

SEGUNDA PARTE: 1930-1953

Capítulo VI

La crisis del «desarrollo hacia afuera» y la reacción 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 extraordinariamente 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 del 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 adjunto.

¹⁰⁵ Estudio Económico de A. Latina, 1949, »Antecedentes sobre el desarrollo de la economía chilena«. Editorial del Pacífico, 1956.

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 Bitrán-Viveros, "El papel del comercio exterior en el desarrollo económico chileno". Con datos de CEPAL.

¿Qué nos dicen esas cifras?

Veamos en primer lugar las del "producto bruto", esto 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.

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 can-

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 aquel 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

tidades 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.

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 prolongado 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,

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

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 depresión¹⁰⁸.

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 precrisis, 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 in-

¹⁰⁸ Estudio Económico de América Latina, 1954, CEPAL.

ferior en un 18,3% al de los años base. Durante 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

¹⁰⁹ Antecedentes, op. cit.

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 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 varia-

¹¹⁰ Memoria, 1954.

bles 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 ítem, 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 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 mil millones de pesos de la misma mone-

¹¹¹ El papel del comercio exterior, op. cit.

da, 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 auro-ra hasta las »izquierdistas« o »populistas« que la si-guen.

En primer lugar, como ya vimos, la contrac-ción del sector externo implicó la reducción de su papel como fuente de ocupación y de demanda para los facto-res 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 adqui-rían con el producto de las exportaciones. Por otro lado, afectó el proceso de capitalización, desequilibró pro-fundamente 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 diji-mos más arriba, hasta cierto punto estaban determina-das por su carácter.

Desde luego, las repercusiones anotadas en primer término prácticamente obligaron al país a seguir dos

¹¹²El papel del comercio exterior, op. cit.

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.

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 Bitrán 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 aumentarán 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
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 substitución se ha dirigido ya a reemplazar por completo el abastecimiento importado, ya a internar las materias primas o productos semielabo-

¹¹³ Antecedentes, op. cit.

rados 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	Combusti- bles	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 sustitución 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 morigerar 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 participa-

ción 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.

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 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 vis-

lumbrar 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, des-

pués 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.