aquilatar de dónde salimos y a dónde hemos llegado, debemos recurrir a algunos índices económicos representativos, como los que aparecen en el Cuadro I adjunto.

¿Qué nos dicen esas cifras?

Veamos en primer lugar las del "producto bruto", éste es, el total de bienes y servicios producidos en el interior del país. Puede apreciarse que tras la caída provocada por la crisis, ya en 1945-49 habíamos excedido sensiblemente el monto del "producto bruto por persona" logrado en el lustro 1925-29.

La columna del "ingreso bruto" es menos halagadora, ya que en el último lapso, 1950-53, todavía se registra una cifra inferior a la de precrisis. ¿A qué se debe esto? A una razón simple y fundamental: a que parte del producto creado por Chile ha de trocarse por bienes y servicios extranjeros y que este intercambio puede ser afectado favorable o perjudicialmente por el giro de la relación de precios entre exportaciones e importaciones. En el cuadro reproducido se tomaron como base los términos de intercambio existentes en 1950, año en que una determinada unidad de exportaciones se trocaba por una cantidad bastante inferior de importaciones que en 1925-29.

En otras palabras, a despecho de que el volumen de bienes y servicios producidos fue en los dos últimos períodos anotados superior al obtenido antes de la crisis, el "ingreso bruto por habitante" resultó menor debido a que nuestras exportaciones disminuyeron su "poder de compra" de productos extranjeros.

Produjimos más, pero con la parte de nuestros bienes que adquirimos mercadería importada, pudimos comprar un menor volumen que en 1925-29.

Pero hay una tercera columna, para complicar más las cosas y ayudar a verlas con mayor precisión.

Un país no sólo produce cierta cantidad de bienes y servicios y troca parte de ella por productos extranjeros. Ocurre habitualmente que el caudal de las cosas creadas se acrecienta por aportes del exterior: capitales que ingresan en forma de maquinarias, materias primas o servicios; préstamos que permiten transitoriamente tener algunos bienes sin pagarlos con otros (por ej., excedentes agrícolas); utilidades de capitales chilenos invertidos en el extranjero, etc. Asimismo, aquel caudal puede disminuir por la sangría de otros rubros, como el servicio de los capitales extranjeros afincados en el país.

La consideración de estas "entradas" y "salidas", que pueden ser bastante considerables, nos permite llegar a ese último concepto de "bienes y servicios disponibles" por persona, que es, ciertamente, el que interesa de modo más directo a la población, ya que de él depende la magnitud de los bienes y servicios con que cuenta, sea para consumirlos o para dedicarlos a la capitalización.

Bajo este último prisma podemos verificar que en 1950-53 (período de extraordinaria recuperación en el comercio exterior, a causa de la guerra de Corea y de la política oficial), la suma de cosas al alcance de los chilenos excedía en un mero 10 por ciento a la conseguida veinticinco años antes¹⁰⁶.

Cuadro I

PRODUCTO BRUTO, INGRESO BRUTO Y BIENES DISPONIBLES POR HABITANTE

(en miles de pesos de 1950)

Años	Producto bruto	Ingreso bruto	Bienes y Serv. Disp.
1925-29	22,3	29,0	23,6
1930-34	19,8	20,8	19,3
1945-49	25,9	25,0	24,0
1950-53	26,4	26,8	25,9

Fuente: Estudio de Bitran-Viveros, "El papel del comercio exterior en el desarrollo económico chileno". Con datos de CEPAL.

¹⁰⁶Se ha tomado sólo hasta 1953 debido a que los datos posteriores no tenían carácter de definitivos. A partir de 1953, el proceso de recuperación se detiene. El producto nacional bruto, que sumó unos 180,6 millones de pesos de 1950 en ese año, indica las siguientes cantidades para los posteriores: 179,3 para 1954; 174,0 para 1955, y 165,3 para 1956. Si contrastamos estas cifras con el aumento de la población y con los antecedentes anteriores, se justificará plenamente una honda preocupación. Ellas revelan una disminución del ingreso real por persona y una caída de los niveles tan laboriosamente reconquistados. Pero nuestro trabajo no está dedicado a examinar esta parte reciente de la historia sino que la anterior, esto es la que se cierra alrededor de 1953.

68) Para completar la visión que dan estas cifras globales conviene señalar que la marcha del proceso de rehabilitación no mantuvo una cadencia uniforme. Como era natural, el ritmo fue bastante intenso en los primeros años después de la crisis, cuando la economía dio los primeros pasos para salir del pozo de la depresión. Los cálculos al respecto no parecen lo suficientemente exactos como para que valga la pena presentar algunos porcentajes. No obstante, a partir de 1940 se dispone de las investigaciones de la Corfo sobre los ingresos nacionales, y ellas permiten apreciar los movimientos entre aquél año y 1954. Así, vemos que en los quince años cubiertos el producto nacional bruto aumentó anualmente a una tasa del 4,1 por ciento, lo que supone un incremento del 2,3 por ciento por persona. El lapso de crecimiento más activo fue el de la segunda guerra mundial. En tanto en ese período el producto aumentó a razón de 5,3 por ciento anual y 3,5 por ciento por persona; entre 1945 y 1954 sólo consiguió acrecentarse en un 3,4 por ciento por año y 1,7 por ciento por persona.

Es importante llamar la atención sobre el hecho de que las considerables dificultades que creó la guerra para el comercio exterior chileno, tanto en materia de abastecimientos como de empeoramiento de la relación de precios de intercambio, no fueron óbice para que el ingreso nacional engrosara con una cadencia que es excepcional en la etapa y que probablemente es una de las más altas que ha logrado el país en este siglo. Ello demuestra las posibilidades latentes en la economía chilena y que sólo se materializan cuando la adversidad obliga a buscar en la propia dinámica interna las fuerzas de propulsión. Por lo demás, este es un fenómeno que ya había registrado, aunque en menor escala, a raíz de la Guerra del Pacífico y del primer conflicto mundial.

69) Como se sabe, la "gran depresión" golpeó a la economía chilena con violencia excepcional, tanto que un famoso y citado informe de la Liga de las Naciones señaló a nuestro país como el más afectado entre todos. Sus exportaciones se redujeron a la mitad de su volumen y a la cuarta parte de su valor; las importaciones disminuyeron un 80 por ciento entre los años culminantes antes y después del colapso¹⁰⁷.

Pero quizás más importante que la dureza del contraste es el hecho de que no hubo rehabilitación plena con posterioridad. Para otros países, la contracción del comercio externo fue otro percance del ciclo capitalista, aunque excepcionalmente prolon-

¹⁰⁷ "Antecedentes sobre el desarrollo de la Economía Chilena", CEPAL, Editorial del Pacífico.

gado y doloroso. Para Chile resultó algo más grave: una lesión profunda que no ha podido sanar por completo en 25 años y que no parece hallarse en vías de curación próxima.

Un estudio de la CEPAL fijó no hace mucho el problema de manera muy exacta:

"En todos los países latinoamericanos la capacidad para importar se contrajo sensiblemente durante la gran depresión. Pero después, no sólo se pudo recuperar lo perdido, sino que se sobrepasó el nivel que tenía antes, y en el último quinquenio, la capacidad para importar en el conjunto de América Latina llegó en promedio anual a 7.010 millones de dólares de 1950, o sea, 60 por ciento más que en 1925-29. Desgraciadamente no ha sucedido así en Chile: su capacidad para importar media anual en el período 1950-53 fue de 32.000 millones de pesos de 1950, lo cual representa un descenso de 40 por ciento con respecto al promedio anual del quinquenio precedente a la depresión".¹⁰⁸

Cuadro II

INDICE DEL COMERCIO EXTERIOR

(1928-29 igual a 100)

	Volumen físico exportaciones por persona	Relación de precios del Interc.	Capacidad p. importar p. persona
1933	40,7	53,7	21,8
1937	81,7	71,8	58,1
1942	75,4	46,3	34,9
1945	76,4	38,5	29,4
1950	59,0	48,8	28,8
1954	72,8	56,0	48,0

Fuente: Banco Central. Memoria, 1954.

Dos elementos han determinado principalmente este giro desventajoso del intercambio exterior chileno. Por una parte la imposibilidad de recobrar el volumen de exportaciones de pre-crisis, a causa de la declinación del salitre y de que su sustituto el cobre y los otros productos de exportación, no han podido compensar esa pérdida. Por la otra, está la persistente desventaja de la relación de precios.

Respecto al primer aspecto, como queda de manifiesto en el cuadro II anexo, no ha sido posible recuperar el nivel de 1928-29 en el volumen de exportaciones por persona. 1937 fue un año excepcional por muchos conceptos, pero aun entonces el índice señaló un monto inferior en un 18,3% al de los años base. Du-

¹⁰⁸Estudio Económico de América Latina, 1954, CEPAL.

rante la guerra se manifiesta una reacción, pero ella coincide con un empeoramiento agudo de los términos de intercambio.

En cuanto al segundo factor, vale la pena fijarse en los años 1950 y 1954, que forman parte de un período de sensible reacción en los precios del cobre, no obstante lo cual la relación de precios continúa siendo entre un 52 y un 44 por ciento menos favorable que la de 1928-29.

La CEPAL realizó una interesante estimación de los perjuicios experimentados por el país a raíz de la evolución negativa de la relación de precios (que contrasta, también, dicho sea de paso, con lo acaecido para el conjunto de los países latinoamericanos: ya en 1952, los términos de intercambio de AL eran un 36 por ciento más ventajosos que los existentes en el quinquenio de precrisis). Los evaluó en 313 mil millones de pesos en 1950,

"lo que equivale en promedio a un 10,2 por ciento del ingreso bruto de ese período y a dos veces la cifra total de ingresos correspondientes a 1953".¹⁰⁹

Esto es, el hecho de tener que cambiar una parte relativamente mayor de exportaciones por un relativamente menor volumen de importaciones, implicó esa enorme sangría para la economía nacional. Fueron, en suma, ingresos que se escaparon de la riqueza o la producción creadas para equiparar el encarecimiento de los bienes y servicios extranjeros que se requerían.

70) Las cifras y antecedentes anteriores son suficientemente expresivos. Pero es útil insistir sobre su proyección y principales consecuencias.

En primer término, y por vía de comparación con las tendencias de períodos anteriores, el curso tan poco auspicioso del comercio externo ha implicado la virtual desaparición de los principales acicates del desenvolvimiento de la economía chilena. En otras palabras, el intercambio exterior dejó de jugar el papel dinámico que desempeñó en el lapso 1830-60 o durante el auge del salitre.

Los recursos productivos que en otras circunstancias habrían encontrado ocupación remunerativa en el sector ligado directa o indirectamente a la exportación, no pudieron ser absorbidos por esas faenas, debido a la flojedad de la demanda internacional y a la evolución desventajosa de los precios. Más aún, las actividades de exportación ni siquiera fueron capaces de conservar su antigua cuota de recursos, por lo menos en lo que atañe a la fuerza de trabajo. Entre 1929 y 1932, la población activa de la minería bajó de 104 mil a 42 mil personas y la reacción posterior

¹⁰⁹Antecedentes, op. cit.

no fue lo bastante intensa para permitirle recuperar el contingente de precrisis. La "gran minería", por ejemplo, redujo su dotación de mano de obra de unos 40 mil obreros a sólo 36 mil en el período 1950-54.

En seguida, conviene insistir sobre la otra consecuencia sobresaliente de la depresión del comercio exterior: la contracción de la capacidad para comprar bienes y servicios extranjeros. Como destacó un estudio del Banco Central¹¹⁰, para disponer del mismo volumen de importaciones por habitante de precrisis, la internación debería haber alcanzado a 840 millones de dólares en 1954, pero sólo enteró ese año 343 millones, suma que puede considerarse relativamente alta para el período. Esto es, hubo un "déficit" por valor de unos 500 millones en bienes y servicios que antes se conseguían por medio de la exportación.

Por último, no debe olvidarse la vinculación entre la deterioración del comercio exterior y una de las variables claves para el crecimiento económico: el monto y composición de las inversiones.

Los países subdesarrollados por lo general no fabrican los medios de producción que requiere su desarrollo. Deben adquirirlos en las naciones industrializadas en la medida que lo permiten sus disponibilidades de moneda extranjera. Asimismo, como otros rubros de su importación son extraordinariamente rígidos y de difícil reducción (alimentos, combustibles, algunas materias primas), cuando escasean sus recursos de divisas habitualmente se ven obligados a restringir otros ítems, entre ellos el de los bienes de capital.

Las cifras a la mano exhiben claramente el efecto de la decadencia de la capacidad para importar sobre el volumen de los medios de producción adquiridos en el exterior. En 1925-29, estas compras sumaron en promedio 11,6 mil millones de pesos de 1950; entre 1930 y 1945 se contrajeron a menos de la mitad, para reaccionar después en el período 1946-51 y completar en promedio 9 mil millones por año¹¹¹.

Las mismas influencias han gravitado sobre la incorporación de capitales extranjeros, cuyos movimientos obedecen primordialmente a las perspectivas o situación del comercio externo.

En los años de precrisis la economía chilena recibió un volumen considerable de inversiones y créditos, que sumó 71,8 mil millones de pesos de 1950, en los años 1925-30. La depresión secó en forma casi total esa corriente entre 1933 y 1944, reanudándose las entradas al terminar la segunda guerra mundial. No

¹¹⁰Memoria, 1954.

¹¹¹El papel del comercio exterior, op. cit.

obstante, en el período 1946-51, a pesar del relativo auge de los préstamos oficiales y de la recuperación de las actividades de exportación de propiedad extranjera, sólo ingresaron 18,9 millones de pesos de la misma moneda, esto es, poco más de la cuarta parte del total del período anterior¹¹².

71) En la sección anterior hemos visto con qué fuerza y persistencia influyó la deterioración del comercio externo y de qué modo ha repercutido sobre algunos aspectos primordiales del proceso económico.

Queremos examinar a continuación los rasgos generales de la conducta asumida por el país, con el objeto de encarar las nuevas circunstancias. Conviene entender claramente que en gran medida la naturaleza de esa reacción estuvo dada por las condiciones objetivas que habían emergido. Por eso, a pesar de las mutaciones políticas que tienen lugar en el período y que afectan los énfasis y las modalidades puestas en práctica, hay un trazo grueso, algunas orientaciones básicas, que se disciernen desde la etapa de las administraciones de Derecha en su aurora hasta las "izquierdistas" o "populistas" que la siguen.

En primer lugar, como ya vimos, la contracción del sector externo implicó la reducción de su papel como fuente de ocupación y de demanda para los factores productivos disponibles; en seguida, involucró que esa área no pudo seguir abasteciendo en la misma escala que en la precrisis de los bienes y servicios que se adquirirían con el producto de las exportaciones. Por otro lado, afectó el proceso de capitalización, desequilibró profundamente el balance de los pagos exteriores y, "last but not least", deprimió el nivel de ingresos de gran parte de la población.

Este era el "desafío". Y las respuestas, como dijimos más arriba, hasta cierto punto estaban determinadas por su carácter.

Desde luego, las repercusiones anotadas en primer término prácticamente obligaron al país a seguir dos políticas complementarias que diferían sensiblemente de la orientación imperante hasta la crisis. Por una parte, la de fortalecer las actividades independientes de la demanda externa con el propósito de crear empleos e ingresos que permitieran compensar la restricción del área de exportación-importación; y por la otra, la de lograr que ese esfuerzo se tradujera en la provisión nacional de aquellas mercaderías y servicios que ya no podían obtenerse en el extranjero a causa de la disminuida capacidad para importar.

¹¹²El papel del comercio exterior, op. cit.

72) El cambio de ruta requirió modificaciones notorias en la estructura económica del país.

En el cuadro III puede apreciarse de qué modo se alteró la importancia relativa de los distintos sectores productivos en la generación del Ingreso.

Cuadro III

CONTRIBUCION DE LOS SECTORES ECONOMICOS AL INGRESO NACIONAL (en porcentajes)

	Minería	Agricultura	Indust. y Construc.	Resto
1925-29	32,5	19,2	13,8	39,6
1948-52	11,9	16,7	21,7	49,2

Fuente: Estudio de Bitran y Viveros, op. cit., con cifras de CEPAL.

Como se ve, la principal afectada fue el área de la producción minera, la fuente por excelencia de las exportaciones. En cambio, se expanden y acrecientan su papel los sectores de la industria y de los servicios, que laboran para el mercado interno.

73) Si, a continuación atendemos al otro aspecto del proceso analizado (el esfuerzo por substituir importaciones que habían quedado fuera de nuestro alcance debido al decrecimiento de la capacidad para importar), distinguiremos algunas señales del reajuste que en ciertos casos llegan a lo espectacular.

De acuerdo a estimaciones de la CEPAL, la importación de bienes industriales disminuyó aproximadamente en un 35 por ciento entre los quinquenios 1925-29 y 1945-49. En el mismo lapso, la producción fabril interna se acrecentó en un 125 por ciento. La relación entre ambos movimientos habría determinado que los bienes industriales disponibles aumentarían en un 29,9 por ciento entre los plazos anotados. En otras palabras, la expansión del sector fabril permitió compensar la deficiencia de importación e incrementar modestamente la disponibilidad de esos productos¹¹³.

El proceso de substitución que se ha desarrollado ha sido extraordinariamente intenso en algunos rubros, como lo destaca el cuadro IV.

Cuadro IV

PRODUCTOS CUYAS IMPORTACIONES SE HAN REDUCIDO

	Variación entre 1925-29 y 1948 - 52, en porcentajes
Hilados y tejidos	- 78
Metales y sus productos manufacturados	- 21

¹¹³Antecedentes, op. cit.

Variación entre 1925-29
y 1948-52, en porcentajes

Celulosa, papel y cartón	- 12
Piedras, tierra y vidrio	- 65
Maderas y sus manufacturas	- 79
Pieles, cueros, etc.	- 78
Aceites y grasas comestibles	- 79
Diversos	- 80

Fuente: "El papel del comercio exterior en el desarrollo económico y su análisis en el caso chileno".

El esfuerzo de sustitución se ha dirigido ya a reemplazar por completo el abastecimiento importado, ya a internar las materias primas o productos semielaborados para terminar en el país la transformación y ahorrar de esa manera el costo de la manufactura extranjera.

74) Los efectos de la depresión exterior sobre la inversión fueron encarados por medio de dos arbitrios principales.

Por una parte, sobresale el empeño por alterar la composición de las importaciones, con el objeto de elevar la cuota que representan los bienes de capital. Como lo atestigua el cuadro V, ella, después de haber disminuido seriamente entre 1933 y 1945, alcanzó en el período 1946-51 al 36,1 por ciento contra 33,7 por ciento que absorbía en los años 1925-29. Este aumento, que a primera vista parece pequeño y que, en verdad, como vimos antes, ha sido insuficiente para recobrar el nivel de compras de medios de producción de los años de precrisis, representa un empeño por demás loable si recordamos que fue logrado para un total de importaciones muy inferior al de ese entonces. En otras palabras, es una fracción mayor de un conjunto más pequeño.

Cuadro V*

COMPOSICION DE LAS IMPORTACIONES

(en ciento por ciento del total)

	Bienes consumo	Materias primas	Combustibles	B. de capital
1925-29	43,9	16,6	5,8	33,7
1929-33	40,4	18,5	7,9	33,2
1934-39	39,1	25,5	8,7	26,7
1940-45	37,8	27,9	10,9	23,4
1946-51	30,1	29,9	12,9	36,1
1952-54	25,1	26,1	13,6	34,6

Fuente: "El papel del comercio exterior...", op. cit.

*Vale la pena indicar que este cuadro, preparado según la metodología de la CEPAL, difiere de otras estimaciones, por ejemplo las del Banco Central.

El cuadro anterior, aparte de lo ya subrayado, destaca claramente que las alteraciones en la composición han afectado principalmente al rubro "Bienes de consumo", como una consecuencia del proceso de substitución antes revistado, y en natural beneficio de las "materias primas" y los "combustibles". Es interesante, también, atender a la reducción en el porcentaje de los bienes de capital en el último período registrado, 1952-54, a despecho de que se trata de un lapso de acentuada recuperación del comercio externo.

Mirando el otro aspecto del asunto que examinamos, podemos verificar que la virtual desaparición de las inversiones extranjeras hasta después de la guerra, indujo a recurrir a un instrumento que las reemplazara como centro dinámico y propulsor del crecimiento: al Estado o, mejor dicho a la capitalización del sector público.

No conocemos cálculos respecto a la contribución de ese sector a las inversiones nacionales antes de la crisis, pero sí sabemos que a partir de 1939-40 su parte tiende a incrementarse, fluctuando desde un 30 a un 46 por ciento, como lo precisa el siguiente cuadro:

Cuadro VI

PARTICIPACION DEL SECTOR PUBLICO EN LA INVERSION BRUTA

(% del total)

1940	32,0	1946	46,8
41	33,6	47	37,2
42	47,6	48	36,6
43	35,6	49	41,5
44	42,3	50	39,3
45	37,9	51	41,5

Fuente: "Antecedentes. . .", op. cit.

Con respecto a la función jugada por el Estado en el campo de la inversión, parece útil subrayar que lo que ha distinguido substancialmente la contribución pública ha sido su participación en iniciativas y empresas ajenas al área tradicional de las obras públicas, para lo cual, sin duda, tuvo importancia primordial el cambio político acaecido en 1938 y una de sus más fructíferas derivaciones, la fundación de la Corporación de Fomento. Aunque la proporción de recursos públicos destinados a montar o estimular actividades como la de la industria siderúrgica, la generación de energía eléctrica o la explotación petrolera, fue relativamente pequeña en el globo de la inversión, su incidencia económica ha sido casi revolucionaria, porque creó "puntos de apoyo" fundamentales para el desarrollo futuro.

75) Otro aspecto principal, que se mantuvo algo sumergido y que en cierto modo fue más producto de urgencias fiscales sucesivas que de una política deliberada, es la tendencia a mejorar la participación del país en el ingreso generado por las grandes empresas exportadoras. Ella resultó un elemento de vital importancia para mitigar los efectos de la declinación de los términos de intercambio.

En el cuadro VII, con datos de la CEPAL, aparecen tres columnas muy reveladoras de lo sucedido. En la primera se registra la evolución de la relación de precios del cobre, o sea, la forma en que la cotización del metal ha subido o bajado respecto a los precios de las importaciones. En seguida, las cifras han sido reajustadas para que tomen en consideración que Chile, a través de esos años, ha ido mejorando su parte en el precio o valor de las ventas, conforme a la evolución registrada en la tercera columna.

Vemos ahí que si bien la relación *nominal* de precios era, todavía en 1952, inferior a la existente antes de la crisis y aun a la de 1937, año que sirve de base, los términos *reales*, o sea, considerada la mayor participación chilena en el precio, indican un progreso sensible. En efecto, la relación de precios exhibe un mejoramiento de una vez y media respecto a 1937 y aun superior respecto a 1928-30.

Cuadro VII

PRECIOS Y RETORNOS DEL COBRE

	Relación precios (1937 igual a 100)	Relación considerada tasa de retornos	Participación(%) del país en valor nominal del cobre
1928	102,2	95,0	22
1929	127,1	61,1	12
1930	103,3	82,8	22
1942	62,5	121,7	50
1943	54,1	104,8	54
1944	53,3	102,3	56
1950	75,1	150,9	69
1951	81,3	164,0	73
1952	101,4	252,0	84

Fuente: CEPAL (Ver "Antecedentes"... , op. cit.).

Estas cifras arrojan luz sobre varios hechos o antecedentes principales del período. Por ejemplo, disminuyen la gravedad de las estimaciones que no toman en cuenta este aspecto decisivo de la

repartición de ingresos entre el país y las empresas exportadoras de capitalización extranjera. Por otro lado, a la vez que demuestran que la incorporación de capitales foráneos en la precrisis estaba contrarrestada por tasas extraordinarias de beneficios, y por ende, de salidas por concepto de utilidades y otras remesas, también indican que el progreso en el reparto ha paliado en alguna medida la menor incorporación de capitales.

76) Complementando estos movimientos, que constituyen el nervio de la reacción nacional frente a la gran crisis, habría que registrar varias otras conductas, pero sólo queremos destacar brevemente dos cuestiones, que aparte de su importancia específica inciden sobre otros problemas que deberemos considerar más adelante. La primera también atañe al comercio exterior; la otra corresponde a la política social.

En Chile, y con mayor razón que en otros países, la defunción del padrón de oro en el derrumbe de 1930 provocó modificaciones profundas en el sistema de cambios y de comercio externo. A la libertad en el flujo de bienes y dineros sucedió una gama de arbitrios que en una u otra forma persiguieron la erección de un muro protector de la economía nacional. Las modalidades fueron variando a través del tiempo, pero todos los gobiernos, desde los de inclinación conservadora de los años 30 hasta los más intervencionistas de época posterior, mantuvieron ciertas orientaciones y objetos primordiales que es útil poner de relieve, porque representan otros de los ajustes básicos de la economía nacional para adaptarla a nuevas circunstancias.

En el fondo se trata de un nuevo episodio de la historia ya analizada en otra parte. El régimen de padrón de oro implicaba que la crisis externa debía causar otra, tanto o más grave en el interior. La "fuga" de metales preciosos y capitales, acicateada por el balance negativo del comercio exterior, traía aparejada una contracción doméstica. Disminuía el circulante, bajaban los gastos públicos y privados, se reducían los precios, se encarecían las importaciones y así, después de una travesía más o menos larga por el purgatorio de la depresión, se restablecía el equilibrio.

Pero ocurrió a raíz de la gran crisis, que Chile, como casi todos los países afectados, cayó al infierno sin vislumbrar perspectiva inmediata de escapar de él. Y ante la quiebra de las actividades de exportación y las consecuencias antes examinadas para la economía en su conjunto, quiso, por lo menos, proteger y estimular aquellas producciones que no dependían del mercado exterior y que podían satisfacer las necesidades que ya no

podían cubrirse con el intercambio. Por eso, en lugar de resignarse a la restricción monetaria y de gastos, siguió una política deliberada de expansión y de estímulos, que en un primer momento fue de franca y desbocada inflación.

Lo que hasta ahora muchos no pueden comprender es que una política de esa naturaleza, que desea sostener y acrecentar la actividad doméstica sin subordinarla a las declinaciones del comercio exterior, fatalmente origina una serie de perturbaciones y desequilibrios, que difícilmente puede dejarse que se resuelvan espontáneamente.

Desde luego, ¿qué ocurrirá si en un lapso de crisis, en lugar de aceptar la penitencia, un país se rebela y trata de contrarrestarla, animando las actividades que trabajan para la demanda interna: industrias, obras públicas, etc.? Algo elemental: que muchos empresarios y trabajadores que en otras circunstancias habrían quedado cesantes por faltar los incentivos de la prosperidad del intercambio, seguirán operando. Y esto quiere decir que continuarán recibiendo ingresos y que parte de ellos querrán gastarlos en productos importados.

Pero esa demanda se estrellará con el hecho original: que el comercio exterior está en falencia; que faltan divisas; que no hay capacidad para importar.

En el cuadro de una política liberal esa contradicción podría resolverse fácilmente, dejando que el precio de la moneda extranjera suba todo lo necesario para equilibrar los deseos con las posibilidades, esto es, por medio de la depreciación del cambio, que encarecerá las importaciones y estimulará las exportaciones.

Pero la mayoría de los países que se vieron abocados a la situación (por no decir todos) no siguieron esa receta ortodoxa, sea por temor a las repercusiones inflacionarias que implica, sea porque es susceptible de desvalorizar la moneda nacional fuera de toda proporción con la relación efectiva del poder adquisitivo entre ellas y las restantes, sea porque tal arbitrio habría significado ganancias formidables para las empresas extranjeras dedicadas a la exportación o por una combinación de esas y otras causas.

En cambio, escogieron el camino abiertamente heterodoxo de estimular las actividades domésticas, a la vez que ponían en juego diversos procedimientos para impedir que ese movimiento se tradujera en un desequilibrio abierto y perturbador de sus cuentas del comercio exterior. Recurrieron así a la reducción forzada de la demanda por importaciones, por la vía de las previas, los presupuestos de divisas, los depósitos de garantía, las

listas de mercaderías prohibidas o permitidas, la restricción de créditos y muchos otros procedimientos dirigidos al mismo fin: balancear el apetito por importar con la capacidad efectiva para hacerlo. Por otro lado acudieron a la fijación de cambios o a los sistemas de tasas múltiples o a medios más elaborados con herramientas fiscales o monetarias, a fin de proteger el valor de sus divisas, conseguir una distribución adecuada de ellas o promover las exportaciones.

Más adelante examinaremos en qué grado y manera los arbitrios puestos en práctica en Chile lograron algunos de sus objetos primordiales. Sin embargo, puede sostenerse de antemano que ellos satisficieron la aspiración fundamental, que era desligar las posibilidades del desarrollo económico del marco y condiciones impuestas por el comercio exterior. Como es obvio, después de lo dicho en páginas anteriores, si la economía chilena hubiera seguido subordinada a los incentivos derivados del intercambio externo, habría tenido que marchar al mismo paso cansino de sus exportaciones.

77) La política social adoptada en el período que ahora nos preocupa constituye otro de los rasgos más sobresalientes de la reacción nacional frente a la crisis del desarrollo hacia afuera.

Como señalamos en otra parte, viene de antiguo la disconformidad con la situación general de los grupos más desvalidos de la comunidad. Ella afloró francamente con los movimientos reformistas y de protesta del año 1920 y que se expresaron a lo largo de esa década.

Las consecuencias de la depresión no podían sino ahondar el proceso, que a partir de 1931 se plantea en el propicio caldo de cultivo de una disminución muy considerable del Ingreso Nacional y en especial de los sectores más afectados por la caída del comercio exterior.

Ante esta realidad era lógico que tomara cuerpo una política destinada a paliar las situaciones más agudas y a satisfacer distintas aspiraciones que parecían ser una respuesta o un alivio a los problemas más candentes. Conviene subrayar que también esta tendencia, aunque con distintos énfasis y orientaciones, se manifiesta en todos los gobiernos, aun en los derechistas de la década de los años 30, lo que demuestra que estaba enraizada en las causas profundas ya descritas y no en meras inclinaciones doctrinarias. Un ejemplo elocuente de lo dicho es que la legislación sobre reajustes automáticos de sueldos, que ha sido considerada como una de las piezas más representativas e influyentes sobre diversos fenómenos, fue promulgada por el segundo Gobierno del Presidente Alessandri.

ANÁLISIS CRÍTICO DEL PERIODO

a) *Los aspectos generales: la orientación e intensidad del esfuerzo*

78) En el capítulo anterior hemos examinado algunos hechos y conductas principales del período que se inicia con la crisis y que se cierra aproximadamente en 1953. Se han subrayado el cuadro general creado por el intercambio exterior y las reacciones primordiales de la comunidad con el objeto de encararlo, como también sus resultados más salientes.

Vamos a iniciar a continuación un análisis crítico de los que nos parecen aspectos distintivos del proceso económico en este lapso de casi veinticinco años. Queremos cotejar algunos propósitos declarados o implícitos en el esfuerzo nacional con la realidad lograda; escrutar las razones de lo sucedido y a veces insinuar algunas posibilidades alternativas, aunque estos deslices, ajenos a la intención del trabajo, sólo tienen alcance de ilustración.

Como es casi inevitable, dada la naturaleza de los hechos, en este ejercicio seguramente resaltarán más las frustraciones, debilidades y fallas que las facetas positivas. Por eso conviene señalar dos cosas. Por una parte, que tenemos la esperanza de que en las páginas anteriores haya quedado de manifiesto la sensatez fundamental y el éxito modesto, pero de ninguna manera despreciable, de las políticas puestas en práctica con posterioridad a la crisis. Y en seguida, que el ánimo escarmenador y crítico no debe confundirse con el prurito de acentuar los oscuros en desmedro de los claros; por el contrario, aunque suene a paradójal, sólo nos mueve la ilusión de que el conocimiento más pleno de la naturaleza y causas de algunos errores y desviaciones puede ayudarnos a rectificarlas en el futuro.

79) En un plano general es posible distinguir dos blancos sobresalientes para la crítica.

El primero atañe a la escasa claridad respecto a los fines y medios escogidos. El país, como hemos visto, siguió una política genéricamente llamada de industrialización, pero más por la presión de los hechos que por una elección consciente que involucrara dominio de su naturaleza, implicancias y requisitos. De allí han emergido inevitablemente las incoherencias y las contradicciones; la persecución de fines, a menudo incompati-

bles y la selección de medios muchas veces tan ineficaces como reñidos con otros que se aplicaban al mismo tiempo.

En un informe reciente el Instituto de Economía echaba un ligero vistazo a algunas de esas inconsistencias:

"La política económica estatal ha estado llena de incongruencias en estos años; por ejemplo: los subsidios a las importaciones de consumo masivo a través de cambios preferenciales, mientras al mismo tiempo se aumentaban los impuestos indirectos cuya mayor parte pesa sobre la misma masa consumidora; el mantenimiento de tarifas artificialmente bajas en algunos servicios públicos y el énfasis puesto en sus necesidades de capitalización; la importación de productos agrícolas con tipos de cambios bajos y el deseo de aumentar la producción interna de los mismos artículos; la política de restricción de créditos y paralelamente la continuación del sistema de reajustes legales de las remuneraciones; la resistencia a crear impuestos que puedan resultar a una eventual disminución del poder de compra, mientras por otro lado el déficit fiscal infla los precios reduciendo el poder de consumo, y otras".¹⁴⁴

Para no exagerar el alcance de esta censura, debe tenerse en cuenta que este pecado o lastre de contradicciones ha sido más o menos común en la mayoría de los países que se han abocado a similares reajustes de su economía tradicional¹⁴⁵.

Quizás no sea ocioso recordar que la ley que creó la Corporación de Fomento dispuso explícitamente que debía darse forma a un "plan general de producción", que entre otros fines ponía de relieve el de influir positivamente sobre el balance y estructura del comercio exterior. El hecho de que tal disposición haya quedado en el papel hasta el presente, no puede atribuirse únicamente a desidia o mala voluntad de las autoridades. Parece más cuerdo pensar que la maquinaria institucional (y en un sentido más general, el mismo "cuerpo social") no estaba a la altura de tan compleja misión. No obstante, han caído semillas en el surco que sugieren que la situación puede haber cambiado. Una de ellas es el "plan de desarrollo agrícola y de transportes", que es una proeza técnica de un grupo de investigadores y funcionarios que demuestra que ya existen elementos suficientes para empresas de mayor vuelo.

¹⁴⁴"Desarrollo Económico de Chile", 1940-55. I. de Economía.

¹⁴⁵Una evocación sugerente de la similitud de los problemas planteados por estas políticas puede hallarse en esta cita del informe, "Pagos y Comercio en América Latina", de la CEPAL, 1956. "Por lo común, los controles de cambios vigentes... tendían sobre todo a contener las importaciones. Pero, temiendo el efecto de una modificación general de los tipos de cambios sobre el costo de la vida y el movimiento inflacionario, mantenían las tasas cambiarias a niveles alejados de la realidad. La consecuencia necesaria de tal sistema era desalentar las exportaciones, en tanto que importaciones sufrían la presión emanada de los tipos de cambios ficticios. Como corolario, un fuerte control cuantitativo intentaba la nivelación del balance de pagos. Especialmente, el régimen mantenía tasas baratas de cambio para importar mercaderías por cantidades en general muy limitadas en relación con las necesidades nacionales. En la práctica algunos sectores de intermediarios retenían para sí no pocas veces los beneficios que se habían previsto para el consumidor final"... "En algunos países se hablaba del "precio moral" del sistema, sumado a su precio económico".

La ausencia de una política definida y estable para ordenar el proceso económico y canalizarlo por los nuevos senderos, tuvo su manifestación más peculiar y discutida en la proliferación de una verdadera batería de arbitrios directos, medidas ocasionales, legislaciones de ocasión, que, lamentablemente, para buena parte de la opinión pública terminaron por ser los reflejos más significativos de la participación estatal en la vida económica.

En otras palabras, el manejo inadecuado de los grandes instrumentos de la política económica (política fiscal, monetaria, de cambios, de fomento, de remuneraciones, etc.), trató vanamente de compensarse con los controles específicos o directos, cuyo lugar en cualquier acción económica de envergadura no puede subestimarse, pero que son en esencia herramientas complementarias, de "refuerzo" de las decisiones u orientaciones generales o "indirectas".

80) El segundo elemento de carácter global atañe a la intensidad del empeño.

A este respecto, como se sabe, ha predominado una especie de sugestión colectiva; unos por fundamentar su crítica; otros por vanagloriarse de la hazaña, han logrado crear el mito del "tremendo esfuerzo" por industrializar el país.

Cualquiera diría, en verdad, que el país ha superado los sacrificios del pueblo ruso y de los tenaces países nórdicos, que han logrado ("por la razón o la fuerza") apartar para inversión cuotas que en algunos años han excedido el 30 por ciento de su ingreso corriente.

Pero las cifras no comprueban esa tarea de romanos. De acuerdo a estimaciones de la CORFO, por ejemplo, la tasa de capitalización entre 1940 y 1954 alcanzó a un 10,3 por ciento del producto bruto, correspondiendo de ese total un 46 por ciento al sector público¹¹⁶. Para América Latina en su conjunto, la cuota de inversión en un período similar fue de más o menos un 17 por ciento en promedio.

La necesidad de corregir aquella visión tan engañosa como perjudicial para el desarrollo económico, obliga a subrayar que las más importantes realizaciones del período, como las llevadas a cabo por la CORFO, con la excepción de las explotaciones petrolíferas, contaron con el respaldo del crédito extranjero.

Algunas personalidades del sector empresario han atribuido las bajas razones de inversión en el mundo privado a la política estatal, a la social y a otras causas. No dudamos de que hay

¹¹⁶Ver también en pag. 117.

casos aislados (por ejemplo el de algunas empresas que han sufrido el control de precios en medio de una inflación incesante), en que han obrado factores negativos de considerable entidad. Sin embargo, si se atiende al testimonio más preciso y representativo de los antecedentes sobre repartición del ingreso nacional (ver pág. 185) puede verse que ni las utilidades (principal fuente del ahorro de las empresas) ni las rentas del sector propietario (que deberían ser el otro alimentador del flujo de ahorros) han experimentado una evolución desventajosa.

En resumen, una de las debilidades fundamentales de la política desarrollada, ha residido en su incapacidad para extraer de la población y, como es lógico, con preferencias de aquellos sectores que tienen "excedentes de rentas" en relación al ingreso medio del país, una cuota de recursos suficientes para acelerar el crecimiento y crear una base más sólida y eficiente para el sistema productivo.

En esto, no hay lugar para dudas, ha influido el elemento político, traducido sobre todo en la debilidad y vaivenes de los sectores claves en el movimiento de izquierda (tema al que aludiremos después, al examinar la inflación); también una manifiesta ignorancia de los mecanismos y elementos básicos para influir sobre el desenvolvimiento económico; y finalmente, una suerte de atracción desmedida hacia los aspectos "redistributivos" o sociales, sin vincular estas legítimas y sanas inquietudes con los hechos y necesidades del sistema productivo, donde se gana o se pierde en último término cualquiera política social.

b) *La inflación, su trasfondo social y su real gravitación*

81) La presencia y desarrollo de un proceso inflacionario de considerable persistencia e intensidad constituyen, sin duda, uno de los perfiles dominantes de la evolución económica en el período que estamos examinando. Para muchos, en realidad, ha significado el rasgo principal, que deja en la trastienda a otros elementos característicos.

Como hemos visto antes y se sabe por demás, el predominio de circunstancias inflacionistas es historia antigua en el desenvolvimiento chileno. Sin embargo, convendría subrayar dos aspectos. En primer lugar, que las tendencias que se marcan a partir de 1939 aproximadamente exceden notoriamente en su vigor a las registradas entre la Guerra del Pacífico y la gran depresión. Se necesitaron alrededor de 50 años para que la moneda se depreciara hasta la décima parte de su valor original

en el primer período; la misma tasa de desvalorización se produjo en el segundo en más o menos la mitad de ese plazo. Por otra parte, como tendremos oportunidad de verificarlo en las páginas siguientes, la naturaleza y causas del fenómeno sufrieron modificaciones significativas en la fase más reciente.

No creemos que valga la pena en este libro repasar observaciones y antecedentes que pueden consultarse en distintos estudios tan competentes como informativos¹¹⁷. Vamos a tratar, en cambio, de analizar el problema de la inflación desde una perspectiva diferente a la que obligadamente se impone cuando predominan las consideraciones de corto plazo.

En primer término, queremos hurgar en las raíces profundas del proceso para en seguida tratar de justipreciar su verdadera gravitación sobre el curso de los acontecimientos económicos de la postcrisis.

En verdad, ya existe bastante claridad respecto al hecho de que la inflación, más que a una causa principal, obedece a una serie de influencias, que se manifiestan por diversas vías y de modo que recuerda a una "posta" atlética: la expansión monetaria, el desfinanciamiento fiscal, las presiones de los miembros de la población activa o los sectores económicos para elevar su ingreso real, los altibajos del comercio externo, etc. Asimismo, aunque con menor lucidez, se ha llegado a distinguir algunos planos, que en cierto modo podrían compararse a las líneas de un ejército desplegado. La primera "trinchera", la más visible, la que establece el "contacto" con la opinión pública, es la de los elementos financieros: aumento sensible del circulante, emisiones en favor del Fisco, alzas consiguientes de precios, devaluación del tipo de cambio, reajustes de remuneraciones y rentas en general. La segunda, que está en la retaguardia, hasta cierto punto oculta a las miradas del hombre de la calle, estaría constituida por los que se llaman "factores estructurales", que juegan el papel de impulsores de los otros elementos, como ser la dependencia y declinación del intercambio exterior, la disminución y lenta recuperación del ingreso por persona, el rezago de la producción agropecuaria y de la oferta de sus bienes, el margen de ingresos que sale al exterior por concepto de retribución del capital extranjero, etc.

La gente de tendencia más bien conservadora se inclina a circunscribir su atención al primer orden de elementos. Algunos porque no ven o no les conviene ver el fondo del escenario. Otros porque aducen con cierta razón que los factores financieros, lle-

¹¹⁷Ver, por ejemplo, CEPAL, "Estudio Económico, 1954", Banco Central, Memoria Anual, 1954, Instituto de Economía, "Desarrollo Económico chileno", 1940-55, "La Inflación", Editorial del Pacífico.

gado el proceso a cierta aceleración y madurez, adquieren vida propia, comienzan a autopropulsarse. De esta manera, aunque los resortes "estructurales" no se alteren o, incluso, indiquen una mejoría, la espiral inflacionaria se agudiza. Un buen ejemplo de esta tesis es lo ocurrido en los años 1950-55, en que hubo una clara reacción del comercio externo, que también alcanzó en pequeña medida al sector agropecuario y, sin embargo, se agravó la situación inflacionista.

En los medios de extrema izquierda, en cambio, predomina la atención hacia los defectos o debilidades de la estructura económica. Para ellos la inflación es una consecuencia casi fatal y poco o nada podrá lograrse por el camino de las represiones financieras, a las cuales, por lo demás, no les tienen ninguna simpatía, porque implican habitualmente medidas impopulares.

Ambas posturas dejan al margen uno de los segmentos constitutivos del fenómeno. Los primeros tienen razón en atender a los factores financieros, pero los diques que pueden construirse en ese nivel serán probablemente arrasados si se conservan intactas las fallas de la estructura.

Los otros, que subrayan con justeza ese aspecto preterido, han descuidado, en cambio, otro tanto o más obvio: que si no hay una disciplina mínima sobre los resortes financieros, sobre todo cuando éstos han cobrado impulso casi autónomo, será imposible cualquier abordamiento de las tareas ciclópeas del reajuste estructural de la economía, que es, por otra parte, empresa de largo plazo.

82) Pero, además de las observaciones anteriores, creemos que es importante plantear una interrogación respecto a la raíz de la tradicional vulnerabilidad de la economía chilena al trastorno inflacionista.

Debe comprenderse que ella no puede contestarse con una enumeración de las causas antedichas y por una simple y poderosa razón:

porque son muchos los países que sufren parecidos problemas estructurales y que están expuestos a los mismos desequilibrios financieros, sin que, por ello, caigan y recaigan en el lecho de Procusto Inflacionario, durante tan prolongados periodos y exhibiendo curvas tan fluctuantes y empinadas.

Es cierto que algunos caracteres negativos de la evolución chilena, como lo hemos verificado en páginas anteriores, presentan rasgos particularmente agudos y excepcionales, pero dudamos

de que esas diferencias puedan constituir *toda* la explicación. Por otro lado, y en lo que se refiere al factor principal del comercio exterior, vale la pena tener en cuenta que hay fases de considerable aflicción, como la que va de la crisis hasta 1939, en que la marea inflacionaria es moderada, en tanto que hay otros, como la ya recordada, de 1950-55, en que sucede lo contrario: reacciona el intercambio, mejoran los precios y las tasas de retorno de las empresas extranjeras y, no obstante, se acelera la inflación.

Sobre este problema tenemos que repetir la tesis que hemos venido sosteniendo desde hace bastante tiempo en la revista "Panorama Económico" y que localiza la raíz mediata de la "propensión inflacionaria" de la economía chilena en ciertos rasgos verdaderamente peculiares de la armazón social del país. Ellos, por cierto, están afincados o relacionados con circunstancias económicas bien discernibles, pero son de un carácter más general que los antecedentes específicos u ocasionales que se acentúan corrientemente.

Esa tesis, que no pretende ninguna originalidad, parte del supuesto de que la inflación chilena en lo fundamental es un reflejo de la pugna de los distintos grupos y sectores socioeconómicos por modificar o conservar una determinada distribución de las rentas.

Es evidente que en toda sociedad hay un conflicto latente de esa naturaleza, pero que es sofocado o disciplinado por el hecho de que clases o sectores colocados en una situación de predominio están en condiciones de "fijar la rueda de la fortuna", por lo menos mientras mantienen el timón entre sus manos. En la medida que se debilita su "status" privilegiado o en que no emerge con cierta presteza una nueva correlación de fuerzas que permita un nuevo "balance de poder", aflorará a la superficie la lucha de los grupos por alterar el cuadro en su favor. Y como la victoria, en el mejor de los casos, no llega sin resistencia de los perjudicados, que tienen a su favor la relativa rigidez del sistema de producción y reparto, habrá una presión hacia el alza de precios, que alcanzará el grado de inflación según sea la agudeza de las acciones y reacciones desplegadas.

El fenómeno ha sido diagnosticado en la evolución reciente de países industrializados. Un economista británico llegó a sostener que vivíamos en una "era de inflación". La explicación más directa es que un estado de ocupación plena, como el que han gozado (en general y dentro de lo convencional del término) esas naciones en la postguerra, involucra que la demanda es suficiente para dar empleo a todos los recursos y tiende a

crecer con mayor celeridad que la oferta, a los antiguos precios.

Para nuestro objeto preferimos mirar el problema desde otro ángulo y recordar que la ocupación total, que implica primordialmente la de mano de obra, confiere a los asalariados un gran "poder de contratación" o, dicho de otra manera, la posibilidad de propugnar una elevación de sus remuneraciones por encima de lo que facultarían los incrementos de su productividad y, lo más importante, el ingreso real conquistado y dispuesto por los otros sectores sociales. En algunos países, como EE. UU., el aumento de la producción por hombre ha permitido amortiguar esa presión, de manera que el alza de precios ha sido moderada (aunque haya intranquilizado a los norteamericanos en 1954-55); en otros, como algunos europeos, ese factor contrapesador ha obrado con menor vigor y por ende, el forcejeo por redistribuir un ingreso que no se incrementa con suficiente velocidad, ha sido mayor y lo mismo ha sucedido con el alza de precios.

Esa realidad económica ha tenido su lógica contrapartida en la organización política y la conducta de los gobiernos. Debido a la madurez del cuerpo social y de un largo proceso de educación cívica, rivalizan fuerzas muy cohesionadas y vigorosas, que habitualmente no han sido capaces de imponer tuteladas francas. Prima, pues, un régimen de compromisos y equilibrios, en el que los partidos de raigambre obrera, empresaria o agrícola pugnan por desplazamientos y ganancias en esencia marginales, que se traducen en el terreno económico en una tendencia pausada, pero persistente hacia el alza de precios por la razón primordial anotada anteriormente.

83) Pero volvamos al caso chileno después de esta introducción o alcance con seguridad demasiado esquemático.

No es aventurado sostener que la mayoría de nosotros no se da cuenta de la originalidad del "sistema social" del país en comparación con el de otros de parecido nivel de ingresos y grado de crecimiento. La verdad es que en lo que atañe a su "estructura de clases", Chile presenta un cuadro bastante similar al de naciones mucho más adultas. Y tan importante como lo anterior es que la estratificación (por lo menos primaria) de los grandes segmentos socioeconómicos viene de antiguo.

Recurriendo a una metáfora podría decirse que este país sobresalearse por un desarrollo casi deforme de su "cabeza", entendiéndose por tal su institucionalidad, su organización política, su armazón de relaciones sociales, que parece plantada sobre un

cuerpo si no raquitico, por lo menos de una edad que no le corresponde.

Tómese nota de las características siguientes y compáreselas con las prevalecientes en la mayoría de las naciones adolescentes.

En primer lugar, y por lo distintivo de este aspecto, debe subrayarse la presencia activa y poderosa de un conglomerado obrero, organizado en las relativamente grandes concentraciones de la actividad minera, templado por una lucha sindical a menudo violenta, madurado políticamente por una influencia socialista y comunista, que es incluso anterior a la revolución rusa. Agréguese a esto la circunstancia, peculiar en América Latina, de que no ha habido una gran presión demográfica que cree una sobreoferta de mano de obra, tanto porque la tasa de natalidad no ha sido exagerada, como porque los centros proletarios debieron constituirse en territorios distantes y despoblados, como la pampa nortina.

En seguida debe ponerse el acento sobre la presencia y gravitación de la "clase media", categoría social imprecisa, pero no por eso menos real, que adquiere en Chile perfiles sobresalientes al calor de la evolución democrática, de la extensión de las oportunidades educacionales y del crecimiento de las actividades profesionales, públicas, comerciales e intelectuales. Para ahorrarnos disgresiones basta señalar que en América Latina, salvo en la experiencia de Argentina, no se vislumbra una organización que haya tenido tanto cuerpo y que haya ejercido tanta influencia como el partido radical chileno, que es una "tercera fuerza" que pesa junto a los partidos tradicionales, conservador y liberal, ya a fines del siglo pasado.

Finalmente resaltan las características tan "sui generis" como significativas para nuestro problema de la "clase alta", es decir, del grupo en que se concentra y se ha asentado la riqueza y el lustre social y que recuerda una "atmósfera de club", según decía Witson Fetter.

No hace mucho tiempo, un distinguido hombre público venezolano afirmaba que lo que distinguía a la realidad política chilena de la latinoamericana eran sus fuerzas de Derecha, y no la Izquierda, que era más o menos parecida en todas partes.

Aludía, sobre todo, a la proverbial flexibilidad de esta oligarquía sin registros cerrados, pero no por eso menos consciente de quiénes pertenecen o han sido admitidos a sus filas; que en lugar de presentar batalla franca, por lo general aparenta ceder, como arena movediza, pero para atrapar o podar a los enemigos y disminuir, por lo menos, las pérdidas que quieren infringirle.

En cada coyuntura crítica ha ocurrido lo mismo. Primero ha resistido tercamente todo lo que era dable, pero apenas los vientos parecieron señalar el peligro de una convulsión radical, corrigió sus puntos de mira, retrocedió hasta líneas más fuertes, negoció las concesiones y al final conservó gran parte de su influencia y de sus bastiones tradicionales, manteniéndose intacta en su núcleo, pero sin rechazar por completo las nuevas ideas, prácticas, intereses... y hombres. En todo esto, evidentemente, recuerda mucho más al patrón inglés que al francés, que se supone molde convencional de la "sociedad civil" chilena. Sin embargo, desde el punto de vista de las aptitudes económicas, poca duda cabe de que nuestra clase dominante ha estado muy lejos de los estándares británicos y más cerca de las "cincuenta familias" galas.

Esa notable capacidad para ajustarse a nuevas situaciones parece contrastar con el "modo de ser" tradicional de las oligarquías latinoamericanas, que, por lo general, o han mantenido obstinadamente el molde fundamental de "su" antigua sociedad, a menudo con el apoyo del imperialismo extranjero (caso Perú) o han permitido que su intransigencia, su miopía histórica, agudice las contradicciones hasta el punto de la explosión y cuando ya no tienen fuerza suficiente para dominar los acontecimientos (¿caso de Argentina y Perón, tal vez México?).

Naturalmente, esa flexibilidad, ese "retroceder para protegerse mejor", ha tenido proyección manifiesta e importante en el campo económico-social, como lo demuestra la aceptación y hasta patrocinio por personajes o gobiernos derechistas de piezas vitales de la legislación social. Pero esa postura no ha sido óbice para valerse de otros medios con el objeto de sostener sus posiciones. Uno de ellos es la inflación.

84) Hasta la entrada de los legendarios años 20 de este siglo no había dudas respecto a quién dominaba en el "balance de poder" de los tres grandes compuestos sociales presentados. La lucha política se reducía, en verdad, a una pugna de facciones de la propia oligarquía, alimentada por cuestiones doctrinarias de diverso carácter, en la que no afloraban conflictos de trascendencia comparable al que estalló en 1891. Los partidos que representaban a la creciente clase media y al incipiente artesanado y clase obrera (radicales y demócratas) gravitaban en la arena política como fuerza de propulsión o de protesta únicamente, sin influencia efectiva o directa en las decisiones públicas.

El "movimiento del año 20" y los eventos siguientes ciertamente modificaron el cuadro. Alessandri, para pasar de joven

luminaria y servidor de la camarilla más conservadora a fogoso y elocuente líder de la "querida chusma", la clase media reformista y el proletariado pampino, debió vislumbrar con el instinto certero del gran político lo que se había gestado en el seno de la sociedad civil chilena. El predominio meridiano de la clase tradicional había terminado. De ahora en adelante debería compartir influencias con los otros grupos básicos, que de comparas habían pasado a ser co-gestores del proceso.

Sin embargo, como lo demostraron bien claramente los acontecimientos posteriores, la oligarquía había perdido una batalla, incluso parte de su territorio, pero no la guerra. El cetro había caído de su cabeza, pero ningún segmento social de parecida homogeneidad y poderío estaba en situación de acreditar y mantener un dominio indisputado sobre él.

Al señalar estos hechos no se puede menos que compararlos de nuevo con lo que había ocurrido en EE. UU. con la guerra del Norte contra el Sur, poco más de cuarenta años antes. Ese choque definió drásticamente la contienda de poder entre la sociedad industrial-burguesa del Norte y la semi-feudalista, de plantaciones y de exportación del Sur. Desde ese momento no hubo duda alguna respecto a qué grupos e intereses iban a sentar el patrón de crecimiento y las modalidades de la política económica.

Pero en Chile, aún con la victoria del Frente Popular, que es realmente la culminación y lógico corolario de la década de los 20 no sucede igual cosa. El trono político de la Derecha es formalmente llenado por los partidos del "centro", de la "clase media", pero éstos no tienen energías ni solidez suficientes para sentarse en él con comodidad y sin sobresaltos. Requieren primero el respaldo del "alá proletaria" de la Izquierda, para lo que sirve de impulso la corriente mundial y americana del anti-fascismo; después, cuando esa coalición se ha destrozado bajo el embate de las nuevas circunstancias exteriores y de su propio y natural desgaste interno, tiene que recurrir a la tolerancia, ayuda o alianza con partidos derechistas.

Vale la pena subrayar que aún en el punto alto de la marea populista con parlamento y opinión pública favorables, la coalición más vigorosa que ha substituido a las fuerzas tradicionales fue incapaz de calar a fondo en la Bastilla de las posiciones fundamentales de la últimas, sobre todo en la estructura agraria, que tiene una gravitación decisiva sobre el equilibrio político.

Durante muchos años los líderes izquierdistas se estuvieron quejando (y siguen haciéndolo) de que sus fracasos o limitacio-

nes se debían a "que habían conquistado el poder político, pero no el económico". Pero nunca se preocuparon de analizar seriamente ese planteamiento y extraer conclusiones pertinentes.

El involucra dos alternativas tan meridianas como principales. La primera, la más radical, es la socialista, en que la propiedad privada de los medios de producción básicos es abolida, de modo que la colectividad (o su representante fiel o impuesto, el Estado) pasa a disponer del "poder económico". Pero esta variante evidentemente se hallaba fuera de las posibilidades y aspiraciones auténticas de los grupos dominantes de la Izquierda.

En cambio, teóricamente, habría sido más viable la segunda: que las posiciones económicas de la clase tradicional hubieran sido tomadas o rebalsadas por el arraigamiento y desarrollo de intereses de otras clases propietarias, es decir, de una "nueva burguesía", al estilo de la yanqui, o incluso de la mexicana, que usara los instrumentos del poder político para fomentar y robustecer sus bases económicas.

Pero tampoco fue seguido este camino. En verdad, no podía serlo, por lo menos en la misma forma y con parecida intensidad a como fue abierto y recorrido por la clase empresaria y burguesa norteamericana.

La causa de lo anterior reside en la diferencia que hay entre una "clase media" del tipo chileno o, en general, de un país de similar estructura, y una verdadera burguesía. La primera, nuestra "clase media", tiene su asiento *fuera* de los comandos del sistema de producción, sus hombres y grupos claves están habitualmente vinculados a los servicios: profesiones, empleados públicos, pequeños comerciantes (sin contar con la anomalía del "ala terrateniente" que pesó tan fuertemente en el partido radical durante largo tiempo y que era un legado de situaciones pretéritas, derivadas de la pugna religiosa). Sus empresarios, modestos o grandes, constituyen una minoría sin mayor gravitación, de modo que los vínculos sobresalientes con el "poder económico" se han establecido a través de las empresas públicas o de las nacidas gracias a la directa protección o subsidio del Estado.

En estas circunstancias mal podía acaecer una transferencia de la tutela económica de los grupos vinculados a la clase tradicional hacia los nuevos segmentos sociales. Y en consecuencia, el control político ganado por los últimos padecía de una debilidad substancial.

Respecto al movimiento político-sindical de estirpe obrera, él ha sido la "tercera fuerza" en la ecuación triángular del poder. Salvo pasajes muy breves y sin mayores consecuencia, no ha esta-

do en situación de dictar políticas; en cambio ha sido importante como elemento de presión o resistencia. Esto es, ha parecido lo bastante fuerte como para desviar levemente a otros de su camino, pero demasiado débil como para encauzar el proceso por su propia ruta, por lo demás borrosamente definida, salvo en el plano de las necesidades y aspiraciones más evidentes y específicas.

Por otro lado, bien se sabe que han ocurrido fenómenos que debilitaron grandemente la gravitación del "mundo asalariado". Uno de ellos fue la repetición en el país de lo que había ocurrido internacionalmente a raíz de la "guerra fría", o sea la división enconada entre comunistas y sus antiguos aliados en la gesta anti-fascista. Asimismo hay que destacar un proceso que ha sido menos atendido, aunque tiene considerable importancia. Es la "aristocratización" relativa de algunos grupos de obreros y empleados que otrora jugaban el papel de vanguardia en la refriega social. Este, por lo demás, parece ser un aspecto muy característico en la evolución de los países adolescentes y que la distingue muy substancialmente de lo ocurrido en las naciones industrializadas, aunque los socialistas, a quienes debería interesarles especialmente, no le han prestado mayor atención. Las mutaciones en la predisposición política de sectores tan influyentes como los mineros del cobre, los bancarios o los ferroviarios (para no citar sino algunos ejemplos sobresalientes) son un testimonio elocuente del problema, que no podemos ahondar, a pesar de su interés, por estar fuera de la provincia que estamos recorriendo en este capítulo.

En resumen, se configuró una situación bien definida. La oligarquía (y los partidos tradicionales) perdió su hegemonía. Los grupos de "clase media" pasaron a detentar *aparentemente* el poder, pero su predominio quedó circunscrito por la debilidad de sus raíces y posiciones económicas. El sector asalariado demostró un crecimiento excepcional para las condiciones latino-americanas; pero sin alcanzar vigor suficiente para imprimir rumbos a la política.

Este cuadro implica un relativo equilibrio de poder. Una obligación de compromisos, transacciones, zig zags, que permitan configurar mayorías capaces de "dar gobierno", aunque no sea más que en sus aspectos formales.

La imagen o reflexión populares frente a este panorama, que resumimos en unos cuantos brochazos, es más gráfica que todos los análisis: "Aquí no manda nadie". Es el dicho corriente y extendido que va hasta la médula de una realidad en que no existe ninguna fuerza orgánicamente integrada o en su defecto

alguna asociación que coincida en denominadores comunes y afines, capaz de señalar una dirección y de obligar al resto a seguirla.

85) Estas características de la estructura socio-política del país tienen una gravitación tan meridiana como decisiva sobre el problema de la inflación. Implican, volviendo a los planteamientos que hacíamos al iniciar este examen, que no hay un poder capaz de "fijar la rueda de la fortuna"; de establecer las proporciones aproximadas de la distribución de los ingresos y de hacer respetar a la colectividad ese esquema de repartición. En vez de lo anterior, un "poder social" débil, que refleja el equilibrio o relativo "empate de fuerzas" que ha predominado, admite y hasta estimula que diversos grupos, en distintos momentos, por múltiples medios, consigan elevar sus ingresos nominales o pretendan recuperar un nivel anterior, del que habían sido desalojados por la presión de otros sectores.

En último término siempre tiende a establecerse el esquema de distribución correspondiente a las "funciones de producción", a las proporciones determinadas por circunstancias económicas poderosas, que no son modificables al amañó y a corto plazo. Sin embargo, lo que interesa es que debido a los fenómenos anotados se está tratando persistentemente de alterar ese reparto que, abusando del término, podríamos llamar "funcional", "original" o "espontáneo" (en relación a condiciones de tiempo y lugar dadas), logrando éxito en algunas oportunidades (como lo demuestra el mejoramiento del ingreso real de los empleados), pero siempre imprimiéndole impulso a las vueltas del "carrousel", cuyas figuras, en este caso, no están fijadas sino que tratando de mejorar o mantener posiciones.

86) Las relaciones entre las condiciones políticas y las fluctuaciones del proceso inflacionario son suficientemente iluminadoras en la experiencia chilena de los últimos 25 años.

Después de la crisis y hasta el triunfo del Frente Popular, a despecho de que recién se iniciaba la recuperación del comercio exterior, como ya lo hemos destacado, el gobierno de una coalición derechista bastante poderosa consiguió mantener una situación de precaria estabilidad. En otras palabras, logró imponer una distribución dada de las pérdidas del ingreso real entre los distintos grupos sociales.

En gran medida (y aparte de los elementos externos, de mucha significación), la victoria izquierdista involucró una reacción y una protesta contra ese arreglo, al cual, posiblemente,

se le atribuyó mayor importancia que a las consecuencias de la depresión. Se abrió, entonces, un período en que uno de los propósitos dominantes era el de alterar la distribución del ingreso nacional.

Cualquier intento de este tipo, a causa de la resistencia de los grupos afectados, repercutirá en alguna medida sobre el movimiento de los precios. Sin embargo, no debe concluirse por esto que todo propósito de modificar el esquema de reparto de la renta derivará necesariamente en inflación. Mucho depende de los medios y de la intensidad (incluido el plazo) del empeño.

Como bien se sabe, la aproximación del gobierno y bloque de izquierda al problema fue bastante simplista. Alimentada teóricamente por algunas aplicaciones tan mecánicas como infantiles de los preceptos keynesianos en boga en E.E. UU. durante el "New Deal", creyó que un alza más o menos fuerte de sueldos y salarios no sólo mejoraría el ingreso real de los beneficiados sino que también acarrearía un incremento rápido de la oferta de bienes y servicios. Lo primero se obtuvo en pequeña medida y durante breve tiempo, o sea, en tanto no alcanzaron a materializarse las respuestas de los demás grupos, pero contribuyendo a desencadenar la carrera ascendente de los precios. Lo segundo no se logró en la escala necesaria, y lo alcanzado provino más bien de los estímulos de la guerra y del consecuente aceleramiento del proceso de industrialización, que de los aumentos legales del poder de compra, que eran más nominales que reales, porque se hallaban contrapesados por el alza de precios.

No se tuvo, pues, en cuenta que a corto plazo cualquier mejoramiento sensible de un sector social o económico sólo puede originarse en la disminución correspondiente de las rentas de otros grupos. La debilidad política de la coalición se manifestó en este respecto más que en ningún otro, amén de que el problema no era ni es el simple transpaso de rentas de unos bolsillos a otros, sino que implica alteraciones más profundas en el reparto y empleo de los recursos.

Desde los días del auge izquierdista hasta el presente (primeros meses de 1957), los flujos y reflujos de la inflación han estado claramente relacionados con los cambios que se suceden en el "equilibrio de poder" y en las acciones y reacciones de los grupos sociales en la pugna por modificar la distribución del ingreso. Las únicas variables independientes de significación comparable han sido la situación del comercio internacional y el abastecimiento agropecuario.

Los elementos internos y externos determinan una "creciente inflacionaria" hasta aproximadamente 1943. Es el período en

que han obrado con mayor vigor los esfuerzos y consecuencias de la política social; a la vez, los años en que pesaba agudamente el efecto expansivo del crecimiento de las exportaciones y las repercusiones inflacionarias del encarecimiento y restricción de las importaciones y de las adquisiciones de divisas por parte del gobierno. Si tomamos algunos índices significativos, como las mutaciones del sueldo vital y del costo de la vida, vemos que el primero se eleva un 3,3 por ciento en 1940 y un 30,4, un 35,9 y un 28,9 en los tres años siguientes. El costo de la vida, por su parte, sube un 12,6 en 1940, un 15,2, un 25,6 y un 29,4 en los años a continuación (ver Cuadro X).

Cuadro VIII

SUELDO VITAL Y COSTO DE LA VIDA —

(% variación anual)

	Sueldo vital*	Costo de la vida
1940	3,3	12,6
41	30,4	15,2
42	35,9	25,6
43	28,9	29,4
44	12,8	11,8
45	11,4	8,8
46	11,4	15,9
47	35,7	33,5
48	20,3	18,0
49	26,7	18,9
1950	25,0	15,2
51	22,9	22,3
52	30,0	22,2
53	24,4	25,3
54	53,6	72,2

*Fuente: Banco Central, Memoria 1955, con datos de la Comisión Mixta de Sueldos y del Servicio Nacional de Estadística.

Entre 1944 y 1946 se registra una "menguante inflacionaria", que responde otra vez a una sincronización de factores domésticos y exteriores. La política social izquierdista pierde impulso durante el interregno de Ríos y Duhalde, cuando el péndulo político se desplaza ligeramente hacia la derecha, los comunistas hacen mutis por el foro y facciones liberales se pliegan a la Moneda. Al mismo tiempo, crecen las importaciones y, aunque el volumen de exportaciones disminuye, la relación de precios comienza a mejorar.

En 1944, el sueldo vital sólo aumenta un 12,8 por ciento, y un

11,4 por ciento en 1945 y 1946. En cuanto al costo de la vida, se eleva un 11,8 por ciento el primer año y un 8,8 y un 15,9 en los siguientes.

1947 marca un brusco giro en la situación política, que repercute claramente en el terreno económico. Ascende Gabriel González Videla gracias a la división de la Derecha y la inestabilidad política de su primer año de gobierno se refleja en los índices escogidos: el sueldo vital sube 35,7 por ciento y el costo de la vida un 33,5 por ciento. Sin embargo, el deslizamiento de la inflación no continúa. Es interrumpido con la formación de una nueva combinación política, la Concentración Nacional, que a pesar de las tensiones entre radicales y derechistas, crea una base medianamente sólida, aunque por poco tiempo. La inflación tiende a "estabilizarse" en un nivel alto, pero no excesivo, en 1948-49-50. El sueldo vital aumenta en estos tres años en los siguientes porcentajes: 20,3-26,7 y 25 por ciento; y el costo de la vida, un 18-18,9 y 15,2 por ciento.

A partir de 1950 hay un juego de fuerzas contradictorias. La situación política empeora progresivamente; sin embargo, el oleaje inflacionario no adquiere proporciones amenazantes sino hasta 1954. Ello se debió, sin duda, a la bonanza sostenida del comercio exterior que origina la guerra de Corea, y a las condiciones muy ventajosas de venta y retornos del cobre que obtuvo, por una de esas paradojas cautivantes de la política, el gobierno más pro-norteamericano de todo el período, el de González Videla. Gracias a ese respaldo, el costo de la vida se mantiene precariamente por encima del 20 por ciento anual (22,3-22,2 y 25,3 en 1951-52-53), en tanto que el sueldo vital se mueve más o menos con la misma velocidad (22,9-30-24,4 en los mismos años).

La declinación del intercambio exterior en 1953 (producto de un retroceso débil, pero de explosivos resultados para el extranjero, de la economía de EE. UU.) destruye el dique de contención, y la debilidad política del nuevo régimen se manifiesta con toda fuerza en los índices económicos, que en 1954 y 1955 se mueven con ritmo de inflación acelerada, como lo demuestran los saltos del costo de la vida, un 72 por ciento en 1954 y un 86 por ciento en 1955.

Como se sabe, a fines de ese último año se produjo un viraje radical en el cuadro político. Surge una coalición de hecho entre los elementos de gobierno y la Derecha, que fortalecida por el temor de un desborde inflacionario puso en práctica un programa de medidas financieras a fin de contener el proceso. Los acontecimientos son demasiado recientes para permitir un aná-

lisis adecuado, de modo que sólo subrayaremos la relación estrecha entre ese evento político y el nuevo cariz de los índices inflacionarios, que moderan sensiblemente su ascenso.

87) El trasfondo socio-político de la inflación al cual hemos hecho referencia en la sección anterior, debe mirarse además en su perspectiva histórica adecuada.

Si contrastamos las líneas del desarrollo político con las de la evolución económica a partir de la depresión de 1930, nos daremos cuenta de inmediato que la contradicción en que paramos mientes en la primera parte de este trabajo se reprodujo en la etapa posterior con mayor nitidez y agudeza.

En efecto, el desenvolvimiento económico, como ya vimos, perdió a partir de la crisis el punto de apoyo y de impulso que había encontrado hasta ese entonces en el comercio exterior. Pero el proceso social no sufrió una contracción paralela o correspondiente. Por el contrario, a medida que desmejoraron las condiciones económicas y que hicieron su efecto poderosas influencias que provenían del exterior, la "democratización" del país, entendida en su sentido más general, cobró mayor empuje. Las clases media y popular, que venían bregando desde antiguo por ampliar su radio de oportunidades y elevar sus niveles de vida, se hicieron presentes con renovada fuerza en la arena política. Y el sistema político e institucional no pudo dejar de adaptarse, aunque fuera formalmente, a las presiones acrecentadas.

En otras palabras, en tanto se redoblaron los esfuerzos de los grupos sociales rezagados por defender y promover los avances materiales y generales que son carne y hueso del progreso democrático, el sistema económico exhibió una incapacidad relativa aún mayor que en el pasado para satisfacer esas aspiraciones.

A la postre (y por lo menos en lo que atañe a los últimos años del período) da la impresión de que el contraste tendió a suavizarse por el lado de un forzado relajamiento de las presiones que surgían del lado social. Las disposiciones casi permanentes sobre "facultades extraordinarias", "estados de sitio", leyes de "defensa de la democracia", batidas antisindicales, etc., son testimonio bien elocuente de lo dicho. Pero esos expedientes, como también lo señala la experiencia reciente, no han hecho sino disimular los síntomas de la contradicción siempre actuante y aquietar precariamente sus derivaciones inflacionarias.

La particular estructura socio-política y las contradicciones entre el desarrollo político y el económico, confieren (para resumir ya los argumentos) una suerte de "propensión inflacionaria", de extrema vulnerabilidad, que se ha mostrado generalmente iner-

me ante los embates de circunstancias económicas que en otros países no han desembocado en procesos de depreciación tan prolongados y graves como el chileno.

Ciertamente, las pruebas a que se somete esa estructura particularmente débil son, también, extremadamente fuertes. Y aquí reside otro de los aspectos propios del desenvolvimiento tan peculiar del país. Porque difícilmente se encontrará en otra experiencia tamaña desproporción entre los desafíos de ciertas contingencias habituales y la fortaleza del sujeto social que debe afrontarlos.

88) Vale la pena subrayar la naturaleza y significación de las exigencias principales que perturban y ponen en jaque el armazón y que representan los factores mediatos del desborde inflacionario, aunque para ello debamos volver sobre algunas cuestiones ya comentadas.

Puede situarse en primera línea la incapacidad del sector agropecuario para incrementar la oferta de alimentos, desajuste que en este período ha venido a revestir una trascendencia que indudablemente no tuvo en el lapso que se clausuró con la gran crisis. Como es meridiano, las apetencias más urgentes en el proceso de ascenso de los grupos sociales están ligadas a la provisión de esos bienes primordiales. El desplazamiento poblacional hacia las ciudades, unido a la elevación de los ingresos que trae aparejado su empleo en faenas industriales o proveedoras de servicios, configura el desequilibrio de gravitación más indiscutida y visible. A este tema nos referimos con detenimiento en otras páginas, de modo que no insistiremos sobre él en esta parte¹¹⁸.

En seguida, para no mencionar sino los factores matricés, se encuentra la dependencia del comercio exterior, agravada en el caso chileno por el deforme predominio de un solo producto de exportación y por las características desfavorables que en el largo plazo han exhibido su demanda y precios.

Los altibajos del intercambio amenazaban la estabilidad financiera y económica tanto cuanto se trata de depresiones como de

¹¹⁸La CEPAL en su Estudio Económico para 1957 incluye un interesantísimo capítulo sobre la economía chilena, que, desgraciadamente, no alcanzamos a considerar en este ensayo. No obstante vale la pena referirse a la estimación que contiene respecto a la gravedad de la "brecha inflacionaria" abierta por el rezago agropecuario. De acuerdo a esa investigación, para haberse mantenido la distribución de ingresos existente en 1940 y habida consideración del crecimiento del producto nacional y de la población entre 1940 y 1957, habría sido necesario que la producción de alimentos hubiera crecido en un 57 por ciento, en tanto que sólo aumentó en un 20 por ciento, consideradas, incluso, las importaciones. En otras palabras, el ingreso que se acrecentó por el desarrollo de otros sectores no pudo traducirse REALMENTE en mayor consumo de alimentos y bienes básicos, como habrían deseado los asalariados, debido al retraso de estas producciones, causando, como es lógico, presiones inflacionarias y reduciendo en definitiva el mejoramiento efectivo del nivel de vida.

bonanzas. Si la fase es de auge, la elevación de ingresos consiguiente tiende a configurar una situación inflacionaria en la medida que parte de ellos se transforma en demanda por bienes y servicios nacionales que, como los agrícolas, padecen de una considerable rigidez, que les impide acrecentar la oferta en la proporción y con la velocidad apropiadas. Si, a la inversa, hay una depresión, el impacto afectará seriamente la economía pública, en especial, y otras variables de importancia, como la capacidad para importar, todo lo cual suscitará otra cadena de repercusiones potencialmente inflacionarias, como el intento del sector público de mantener su anterior nivel de operaciones gracias a emisiones y otros arbitrios de parecido efecto, que difícilmente pueden eludirse cuando se requiere mantener o reanimar la actividad económica afectada por la contracción exterior.

Estos y otros elementos, sobre los que no abundamos porque ha habido suficiente tratamiento de la materia en las fuentes antes citadas, encuentran su caldo de cultivo propicio en los desajustes socio-políticos antes examinados y que constituyen, a nuestro juicio, la "punta de la madeja" para explicar nuestra propensión inflacionaria.

89) Para cerrar esta parte querríamos especificar un punto que nos parece de importancia.

No hay duda que muchos pensarán que bien se puede atacar directamente los desequilibrios o resortes mediatos de la inflación.

El análisis de la prioridad o ponderación de los diversos elementos que configuran o suscitan el desequilibrio inflacionario chileno, no es materia de puro interés académico o cuestión bizantina con algún parentesco a aquella sobre la relación causal entre el huevo y la gallina. A nuestro juicio, por el contrario, es materia de enorme interés práctico, porque cualquier esfuerzo que se emprenda para abordar el problema estará supeditado en grado decisivo al criterio que se tenga al respecto.

En este tenor, nos asiste la creencia de que (por lo menos a la vista de las realidades existentes) es muy difícil emprender una acción con probabilidades de éxito respecto a la superación de los factores mediatos, y con mayor razón inmediatos (o sea los de orden financiero) de los desajustes inflacionarios sin dejar antes los obstáculos que se alincan en el campo socio-político. Y esto por una razón bien substancial: que cualquier conducta consistente y enérgica en esos órdenes requiere como condición previa una base social apropiada. Naturalmente, no se trata de "cualquier base social" sino de una capaz de llevar

adelante las políticas necesarias para extirpar los puntos débiles de la estructura económica.

90) El otro problema que deseábamos examinar a propósito de la inflación es el que atañe a la gravitación y trascendencia efectiva del fenómeno para el desenvolvimiento del período.

El asunto no es baladí ni de mero interés académico. Por el contrario, tiene profundas y prácticas implicancias para la política económica.

A este respecto no cabe duda de que para una mayoría de la opinión ilustrada y para grandes sectores de la población, respaldados por el juicio de muchas organizaciones internacionales, como el Fondo Monetario o el Banco Internacional, el proceso inflacionario ha sido el "gran problema" de la economía chilena. Y por derivación ha madurado la creencia de que extirpado ese desarrollo canceroso, el enfermo va a emprender automática y necesariamente el camino de la recuperación.

Para responder a la cuestión planteada conviene tener antes que nada a la vista algunos supuestos básicos respecto a las principales influencias y desajustes que provienen de un desequilibrio inflacionista. Vamos a analizar especialmente lo que se ha sustentado sobre sus efectos en el campo de la distribución del ingreso y del monto y naturaleza de la inversión.

La literatura general en torno a la inflación ha sostenido casi invariablemente que gran parte de sus repercusiones se originan en la alteración de la estructura del reparto de rentas que trae aparejada. La tesis tiene puntos de apoyo muy visibles. El alza sostenida y significativa de precios perjudica a todos los grupos y sectores que no pueden seguir la carrera al mismo paso, esto es, a los de ingresos absoluta o relativamente fijos: jubilados, ciertos inversionistas, obreros y empleados que tienen reajustes espaciados o que no pueden aumentar sino con grandes dificultades sus rentas, etc. En cambio tiende a beneficiar a todos los que están en la situación opuesta y especialmente a los empresarios.

De esta tesis primordial se desprenden otras suposiciones igualmente razonables y de importancia.

En primer lugar pueden destacarse los efectos sobre el sistema de producción de las mutaciones en la composición de la demanda por bienes y servicios que suscita la modificación de la estructura de los ingresos. Para mayor claridad podrían distinguirse algunas fases. En un comienzo, a causa del alza de precios, unas rentas suben más que otras. En la segunda, ese crecimiento desproporcionado permite a los favorecidos elevar relativamente

su poder de compra respecto a los grupos perjudicados. En la tercera tendría lugar una acomodación de las actividades productivas para satisfacer los requerimientos del nuevo patrón de la demanda nacional. Esto es, el sistema de producción tiene que prestar mayor atención a las necesidades de los sectores beneficiados, desviando parte de sus recursos para crear los bienes y servicios que ellos exigen gracias a su mayor poder de compra relativo.

Por otra parte está el efecto sobre la inversión. Partiendo de la base de que el sector empresario obtiene ventajas en la redistribución de ingresos que genera el proceso inflacionista, la teoría tradicional ha supuesto que ello motiva un incremento de los recursos destinados a la capitalización. Los asalariados y consumidores que no están en situación de acrecentar sus rentas a compás del alza de precios serían objeto de un verdadero "ahorro forzoso", que quedaría configurado en el aumento de las utilidades de las empresas y en general de los ingresos recibidos por los grupos de rentas más flexibles.

91) Al contrastar estas presunciones teóricas, basadas en experiencias ajenas, con la realidad del fenómeno chileno, cabe preguntarse en primer lugar hasta qué punto ha tenido lugar la mutación que es la llave y clave de las transformaciones atribuidas a la inflación, o sea, el cambio en la distribución del ingreso nacional.

En este respecto fundamental, como puede verse en otras páginas (ver pág. 185), el proceso de nuestro país presenta la original particularidad de que no ha implicado alteraciones substanciales en el reparto de las rentas, por lo menos en el período que va de 1940 a 1954 más o menos. Las fluctuaciones de la distribución entre los grandes grupos de asalariados y empresarios y propietarios han sido más bien marginales. Las variaciones de mayor importancia parecen haber estado "dentro" de ambos conjuntos, como ser en las ventajas conseguidas por el sector empleado a expensas del obrero.

No puede dudarse de que los cambios registrados tienen que haber influido en alguna medida sobre la composición de la demanda y por derivación sobre la orientación del sistema productivo, pero es difícil atribuirle una trascendencia considerable. Desde luego no se ha registrado ese fenómeno de "ahorro forzoso" que analizábamos antes. Quizás la influencia más significativa provenga del empeoramiento relativo de la posición obrera, que puede haber debilitado la demanda por los bienes que consume de preferencia ese sector, esto es, los alimentos.

Pero la importancia de este elemento sobre la economía agrícola no debe ser exagerado, ya que, como vemos en otra parte, gravitan sobre el asunto otros elementos de significación seguramente mayor.

92) Si atendemos ahora a la otra cuestión principal, la de la inversión, vemos que, por lo menos en la fase estudiada, no se produjo un desplazamiento sensible en favor del sector empresarios y propietarios, lo cual puede haber sido la causa de que se arraigara otra idea, antagónica al supuesto teórico: la de que la inflación deprimió, por una parte, y deformó, por la otra, el proceso de inversión¹¹⁹.

A primera vista tal supuesto parece de meridiana lógica y substancia, pero conviene que lo contrastemos con los hechos. Tómese en cuenta, por ejemplo, esta estimación de la CEPAL sobre la inversión con recursos propios (es decir excluidos los capitales y créditos extranjeros), calculada como porcentaje de los bienes y servicios disponibles:

1930	10,3%	1941	10,0%
31	10,2	42	8,5
32	9,4	43	7,9
33	6,3	44	8,1
34	8,1	45	10,1
35	9,4	46	11,1
36	10,5	47	11,2
37	10,5	48	9,1
38	10,9	49	8,1
39	11,1	1950	8,5
1940	11,1	51	9,5
		52	10,0

Resalta claramente en este cuadro del esfuerzo nacional de inversión tanto la relativa estabilidad de las cifras como su bajo nivel respecto al alcanzado por otros países, asunto que tocamos en otro lugar. Por otro lado es fácil discernir la influencia principal de un factor ajeno al desarrollo inflacionario, que es el de

¹¹⁹A propósito de la repetida aseveración en algunos medios de que las "empresas se han descapitalizado" con la inflación, el estudio más exhaustivo publicado sobre la materia y realizando por el economista Jesús Prado Arrarte ("Inflación y desarrollo económico"), llega a la siguiente conclusión:

"Los resultados de la presente investigación vienen a probar que, contra lo que podría suponerse, las sociedades anónimas no se han descapitalizado en Chile como resultado de la inflación. Por el contrario, no sólo han sido capaces de efectuar las renovaciones necesarias para mantener constante el valor de sus inversiones en términos reales sino que han realizado ampliaciones en el Activo Fijo y en mercaderías por sumas considerables."

Señala, sí, la referida investigación que se ha producido un cambio en la composición de los activos, que ha motivado una disminución relativa de los más productivos en favor de otros, como la adquisición de bienes raíces. No obstante no debe perderse la relación entre esa evolución y las fluctuaciones en la capacidad para importar.

los altibajos en la capacidad para importar del país, cosa explicable por el alto grado de dependencia del proceso de inversión de la adquisición de bienes de capital importados. Entre 1936 y 1941, por ejemplo, se recupera la tasa de la precrisis, sin duda al conjuro de la recuperación internacional y de los incentivos que hubo para importar teniendo en vista los peligros de guerra. Posteriormente sobresale la declinación causada por las restricciones a la importación en los años del conflicto, lo mismo que la reanimación siguiente, que se mantiene hasta 1947.

Parece legítimo pensar que la coincidencia de la continuada expansión del comercio exterior (salvo la pasajera caída de 1949) con tasas relativamente disminuidas de inversión entre 1948 y 1952 es atribuible en alguna medida a la prosecución del proceso 'inflacionista.

Sin embargo, tanto eso como los elementos antes examinados inducen a plantear una pregunta esclarecedora: ¿habrían variado mucho o significativamente las cosas sin la presencia de la inflación? A nuestro juicio hay razón para pronunciarse por la negativa. Y no sólo pueden aducirse las cifras anteriores a 1940 ó 1941 como abono de ese aserto. Tampoco pueden olvidarse los antecedentes exhibidos en la primera parte de este trabajo; que por lo general se desconsideran con absoluta ligereza cuando se quiere crear esa imagen ficticia de un Chile que poco menos comenzó su "calvario" al eclipsarse los gobiernos abiertos de Derecha.

La verdad cruda es que con o sin inflación el país y en especial los grupos de mayores ingresos, no han demostrado jamás una propensión al ahorro comparable a la de otros pueblos más parcos.

93) Los hechos tampoco comprueban las afirmaciones respecto a la gran deformación que habría causado el proceso inflacionista en la estructura de la inversión.

En esta materia se alude de preferencia a la desviación de recursos hacia la edificación y la acumulación de mercaderías con fines especulativos.

En lo que atañe al primer aspecto, los antecedentes disponibles no permiten corroborar la tesis postulada. Como puede apreciarse en el cuadro de la página siguiente, las edificaciones representaban poco más del 20 por ciento de la inversión global en 1940; su participación aumenta sostenidamente con posterioridad, hasta llegar a significar alrededor del 40 por ciento en 1944, cuota que va reduciéndose en los años siguientes, para volver a niveles aún inferiores a los del año base en 1951 y 1952. Es

obvio que el incremento espectacular de su gravitación en los años de guerra está vinculado con el hecho de que se cerraron las posibilidades de canalizar la parte acostumbrada de la inversión hacia los bienes de capital extranjeros.

EDIFICACION E INVERSION

(millones de pesos de 1950)

	Edificación	Inversión Interna bruta
1940	2.278	10.872
41	2.351	12.011
42	1.802	6.972
43	2.417	9.698
44	3.759	9.367
45	3.165	13.190
46	4.671	11.905
47	3.226	14.310
48	3.272	16.691
49	3.226	18.471
1950	3.264	15.140
51	2.728	16.897
52	2.410	17.021

Fuente: CEPAL, "Antecedentes sobre el Desarrollo Económico de Chile", Editorial del Pacífico.

94) Tampoco resiste mayor escrutinio la suposición de que el desarrollo inflacionario absorbió una parte desproporcionada de los recursos de inversión con el objeto de acumular mercaderías y aprovechar las alzas de precios. Este punto, de difícil cuantificación, fue examinado minuciosamente por el profesor Kaldor en su estudio para CEPAL, llegando a las siguientes conclusiones:

"Desde el momento en que no hay razón para suponer que la proporción de los recursos totales de los individuos o de las empresas que son mantenidos en alguna forma líquida es afectada de una manera u otra por la inflación, la reducción en el valor real de los saldos monetarios como una proporción del Ingreso Nacional ofrece una indicación, al mismo tiempo, de la extensión en la cual los recursos han sido transformados en acumulación de mercaderías. Hay una presunción, por lo tanto, que la reducción en uno manifiesta la magnitud del incremento en la otra. Desde este ángulo, como hemos visto, no hay indicación de que haya habido un acaparamiento de mercaderías en Chile hasta 1949, y al margen de conversión desde esa fecha no parece haber excedido en una quinta parte de los saldos normalmente conservados. Así, da la impresión de que si bien la acumulación de mercaderías debe haber agravado la presión inflacionaria durante los últimos seis años, ella no puede haber jugado ningún papel significativo antes de esa fecha y aun en los últimos años no parece haber asumido dimensiones mayores".

En resumen, una revisión objetiva de los aspectos principales que PODRIAN haber sido afectados decisivamente por un proceso

inflacionario nos lleva a sostener que no ha habido tales repercusiones substanciales y que la inflación ha estado muy lejos de modificar las grandes líneas del desarrollo económico del período.

95) Esta tesis, que difiere tan llanamente de las suposiciones corrientes, requiere, por cierto, algunas aclaraciones y reservas.

En primer lugar no quisiéramos por ningún motivo que quedara la impresión de que despreciamos la gravedad del problema inflacionario, equiparándolo a una especie de resfrío crónico que la economía ha soportado sin mayores trastornos. Desde pronto, no habría ninguna consecuencia entre un criterio de esa especie y la actuación concreta de quien escribe, que durante mucho tiempo ha colaborado en las filas de los más acerbos críticos de la tolerancia pública o política frente al fenómeno.

Lo que hemos tratado de hacer es ubicar a un personaje, la inflación, en el cuadro general de la obra, sin aislarlo, a fin de no caer en el error de perder la trama de sus relaciones con el resto de los protagonistas y el hilo de la historia. En este sentido, nuestra suposición se reduce a que el proceso examinado *no ha sido el factor dominante* entre los elementos que le han dado su fisonomía propia al período recorrido y que, más bien, es la manifestación visible de fisuras y desequilibrios que yacen en el substrato de las relaciones sociales y la estructura económica, lo cual no obsta para que en el juego dinámico de las cosas haya contribuido a agravar los fenómenos substanciales.

Ejercitando un contrapunto podría decirse que la inflación no es la responsable de la decisiva atrición del comercio exterior, pero que sí ha ahondado los desajustes consiguientes, entorpeciendo las exportaciones, incitando las importaciones y obligando a periódicas devaluaciones de explosivos efectos; que no podemos atribuirle el bajo monto y productividad de la inversión, pero sí una responsabilidad en la acentuación del problema; que no es culpable del crecimiento dispar de los sectores o de la crónica vulnerabilidad y desajustes del sistema fiscal, pero sí que su efecto corrosivo ha extremado las debilidades. Y de este modo, el ensayo podría extenderse indefinidamente.

A nuestro parecer, tal vez las más lamentables consecuencias del proceso inflacionario han sido las de carácter socio-político. Porque, paradójicamente, esta enfermedad que en grado tan principal es un reflejo de resortes que están en la trastienda del escenario, ha sido una causante principal de que la atención pública se haya desviado de las raíces del problema económico a sus síntomas y apariencias. La carrera de precios y rentas, las

perturbaciones y conflictos sociales consiguientes, los desniveles financieros, el ámbito especulativo, han absorbido casi todas las energías que en circunstancias más estables PODRIAN haberse concentrado en la resolución de las grandes cuestiones del desarrollo económico. Gobiernos, partidos, congresales, dirigentes del mundo obrero y empresarios, técnicos y funcionarios, han debido dedicar una porción desmedida de sus horas de estudio y acción a encarar trastornos repetidos que tenían mucha similitud con los giros de un "carrousel" o las angustias del "aprendiz de brujo".

Aparte de lo anterior; también debe especificarse que las observaciones estampadas no atañen específicamente al lapso en que la inflación tomó un ritmo acelerado, esto es, de más o menos 1953 a 1955. Es evidente que cuando se sueltan las riendas del proceso, éste pasa a ser un elemento que predomina sobre todos los demás, porque afecta a las "reglas de juego" más elementales de la vida económica, como ser la necesidad de algún metro convencional para avaluar e intercambiar los frutos de la actividad económica. Desde este punto de vista es indudable que el país objetivamente no podía tolerar la prosecución de un fenómeno que implicaba en el último período cambios del orden del 100 por ciento anual en el valor de la moneda. Lo anterior, sobra recalcarlo, no involucra ningún juicio sobre la naturaleza y calidad de la política puesta en práctica para contener el desborde, que es asunto por completo aparte.

c) Naturaleza y causas del atraso agrario.

96) Otro aspecto que sobresale conspicuamente en el cuadro del desenvolvimiento acaecido y de la política puesta en práctica es la desproporción en el desarrollo de los sectores productivos, especialmente lo que atañe al retraso de la agricultura.

Frente a esta materia parece indispensable profundizar sobre algunos aspectos, ya que es evidente que se han arraigado algunas ideas que oscurecen la naturaleza del problema y entran la definición de una conducta susceptible de resolverlo.

En primer lugar, valdría la pena hacerse cargo de la especie común que postula una suerte de contradicción entre el proceso de industrialización y el crecimiento del sector agropecuario, o si se quiere, de la producción primaria. Quienes sustentan ese punto de vista a menudo destacan la expansión en el área fabril como un enemigo y hasta un causante del estagnamiento o el retroceso agrario; otras veces insisten con argumentos aparentemente sesudos en que primero debe expandirse la producción

agrícola y sólo después que se ha alcanzado cierto nivel satisfactorio en ese terreno se puede o debe atender el sector industrial.

Digamos con franqueza que la mayoría de estas opiniones son simples hijas del desconocimiento de cuestiones elementales del proceso económico, que revisten alguna respetabilidad porque ha acontecido varias veces que la producción agropecuaria ha quedado rezagada en la marcha de las áreas productivas. Pero esta circunstancia no permite establecer ninguna relación causal entre industrialización y postergación agraria, porque ésta última puede obedecer a múltiples razones. Por el contrario, es fácil abonar con muy sólidos fundamentos la tesis opuesta: que la expansión del sector fabril y en general de las actividades no agrícolas es, habitualmente, una condición obligada para que se desenvuelva adecuadamente la producción agrícola y primaria. Lo anterior, por cierto, no niega que en algunos casos una industrialización mal concebida y llevada a cabo puede ser un factor directo de atraso agrario. Tal parece haber sido el caso de Argentina, pero no creemos que pueda decirse lo mismo en lo que se refiere a Chile.

Para comprender claramente lo anterior, debemos tener "in mente" cuáles son las finalidades de un proceso de crecimiento fabril en un país adolescente, sobre todo cuando éste ha encarrado contingencias como las experimentadas por el nuestro.

Su propósito primordial es dar empleo productivo a los recursos que, por una u otra causa, no lo encuentran en el sector de la exportación o de la producción primaria en su conjunto, sea porque han sido desalojados, sea porque se trata de nuevos efectivos de mano de obra o factores materiales que han llegado al mercado.

Para mayor esclarecimiento del asunto imaginemos algunas "situaciones tipo" que podrían presentarse en una evolución como la esbozada y en lo que atañe a la utilización de la mano de obra.

Periodo 1

Total fuerza de trabajo disponible	100
Sector Export.	20
Sector Agropec.	50
Resto	30

En el Periodo 2 ha ocurrido una contracción de la demanda externa y han quedado factores desocupados en ese sector; el país, en consecuencia, ha buscado darles otras ocupaciones, teniendo en vista, además, la necesidad de substituir algunas im-

portaciones que ya no se pueden adquirir en el extranjero por falta de capacidad de pago. Por otro lado, ha habido un incremento de la fuerza de trabajo a causa de haber llegado a la "edad económicamente activa" un mayor número de habitantes que los que se han retirado por vejez, muerte o enfermedad. Este aumento de la mano de obra no podrá, como es lógico, ser absorbido por las actividades de exportación. Tampoco tiene mayores posibilidades de ser acogido por la agricultura y otras producciones primarias, porque es regla común en nuestros países que en esas actividades exista un sobrante virtual de fuerza de trabajo; una verdadera "desocupación disfrazada", que es posible distinguir a la luz de la baja productividad de los laborantes y del hecho correspondiente de que podría eliminarse parte de los empleados sin que sufriera ningún cambio el volumen de producción.

En estas circunstancias la nueva situación podría ser la siguiente:

Período 2

Total FTD	110
Sector Exp.	15
Sector Agrop.	50
Resto	45

Como vemos, el "resto" de las actividades, en el que suponemos que tiene subida participación el sector industrial, ha incrementado absoluta y relativamente su cuota de fuerza de trabajo, en tanto que las faenas agropecuarias han perdido posición relativa, pero han conservado su contingencia de habitantes activos. En el caso chileno la evolución ha sido más conservadora, ya que si bien el porcentaje de la población remunerada en la agricultura ha disminuido del 38,6 al 31,2 entre 1930 y 1952, el número de personas se ha acrecentado de 503.000 a 647.000¹²⁰.

Veamos ahora una tercera alternativa, en la que puede suscitarse fácilmente un antagonismo o divorcio en el desenvolvimiento de los sectores. Podría presentarse así:

Período 3

Total FTD	120
Sec. Export	15
Sec. Agrop.	40
Resto	65

Ahora, como puede apreciarse, el área de producción secundaria y terciaria no sólo ha tomado la mano de obra desplazada

¹²⁰Desarrollo Económico de Chile, 1940-55, ..., op. cit.

del sector de la exportación, sino que también una parte significativa (un 20 por ciento) de la anteriormente empleada en la agricultura.

En sus términos más concretos esto implica que ha aumentado considerablemente la población consumidora de alimentos y que ha decrecido la que los produce, con el agravante de que la transferencia de habitantes activos del sector primario a las labores industriales y de provisión de servicios involucra casi siempre una elevación de los ingresos y, por lo tanto, de la demanda por productos agrícolas.

En realidad esa evolución no tiene nada de extraordinario. Refleja aproximadamente lo que ha ocurrido en todos los países industrializados. Sin embargo, el cariz y suerte del proceso está supeditado a una condición o requisito fundamental: que la pérdida absoluta y/o relativa de población en el sector primario vaya compensándose con un incremento de la productividad en él mismo, esto es, que con menos fuerza de trabajo se creen más bienes que antes, de modo de satisfacer las demandas acrecentadas por la elevación del producto y los ingresos en el resto de la economía.

El desarrollo de EE. UU. es un elocuente ejemplo de una solución afortunada de estos reajustes. Entre 1830 y 1940, el porcentaje de su población activa empleada en la agricultura bajó del 70,8 al 17,5 por ciento; pero en el mismo período el aumento de la producción por hombre contrapesó el éxodo de mano de obra y permitió elevar sostenidamente la masa de bienes agropecuarios puestos a disposición del país¹²¹.

Si ocurren los fenómenos antes esbozados, pero no los acompaña un incremento de la productividad en el sector agropecuario, seguramente van a suscitarse las tensiones y perturbaciones que han caracterizado muchos procesos de industrialización. Pero esto, como dijimos antes, no es una consecuencia inevitable o necesaria de la expansión de los sectores de la producción secundaria o terciaria, sino que el fruto de una deficiencia en la política o medidas aplicadas.

De todos modos, en la experiencia chilena, la succión de recursos del área agrícola parece haber sido demasiado pequeña como para que sirva de aplicación plausible del estagnamiento del sector, de modo que el antagonismo que se ha insistido en ver no tiene fundamentos reales. En otras palabras, no ha sido un "despojo de factores" por parte de la industria lo que ha impedido el crecimiento de las actividades agropecuarias.

¹²¹"Cuestiones principales de la Economía", A. Pinto. Editorial del Pacífico.

97) La supuesta oposición entre los intereses de la expansión agrícola y la industrial aparece aún más falaz si observamos que la primera es inconcebible sin la segunda.

En efecto, imaginemos un cuadro ideal para los entusiastas del énfasis en la producción agropecuaria. Supongamos que los recursos y esfuerzos se concentran en un desenvolvimiento preferente de ese sector, que acarrea a corto plazo una elevación sensible de la productividad y del volumen de bienes ofertados.

En las condiciones de los países subdesarrollados el primer logro provocará casi invariablemente un desalojo de la fuerza de trabajo redundante, que pasa a ser un estorbo con la organización y la técnica más perfeccionada. Si otras actividades no se han expandido paralelamente, el ficticio "empleo pleno" que prevalecía anteriormente dará paso a un subempleo franco, a menos que se creen otras formas de cesantía disfrazada en los campos y en las ciudades.

El incremento de la oferta de productos agrícolas sólo será absorbido en parte en el propio sector. Para que resulte justificado y atractivo para la comunidad campesina, tendría que ser contestado por una expansión proporcional de la oferta de bienes y servicios de las demás actividades. Si no se ha registrado un crecimiento similar en estos sectores, la perspectiva que enfrentarán los agricultores será una baja de precios que determinará que un mayor volumen de productos agropecuarios se troque por el mismo monto anterior de mercaderías industriales y de otras clases. La puerta de escape sería que la mayor oferta fuera de aquellos bienes con demanda extranjera y que pudieran obtener precios satisfactorios. Esta alternativa no puede descartarse; es, evidentemente, una de las vías legítimas para activar el desarrollo agrario. Sin embargo, debe recordarse que son, precisamente, los exportadores especializados de alimentos y materias primas agrícolas (salvo excepciones como la carne y la lana) los que han arrostrado coyunturas más difíciles, agravadas en muchos casos por la existencia de fenómenos inusitados para la teoría económica, como los grandes excedentes norteamericanos y el proteccionismo o políticas preferenciales para sus dominios o colonias por parte de potenciales adquirentes.

Lo cierto es que, exceptuada la posibilidad del mercado exterior, el desenvolvimiento agropecuario está supeditado y requiere la expansión dinámica e "in crescendo" de los demás sectores. A la inversa, éstos verán seriamente limitados sus horizontes si la oferta de alimentos y de productos primarios de la agricultura no se acrecienta conforme el engrosamiento de la demanda. También en este caso, de no ocurrir lo anotado, no quedará

otra alternativa que el abastecimiento exterior, camino que está bloqueado por obstáculos meridianos, amén de que implica una contradicción con algunos propósitos esenciales de un desarrollo bien trazado, que debe basarse en la integral explotación y aprovechamiento de la potencialidad productiva en todos los sectores.

98) En relación al problema del equilibrio en el crecimiento de las actividades, es útil recordar que él no implica que todas deban expandirse al mismo paso, sino que se guarden ciertas proporciones apropiadas, que en buena parte estarán condicionadas por los cambios en la estructura de la demanda.

La experiencia mundial ha demostrado con la regularidad de una ley que el sector agrícola tiende a incrementar su oferta con menor velocidad o cadencia que el sector industrial y otros. Lo mismo ha sucedido en América Latina. En el período 1945-52, por ejemplo, la producción fabril del universo latinoamericano se acrecentó con una tasa anual del 6,9 por ciento, en tanto que la agropecuaria sólo lo hizo con una del 2,7 por ciento¹²².

¿A qué se debe esto?

Obran diversos factores. Uno, de especial gravitación en los países más desarrollados, es el de la menor "elasticidad-ingreso" de la demanda por alimentos y por productos primarios en general. Esto quiere decir que la demanda por este tipo de mercaderías no aumenta con el mismo ritmo que se elevan los ingresos. Si la renta media, digamos, se duplica, no sucede lo mismo con las compras de esos bienes, que se acrecientan en menor proporción. El fenómeno se repite en la demanda de los grupos de rentas más altos (o en los que van incorporándose a esos sectores) en las economías adolescentes. De este modo, aunque el ingreso medio sea bajo y, por lo tanto, pudiera suponerse que su incremento va a generar una expansión bastante proporcional de la demanda por alimentos, ello no sucede.

Hay que insistir en este aspecto del monto y composición de la demanda, porque corrientemente se deja fuera o se subestima en la discusión del problema del retraso agrario.

Para aclarar más la cuestión podríamos imaginar un panorama en que aumenta el ingreso nacional, pero en el cual los incrementos favorecen principal o exclusivamente a un sector, el de rentas más altas. A medida que se elevan los ingresos de estos grupos, como se ha comprobado, su demanda se desvía de preferencia hacia otros bienes y servicios. En estas circunstancias,

¹²²CEPAL, Estudio Económico, 1953.

aunque existiera una aguda necesidad social y biológica de una mayor provisión de productos agropecuarios para satisfacer los requerimientos de la gran masa, los recursos productivos no se canalizarían hacia el engrosamiento de la oferta de esos bienes, sino de la de aquéllos reclamados por quienes tienen el poder de compra y con ello las "órdenes de mando" para el sistema productivo. Si las cifras oficiales sobre la distribución del ingreso nacional no nos engañan y efectivamente se ha producido un virtual estagnamiento del ingreso por persona del sector obrero, que es el que destina una mayor proporción de su renta al consumo de alimentos, no deberíamos desvincular este hecho de lo acontecido con la producción agropecuaria, aunque él no sea más que uno de los varios factores influyentes sobre el asunto.

Por último, habría que llamar la atención sobre la incidencia que pueden o deben tener sobre los distintos ritmos de expansión de los sectores, condiciones especiales como las impuestas sobre Chile por la crisis del comercio exterior.

En efecto, si recordamos que uno de los resultados de ese evento fue la disminución en el abastecimiento de bienes importados, no podemos extrañarnos de que los recursos se hayan dirigidos de preferencia hacia la sustitución de los mismos, sobre todo de los de carácter industrial, que eran susceptibles de fabricarse en el país. Si se descuenta del incremento del volumen de la producción industrial el margen que significó nada más que un remplazo de las mercaderías extranjeras, la expansión neta pierde mucho de su envergadura. En otras palabras, el aumento *neto* de la oferta de bienes industriales ha sido mucho menor que lo que indica la apariencia. Esta realidad es importante tenerla presente tanto en relación al aspecto tratado en este párrafo como respecto a lo sentado en uno anterior, en que hacíamos memoria de que no puede esperarse una gran elevación de la oferta de productos agrícolas si no ha ocurrido algo similar o superior en los demás sectores. Y, como se ha señalado, parte de la mayor producción de bienes industriales sólo ha significado una compensación de las pérdidas en la provisión de los similares importados y no una adición de la oferta que había antes de la sustitución¹²³.

99) Las secciones anteriores pueden dejar la impresión de que se ha esbozado una contradicción, ya que después de abrir el fuego con la declaración de que el retraso agrícola figura en primera línea en el "debe" del período, se ha querido socavar esa afirmación al echar un poco de agua fría sobre ciertas posi-

¹²³Ver también pág. 115.

ciones alarmistas acerca del desnivel registrado y, sobre todo, sus implicancias y remedios.

Pero no escapará al buen entendedor que los párrafos anteriores no han estado dirigidos a negar o disminuir el rezago de la agricultura chilena, sino que a ubicar el problema en un cuadro apropiado.

Una de las conclusiones que pueden extraerse de ese análisis es que la simple comparación de las tasas o velocidades de crecimiento en las distintas actividades no bastan para diagnosticar o cuantificar un desajuste por el lado de la producción agropecuaria o de otro sector.

En cambio, hay otros índices que nos denuncian de modo tan claro como significativo el alcance y gravedad del desequilibrio. Téngase a la vista, por ejemplo, el siguiente cálculo sobre la evolución del volumen físico de la producción de alimentos y compáresele con el incremento de la población en el mismo período, que fue del orden del 30 por ciento.

Cuadro IX

INDICES DE VOLUMEN FISICO DE LA PRODUCCION DE ALIMENTOS EN CHILE

(1940-42 igual a 100)

	1947-49	1951-53
Cereales	127,8	119,3
Leguminosas	88,9	85,9
Papas	118,4	106,0
Vinos y chichas	114,8	117,9
Maravilla	972,2	1694,4
Carnes	104,1	118,0
Leche	191,6	160,9
Mantequilla	187,3	150,9
Quesos	168,8	140,0
Aves	110,4	131,2
Huevos	114,2	126,4
Indice general	123,8	122,8

Fuente: CORFO, con datos del plan de desarrollo agrícola. El índice general, calculado por la CEPAL.

El balance no puede calificarse sino de desolador, especialmente en lo que afecta al período 1947-49 a 1951-53, en que se manifiesta una disminución, en tanto que los años anteriores la producción parece haber crecido dificultosamente y con intermitencia, pero más o menos al paso del aumento de la población.

El resultado aparece en una luz aun más desventajosa si se tiene en cuenta que entre 1940 y 1953 el ingreso nacional real se acrecentó aproximadamente en un 70 por ciento. Aunque el mejoramiento apenas benefició al principal contingente de consumidores de alimentos, el grupo obrero, de todos modos tiene que haber ocurrido una elevación importante de la demanda efectiva.

Esto último queda por demás de relieve al examinar el curso de las importaciones de bienes agropecuarios, que subieron de un promedio de 23 millones de dólares anuales en el lapso 1947-50, a 54,3 millones en 1951-54. Si consideramos la adquisición en el exterior de nada más que los productos agrícolas de los que existe producción interna, encontramos la siguiente situación:

Cuadro X

IMPORTACIONES DE BIENES AGROPECUARIOS DE LO QUE EXISTE PRODUCCION INTERNA

(en millones de dólares)

1947	29,2
1948	27,4
1949	18,4
1950	17,0
1951	55,6
1952	61,2
1953	45,8
1954	54,6

Fuente: Instituto de Economía, con datos del Banco Central.

Las cifras anotadas no dejan lugar a dudas respecto a dos cuestiones primordiales: a) que hubo una demanda efectiva por más productos agropecuarios, y b) que el fracaso de la agricultura nacional para satisfacerla obligó al país a compensar en parte la deficiencia con importaciones de similares extranjeras.

100) La gravitación del rezago agropecuario ha sido tan variada como lesiva.

En primer lugar, y teniendo en cuenta los problemas centrales del período, ha contrariado los esfuerzos por sanear la estructura del comercio exterior, creando, o mejor dicho agudizando, un elemento de desajuste que tiene su origen dentro del país y no en el exterior. Por otra parte, como ya vimos, parece haber tenido influencia primordial en el desarrollo inflacionario, a la vez que ha constituido el mayor escollo para que los esfuerzos desti-

nados a elevar el ingreso real de las masas pobres de la comunidad llegaran a materializarse. Es obvio que si esos grupos destinan (o quisieran destinar) una proporción crecida de sus rentas a la adquisición de alimentos y éstos no aparecen en el mercado, mal podrán conseguir un mejoramiento sensible de su standard de vida. Más adelante volveremos sobre este punto.

Los demás sectores productivos también han sido afectados en grado considerable por la evolución de la economía agropecuaria.

Por un lado, han debido experimentar las perturbaciones derivadas de la baja oferta de alimentos y que han repercutido sobre los niveles de remuneraciones y la escala de costos en general. La presión por mayores salarios nominales ha estado íntimamente vinculada con la escasez y carestía de los productos básicos, en especial los alimenticios. Una situación más holgada en cuanto a abastecimientos y precios habría relajado esa explicable pugna y, en consecuencia, habría aliviado el peso de los costos industriales y de los demás sectores económicos.

Asimismo, debe considerarse la incidencia manifiesta de la estagnación de un área tan voluminosa como la agrícola sobre la dimensión del mercado. Más de un 30 por ciento de la población activa labora en ese frente, es decir, casi un consumidor potencial por cada tres que hay en el país. El hecho de que el nivel de ingreso y el ritmo con que crece su renta, sean insatisfactorios, involucra que las otras actividades no dispondrán de una demanda vigorosamente creciente que incentive y justifique la ampliación de sus escalas de producción.

Naturalmente, este último factor no se superará con el simple arbitrio de poner más billetes en los bolsillos de los campesinos, a menos que tal medida implique efectivamente una redistribución del ingreso real del sector. En esta alternativa, la demanda global de la población agraria no se modificará pero sí cambiará su composición, saliendo favorecidas aquellas industrias o actividades que ofertan bienes de primera necesidad, que son los consumidos de preferencia por el campesino pobre o modesto. A la inversa, cualquier política que pretenda aumentar los ingresos de la masa de agricultores y que se traduzca en un simple incremento de los precios (y no del producto), probablemente se derrotará a sí misma, debido a la reacción similar que suscitará en los otros sectores.

En verdad, cuando se habla de expandir el mercado campesino se subentiende el aumento de la producción y la eficiencia del sistema agrario, de modo que cada persona laborante produzca más y reciba ingresos más elevados. Así, a la vez que podrá

adquirir un mayor volumen de bienes no agrícolas, podrá ofertar a las demás actividades una cantidad acrecentada de sus propios productos.

101) Cuando se trata de discernir las causas del "problema agrario" es fácil separar algunas líneas de pensamiento, a veces más arraigadas en el nivel político-social que en el examen económico.

Por un lado encontramos un concepto que, en términos gruesos, podríamos llamar "de derecha", que atribuye las principales responsabilidades por el retraso agrícola a distintas y lesivas manifestaciones de la intervención estatal, especialmente a la política de control de precios. Esta corriente también insiste en los obstáculos de carácter natural o físico y en la incidencia de los factores subrayados sobre la rentabilidad, que sería muy baja (calculada en un 6 por ciento por la Misión De Vries) y, por ende, sobre las posibilidades de expansión.

En la esquina opuesta puede distinguirse una tesis "de izquierda", que otra vez pone el acento casi exclusivamente sobre algunos elementos "estructurales", que atingen especialmente al régimen de tenencia de tierra y a la supervivencia de "formas precapitalistas o semifeudales", esto es, a la desigual distribución del suelo explotable y a la existencia de relaciones sociales de producción, como el sistema de inquilinaje, que no corresponde a una economía capitalista moderna.

Entre ambas postulaciones podría colocarse una tercera, que llamaremos "técnica", que soslaya los aspectos subrayados por las otras, sin negarlas, y acentúa, en cambio, los factores que gravitan de modo más directo sobre el proceso productivo: monto y calidad de la inversión; sistemas de transporte y comercialización; asistencia técnica y científica para la producción; calidad de la administración rural y de la mano de obra, etc.

102) Al igual que en el caso de la inflación, no es materia académica sopesar y escrutar esta gama de afirmaciones, que debe constituir el punto de apoyo de cualquiera política.

La principal dificultad, como en otras situaciones semejantes, es que las tesis expuestas no son absolutamente contradictorias o incompatibles. Como en una expedición que emprende el ascenso de una montaña desde distintos lados, cada partida da una visión propia, diversa de las otras, pero no por eso equivocada. Pero es indispensable jerarquizarlas, para resolver cuáles son las primordiales y cuáles las secundarias, aunque se mantenga el principio de que se requiere una acción global que no descuide a ninguna.

Veamos en primer lugar las de carácter "político", que en el comentario periodístico y tribunicio habitual de los sectores interesados, parece haber aparecido nada más que en los últimos lustros, o sea, con los gobiernos "intervencionistas". Está implícito en estos pronunciamientos que el "problema agrario" es de reciente data y factura y que en el pasado, en los buenos y liberales tiempos del "barros-luquismo"¹²⁴, la economía campesina navegaba viento en popa.

Por desgracia para los acérrimos sustentadores de esa hipótesis, el testimonio histórico no abona de ninguna manera su ensueño.

Por otro lado, el principal alegato de los sectores agrícolas en esta materia, que sostienen que los "precios políticos" han perjudicado gravemente a su sector, no tiene fácil asidero estadístico, por lo menos en una visión de conjunto. Para que tal suposición fuera irrefutable debería haberse registrado un fenómeno de "tijera" en los distintos precios y en detrimento de los agropecuarios. Veamos cuál ha sido la evolución al respecto desde 1938, según los datos oficiales:

Cuadro XI

PRECIOS AL POR MAYOR

(1913 igual 100)

Años	Agropecuarios	Industriales	Mineros	Importados	General
1938	439	473	203	674	432
1940	482	473	214	758	464
1946	1121	1067	367	1748	1030
1947	1539	1359	537	2089	1328

Como se puede apreciar, hasta 1947 el único fenómeno notable es el rezago de los precios mineros. Los agropecuarios tienen un curso más favorable que el de las otras actividades nacionales y sólo es aventajado por el de los precios de las importaciones.

Entre 1947 y 1954 tampoco se registra una alteración de esas tendencias. Sobre la base 1947 igual a 100, la situación en 1954 fue la siguiente: precios agropecuarios, 559; industriales, 447; mineros, 549; importados, 447; general, 481. En este período los precios agropecuarios mejoran con respecto a todos los demás, incluso los de importación.

Lo dicho no contradice algunas circunstancias evidentes, como

¹²⁴NOTA DEL EDITOR: Alusión al Presidente Barros Luco, que había declarado en alguna oportunidad que sólo existen dos clases de problemas: los que se arreglan solos y los que no tienen solución.

que no ha habido una política agraria definida y cooperadora para la agricultura; que el control de precios ha sido aplicado con torpeza, vacilaciones y que en años particulares por consideraciones políticas, algunos reajustes han sido menores que el crecimiento de los costos. Pero sí corta las alas de las deducciones exageradas sobre esos hechos. La verdad cierta es que la "impolítica oficial" viene de antiguo; que la declinación agrícola no se remonta al ascenso de los gobiernos izquierdistas y que la evolución de los precios no confirma la "lesión enorme" de que se queja la comunidad agrícola.

103) Conviene también examinar brevemente los reclamos por la baja rentabilidad de la explotación campesina.

Basándose en la apreciación antes citada de la Misión Vries (Banco Internacional-Fao), la Memoria para 1951 de la Sociedad Nacional de Agricultura, expresó lo siguiente:

"Con una utilidad insuficiente y aún negativa, no puede esperarse el auge de una actividad económica; no puede aspirarse a mejoramientos sustanciales en el nivel técnico de las explotaciones, ni es posible, tampoco, pretender un adelanto substancial en las condiciones de vida de quienes dependen de esta actividad".

Para formarse un juicio al respecto conviene tener presente de partida los términos económicos de comparación: capital y utilidades.

El elemento clave de esta fórmula es el capital, dada la naturaleza especial de su composición en la agricultura. De acuerdo a las estimaciones de la Misión nombrada, él sumaba 99 mil millones de pesos, de los cuales el factor tierra representaba 70 mil millones. Del resto, 11 mil millones correspondían a plantaciones y sólo 18 mil millones a construcciones, maquinarias, instalaciones productivas, etc.

Esa composición (característica por lo demás de las economías subdesarrolladas) tiene mucho que ver con el problema de la rentabilidad.

En primer lugar, porque el valor de ese capital-tierra se halla artificialmente abultado por las condiciones derivadas de un proceso inflacionario. Esto es, la tierra tiende a valer más que lo acreditado por su sola capacidad productiva.

Como se sabe, un gran volumen de inversiones, hijas de ingresos o ahorros acumulados en otros sectores económicos, se ha canalizado hacia la compra de propiedades, elevando artificialmente sus precios. Ellas, por lo general, no van en busca de una retribución comparable con la que puede obtenerse en otras

actividades, sino que tras la defensa y el acrecentamiento del valor real del capital "corporizado" en suelo agrícola. Hay también otros incentivos que laboran en el mismo sentido: prestigio social, facilidades tributarias, menos exigencias directivas que en la esfera industrial o comercial, etc.

Pero hay otro factor más importante que incide sobre la relación capital-utilidades y es el grado de explotación del primero, sobre todo de aquella parte principal: la tierra. Sobre este punto y cualesquiera sean las razones, justificadas o no, del fenómeno, no cabe duda de que el grado de utilización de su recurso fundamental por parte de la agricultura chilena dista muchísimo de ser intensivo. En estas circunstancias ocurre algo similar a lo que tendría lugar en una industria que aprovechara sólo la mitad o la cuarta parte de sus instalaciones o de su capital: necesariamente su rentabilidad sería deficiente en comparación del monto de lo invertido.

Como puede verse, la discusión corriente, en "abstracto", sobre si la rentabilidad agrícola es baja o es alta, no tiene mucho sentido a menos que se la refiera a los factores comentarios. Aquí, reside, dicho sea de paso, el principal defecto de la reforma reciente en el sistema de tributación agrícola, que si bien mejoró considerablemente las cosas al gravar preferentemente el "casco" o suelo y exceptuar las mejoras e instalaciones, fijó una pauta tan imprecisa como discutible para la imposición en el volumen de la "utilidad agrícola".

Al igual que sucede en otras legislaciones (como ser la italiana), la tributación debería estar principalmente vinculada a la "potencialidad productiva", de modo que la comunidad o el Fisco no sobrelleven las consecuencias de una deficiente explotación de su recurso primordial.

104) Mientras se ha debatido mucho el aspecto rentabilidad y por lo general "en el aire", no se ha prestado suficiente atención (ni siquiera en los medios de izquierda) a otro mucho más substancial y que parece tener gran importancia en Chile: el de la clásica "renta de la tierra", en la parte que es cobrada por los dueños de la propiedad a sus arrendatarios y otros usuarios. Infortunadamente no hay estimaciones globales y representativas, pero encuestas locales en la zona de Rancagua han pintado un cuadro abismante. Según el testimonio de varios arrendatarios típicos, el reparto de ingresos generados en propiedad de esa zona (y que aseguran que es común a otras de la misma región), sería más o menos el siguiente: sobre un ingreso igual a 100, el valor del arriendo o renta del terrateniente represen-

taría más del 50 por ciento, dividiéndose la otra mitad entre el arrendatario y los demás habitantes activos empleados.

Esta estructura ciertamente deformada tiene el agravante de que el dueño de la propiedad reinvierte poco o nada de lo percibido, en lo que difiere el hábito chileno de lo que sucede en países adelantados, donde se mantienen en alguna medida las viejas relaciones rurales. En el caso inglés, por ejemplo, la supervivencia del sistema de dueños y "tenants" o arrendatarios se atribuye en gran parte a que los primeros han seguido tradicionalmente una política de bajas rentas y elevada tasa de reinversión de las mismas.

105) Por último, en esta parte del análisis hay que hacer referencia a otro aspecto discutido: el de la tributación.

Sobre esta materia tampoco parece haber lugar para controversia seria. La propia Misión de Vries destacó la anomalía que se origina en la subvalorización de los predios en el sistema de avalúos, que ha sido la base de la imposición para el sector agropecuario. Por otra parte, un estudio más detenido, el efectuado por el Ministerio de Agricultura en 1954, llegó a precisar los porcentajes efectivos de tributación para propiedades de distintos valores. Las cifras fueron las siguientes:

Cuadro XII

TRIBUTACION AGRICOLA PARA FUNDOS DE DISTINTOS
AVALUOS (1954)

Avalúos fondos (millones)	% tributación total sobre avalúos*
1 millón	1,54
2 millones	1,56
3 millones	1,60
5 millones	1,85
10 millones	2,19
20 millones	2,56

*Incluido global complementario del propietario.

Sobran las pruebas convincentes respecto a la liviandad de la carga tributaria que pesa sobre la agricultura y su muy ventajosa posición frente a la de los otros sectores productivos. Un estudio reciente de la División Fiscal de las Naciones Unidas (presentado a un seminario sobre "Imposición Agrícola y Desarrollo Económico" que organizó la Universidad de Harvard), calculó la contribución tributaria de la actividad agropecuaria al sistema fiscal chileno en un 3,47 por ciento del total, lo que

contrasta con la cuota que representa en el Ingreso Nacional, que ha sido más o menos del 16 por ciento en los últimos años. Otra investigación comprobó que dos empresarios con un capital de 40 millones, uno agricultor y otro industrial, bajo los mismos supuestos, pagaban por concepto de impuestos \$ 213.394 y \$ 924.310, respectivamente, en las condiciones existentes en 1954¹²⁵.

En resumen, las excusas corrientes del atraso agrario asentadas en los aspectos anteriores no logran satisfacer las interrogaciones planteadas, aunque ellas constituyen parte cierta, pero secundaria del problema general.

106) Habría que referirse a continuación a las limitaciones o desventajas de orden físico o natural. Puede aceptarse sin reserva que las condiciones chilenas distan mucho de ser las de una "copia feliz del Edén" y que se cotejan desventajosamente con las de algunos países mejor dotados. Pero quienquiera haya visitado las naciones agropecuarias de Europa o conozca las informaciones primordiales sobre los obstáculos que han debido vencer y los frutos notables que han conseguido, no puede menos que descartar como faltos de seriedad las apreciaciones catastróficas respecto al potencial y al medio agrícola nacionales. Naturalmente, se trata de una apreciación del conjunto, que no niega que puede haber zonas o regiones en que los elementos naturales desfavorables son los escollos vitales para la expansión agropecuaria.

Una ilustración muy objetiva y decidora respecto al potencial agrícola en relación a la población total, la campesina y la activa que labora en la agricultura, nos da el cuadro adjunto, preparado por el ingeniero agrónomo Guillermo Jul, con datos de la FAO. Se puede verificar que si el acumen chileno es inferior al argentino, en cambio rivaliza ventajosamente con el de otras naciones de considerable riqueza agropecuaria, como Dinamarca, Francia, Holanda e Inglaterra.

Cuadro XIII

TIERRA ARABLE

Países	Hectáreas per cápita de población		
	Total	Agrícola	Agric. activa
Chile	1,01	3,04	9,5
Argentina	1,78	—	19,48

¹²⁵Panorama Económico N° 100.

Países	Hectáreas per cápita de población		
	Total	Agrícola	Agrc. activa
México	0,40	—	2,61
India	0,29	—	0,96
Japón	0,07	0,17	0,32
Egipto	0,12	—	0,32
Turquía	0,95	1,47	3,48
Dinamarca	0,63	3,41	4,82
Francia	0,51	2,08	2,83
Italia	0,36	0,83	1,88
Holanda	0,11	0,92	1,47
Inglaterra	0,15	2,96	6,17

107) Dado que el diagnóstico "técnico" no es autosuficiente, en el sentido de que no aporta explicaciones respecto a las causas de la baja inversión, el deficiente standard de la productividad, etc., casi por eliminación se llega a concentrar la mirada en los elementos "estructurales", o sea, los vinculados con el régimen y distribución de la propiedad, la calidad empresarial o ejecutiva de los propietarios y las relaciones sociales prevalecientes en la esfera.

Este tema lo tratamos con alguna detención en otra obra ("Hacia Nuestra Independencia Económica", Ed. del Pacífico); no obstante, debemos reiterar las observaciones fundamentales y agregar otras

En primer lugar cabría indicar que los datos preliminares del Censo Agrícola de 1955 han confirmado que la propiedad rural sigue muy desigualmente distribuida.

"En promedio, para todo el país, el 9,7 por ciento de las explotaciones abarca el 86 por ciento de la tierra agrícola". 95.311 predios de 1 a 49 hectáreas, que representan el 74,6 por ciento del total, sólo disponen del 5,2 por ciento de la superficie agrícola. "En las provincias de Santiago, Valparaíso y Aconcagua, el 7 por ciento de las explotaciones cubre un 92 por ciento de las tierras agrícolas, mientras que el 84,8 por ciento de las explotaciones más pequeñas ocupa apenas el 3,2 por ciento de la superficie"¹²⁸.

Desde el ángulo económico, la médula de esta realidad es de claridad meridiana: hay un relativamente pequeño número y proporción de empresarios agrícolas que dispone de más suelos de los que es capaz de aprovechar, y sobre todo, de combinar adecuadamente con los otros factores productivos: capital, capacidad empresarial, mano de obra, equipo, etc.

Por otro lado, parece existir una cantidad considerable de propietarios que está en la situación opuesta: tiene menos tierra

¹²⁸"Desarrollo Económico...". Instituto de Economía, op. cit.

de la que requeriría para desarrollar una explotación nacional y que le permita un nivel de vida aceptable.

En este planteamiento reside la "razón de ser" de la reforma agraria, que en esencia enfoca este problema y por derivación los demás incidentes sobre el progreso de la agricultura.

A la luz de la experiencia histórica, que es muy rica y bastante uniforme en sus diferentes variedades o líneas de desarrollo, se perfilan tres grandes alternativas: la que los socialistas han denominado la "prusiana", por referencia al abordamiento del asunto en la parte norte de Alemania; la solución colectivista de la órbita soviética y la de tipo francés, norteamericano o escandinavo.

La primera se basa en una mantención de la estructura tradicional de la distribución del suelo y en un proceso sostenido para "modernizar" el latifundio y paliar los inconvenientes, a menudo insalvables, del parvifundio. En otras palabras, se trata de elevar las disponibilidades de capital, técnica, eficiencia directiva, etc. del gran propietario, hasta lograr una combinación proporcionada de los recursos productivos. Las consecuencias políticas y sociales de esta preservación de una casta de "junkers" son conocidas y los resultados económicos han sido inferiores a los conseguidos por las modalidades más democráticas de los países nórdicos, para citar un punto de comparación.

La tendencia o proyectos para fomentar las sociedades anónimas en el campo (que sólo pueden prosperar en la gran propiedad, salvo situaciones muy particulares), es, hasta cierto punto, una derivación de la "variedad prusiana". Es una forma elaborada para introducir el capitalismo en el campo sin desalojar por completo al gran propietario, ausentista o impotente para desenvolver sus recursos. Buscar *fuera* del sector agrícola los capitales y la técnica que la antigua organización no logra autogenerar.

Estas modalidades son, sin duda, las preferidas, consciente o inconscientemente, por los núcleos más conservadores.

La "variante" colectivista es bien conocida a través de la experiencia de los países soviéticos. Parece demasiado alejada del cuadro general, en que se plantea el asunto en nuestro país para justificar un examen minucioso. La opinión corriente (voceada, incluso, por los dirigentes de esos países) de que el sector agrícola ha sido el eslabón más débil en el desarrollo económico del mundo comunista, no acredita hasta ahora sus bondades teóricas¹²⁷.

¹²⁷El "Manual de Economía Política", publicado por la Academia de Ciencias de la URSS señala, por ejemplo, en su capítulo sobre "El desarrollo armónico de la economía nacional": "desde el punto de vista del crecimiento la agricultura se halla muy

108) La tercera alternativa se perfila como la más digna de atención, tanto por sus resultados económicos como por su proyección social y hasta política, bien evidenciadas en la evolución de la mayoría de las naciones que han seguido alguna de sus variedades.

Ella se asienta fundamentalmente en una distribución relativamente más equitativa de la propiedad rural, cuya substancia económica reside en el equilibrio de las disponibilidades de tierra del mayor número de empresarios-propietarios con su acervo de los otros factores productivos. Esto es, tiende a que cada agricultor disponga de tanto recurso-tierra como el que puede explotar racionalmente, dados el monto y calidad de su esfuerzo, su nivel de organización, técnica y dirección, su capital y la naturaleza de sus cultivos o faenas. Por otra parte, en casi todos los países que han marchado por ese camino agrícola, la propiedad privada del suelo está concertada con un alto grado de cooperación y de "colectivización" de algunos aspectos fundamentales para la industria (como ser la ayuda técnica y científica, que es pródigamente diseminada por la autoridad pública y la comercialización de los productos).

Vale la pena subrayar que la falsa antinomia entre "gran propiedad" y "pequeña propiedad" no tiene cabida en estas aproximaciones al problema, ya que los tamaños están subordinados a las consideraciones económicas anteriores. En algunos tipos de explotaciones, la gran propiedad puede ser el medio de lograr ese equilibrio o combinación óptima de los recursos productivos; en otros, en cambio, los predios pequeños o medianos resultarán los más propicios. En verdad, la "caricaturización" de la reforma agraria por algunos de sus detractores, como si se tratara de una simple fragmentación de propiedades, no tiene lugar en un análisis serio del asunto. Claro está que esa deformación también ha sido alimentada por el simplismo de muchos propugnadores del movimiento.

109) Para cerrar esta sección queremos insistir sobre una materia que está implícita en el examen anterior y que constituye, sobre todo en nuestro país, un punto clave en la política sobre reforma agraria. No creemos exagerar si sostenemos que la falta de atención que ha recibido es una de las causas principales del poco éxito que se ha tenido en el progreso hacia una estructura agraria más auspiciosa para el crecimiento agrícola y el desarrollo global.

atrás con respecto a la industria. De 1940 a 1952, habiendo crecido la producción industrial en 2,3 veces, la producción global de la agricultura, en precios comparativos, sólo aumentó en 10 por ciento".

En sus términos más concretos y simples una reforma agraria subentendiende acrecentar considerablemente el número de empresarios-propietarios. A primera vista esto no parece presentar mayores escollos; sin embargo, es un problema tan intrincado como decisivo.

Como lo hiciéramos notar en otra oportunidad¹²⁸, la reestructuración de la propiedad agrícola en países como Chile, difiere apreciablemente del cuadro clásico del proceso en Europa Occidental.

En los naciones europeas, durante varios siglos, se fue formando una clase de empresarios agrícolas con todos los atributos de tal, salvo en lo que atañe al dominio, que por lo general correspondía a grandes señores o familias desvinculadas de la gestión directa de la producción. Las reformas agrarias, cualesquiera fueran las modalidades que adoptaron, tuvieron como fin primordial la extirpación de ese divorcio entre la administración y la propiedad, salvo cuando trasladaron el problema a otro nivel con la formación de sociedades capitalistas en el campo.

En nuestros países prevalece otro cuadro, en el que sobresale, como característica sobresaliente, la ausencia de esa capa social de viejos empresarios *no propietarios*, que constituyó el nervio del movimiento europeo y que fue capaz de tomar a menudo las armas para liquidar la situación antes descrita.

A primera vista se distinguen algunos grupos que pueden jugar el papel de "elementos de reemplazo" del terrateniente ausentista o del agricultor que dispone de más tierra que las que puede explotar económicamente. El primero está constituido por aquellos propietarios pequeños o medianos que están en situación de aprovechar adecuadamente una mayor dotación de suelos. El segundo por los arrendatarios, que probablemente componen uno de los segmentos decisivos para asentar el proceso de redistribución de recursos. En el tercero deben reconocer filas aquellos que son empresarios virtuales o en potencia y que sólo carecen de tierra, por lo menos en proporción apropiada: nos referimos a los medieros y otros laborantes que desempeñan funciones semejantes. Finalmente, están los elementos proletarios del campo, que en un país como el nuestro, donde ni siquiera existe la tradición cooperativa de raíz indígena (salvo en pequeñas comunidades, que no gravitan mucho en el conjunto), tendrían que ser organizados y solícitamente ayudados, a fin de que pudieran hacer frente al desafío de las nuevas responsabilidades.

¹²⁸"Hacia nuestra...", op. cit.

Desgraciadamente, apenas se ha estudiado este aspecto clave de la estructura social en la economía agraria. Tampoco se ha avanzado en la organización de los distintos grupos, salvo en el caso de una Asociación de Arrendatarios, de vida bastante efímera. Los empeños por aglutinar sindicalmente a los trabajadores agrícolas, frustrados por las limitaciones políticas y por la peculiaridad de las faenas agrícolas (que en muy pocos países han permitido una mera réplica de la organización industrial), han tenido más proyección sobre las remuneraciones y otros aspectos específicos que sobre el problema que analizamos, aunque no puede desconocerse que, a la larga, podrían ser un factor de impulso para la acción.

Por otra parte, resulta digno de estudio más detenido la ausencia en Chile de una activa "presión sobre la tierra", como la que se vislumbró en Europa y la que ha tenido lugar en algunos países latinoamericanos, por ejemplo, Méjico. En parte puede atribuirse a que la carga de población por hectárea es relativamente baja (unos 173 habitantes por cada 100 hectáreas cultivadas, contra 261 en Méjico, 385 en Perú y 464 en Colombia)¹²⁹ y que aún quedan "espacios libres" o de propiedad indefinida, en los que pueden refugiarse los individuos o familias más empeñosas y afligidas por la falta de tierras. Sin embargo, esos elementos no dan la impresión de esclarecer toda la historia del considerable "conformismo" de los grupos desprovistos de propiedad. Habría que calar más a fondo en el asunto para lograr una contestación satisfactoria.

110) El análisis anterior inclina a deducir que en el conjunto de factores que han determinado la incapacidad del medio agrícola para responder a las incitaciones de la demanda por productos agropecuarios, sobresalen los relacionados con la estructura de la distribución de las tierras y la consiguiente incapacidad del grupo empresario-propietario que controla buena parte de la superficie agrícola, para hacer uso pleno de ese recurso primordial.

La conclusión no debería dar pábulo para acentuar la caricatura política del asunto, en que se perfila una casta de agricultores retrógrados y poderosos, empeñados nada más que en hacerse ricos y en mantener en medio ayuno a la población.

El problema es mucho más complejo: sus raíces son varias, largas y profundas. Y quien conozca la actividad agrícola estará de acuerdo en que para una gran mayoría (no sólo de tra-

¹²⁹ "Antecedentes. . .", op. cit.

bajadores, sino que también de propietarios) dista mucho de ser una labor apacible y muy remunerada.

También es importante en el análisis distinguir la situación *personal* de muchos agricultores de la que muestran sus empresas. Hay, sin duda, una proporción de grandes y medianos propietarios que goza de un nivel de vida muy superior al que dispone su contrapartida en comunidades agrícolas extranjeras, de mayor esfuerzo y hábitos menos conspicuos, pero el estado "institucional" de las explotaciones puede ser deficiente y hasta crítico. Pero la causa fundamental de esta situación se halla en las condiciones mismas en que desarrollan su gestión y sobre todo en el exceso relativo de tierra. Si muchos de esos propietarios se desprendieran de parte de la superficie agrícola que mantienen por razones ligadas al proceso inflacionista, a la tradición o al lustre social y aprovecharan los recursos obtenidos para capitalizar sus heredades (como ha ocurrido en bastantes casos), todo el cuadro de su posición podría mejorar substancialmente.

111) La naturaleza misma del problema de la estructura de la propiedad configura las líneas generales de un programa de reforma agraria.

En el último tiempo se ha llegado a esclarecer una "estrategia general" al respecto, aunque no ocurre lo mismo con los detalles de su aplicación y sus consecuencias posteriores.

En primer término, parece haber consenso de que la zona central debe ser el blanco inicial de la campaña y que ahí deben concentrarse los esfuerzos, sin desperdigarlos en un abordamiento nacional. Las razones son meridianas. Es la región donde la desigualdad en la distribución de la tierra tiene mayor gravedad y menor justificación, aparte de que es la que cuenta con las mejores "facilidades colectivas" (camino, energía, riego, etc.) y se halla más próxima a los grandes mercados de consumo.

La acción debería comenzar con una definición aproximada de "cabidas máximas" por áreas, considerando todos los factores en juego: la fertilidad del suelo, los rubros de explotación convenientes, etc. Sería, pues, una medida flexible y no rígida o uniforme. Los organismos técnicos están en situación de realizar una clasificación de ese tipo.

Establecidas las "cabidas máximas" (en lo que se puede aplicar criterios más o menos estrictos o comenzar por un "plan piloto"), las propiedades que la excedieran quedarían de inmediato expuestas a la expropiación, con una posibilidad de esca-

pe: que comprobaran que están haciendo un uso racional y suficientemente completo de sus recursos.

Para las que no pudieran acogerse a la excepción anotada (que parece justa y conveniente para la estrategia del programa), la expropiación sería "en bloque", correspondiéndole a los organismos técnicos el fraccionamiento en unidades óptimas desde el ángulo agrícola y económico, cuestión que tiene vital importancia para conseguir un balance de los tipos de suelos, instalaciones y otros elementos.

Los predios "reconstituidos" serían rematados, otorgando preferencia al dueño anterior para conservar una o más de las explotaciones. Para que agricultores pequeños o de medianos recursos, o campesinos individuales u organizados en cooperativas tengan oportunidad de participar en la distribución, serían necesarios, según el caso, facilidades crediticias o la adquisición por parte del Estado de las hijuelas para venderlas o entregarlas a otro título a los beneficiarios.

Con éstos u otros procedimientos similares parece viable eludir las dificultades principales del financiamiento de estos proyectos.

112) Al margen de las virtudes y defectos de los esquemas que puedan esbozarse, es indudable que cualquier esfuerzo en el sentido apropiado deberá vencer grandes resistencias y que el momento presente no parece presentarse muy propicio. Como ha manifestado un reputado economista norteamericano:

"Por desgracia, nuestra investigación habitual de la reforma agraria en los países subdesarrollados se hace como si esta reforma fuera algo que un gobierno proclama una buena mañana, dando tierras a los campesinos, como podría dar pensiones a soldados, veteranos o reformar la administración de justicia. De hecho, una reforma agraria es un paso revolucionario; trasmite el poder, la propiedad y la condición social de un grupo de la comunidad a otro. Si el gobierno del país está dominado por grupos terratenientes o si éstos tienen gran influencia sobre él, puesto que ese grupo es el que está perdiendo sus prerrogativas, no es de esperarse que se promulgue como un acto de gracia una legislación agraria efectiva. La mejor seguridad de reforma agraria —y espero que sea ordenada y específica— consiste en un gobierno popular que verdaderamente desee las reformas". (J. K. Galbraith, "Conditions for economic change in under-developed countries", Journal of Farm Economics, 1951).

Si no prospera una política deliberada y persistente para promover una estructura de la propiedad más propicia para el desenvolvimiento agrícola, seguirá en pie un obstáculo formidable para las posibilidades del desarrollo general. A falta de esas medidas sólo una expansión considerable de los demás sectores po-

dría sacar a la agricultura de su atraso y "arrastrarla" hasta un nivel más satisfactorio de productividad y empleo de sus recursos. El imán de la demanda y de los precios; la succión continuada de mano de obra rural; el incentivo de una oferta mayor y diversificada de bienes y servicios no agrícolas; la asistencia técnica y científica hecha viable por el progreso de los otros sectores, etc., podrían consumir la hazaña. Pero es una alternativa muy difícil. En verdad aquí se perfila otro de los clásicos círculos viciosos del desarrollo económico en los países adolescentes: las actividades industriales, mineras, etc. no pueden crecer suficientemente debido al retraso agrícola, y éste, a falta de una reforma agraria eficaz y de otros impulsos económicos analizados en páginas anteriores, no puede superarse, salvo por una expansión muy vigorosa y hasta cierto punto autónoma de los otros sectores.

Como en otros problemas, la demanda externa podría crear un "atajo", pero la experiencia chilena señala bien elocuentemente que ni las incitaciones fecundas del mercado exterior ni las suscitadas por la expansión salitrera en el Norte fueron capaces de asegurar un crecimiento duradero y bien cimentado para la agricultura nacional.

Por otro lado, parece improbable que las actividades no agrícolas, sobre todo las industriales, puedan salir al mercado exterior con posibilidades de éxito, en tanto su "retaguardia agrícola" sea tan débil, que acrecienta sus costos, por un lado, y achica la dimensión del mercado interno, por el otro.

d) Se mantiene la estructura de la exportación; otro tipo de dependencia

113) La excesiva especialización en la nomenclatura de sus exportaciones es una de las características más lesivas de la estructura de los países subdesarrollados y constituye, sin duda, raíz principal de la vulnerabilidad de su sistema productivo. Por eso uno de los objetos primordiales de su política económica ha sido la superación de esa circunstancia, con miras a diversificar su producción exportable.

El propósito revestía una significación especial para Chile por la quiebra de la posición del salitre y las condiciones poco auspiciosas de la evolución de la demanda y los precios de su sucesor, el cobre, durante el período estudiado (y que ya hemos visto que no fue contradicha o rectificadas por la pasajera recuperación de los años posteriores).

Por desgracia, los frutos en este frente primordial para la con-

ducta económica, han sido magros, ya que junto a los viejos problemas han asomado su rostro desagradable algunos nuevos e inesperados, que han configurado otro cuadro de dependencia respecto al exterior.

Conveniente es anotar que ese saldo negativo ha sido muy común en la experiencia de la mayoría de los países subdesarrollados, enfrentados al mismo desafío, lo que sugiere que la empresa es particularmente ardua y compleja.

Veamos algunas cifras reveladoras respecto al caso chileno.

En el quinquenio 1925-29, las exportaciones de salitre representaron el 48,9 por ciento y las de cobre, un 29,9 por ciento. Veinte años después, en el lapso 1945-49, la participación del cobre se elevó al 52,6 por ciento y la del nitrato bajó al 16,8 por ciento. En su conjunto, las exportaciones mineras, que aportaron el 87 por ciento del valor exportado en 1928-29, significaron un 78 por ciento en promedio entre 1946-53. El progreso tan leve desde este ángulo parece contrapesado por la soledad en que ha quedado el cobre como pivote del comercio exterior¹³⁰.

Las exportaciones agropecuarias, que jugaron un papel de importancia antes del auge salitrero, contribuían con el 10 por ciento del valor de las ventas en 1928-29; subieron su cuota hasta el 16-18 por ciento entre 1930 y 1939, a causa, principalmente, del descenso del aporte de la minería, para volver, después de 1940, a girar alrededor del 12 por ciento del total. A pesar de la impresión corriente sobre esta materia, el valor de esas exportaciones (por lo mismo que han mantenido una proporción constante en un total que ha crecido) se acrecentó "en más de un 170 por ciento durante el período 1940-53"¹³¹.

El aspecto más alentador en el desenvolvimiento de las exportaciones es el lugar que han pasado a llenar las de carácter industrial, en especial las provenientes de Huachipato, que elevaron su importancia relativa del 3 por ciento en 1928-29 al 11 por ciento en 1952-53.

La excesiva especialización en la nomenclatura de las exportaciones, pues, no se ha alterado. Para colmo tomó cuerpo un nuevo elemento de deformación: la falta de variedad en los mercados compradores.

En el período 1935-39 alrededor del 65 por ciento de las exportaciones tenía los siguientes destinos: EE. UU., un 21 por ciento; Gran Bretaña, un 17 por ciento; continente europeo, 27 por ciento. En los años 1950-54 la situación acusa un cambio profundo, que había venido madurando desde la guerra. EE.

¹³⁰"Antecedentes. . .", op. cit.

¹³¹"Desarrollo Económico de Chile", op. cit.

UU. pasa a absorber más del 50 por ciento de las exportaciones, como regla general, y Europa, en su conjunto, disminuye su fracción a menos del 30 por ciento. El único elemento favorable es el incremento del mercado latinoamericano y especialmente del argentino. Significaba menos del 3 por ciento en el lapso 1935-39 y eleva su participación hasta poco más del 15 por ciento en los años 1950-54¹³².

114) ¿Por qué se ha tenido tan poco éxito en estos aspectos fundamentales?

Pueden aducirse muchas razones, pero basta subrayar la principal: porque es tarea muy ardua promover nuevas exportaciones.

A este respecto conviene recordar de nuevo el relativo suceso de los esfuerzos destinados a substituir importaciones. Esa empresa debía haber sido complementada por la diversificación (y el incremento) de las exportaciones. Esa es la médula de la política aconsejada para superar el desequilibrio del comercio exterior y acelerar el desarrollo económico.

En Chile, como en casi todos los países enfrentados con el mismo problema y tareas, no ha sido posible avanzar al unísono en esos dos frentes, a causa, repetimos, de que la diversificación de las exportaciones es mucho más difícil.

En primer lugar, y en lo que se refiere a productos básicos, los países adolescentes encaran los escollos provenientes de la limitación o escasa variedad de los recursos naturales. Pero, aunque los tengan, el problema no está resuelto. Para colocarlos en el mercado internacional en condiciones de competencia, necesitan explotarlos con un grado satisfactorio de eficiencia, esto es, de costos compatibles con los de otros exportadores. Ello, por lo general, requiere considerables inversiones, que no están al alcance de sus medios o que precisan arbitrios diversos que exceden la capacidad o estado de su organización institucional, política o social. Habitualmente sólo los inversionistas extranjeros han podido emprender la tarea. Y a este respecto ya vimos que los 25 años examinados no han sido un período comparable al siglo pasado. La corriente de capitales ha sido débil y, además, se ha registrado una tendencia muy marcada al desenvolvimiento de substitutos industriales de muchos productos primarios; por otra parte, un buen número de materias primas o bienes básicos no ha ofrecido perspectivas suficientemente atractivas en los mercados principales, debido al lento crecimiento de su demanda o a otros factores.

¹³²"Antecedentes/..." y "Desarrollo Económico de Chile", op. cit.

Por su lado, los inversionistas privados de un país adolescente se encuentran frente al mercado exterior en un pie que los atemoriza. Lo saben inestable y duramente competitivo; conocen la gravitación de organizaciones monopólicas, tanto en la producción como en la comercialización de los bienes; sus recursos son relativamente pocos y la fuerza de sus organizaciones aún menor.

Si las dificultades parecen magnas al estudiarse la promoción de nuevos rubros exportables de bienes primarios, ellas se vislumbran casi invencibles cuando el objeto es colocar productos elaborados o industriales en el mercado exterior.

Las empresas vinculadas a la sustitución de las importaciones, en cambio, ofrecen perspectivas mucho más ciertas y halagüeñas. La demanda es conocida; no hay exigencias insuperables respecto al nivel de productividad y costos, debido a la protección oficial; la habitual escasez de divisas restringe, cuando no elimina, la competencia de otros empresarios locales.

Dado este cuadro de facetas tan dispares no cabe extrañeza respecto a la desviación preferente de los recursos y energías hacia el proceso de sustitución y la postergación consiguiente del esfuerzo por fortalecer la estructura de la exportación.

Un ejemplo de la situación tenemos en la experiencia chilena sobre promoción de exportaciones. El único aporte nuevo y significativo en esta materia ha sido, como ya indicábamos, la producción siderúrgica de Huachipato, pero se trata de una empresa que cuenta con una capitalización y una escala de operaciones comparables a las de usinas extranjeras, que se ha logrado gracias a la combinación del crédito extranjero y la re-suelta y amplia colaboración estatal.

También es iluminador el caso de la naciente industria de papel y celulosa. Se han requerido muchos años para que dé sus primeros pasos y una conjunción de factores afortunados: una gran empresa nacional privada que sirviera de base; las investigaciones y respaldo general de la Corporación de Fomento y el crédito del Banco Internacional.

Uno de los aspectos más interesantes relacionados con esa empresa y que da una idea de la cuesta empinada que deben vencer esta clase de iniciativas, es el que se refiere a las considerables inversiones de capital social fijo que deben efectuar, como son yías de comunicación, habitaciones para empleados y obreros, energía, etc. En un país maduro, por lo general esas obligaciones son satisfechas por el Estado o por otras empresas, y son producto de una evolución anterior, que es, precisamente, una de las condiciones que tienen en vista los empresarios para

emprender la nueva actividad. En los nuestros no ocurre así, sobre todo cuando se trata de iniciativas distantes de los centros poblados o de las facilidades colectivas disponibles. Esto implica acrecentar las inversiones y hacer más difícil el logro de una utilidad satisfactoria.

Una empresa privada o pública nacional se halla en esta materia en un pie más desventajoso que las extranjeras. Las compañías del cobre, por ejemplo, han debido realizar cuantiosas inversiones complementarias en sus plantas del norte o de Sewell, pero ellas, además de contar con el enorme respaldo financiero de sus matrices, tienen a su haber la seguridad de estar aventurándose para satisfacer una demanda más o menos cierta, cual es la de sus subsidiarias industriales en el país del Norte.

115) El poco éxito de los esfuerzos para diversificar la estructura de la exportación implica que ha sobrevivido el principal factor de vulnerabilidad y dependencia de la economía chilena respecto al comercio exterior.

Sin embargo, esta circunstancia debe analizarse en conjunto con otro elemento, que tiene un carácter compensador, que es el progreso en la substitución de importaciones.

Recordemos qué ocurría en el pasado.

En una fase de contracción del comercio externo, una cuota muy considerable de los recursos productivos quedaba de inmediato desocupada. La cesantía daba origen a trastornos y sacrificios dolorosos, agravados por circunstancias locales, como la concentración de la actividad exportadora en las provincias del norte. Por otro lado, disminuían las importaciones de bienes de consumo y de capital que se obtenían con el intercambio exterior y las crujideras de la economía fiscal eran proporcionales a su subordinación a las entradas derivadas del sector externo.

Para apreciar la situación de postcrisis, o sea, después de haber tenido lugar el reajuste económico que hemos analizado, hay que tener en consideración un hecho significativo: que en los cinco lustros del período no hubo ningún trastorno comparable por su intensidad o duración a los que aquejaron al país en el pasado. Los altibajos del comercio internacional han sido cortos y relativamente moderados, aunque a veces (por ej., en 1949 y en 1953), llegaron a causar inquietud y a suscitar problemas delicados, especialmente en el área fiscal.

La nueva estructura, pues, no ha sido sometida a una prueba exigente que permita un paralelo objetivo.

Sin embargo, es posible y legítimo establecer algunas diferencias.

En primer lugar, sobre todo en una perturbación corta, el efecto sobre la ocupación y el ingreso del país serían seguramente más reducidas, por la simple razón de que ha disminuido la importancia del sector externo en esos aspectos. Asimismo, la industria de exportación ha acusado una tendencia manifiesta a concentrarse en grandes unidades, que están en situación y tienen interés en no licenciar personal especializado o difícil de recontratar con celeridad. De este modo prefieren "distribuir" la menor ocupación, suprimiendo horas extraordinarias, disminuyendo turnos u otros arbitrios conducentes al mismo fin.

Por otro lado, el descenso en la capacidad para importar que acarrea una depresión, ahora afectará más la adquisición de materias primas, combustibles y bienes de capital, que la de artículos de consumo, como en tiempo pretérito. Si la baja es muy aguda y extendida, ese efecto terminará por restringir las actividades industriales y esto, unido a la consecuencia señalada en el párrafo anterior, disminuirá el caudal de los ingresos y la demanda, desatando una "reacción en cadena" de influencia depresiva. Pero en tanto el proceso no afecte radicalmente el abastecimiento de materias primas y combustibles, la política económica estará en posición de sostener y aun acrecentar el ritmo de operaciones de las áreas que laboran para el mercado interno, especialmente la industrial.

En esta posibilidad reside fundamentalmente la ventaja de la actual estructura sobre la antigua. En el pasado, los factores licenciados por el sector externo tenían oportunidades muy reducidas de hallar empleo en otros frentes. Ahora, en cambio, existiendo un margen de capacidad instalada y de abastecimientos básicos, la industria y las otras actividades pueden compensar, transitoriamente, por lo menos, la baja en el campo de la exportación.

116) El otro eslabón primordial en el asunto es el de la repercusión sobre las finanzas públicas.

Aquí también se ha logrado algún progreso, pero la vulnerabilidad sigue siendo formidable.

En un momento de auge de la industria salitrera, 1895, las entradas derivadas del intercambio exterior representaron el 95,1 por ciento del total. En 1929 todavía significaba el 67 por ciento. En el período 1950-54, ellas, directa e indirectamente, aportaron el 52 por ciento.

Como es obvio, esta gravitación resulta absolutamente desproporcionada si se tiene en cuenta la cuota de la actividad exportadora en el ingreso nacional (alrededor del 7 por ciento). Lo que ocurre es que la elevada productividad de la "gran minería" de exportación permite succionar allí un alto volumen de ingresos sin afectar su rentabilidad, aliviándose así la carga que deberían sobrellevar los otros sectores.

En 1954, el solo impuesto a las rentas de las empresas de la "gran minería" sumó 4.833 millones de pesos de 1950, contra 3.295 millones que aportaron los impuestos a la renta de todas las empresas nacionales y los tributos a la propiedad. La comparación no señala que las primeras pagaron demasiado (lo que queda en claro por sus utilidades satisfactorias), sino que los otros rubros contribuyeron muy poco.

En tanto no se corrija esa deformación del sistema de ingresos, difícilmente desaparecerá esa otra fuente del desequilibrio económico que es la dependencia de los ingresos tributarios del sector externo.

117) Uno de los aspectos más interesantes del fracaso para promover la diversificación de las exportaciones ha sido la esterilidad de la política de cambios preferenciales. Conviene examinar con cierta atención este problema, que seguirá siendo fundamental para la conducta futura y para la suerte de los esfuerzos por liberar al país de la estructura excesivamente especializada de su producción exportable.

Valdría la pena comenzar el análisis preguntándose por qué los países subdesarrollados han debido recurrir habitualmente a diversos arbitrios especiales, a fin de proteger y estimular algunas de sus exportaciones. No parece ociosa la pregunta, porque a menudo se ha creído que hay un elemento antojadizo en esas medidas. Todavía se recuerdan las palabras de un ex Ministro de Hacienda, que refiriéndose a la protección otorgada a la pequeña minería, sentenció que al país le resultaría más barato alojar a todos los beneficiarios en el Hotel Carrera...

La razón de fondo es una y principal, que se manifiesta con gran relieve en muchas economías adolescentes. Es el desequilibrio en los niveles de productividad de las industrias de exportación, que llega al extremo cuando existen actividades desarrolladas por la inversión extranjera con una "densidad de capital" muy superior a la que han conseguido las empresas nacionales.

En el cuadro anexo puede percibirse objetivamente la naturaleza y dimensión del asunto.

Cuadro XIV

PRODUCTIVIDAD POR ACTIVIDADES

promedios anuales

(en miles de pesos de 1950)

Años	Total del país	Gran minería del cobre	Minería total	Industria	Agricultura
1950	68,6	770,6	119,8	60,0	39,9
1951	69,6	826,1	115,5	59,8	39,9
1952	70,7	853,2	115,7	63,3	40,2

Fuente: CEPAL.

Como se ve, los contrastes son enormes, sobre todo en lo que atañe a la brecha entre la gran minería del cobre y las demás actividades, incluso las otras ramas de la minería.

Estas diferencias de productividad, que repercuten directamente en los niveles de costos, determinan que las actividades se encuentran en situaciones muy dispares para competir en el mercado extranjero.

Los cambios preferenciales han sido uno de los medios para subsanar esos desniveles y poner a los distintos sectores en posiciones más o menos equivalentes. Y hasta 1956 se recurrió a esa herramienta para promover las exportaciones que no gozaban de la capitalización de la industria del cobre, a la vez que se "castigó" relativamente a la última, otorgándole tipos de cambio menos favorables.

Hemos visto que los resultados, han sido menos que pobres. ¿A qué se ha debido?

Anotemos, en primer lugar, la ausencia de toda política bien delineada y persistente sobre la materia. No podemos discernir objetivamente si los estímulos cambiarios fueron lo suficientemente holgados como para permitir a nuevas o antiguas exportaciones entrar o mejorar su posición en el mercado exterior, pero es manifiesto que todas las decisiones sobre la materia fueron tomadas bajo la presión de intereses o circunstancias ocasionales y siempre con temor a sus repercusiones sobre el precio de las importaciones. No parecen infundadas las quejas periódicas de los sectores afectados en el sentido de que la inflación interna incrementaba persistentemente sus costos y que no estando en su mano traspasar los recargos al consumidor extranjero en la forma de precios más altos en dólares u otras monedas, quedaban entregados al "forcejeo" y a las resolucio-

nes siempre tardías de las autoridades respecto a nuevo y más adecuado tipo de cambio.

Sin embargo, más importante que esta crítica puede ser la deducción de que sirven bien poco los arbitrios parciales o aislados para mejorar las posiciones de las exportaciones de baja productividad relativa, sean ellos cambios preferenciales, subsidios, ventajas tributarias o cualesquiera otros. Da la impresión de que estos estímulos a lo más pueden sostener una situación precaria o subordinada de las exportaciones tradicionales.

Por oposición sobresale el concepto de que la única forma en que tales incentivos pueden conducir a las metas deseadas es si van acompañados de recursos eficaces para influir sobre el sistema de producción de las actividades escogidas. Es decir, ellos deben provocar un ascenso efectivo de su nivel de productividad, de modo de colocarlas en mejor pie para arrostrar la competencia exterior.

De todos modos, basta lo dicho para comprender los problemas que plantean las políticas de "cambio único" que han venido reemplazando a las tasas discriminatorias de muchos países latinoamericanos, posiblemente a causa del poco éxito y dificultades creadas por los últimos.

En una estructura de comercio externo como la chilena, ese "cambio único" está influido por las necesidades de las industrias básicas de exportación, o sea, la gran minería del cobre, tanto porque ella provee el mayor porcentaje de las divisas como porque cualquier devaluación de la tasa importará ganancias casuales para las empresas extranjeras y una reducción consiguiente de los ingresos nacionales.

Pero un cuadro de esta naturaleza crea un patrón muy impropicio para el fomento y diversificación de las exportaciones propiamente nacionales, para las cuales aquella tasa de cambio resulta magra, dado su nivel de productividad y de costo mucho más deficiente que el de las empresas extranjeras.

En estas circunstancias y si se mantiene un régimen de "cambio único", el problema sólo podría ser subsanado por una conducta muy resuelta y activa destinada a establecer otros estímulos distintos del de los cambios preferenciales, fortalecida por medidas adecuadas en el sentido antes indicado, o sea, en el de elevar la productividad de las actividades fomentadas. Pero esta política es más compleja y difícil de llevar a cabo que la relativamente simple de las tasas múltiples.

e) *La expansión de los Servicios*

118) En el capítulo VI tuvimos oportunidad para señalar la

redistribución de recursos productivos que había tenido lugar con el objeto de contrapesar de la declinación del sector externo.

Uno de los aspectos salientes en el nuevo patrón de la economía nacional es la preponderancia que adquiere el rubro general de "servicios", que se desarrolla mucho más rápidamente que la esfera de producción de bienes y facilidades complementarias (servicios de utilidad pública, construcciones).

Los datos más fidedignos sobre la materia parten de 1940, pero, dados los elementos influyentes sobre esa evolución, puede suponerse con fundamento que el fenómeno tiene viejas raíces y debe haberse manifestado por bastante tiempo, acentuándose después de la crisis.

Entre 1940 y 1955, según datos de la CORFO, la producción de bienes ha ido perdiendo posición relativa en el globo de los ingresos-producto creados, la misma que ha sido ganada por el sector servicios. En 1940, la primera representaba el 49,8 por ciento del ingreso generado en todas las actividades remuneradas, en tanto que el segundo significaba el 50,2 por ciento. En otras palabras, por cada cien pesos que ganaba la población activa, \$ 49,80 provenían de los esfuerzos prestados a la producción de bienes y \$ 50,20 de los rendidos en el sector servicios, lo que da una idea aproximada de la importancia de ambas esferas.

En 1951, esos porcentajes indicaban el siguiente cambio: las actividades productoras de bienes sólo daban origen al 47,5 por ciento de los ingresos, cuota que, según una estimación del Instituto de Economía, se habría reducido en 1955 a sólo 46,8 por ciento.

Por otro lado, volviendo a mirar el asunto desde el ángulo de los movimientos de la población activa, se verifica que el personal ocupado en los sectores "productivos" aumentó en un 18 por ciento entre 1940 y 1953, mientras que el empleado en el departamento de servicios se acrecentó en alrededor de un 65 por ciento.

Este problema ya ha sido examinado críticamente por la CEPAL¹³³, organismo que ha destacado la diferencia de esa evolución en una economía adolescente y en una industrializada. En estas últimas, la población radicada en los servicios tiende a aumentar con rapidez gracias al incremento de la productividad en la esfera creadora de bienes y para satisfacer las demandas más refinadas de la gente que logra elevar sus ingresos por encima del nivel de subsistencias (más educación, entreteni-

¹³³"Antecedentes. . .", op. cit.

mientos, salud, etc.). Se trata, pues, de un desenvolvimiento normal.

La situación en los países subdesarrollados es muy distinta. Ellos están muy lejos de satisfacer las necesidades básicas de sus habitantes. No se ha registrado un mejoramiento de la eficiencia en las actividades productoras de bienes que permita un desplazamiento de mano de obra hacia los servicios. En estas circunstancias se puede afirmar que, por lo menos transitoriamente, hasta que cambie el nivel de productividad en aquel sector, no se justifica ni conviene esa traslación de recursos.

119) ¿A qué se debe esta notoria desviación en la distribución de los factores productivos?

Vamos a destacar algunas causas que parecen las principales.

Antes que nada sobresale la relación entre el fenómeno comentado y la tasa de inversión o disponibilidades de capitales de un país.

En pocas y simples palabras, emplear a un individuo o montar un negocio en la esfera de los servicios es más barato que hacer lo mismo en el sector productor de bienes. En el período 1946-50, por ejemplo, la primera (excluidos los servicios de utilidad pública, que hemos anexado al otro universo), ocupaba poco más de la tercera parte de la población activa; sin embargo, sólo contaba con el 2,2 por ciento del capital existente. La industria, en cambio, que dio trabajo a cerca del 20 por ciento de los laborantes, necesitó disponer de un porcentaje equivalente del stock de capital. Si barajamos de otra manera las cifras llegamos a la conclusión de que los servicios (comercio, finanzas, personales) requerían una inversión de capital del orden de 17 mil pesos (de 1950) por hombre, en tanto que la industria requería unos 117 mil pesos de la misma moneda. La existencia de capital por persona activa era menor en la agricultura (unos 58 mil pesos per cápita) y algo mayor en la minería (125 mil pesos por persona)¹⁰⁴. Evidentemente, si en esta última actividad consideráramos aisladamente a "la gran minería", el volumen de capital por hombre sería extraordinariamente mayor, como lo sugiere la comparación de la productividad de la mano de obra en ese sector con la norma general del país.

En síntesis, siendo escasos el ahorro y la inversión, difícilmente habrá capital suficiente para dar empleo a la nueva mano de obra o para trasladar a la ocupada en faenas de poca productividad hacia sectores que exigen una capitalización por hombre más o menos elevada. Los servicios, por lo tanto, que-

¹⁰⁴"Antecedentes. . .", op. cit.

dan como una vía de escape para emplear los factores productivos.

A nuestro parecer, el factor señalado es el primordial y su importancia excede a los demás, que muchas veces reciben mayor atención.

120) No obstante, no debe subestimarse la importancia de otros factores. Parece razonable pensar que la distribución de ingresos en un país tiene indudable gravitación sobre el proceso. Un sector social relativamente reducido puede absorber, como ocurre en Chile, una fracción relativamente alta de la renta total. Y la demanda de este grupo en buena proporción gravita sobre los servicios. En otras palabras, aunque el ingreso medio sea muy bajo y aparentemente no deje mucho lugar para otras necesidades que las básicas, que generalmente son de bienes materiales (alimentación, vestuario, vivienda), existe un grupo con una estructura de demanda muy diferente y que asigna una preferencia relativamente mayor a los servicios.

Es sabido, también que un proceso inflacionario incide sobre el fenómeno, haciendo sobremanera lucrativos muchos negocios intermediarios, que viven de la especulación lícita o ilícita que estimula una tendencia persistente al alza de precios.

Por último convendría recordar la cierta, aunque difícil de cuantificar, influencia de la orientación del sistema educacional. Las escasas facilidades para la formación técnica y profesional se agregan al "patrón de valores" sociales respecto a las distintas ocupaciones, que a menudo se manifiesta concretamente en las discriminaciones del sistema de seguridad social (ver Pág. 191). Los datos están francamente cargados hacia las actividades liberales y las proveedoras de servicios, a la vez que las oportunidades y habilidades vinculadas al esfuerzo manual son tenidas en menos.

f) *Una organización vieja para problemas nuevos*

121) Uno de los contrastes más vívidos en el período que estamos examinando es el que suscita la comparación de las nuevas, amplias y complejas responsabilidades que se han encargado al Estado con la relativa inmutabilidad de los mecanismos y la organización administrativa de ese ente pseudorrector.

Refiriéndose a este problema, un informe gubernativo señaló con mucha precisión que:

"Nuestra administración pública creció por un típico proceso de "agregación", que, estando orientado solamente por las necesidades que a cada

momento era indispensable proveer, fue totalmente incapaz de conservar el mínimo deseable de unidad, coordinación y eficiencia que se le debe pedir".¹²⁵

Tampoco este vacío es típico o particular de Chile. Parece tratarse de una experiencia común a muchos países subdesarrollados que han atravesado similares contingencias.

Por otra parte, la abundancia de "reorganizaciones" y "reestructuraciones" que se han ensayado, todas con resultados tan pobres, da testimonio de la preocupación habitual de los sectores dirigentes por el asunto.

Sobre el tema sólo querríamos atender brevemente a un aspecto que figura entre sus causas y a otros que tiene que ver con los criterios que dominan cuando se intenta abordar su solución.

122) No sería aventurado sostener que no ha habido peores enemigos del prestigio y de la eficiencia de la maquinaria estatal que sus más ardientes defensores. Por una ilusión formalista y legalista, muy desarrollada en el medio chileno, los partidarios de ampliar las funciones del poder público han caído reiteradamente en el pecado de suponer que basta una ley, un decreto o una atribución oficial para que se materialicen los objetos tenidos en vista.

Se ha ignorado por completo que una organización administrativa tiene también una especie de "punto de saturación", más allá del cual, a menos que se la adapte, no puede "digerir" nuevas instrucciones o responsabilidades, que exigen distintos mecanismos y más o mejores funcionarios o especialistas.

Esta crítica tiene atinencia directa para la panoplia de los llamados genéricamente "controles directos" (a los cuales ya aludimos más atrás), que han sido los preferidos en la experiencia chilena. Cuando se rememoran las dificultades y trastornos sufridos en esta materia por países de ejemplar organización administrativa, como Gran Bretaña y los nórdicos durante la guerra, uno no puede sorprenderse de que los mismos intentos hayan causado mayores contratiempos y logrado frutos tan pequeños en nuestro país.

123) La moraleja primordial parece ser que los medios que se escogen para alcanzar determinados fines deben estar en consonancia con las posibilidades concretas de una maquinaria administrativa. De otra manera, el "lomo del camello" será quebrado por las nuevas cargas, lo que quiere decir en buen roman-

¹²⁵Apéndice Técnico 1955, Ministerio de Hacienda.

ce que habrá "tacos" burocráticos, ineficiencia general y descrédito del poder público.

Es una lástima que en el tratamiento de estos males tan característicos de los "países en transición", predomine un criterio y recetas conservadoras que no ven otro remedio para el problema que la poda de burócratas. Esta suerte de "deformación profesional" del político o periodista de Derecha ha logrado permear el ambiente. Así se ha apartado la vista del problema de fondo antes anotado y se ha equivocado el camino para los ensayos de rectificación.

También en este respecto parece necesario aclarar que lo anterior no implica negar la existencia de personal redundante o excesivo. Pero debe tenerse en cuenta que esa situación obedece fundamentalmente al bajo nivel de organización y eficiencia del sistema y al radio y diversidad de funciones entregadas al Estado. Sin remediar estos aspectos no se logrará nada concretándose en el primero. Por lo demás, en el caso chileno, se sabe perfectamente (aunque cierta variedad conservadora de demagogia lo calle o ignore) que alrededor del 70 por ciento del personal de la administración pública está concentrado en los servicios de defensa, policía, educación y salubridad, que o se dejan al margen en las campañas de economía o no admiten reducciones de empleados.

g) La distribución social de los frutos

124) Intencionadamente hemos dejado para el final de este sumario balance crítico de la experiencia del período lo que se refiere a sus consecuencias sociales más directas, esto es, las que atañen a la distribución entre los grupos de la población de los frutos de su esfuerzo por recuperar los niveles de ingreso de antes de la crisis.

En último término, esa incidencia es la cuestión primordial en toda política económica. ¿Qué valor o trascendencia efectiva podrían tener los índices de crecimiento más halagüeños si ellos no implicaran un aumento del bienestar de la gran mayoría? Al fin y al cabo, el ejercicio económico sólo tiene sentido en cuanto salva a los hombres del cerco de la necesidad y les permite realizar sus potencialidades, antes constreñidas por la presión de urgencias vitales.

Por desgracia no contamos con investigaciones sobre la distribución del ingreso que faculten una comparación del estado de cosas al comenzar el período o antes de la crisis y la situación en el primer lustro de los años 50. Sólo se dispone de las estima-

ciones de la CORFO para el lapso 1940-1953, que son las que figuran en el cuadro XV adjunto. Ellas, en estricta verdad, sólo nos dicen cómo se repartieron *las recuperaciones* en el nivel de las rentas por grupos entre los dos extremos de ese plazo. De todos modos, su testimonio es de enorme interés.

Como puede apreciarse, el ingreso real de todos los grupos creció en un 40 por ciento entre 1940 y 1953. Sin embargo, no todos ellos participaron en igual proporción de ese mejoramiento (o reconquista, desde nuestro ángulo). El "mundo obrero", aunque a través de todo el período representó alrededor del 57 por ciento de la población activa, sólo acrecentó su remuneración efectiva en un 7 por ciento. Los sueldos, en cambio, los trabajadores de "cuello blanco", elevaron su ingreso real en un 46 por ciento, que es superior al del conjunto. El sector no asalariado, de propietarios, empresarios y prestadores independientes de servicios, también cosechó una mejor participación en el proceso subiendo su renta efectiva en un 60 por ciento. Como este grupo es muy heterogéneo (figuran en él desde el dueño de empresa o haciendas hasta el pequeño comerciante o peluquero), se ha apartado el segmento que corresponde a los ingresos por concepto de rentas, intereses y dividendos, o sea los del sector propietario, el que manifiesta un crecimiento de su retribución real de un 64 por ciento, esto es, el ascenso más fuerte.

Cuadro XV

CAMBIOS EN EL INGRESO REAL Y EN LA PARTICIPACION DE
LOS PRINCIPALES GRUPOS EN EL INGRESO NACIONAL

	Variación ingreso			% en total			% Pob. activa		
	1940	1948	1953	1940	1948	1953	1940	1948	1953
Salarios	100	103	107	26,7	22,9	21,1	57,2	56,5	57,1
Sueldos	100	109	146	15,1	16,1	20,0	11,4	11,4	11,7
Empresarios	100	125	160	58,2	61,0	58,9	33,2	32,0	31,2
Total todos grupos	100	115	140						
(Ingreso correspondiente a rentas, intereses y di- videndos)	100	143	164						

Fuente: "Economics problems of Chile". Estudio inédito para la CEPAL de Nicholas Kaldor, reputado economista británico. Datos CORFO.

125) Las conclusiones que se derivan de estos antecedentes son bien claras y de importancia considerable.

Ellas indican antes que nada que el sector mayoritario y más modesto de la población es el que se ha beneficiado menos con

la recuperación en los niveles del ingreso. El asunto tiene tanta trascendencia social como estrictamente económica. Lo primero es obvio, de manera que huelga la insistencia. Desde el otro ángulo, sin embargo, sobresalen aspectos que requieren una acentuación.

En primer lugar, en la "filosofía" del desarrollo se ha aceptado casi como un axioma que él debe involucrar un crecimiento relativamente más rápido del ingreso de las capas preteridas, entre otras razones porque ello crea la base necesaria para un mercado interno progresivamente más amplio para todas las producciones esenciales. En otras palabras, esa evolución en el reparto de los ingresos garantiza o contribuye a que los factores productivos se canalicen del modo más ventajoso para el grueso de la población, esto es, satisfaciendo los requerimientos vitales del mismo.

Por otro lado, hay algo extraño en este curso de la distribución de las rentas. Bien se sabe que el "patrón del reparto" de ingresos es apreciablemente rígido, como lo demuestran las series históricas que se han calculado en algunos países adelantados. Pero esa estructura, aparte de las influencias que puedan ejercerse desde "fuera" del sistema económico, por medio de la tributación y otros arbitrios, tiende naturalmente a modificarse con las transformaciones que acaecen a compás del propio desarrollo económico. Así, por ejemplo, la mayor participación de los asalariados en el ingreso nacional de las economías más maduras se atribuye en buena parte a los desplazamientos que han tenido lugar en la población activa, desde sectores donde la distribución de ingresos es tradicionalmente más desigual (como la agricultura o la industria extractiva corriente) hacia otros, como el sector industrial, en que es más equitativa, o sea más ventajosa para la mano de obra.

Ahora bien, lo curioso es que en Chile ha ocurrido en cierta escala ese mismo proceso, como lo hemos visto antes. Las actividades primarias han reducido su cuota de la fuerza de trabajo y, en cambio, la han incrementado el sector industrial y el de servicios. Sin embargo, en lo que al grupo obrero se refiere, esas variaciones no han mejorado su posición en la estructura de las rentas; por el contrario, sólo ha conseguido para sí una ínfima parte de la recuperación general.

Una razón de lo anterior podría ser que la absorción de mano de obra por parte de la industria y otras actividades donde la distribución del ingreso es menos desigual no ha sido lo suficientemente intensa para absorber los contingentes desplazados de

la producción primaria, con lo cual el "poder de contratación" de los trabajadores disponibles se vio disminuido.

Este fenómeno de carácter general parece haber marchado de la mano con mejoramiento de bastante entidad en algunas industrias o sectores aislados. Y sobre este aspecto han insistido con énfasis especial algunos representantes de los empresarios, sin parar mientes en que "una golondrina no hace verano", como lo dejan en claro las estimaciones de la contabilidad nacional de la CORFO, que son suficientemente marcadas como para dejar amplio lugar para cualquier error marginal.

126) La única justificación seria de una situación como la examinada desde el punto de vista de la "lógica" de un sistema capitalista estribaría en el hecho de que los sectores propietarios destinan a la inversión una parte substancial de los excedentes de ingresos. Esta fue y es "la razón de ser" del sistema privado de propiedades y acumulación.

Por desgracia, los antecedentes disponibles, suficientemente expresivos, no atestiguan una mayor "propensión al ahorro" de los grupos más favorecidos en la escala de las rentas. Indican, por el contrario, que no se ha rectificado una tendencia que ya vimos que se manifiesta a través de toda la historia económica del país y que se caracteriza por la inclinación inversa, esto es, a consumir en vez de acumular.

A pesar de que la participación de las utilidades, dividendos, rentas e intereses es bastante más alta en Chile que en países capitalistas vigorosos, como EE. UU. y gran Bretaña y el peso tributario considerablemente más leve, la parte de los ingresos reservada para inversión es sensiblemente menor. Según comparaciones del economista británico Nicholas Kaldor¹³⁶, mientras en EE. UU. y Gran Bretaña la proporción de las utilidades reservadas para la capitalización llega al 40 y al 60 por ciento, respectivamente, del total, en Chile esa fracción apenas alcanza al 12 por ciento.

Por otra parte, si consideramos que el grupo no asalariado (o sea incluyendo los "sueldos patronales" y rentas de los autoempleados) ha dispuesto en el período aproximadamente del 55 por ciento de las rentas; que la inversión nacional ha sido ligeramente inferior al 10 por ciento y que alrededor del 40 por ciento de la misma ha corrido por cuenta del Estado, llegaremos a la conclusión de que el ahorro de aquellos sectores apenas puede haber excedido del diez por ciento de su renta total, esto es,

¹³⁶"Economics problems of Chile", op. cit.

que por cada cien pesos recibidos sólo han ahorrado unos once pesos. Para mayor claridad esbozamos el siguiente cuadro:

Ingreso nacional	100
Sector no asalariado	55
Ahorro total	10
Cuota Estado	4
Ahorro privado	6
% ahorro privado sobre ingreso de su sector	11%

Igualmente ilustrativa es la estimación que hace el profesor Kaldor sobre el uso de sus ingresos brutos por parte de los sectores propietarios en Gran Bretaña y Chile. La situación descrita es como sigue:

DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS BRUTOS DEL SECTOR PROPIETARIO (utilidades, intereses, rentas)

	(en porcentaje)	
	Chile	Gran Bretaña
Impuestos	14,7	42
Ahorros	21,0	27,4
Gastos	64,3	30,6

Como puede verse, la porción dedicada a los dispendios de consumo es extraordinariamente alta en nuestro país. Por eso, aunque el peso tributario es tres veces más alto en Gran Bretaña que en Chile, el margen ahorrado de los ingresos que se derivan de utilidades, intereses y rentas es un 30 por ciento superior en el primer país. A juicio de Kaldor, el elemento clave en el problema reside en el escaso porcentaje de las utilidades que las empresas chilenas retienen para inversión, aspecto que destacamos más arriba.

Para completar esta revisión valdría la pena señalar el significado que tiene para el problema de la capitalización nacional, y por ende, el del desarrollo del país. En efecto, si atendemos al porcentaje mencionado antes como probable ahorro del grupo no asalariado (11 por ciento de su renta total) y recordamos que él contribuía con un 6 por ciento a la inversión del país, calculada en un diez por ciento sobre el ingreso global, fácil es llegar a la conclusión de que si esa parte de la población duplicara su "propensión a ahorrar", podría aportar a la corriente de la inversión otro 6 por ciento del ingreso, lo cual daría una cifra final de 16 por ciento para capitalización, esto es, un incremento del 60 por ciento sobre la actual. En otras palabras, sin

ningún sacrificio de la gran masa asalariada y sobre la base de que los sectores más pudientes cumplieran en parte muy moderada su función tradicional en un sistema de propiedad privada, podría aumentarse substancialmente el volumen de la capitalización y en consecuencia, el ritmo de crecimiento de la economía. Si se extrema el optimismo y se supone que los hábitos de ahorro alcanzaran el nivel de Gran Bretaña o E.E. UU., el salto en la inversión (dejando el consumo de los asalariados intacto) sería verdaderamente espectacular. En el primer caso se multiplicaría por 2,6 veces y en el segundo por 3,5 veces.

Esta realidad meridiana es la que hace decir al Profesor Kaldor, en su estudio ya nombrado, que ella,

“contradice la frecuente aserción de que sería imposible financiar una tasa considerablemente aumentada de la acumulación chilena sin una ayuda económica del exterior en gran escala. Sobre la base de las estimaciones sobre el ingreso nacional sería posible doblar la razón de la inversión bruta en el producto del país (y cualquier meta más alta sería inalcanzable por causas técnicas y de organización, por completo aparte de las financieras), sin disminuir el estándar de vida de la masa de la población.

Aquellos que abundan sobre la imposibilidad de acelerar el desenvolvimiento e incrementar la capitalización sin aporte extranjero a menos que se ensaye un proceso “a la rusa” de contención forzada de los consumos, olvidan por razones muy explicables que el “quid” del asunto reside en elevar la “propensión a ahorrar” de los grupos más pudientes y no en bajar aún más el nivel de consumo de la mayoría asalariada. Que ello no es imposible lo están demostrando numerosas economías capitalistas, como las ya nombradas y muchas otras de Europa Occidental, principalmente.

En resumen, la evolución en el reparto o recuperación del ingreso entre 1940 y 1953 deja en claro que el sacrificio soportado por el “universo obrero” o el rubro salarios, en especial, ni siquiera encontró la excusa de una formación considerable de capital por parte de quienes salieron mejor parados.

127) El proceso anterior, en buena medida, puede considerarse como una derivación “espontánea” del curso de los hechos económicos. Lo más grave es que la política oficial de los últimos lustros, en lugar de contrarrestarla, lo ha ahondado. Esto se percibe en forma meridiana al examinar las conductas en materia de seguridad social y de tributación, que son dos de los instrumentos primordiales de la política económica moderna en materia de redistribución equitativa de los ingresos.

Veamos primero lo que atañe a la seguridad social.

Bien se sabe cuál es el sentido fundamental de ese mecanismo de protección colectiva: que la comunidad garantiza a todos sus miembros, sobre todo a los más débiles, en forma parecida a un grupo familiar, contra diversos riesgos o "estados de necesidad". Ella involucra, y esto es obvio, que los gastos de esa garantía, por lo menos en parte, son cubiertos por los sectores de mejor situación económica, esto es, que hay una medida de redistribución de ingresos de los más pudientes a los más desvalidos.

En el sistema chileno no hay ningún elemento como el existente en otras legislaciones, en que parte de los gastos de la seguridad son financiados directamente por el Estado y en base a una tributación de carácter marcadamente progresivo. Todos los beneficios provienen de imposiciones sobre sueldos y salarios que en esencia son parte de las remuneraciones reales, cualesquiera sean las formas legales que adopten. El único efecto redistribuidor que puede ubicarse es el que emana del efecto sobre los precios de las imposiciones, que en alguna medida también es soportado por los grupos que no gozan de las garantías.

Pero hay algo más importante que lo anterior. Es la circunstancia de que todos los empeños legales se han orientado, no a fortalecer la posición de los grupos más débiles (esto es, el de los obreros) sino al relativamente más fuerte y más beneficiado por las alteraciones en el patrón de las rentas: los empleados.

Los antecedentes son tan nítidos que a menudo llegan a lo espectacular.

En 1956, por ejemplo, el total de pensiones obreras significó un gasto de 4.779 millones. En cambio el del sector constituido por empleados públicos, Fuerzas Armadas y Ferroviarios (que angloba una población que llega a poco más del 20 por ciento de la de los trabajadores asegurados), representó un desembolso de 30.279 millones.

Ese mismo año, para asignación familiar de 1.100.000 obreros se presupuestó un costo de 23 millones. Para el mismo rubro de EE. PP., FF. AA. y FF. CC. (227.000 personas), 15.980 millones y para los empleados particulares (140.000), 13.149 millones.

Los préstamos de auxilio para los empleados privados significaron 8.000 millones. Para los obreros, no existen.

Los préstamos hipotecarios y de construcción sumaron 8.560 millones para los empleados particulares. El Seguro Social, por su lado, sólo dispuso de 2.100 millones, que tenemos dudas si llegó a invertir.

No faltará, claro está, quién salga a la palestra con la vieja monserga que esgrimen los parlamentarios "especializados" en

estas materias: "pero si son los mismos beneficiados los que se financian las prestaciones...". Ese "autofinanciamiento", como bien lo han esclarecido desde hace tiempo los expertos en el asunto, no es más que un mito, porque los verdaderos pagadores son los consumidores de los bienes y servicios que elevan sus precios debido a la disposición legal. Y nótese bien: en especial los que forman parte del grupo asalariado y que no cuenta con las mismas regalías.

En pocas palabras, el sistema de seguridad social chileno ha inclinado aún más la balanza contra el mundo obrero, acentuando, en vez de contrapesar, la tendencia acusada por el cuadro general sobre el reparto del Ingreso Nacional. Creemos que es útil cerrar esta parte del análisis con el certero epitafio del Profesor Kaldor, un observador que difícilmente puede ser tachado de inexperto o de parcial:

"...bajo el sistema de contribuciones para la seguridad social vigente en Chile, los que reciben sueldos no sólo gozan de beneficios mayores que los que ganan salarios, sino que también, como un resultado del método de hacer frente a las imposiciones, los obreros deben soportar una parte apreciable de la carga de las contribuciones de los empleados. Esto ocurre porque los empleadores agregan las imposiciones a los precios y desde el momento en que las de los empleados son mayores que las de los obreros, la carga para estos últimos resulta acrecentada por la vía de los precios".¹⁸⁷

128) Poca duda cabe de que el desordenado e injusto desarrollo de una frondosa "legislación social" en los últimos 25 años está vinculado directamente con la baja del ingreso por persona que tuvo lugar a raíz de la crisis y con el empeño consiguiente, y bien intencionado, de proteger la situación de algunos grupos, cuando no de toda la masa asalariada.

Sin embargo, aparte de los errores anotados antes, resulta obvio que el proceso, junto con perder todo contacto con la realidad económica, se ha transformado en una gigantesca ficción, cuya grieta primordial todavía permanece oculta a buena parte de la opinión pública y de los supuestos favorecidos.

En el cuadro XVIII adjunto puede apreciarse el porcentaje que alcanzaron las imposiciones para diferentes sectores de obreros y empleados en 1956:

Cuadro XVI

IMPOSICIONES PARA SEGURIDAD SOCIAL

Instituciones	Asalariados	Patrón	Fisco	Total
	(por ciento sobre remuneraciones—)			
Servicio Seguro Social	7	25	5,5	37,5
Caja de E.E. Particulares	11	34,36		45,36

¹⁸⁷"Economics problems... ", op. cit.

Instituciones	Asalariados	Patrón	Fisco	Total
	(por ciento sobre remuneraciones—)			
Caja de EE. Públicos	17,5	5,5	24,24	47,24
Caja de Carabineros	14,5	—	47,89	62,39
Caja de EE. Municipales	15,5	21,26	—	36,76
Caja de la Defensa Nacional	14,5	—	57,93	72,43
Caja de los FF. CC. del E.	8	60,49	—	68,49
Caja de los EE. del Banco del Estado	19	53,53	—	75,53

NOTA: El aporte patronal del 5% para la Caja de EE. Públicos corresponde al aporte que hace el fisco como patrón. El aporte fiscal para las Cajas de Carabineros y de Defensa es mayor que el consultado, en atención a que los porcentajes se han calculado tomando como base los presupuestos de las respectivas instituciones, los cuales no incluyen el total de los aportes y gastos.

Es evidente que para la mayoría esos porcentajes no dicen mucho. A lo más, algunos pensarán o se sorprenderán de que sean tan altos. Sin embargo debería bastar verlos para comprender el absurdo que involucran.

Porque ¿qué significan ellos? Que un puñado de legisladores de buena voluntad y sin noción ni aproximada del trasfondo social y económico del asunto ha creído posible que del ingreso real ciertamente bajo del asalariado chileno, pueden reservarse cuotas tan elevadas para destinos ajenos a las necesidades vitales del "pan, techo y abrigo".

El problema es elemental, pero quizás valga la pena insistir sobre él, porque la incomprensión general que ha rodeado los esfuerzos por dilucidarlo hace pensar que los espejismos están firmemente arraigados.

Imagínese que el ingreso real de un habitante activo es igual a 100, suma que está representada por la remuneración líquida que el laborante se lleva a su casa y los desembolsos de previsión, que para el empresario privado o público tienen igual significación que el salario o sueldo.

Si ese total 100, como en el caso chileno, es relativamente bajo, parece obvio que sólo alcanzará para cubrir las necesidades más imperiosas del diario vivir y que los excedentes para otros fines serán obligadamente pequeños.

Esta realidad cristalina no la han podido entender políticos y dirigentes gremiales, que han pugnado con porfía digna de mejor causa porque se establezcan porcentajes de imposición que, como hemos visto, deberían absorber hasta el 72,4 por ciento del ingreso efectivo en algunos casos.

En el fondo de esta situación que llega a lo grotesco y que ciertamente no tiene paralelo en el mundo (se trate de países capitalistas o socialistas), hay una ilusión y un elemento algo sórdido.

La primera proviene del hecho de que siempre se cree que "alguien" situado en algún punto no precisado de la esfera social, va a pagar por esas "conquistas". Pero ese "alguien" no existe, ni tampoco son los "poderosos". Ese "alguien" es el conjunto de la comunidad, que hace frente a esos desembolsos a través del alza de precios que producen.

Para que las cosas sucedieran como ingenuamente las imaginan sus promotores, se requeriría que los gastos de seguridad social se AGREGARAN a las remuneraciones líquidas y se cubrieran por lo tanto, con las entradas del sector no asalariado. Pero esto no ha ocurrido y, en general, no puede ocurrir en la medida y forma que se plantea el problema. Primero, porque implicaría una redistribución efectiva del ingreso de gran magnitud, de imposible materialización a corto plazo y sin la ayuda de muchos otros expedientes; y segundo, porque el simple mecanismo de elevar las imposiciones, sobre todo cuando el movimiento es general, necesariamente aumenta los precios y frustra en proporción decisiva los propósitos.

Para ilustrar aún más el asunto, imaginemos que en un raptó de generosa "sensibilidad social" y con el objeto de acrecentar las prestaciones, el Congreso aprobara una imposición igual al 100 por ciento de todos los sueldos y salarios. ¿Qué pasaría? ¿Aumentaría en la proporción determinada el INGRESO REAL (remuneración más imposiciones) de la mano de obra, y por ende, disminuiría en la misma medida la renta de los otros grupos? Evidentemente, no. Lo que ocurriría sería una elevación general del nivel de precios y de todos los ingresos, que a la postre dejaría la estructura de la distribución más o menos igual que antes.

El aspecto sórdido de toda la cuestión deriva de lo anotado antes: que algunos grupos están en situación de descargar sobre otros sectores de asalariados y consumidores el costo de sus prestaciones excepcionales.

Todo lo dicho se confirma objetivamente si tenemos a la vista la distribución del gasto de los asalariados. Algunas estimaciones fijan la cuota absorbida por el rubro alimentación en aproximadamente un 60 por ciento de la remuneración global; y la de vivienda y vestuario en un 30 por ciento; de modo que estos ítems TIENEN que absorbe más del 80 por ciento del ingreso. ¿Cómo, entonces, puede imaginarse que los asalariados, y sobre todo los obreros, van a estar en posición de apartar para los desembolsos de la seguridad social porcentajes que van de cerca del 40 por ciento hasta más del 70 por ciento de la retribución efectiva?

En último término, como puede desprenderse de lo señalado, el esfuerzo por mejorar el "status" de la fuerza de trabajo con la herramienta tosca y simplista del incremento de las imposiciones de seguridad social, pasa a ser otro de los resortes inflacionarios. Como empleados y obreros no pueden REALMENTE tolerar una reserva tan masiva de sus ingresos para fines que no son los primordiales en su pobre estándar de vida, tienen que pugnar por DEFENDER sus remuneraciones líquidas.

Y debemos dejar constancia que en éste análisis hemos dejado aparte uno de los aspectos derivados más importantes, cual es el de la calidad y magnitud de los beneficios que se devuelven al obrero y empleado por una contribución nominalmente tan pesada que excede todas las tasas de imposición conocidas en países capitalistas y socialistas. Sobre esta materia hay un consenso general, de modo que no vale la pena insistir en que para la gran mayoría de los asalariados se trata de un sacrificio tan desmedido como inútil.

129) La política impositiva es otro de los instrumentos básicos en la conducta económica moderna para rectificar con un sentido progresivo la distribución "original" de los ingresos. Podría suponerse que en Chile, con más de 15 años de administraciones formalmente izquierdistas o populistas, ha sido utilizada para el mismo efecto. Caería en un profundo error quien así pensara, porque la verdad es que, salvo en lo que atañe a las empresas extranjeras, la tributación señala un curso de efecto más bien progresivo, o sea, tendiente a acentuar más que a paliar la desigualdad en el reparto de las rentas¹³⁸.

Uno de los métodos habituales para calibrar la mayor o menor progresividad de un sistema impositivo se basa en el examen de la importancia relativa de los tributos directos e indirectos. Se supone que los primeros, por el hecho de estar determinados por la magnitud del ingreso o la propiedad de las personas y empresas, tienen un efecto progresivo; y lo inverso respecto a los indirectos, que gravan el gasto de las personas. Aunque los individuos de ingresos más altos puedan destinar una mayor suma de dinero a ciertas compras gravadas, por lo general el impuesto que pagan representará una porción menor de su ingreso que en el caso de personas de escasos recursos, aunque las adquisiciones de éstas sean menores. Lo que interesa, como se ve,

¹³⁸Los impuestos en dólares de la Gran Minería fueron los siguientes: en los años que se indican: 1942 (US\$ 52,3 millones); 1948 (US\$ 106,6 millones); 1950 (US\$ 88,0); 1952, año "record" (US\$ 182,4); que incluye el "sobre-precio" obtenido por el Gobierno en las ventas fuera del mercado de EE. UU.

es la cuota de la renta que absorbe la imposición en uno y otro caso.

La distinción no es de un carácter rígido o absoluto. Puede darse el caso de tributos indirectos de efecto progresivo (v. gr., que pesen sobre artículos estrictamente suntuarios); sin embargo, tiene una significación general indudable.

En el cuadro anexo XIX puede verse de qué manera varió la importancia relativa de los impuestos de ambas clases entre 1940 y 1953.

Cuadro XVII

IMPUESTOS DIRECTOS E INDIRECTOS

(% en el total de impuestos)

	Directos	Indirectos
1940	43,4	56,6
41	44,5	55,5
42	48,6	61,4
43	51,7	48,3
44	45,6	54,4
45	41,8	58,2
46	39,7	60,3
47	41,5	48,5
48	39,4	60,6
49	36,4	63,4
50	38,5	61,5
51	35,0	65,0
52	37,7	62,3
53	33,9	66,1

Fuente: "Experiencia fiscal Chilena", 1940-53, por S. Molina y A. Lataste.

La tendencia hacia una mayor gravitación de los tributos indirectos es manifiesta.

Por otra parte, conviene tener en cuenta que parte considerable de los impuestos directos pesa sobre las empresas extranjeras y los sueldos y salarios.

Si medimos, por ejemplo, la participación de los tributos sobre la "gran minería" en el total de los que gravan las rentas, verificaremos que ella representó los siguientes porcentajes en los años que se indican:

Cuadro XVIII

Impuestos a la Renta A la Gran Minería

Internos

1950	63,2	36,8
1951	52,2	47,8
1952	44,5	55,5
1953	62,7	37,3
1954	55,0	45,0
1955	43,3	56,7
1956	32,5	67,5

Fuente: "Apéndice Técnico", 1956, Min. de Hacienda.

Destacan claramente las cifras la importancia del aporte relativo de las empresas extranjeras y su tendencia creciente.

Un examen más minucioso de los impuestos a las personas subraya la misma inclinación hacia la regresividad. En el cuadro siguiente, número XXI, se presentan las contribuciones de los principales rubros en ese capítulo:

Cuadro XIX

IMPUESTOS A LAS PERSONAS

(millones de pesos)

	1950	1953	1956
Sueldos y Salarios	618	1.349	5.376
Profesiones	23	49	275
Global Complementario	620	1.373	3.864
Capitales mobiliarios	299	489	1.725
Total	1.560	3.260	11.240

Fuente: Apéndice Técnico, 1956.

Los cambios en los aportes son por demás reveladores. Sueldos y salarios, que representaban alrededor del 40 por ciento del total en el año base, termina contribuyendo con cerca del 50 por ciento. El volumen de su carga, que era similar a la del global complementario, la excede al final en más de 30 por ciento. Y el impuesto sobre valores mobiliarios, que rendía más o menos la mitad que el de sueldos y salarios, llega a ser menos de la tercera parte. Más vale no referirse a la contribución de los profesionales...

Estas variaciones, demás está recalcarlo, nada tienen que ver con modificaciones en la estructura de la distribución de las

rentas, que ya hemos visto que, por el contrario, ha evolucionado desfavorablemente para los asalariados.

Lo curioso es que el fenómeno ha ido aparejado de un incremento sensible de las tasas de los impuestos directos. La tasa *efectiva* (o sea la relación entre el impuesto percibido y la renta declarada imponible) subió de 6,8 por ciento en 1940 a 18,8 por ciento en 1956 para las utilidades de las empresas nacionales; de 4,6 por ciento a 9,8 por ciento en el mismo plazo, para el global complementario; de 14 por ciento a 25 por ciento, para los valores moviliarios¹³⁹.

Este hecho, unido a la circunstancia primordial de que esas fuentes de ingreso han aumentado en términos absolutos y relativos sus rentas, está demostrando claramente que la menor contribución de los impuestos directos en general y de los impuestos progresivos en particular, tiene que obedecer en gran medida a la incapacidad del sistema recolector para gravar a todos los individuos y empresas en proporción efectiva a las entradas de que disponen. Un factor complementario reside en la circunstancia de que mientras algunos tributos (por ejemplo los que pesan sobre sueldos y salarios), se computan según los ingresos corrientes del período, otros, como el global complementario y los sobre utilidades, se cancelan según las ganancias del ejercicio anterior, lo cual, en un proceso inflacionario, tiende a favorecer a los segundos.

En resumen, la política fiscal ha tenido un sello regresivo quizás más marcado que la de seguridad social. Y ambos capítulos forman otra parte sustantiva de los errores y vacíos de la política económica puesta en práctica y que, aparentemente, perseguía objetivos muy distintos, por no decir opuestos.

Sin embargo, si calamos en el substrato sociológico y político de los acontecimientos que se desarrollan con posterioridad a la crisis, se revela cierta lógica en las contradicciones o absurdos aparentes. Como hemos visto, la llamada "clase media" pasó a ocupar una situación "estratégica" en el balance del poder. Y los antecedentes disponibles inducen a pensar que la aprovechó en su beneficio, pero no a expensas del sector propietario sino que del mundo obrero, al cual impidió gozar en una medida equitativa de la recuperación acaecida en el ingreso por persona en el período de poscrisis hasta 1953.

130) Para cerrar esta parte del trabajo convendría contrastar brevemente los trazos que emergen con algunas impresiones extendidas.

¹³⁹ "Flexibilidad del sistema tributario chileno, 1940-1956", en Estudios Tributarios. Ministerio de Hacienda, 1957.

Principalmente queremos referirnos a la idea generalizada de que en los últimos lustros ha tenido lugar un mejoramiento notorio del nivel de vida, especie que es controvertida ásperamente en otros sectores, que postulan la tesis contraria.

A nuestro juicio, los antecedentes disponibles sugieren un criterio respecto a esas proposiciones.

En primer lugar ellos dejan en claro que después del impacto de la depresión y sobre todo entre 1940 y 1948, se registra un ascenso marcado del ingreso por persona de la población, que beneficia más a unos que a otros y que resulta muy mezquino para el grupo obrero. A partir de 1953, esta recuperación tiende a detenerse y hay un deslizamiento desde la cima que se había conseguido reconquistar.

Por otra parte, hay una circunstancia fundamental y casi irrefutable, que "desinfla" cualquier opinión más optimista sobre los resultados del proceso. La gran masa de la población tiene configurado su estándar REAL de vida por la disponibilidad de algunos bienes básicos, especialmente alimentos y vivienda. Ni la una ni la otra se han acrecentado; a la inversa, han marchado a la zaga del aumento de los habitantes según los cálculos fidedignos. De modo que los progresos se han circunscrito a otros rubros menores del consumo y que no son los vitales.

En el fracaso para expandir la oferta de esos bienes primordiales ha residido, pues, la gran falla, no sólo de la política económica sino que también de la social.

su madurez de criterios y métodos para evaluar los hechos socio-políticos. De este modo, antecedentes que parecen trunco o que no han sido comprendidos adecuadamente por su desconexión respecto a otros o al conjunto, van adquiriendo una trazón inimaginada.

Quizás sea posible discernir dos grandes tesis que van emergiendo naturalmente en el curso del ensayo. La primera es que durante un largo siglo, de 1830 a 1930, este país dispuso de todas las condiciones favorables del modelo clásico y liberal de crecimiento y que, sin embargo, a pesar de su progreso indiscutible, no consiguió liberarse de los lazos y limitaciones de una estructura típicamente sub-desarrollada, esto es, subordinada al comercio exterior y a la mono-exportación e impotente para desenvolver armónicamente sus principales sectores productivos. El escrutinio de las causas que pueden explicar ese desenlace constituye una de las partes más substanciosas del libro.

La otra idea principal es que el desarrollo chileno ha ido agudizando progresivamente la contradicción entre su lento avance económico y su pronunciado progreso en el plano político y de relaciones sociales. Una de las manifestaciones más conspicuas de ese desequilibrio y de las circunstancias generales que ha creado es, para el autor, el viejo proceso inflacionario chileno, que, aparte de los otros factores que lo condicionan, se atribuye a un virtual "empate social", determinado por el equilibrio de fuerzas de los tres grandes grupos en que ha llegado a estratificarse la comunidad chilena en las últimas décadas.

Estas someras observaciones permiten comprender que este ensayo mira hacia un público muy amplio, en el cual los expertos en cuestiones económicas formarán nada más que una minoría. La verdad es que resultará caldo nutritivo y documento sugerente, para todo chileno culto y con mayor razón para los que se interesan por cualquiera de las ciencias sociales.