

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 involucrará dominio de su naturaleza, implicancias y requisitos. De allí han emergido inevitablemente las incoherencias y las contradicciones; la persecución de fines a menudo incompatibles 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 echa 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 en una eventual disminución del poder de com-

pra, mientras por otro lado el déficit fiscal infla los precios reduciendo el poder de consumo, y otras¹¹⁴.

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 tradicional¹¹⁵.

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 entré 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

¹¹⁴ »Desarrollo Económico de Chile«, 1940-55. I. de Economía.

¹¹⁵ Una 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 las 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«.

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.

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 convergadura 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 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 p. 273) 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 preferencia de aquellos sectores que tienen "excedentes de rentas" en relación al ingreso medio del país, una cuota de recursos suficiente para acelerar el creci-

¹¹⁶ Ver también en pág. 177.

miento 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 recuerdan 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

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.

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, llegado 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 períodos 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 tutelas 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 sobresale por un desarrollo casi deforme de su »cabeza«, entendiendo por tal su institucionalidad, su organización política, su armazón de relaciones sociales, que parece plantada sobre un cuerpo si no raquítico, 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 distinto 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 de-

mocrática, de la extensión de las oportunidades educativas y del crecimiento de las actividades profesionales, públicas, comerciales e intelectuales. Para ahorrarnos digresiones 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 géneris« 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 Whitson 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 infligirle.

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 artesano 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 comparsas 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 E.E.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 semifeudalista, de plantaciones y de exportación del Sur. Desde ese momento no hubo duda alguna respecto a qué grupo e intereses iban a sentar el patrón de crecimiento y las modalidades de la política económica.

Pero en Chile, aun 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 «ala proletaria» de la Izquierda, para lo que sirve de impulso la corriente mundial y americana del antifacismo; 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 aun 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 última, 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 limitaciones 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 rebasadas 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 instru-

mentos 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 »alaterreniente« 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 stirpe obrera, él ha sido la »tercera fuerza« en la ecuación triangular del poder. Salvo pasajes muy breves y sin mayores consecuencia, no ha estado 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 antifascista. 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 intentar *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 latinoamericanas; pero sin alcanzar vigor suficiente para imprimir rumbos a la política.

Este cuadro implica un relativo equilibrio de poder. Una obligación de compromisos, transacciones, zigzags,

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 sociopolítica 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 algu-

nas 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 fijas 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 keynesia-

nos en boga en EE.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 traspaso 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 es-

fuerzos 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.

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 este 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 análisis 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 sociopolítico 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 debido a 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 sociopolítica 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 inerme 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 pá-

ginas, de modo que no insistiremos sobre él en esta parte¹¹⁸.

En seguida, para no mencionar sino los factores matrices, 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 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 públi-

¹¹⁸ La 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.

co 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 sociopolíticos 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 despejar antes los obstáculos que se afincan en el campo sociopolítico. 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 fijados: jubilados

dos, 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.

Al contrastar estas presunciones teóricas, basadas en experiencias ajenas, con la realidad del fenómeno chileno, cabe preguntarse primeramente 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 p. 273), 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 exagerada, 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:

Año	Porcentaje	Año	Porcentaje
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

¹¹⁹ A 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 realizado 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».

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 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

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.

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 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 aun 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.

EDIFICACIÓN E INVERSIÓN

(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

	Edificación	Inversión Interna bruta
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 el 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 dominan-*

te 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 sociopolítico. 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 entraban 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 contradic-

ción 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 fábril 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 esta última puede obedecer a múltiples razones. Por el contrario, es fácil abonar con muy sólidos fundamentos la tesis opuesta: que la expansión del sector fábril 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 fábril en un país adolescente, sobre todo cuando éste ha encarado 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.

Período 1

Total fuerza de trabajo disponible	100
Sector Export.	20
Sector Agropec.	50
Resto	30

En el Período 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 importaciones 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

¹²⁰Desarrollo Económico de Chile, 1940-55..., op. cit.

Ahora, como puede apreciarse, el área de producción secundaria y terciaria no sólo ha tomado la mano de obra desplazada 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 el 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 sec-

¹²¹ «Cuestiones principales de la Economía», A. Pinto. Editorial del Pacífico.

tor 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 demasiada 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.

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 trueque 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.

¹²² CEPAL, Estudio Económico, 1953.

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, 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 aquellos 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 dirigido de preferencia hacia la sustitución de los mismos, sobre todo de los de carácter in-

dustrial, 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 reemplazo 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 posiciones 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.

¹²³ Ver también p. 175.

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 aún 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 lo 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 destinados 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 pensamien-

to, 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 semi-feudales«, 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:

¹²⁴ NOTA 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.

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 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.

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 aun 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 sustancial 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 comentados. 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 representaría más del 50 por ciento, dividiéndose la otra mitad entre el arrendatario y los demás habitantes, activos empleados.

Esta estructura ciertamente deforme 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 livianidad 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 faltas 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.

¹²⁵ Panorama Económico N° 100.

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
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 superficie¹²⁶.

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 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 estructu-

¹²⁶ »Desarrollo Económico...«. Instituto de Economía, op. cit.

ra 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

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 pueda 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 equi-

»El desarrollo armónico de la economía nacional«: »desde el punto de vista del crecimiento la agricultura se halla muy 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«.

librio 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.

En sus términos más concretos y simples una reforma agraria subyacente acrecenta 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 las 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 produc-

¹²⁸ «Hacia nuestra...», op. cit.

ción. 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 relevante, 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.

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, México. 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 México, 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-pro-

¹²⁹ »Antecedentes...«, op. cit.

pietario 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 trabajadores, 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 desperdiciarlos 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, regadío, 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 escape: 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», correspondiéndoles 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 necesarias, 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 podría 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 conducta 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 170 por ciento durante el período de 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.

¹³⁰ «Antecedentes...», op. cit.

¹³¹ «Desarrollo Económico de Chile», op. cit.

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.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 pro-

¹³² «Antecedentes...» y «Desarrollo Económico de Chile», op. cit.

venientes 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.

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 substitución 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 resuelta 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 vías 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 reducido, 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 radicalmen-

te 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 tribu-

tos 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 resoluciones 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 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 las 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 subsistencia (más educación, entretenimientos, 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 conta-

¹³³ »Antecedentes...«, op. cit.

ba 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)¹³⁴. 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, quedan 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

¹³⁴ »Antecedentes...«, op. cit.

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 p. 282). 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»¹³⁵

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 tienen 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.

¹³⁵ Apéndice Técnico 1955, Ministerio de Hacienda.

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 romance 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 perfec-

tamente (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 halagüenos 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 estimaciones 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.

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 (Ingreso co- rrespondiente a rentas, in- tereses y di- videndos)	100	115	140						
	100	143	164						

Fuente: «Economics problems of Chile». Estudio inédito para la CEPAL de Nicholas Kaldor, reputado economista británico. Datos CORFO.

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 me-

por 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.

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 mejoramientos 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 sería 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 cien-

¹³⁶ «Economics problems of Chile», op. cit.

to 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, 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:

**DISTRIBUCION 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 alcanzarán el nivel de Gran Bretaña o EE.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 contrarrestarlo, 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 me-

canismo 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 engloba 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, quien 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 precios¹³⁷.

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 xvi 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 EE. Particulares	11	34,36		45,36

¹³⁷ »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 (remuneraciones 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 ítem tienen que absorber 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 este 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,

¹³⁸ Los 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 "sobreprecio" obtenido por el Gobierno en las ventas fuera del mercado de EE.UU.

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, 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 xvii 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

	Directos	Indirectos
1951	35,0	65,0
52	37,7	62,3
53	33,9	66,1

Fuente: "Experiencia fiscal Chilena", 1940-53, por Sergio Molina y Albán 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 XIX, 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, terminan 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, de más 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 a 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 periodo, 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

¹³⁹ «Flexibilidad del sistema tributario chileno, 1940-1956», en Estudios Tributarios. Ministerio de Hacienda, 1957.

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.

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.