

## Tendencias y contrastes en el desarrollo económico chileno

1. La tarea de presentar una "visión telescópica" del desarrollo económico chileno encara riesgos y obstáculos tan evidentes que ahorra las excusas y las calificaciones.

Para encararlas sólo analizaremos las que nos parecen tendencias y elementos primordiales, dividiendo esa evolución en dos grandes períodos: el que se inicia con la Independencia y termina con la gran crisis de 1930-32 y el que sigue a continuación. Trataremos, también, de no descuidar el cotejo con la experiencia general de América Latina, por cuanto la verificación, aunque sumaria, de lo que es común o distinto en la marcha de nuestro país ayuda a una comprensión más acabada de algunos aspectos principales.

\* \*

2. Como ya se ha destacado en otros estudios<sup>1</sup>, la Independencia, desde el ángulo económico, implicó por sobre todas las cosas la vinculación libre y directa de nuestros países con el mercado internacional. La demanda exterior, especialmente la británica, fue el aguijón para la búsqueda y explotación de los recursos naturales que la decadente economía española no se había interesado en movilizar ni siquiera para su propio beneficio.

Así se abrió la era del "desarrollo hacia afuera", esto es, el asentado en la venta de productos primarios en el mercado exterior.

Las diferencias que se registran entre los países latinoamericanos en esa evolución son atribuibles, en lo principal, a la obvia variedad en la dotación de recursos naturales y a la más o menos rápida y sólida consecución de cierta estabilidad política.

En ambos respectos la situación de Chile se perfila como privilegiada. Plata, cobre, trigo y posteriormente el nitrato, fueron

otros tantos puntos de apoyo que sostuvieron una expansión fluctuante pero ininterrumpida de la corriente de exportaciones. Por otro lado, la temprana superación del caudillismo y la conquista de una estructura institucional excepcionalmente firme en comparación a los estándares latinoamericanos, facilitó sin duda el crecimiento económico y la afluencia de créditos, capitales e iniciativa extranjeras.

De acuerdo a un estudio argentino publicado en 1887<sup>2</sup>, el valor de las exportaciones por habitante de Chile era el más alto de América Latina e incluso excedía al de EE. UU. Con sólo el 5,4 por ciento de la población latinoamericana, nuestro país representaba el 13 por ciento del intercambio total.

3. Aunque el modelo típico de crecimiento "hacia afuera" permitió tanto a Chile como a otros países latinoamericanos (v. g., Argentina y Uruguay) un aumento muy substancial de su Ingreso Nacional, que en algunas fases llegó a compararse ventajosamente con el de buena parte de los países europeos, él no llevó, sin embargo, a estadios más altos de desarrollo, como sucedió en Australia, Nueva Zelandia, Canadá o el propio Estados Unidos.

Vale la pena rubricar este punto, que nos parece de extrema trascendencia en cualquier análisis sobre la materia.

En principio, la explotación de materias primas para el intercambio puede visualizarse como una primera fase que, en cierto modo, crea los recursos para su superación. Las ganancias del comercio exterior permiten acrecentar la disponibilidad de bienes y servicios extranjeros, y también adquirir y diseminar los progresos técnicos en el ámbito nacional. La compra de equipos, instrumentos de producción, adelantos productivos de todas clases y la contratación o atracción de personal especializado

<sup>1</sup>CEPAL, *Estudio Económico para América Latina*, 1949; A. Pinto, *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, Editorial Universitaria.

<sup>2</sup>Citado en *Chile, un caso...*, op. cit., págs. 45-46.

en todos los niveles, eleva la eficiencia de las actividades económicas y al paso que refuerza la posición del sector primario, establece las condiciones indispensables para el desenvolvimiento de los otros.

Ejemplo característico de este proceso es lo que ha sucedido con la agricultura en todas las economías dinámicas. A medida que se tecnifican sus faenas, el aumento de la producción va de la mano con una reducción de la fuerza de trabajo allí ocupada; y son estos brazos, ayudados por los recursos complementarios, los que facultan el crecimiento de los otros sectores.

Pero tanto la evolución chilena como la latinoamericana, en general, no siguieron esa ruta en el período de auge de las explotaciones primarias. Y la prueba más clara es que el ocaso del mismo las encontró con una estructura de producción tan poco diversificada o, mirada desde el otro ángulo, tan especializada como al comienzo en la casi exclusiva explotación de productos básicos.

Conviene distinguir los dos aspectos que presenta el problema delineado antes.

4. El primero se refiere a la absorción del progreso técnico en las propias actividades primarias. En esta materia la experiencia chilena es bien elocuente, y no difiere mayormente de la de los otros países del área. La iniciativa empresarial se redujo a esquilmar a la naturaleza de sus acervos más ricos y fáciles, sin desarrollar la tecnología que pudiera permitir la continuada explotación de los recursos en condiciones menos propicias. Refiriéndose a la minería nacional del cobre, Valdés Vicuña escribió a ese respecto: "Basada nuestra industria cobrera en la explotación de metales de alta ley, sacados a poca hondura y vendidos a un alto precio, era natural que con la desaparición de tales ventajas viniera la perturbación de los trabajos en las minas"<sup>3</sup>.

En verdad, no era tan "natural" como lo pensaba el escritor. En muchas otras partes se había presentado el mismo cuadro, pero con la diferencia de que empresarios más previsores habían destinado parte importante de los beneficios de las primeras fases para prepararse para las otras. En este sentido hay que recalcar que no fue la escasez de recursos o de capitales la que impidió seguir el paso de los avances tecnológicos que iban aplicándose en otros

lugares, sino que la desviación de los mismos a otros fines, fundamentalmente hacia el consumo.

Esto nos lleva a reiterar la tesis muy extendida de que nuestros países en gran medida dilapidaron los medios económicos que les proveyeron las etapas de auge en los productos básicos. Sobre eso, a nuestro juicio, hay poco lugar para dudas y lo único que falta y es necesario es una investigación minuciosa que cuantifique el fenómeno, cosa que podría hacerse tomando como base la estructura de las importaciones. Antecedentes fragmentarios pero bien llamativos sobre el asunto incluimos en nuestro trabajo sobre el desarrollo chileno<sup>4</sup>. Ellos sugieren claramente que parte substancial de los recursos se destinó a la satisfacción de consumos secundarios y suntuarios.

La situación en estos respectos fue más grave para los países que, como Chile, estaban principalmente asentados en la minería. En general, la agricultura no está expuesta a los mismos peligros, aunque las enormes extensiones de tierras erosionadas en todos estos países demuestran que los daños también pueden ser cuantiosos. De todos modos, el suelo puede dejarse en "descanso" por un largo tiempo y recuperar su fertilidad. No sucede lo mismo con una veta minera, además que si hay posibilidad de restituirla a la producción pasados algunos años, el esfuerzo requerirá seguramente cuantiosos capitales y la aplicación de una tecnología que puede estar en boga en el extranjero, pero que para el empresario nacional ya es desconocida.

La realidad señalada es una de las claves para iluminar dos cuestiones de gran magnitud en nuestro desarrollo.

5. La primera es la progresiva "desnacionalización" de las actividades primordiales de exportación. Agotados los recursos naturales de fácil explotación y perdidas las oportunidades y los medios para desarrollarlas en los niveles tecnológicos más altos que exigían circunstancias más difíciles y la competencia internacional, se abrió la puerta para que los inversionistas extranjeros entraran a cumplir las tareas insatisfechas. Y aquí, también, resalta otra vez la diferencia entre los países, como Chile, de riqueza principalmente minera y los de base agropecuaria. En los primeros la penetración extranjera fue general

<sup>3</sup>Cit. en *Chile, un caso . . .*, op. cit.

<sup>4</sup>*Chile, un caso . . .*, op. cit., págs. 73 y sigs.

y abrumadora, en tanto que en los otros pudo mantenerse en lo principal el dominio de los propietarios nacionales. Es ésta una diferencia que continúa gravitando hasta el presente y dando una característica muy importante y desfavorable al comercio exterior chileno. Mientras el café, las carnes, los cereales, el azúcar, etc., son, en gran medida, exportaciones bajo dominio nacional en Argentina, Brasil, Uruguay o Perú, las principales explotaciones mineras, productoras de materias primas para la industria de los países tutores, son generalmente de propiedad extranjera.

6. También es significativa, a nuestro juicio, la relación entre el fenómeno antes anotado y la persistencia de las presiones inflacionarias. Como es fácil apreciar, un país que depende de las exportaciones primarias y es incapaz de mantenerse al paso de los cambios de productividad en el exterior, encontrará periódicamente que sus precios resultan demasiado altos en relación a los de la competencia y que, por otro lado, no puede disminuir sus costos. En estas circunstancias, la devaluación viene a ser una vía de escape, que permite ajustar los precios sin reducir (o aún aumentando) el monto en pesos nacionales de la divisa extranjera.

La presión de los exportadores nacionales en el sentido indicado, debe figurar destacadamente al lado de los otros factores que mantuvieron la inclinación inflacionaria de la economía chilena a pesar del curso expansivo de su comercio exterior.

6 a. El fracaso para introducir el progreso técnico en las actividades primarias no explica por sí solo el hecho de que nuestras economías no consiguieran diversificarse en la fase de crecimiento "hacia afuera". La disponibilidad abundante de mano de obra y los recursos también generosos de moneda extranjera, eran condiciones que, a primera vista, podían estimarse suficientes para emprender el desenvolvimiento de los otros sectores económicos y, específicamente, el industrial y sus servicios básicos anexos o complementarios.

Pero esas circunstancias ventajosas, como hemos dicho, no se aprovecharon. ¿Por qué? Sobra decir que la explicación es compleja y propicia para el debate. Para Encina<sup>5</sup>, la causa fundamental parece ser "la ineptitud fabril y comercial", que, a su

vez, estaría ligada a ciertos elementos como la tradición cultural y la formación educacional.

Por nuestra parte, queremos subrayar algunos aspectos económicos, que no niegan otros factores, pero que probablemente colocan el asunto en un terreno más firme.

7. Podría partirse de la afirmación muy simple y obvia de que la primera condición para que se desenvuelvan determinadas producciones es la existencia de un mercado. Esta no es una proposición estrictamente válida, porque también podría sostenerse la opuesta: que el desarrollo de nuevas actividades crea un mercado. No obstante, desde el ángulo de un empresario privado es razonable considerarla como primordial.

Ahora bien, una apreciación global del volumen o nivel de ingresos de Chile y varios países latinoamericanos en esa etapa (digamos en la segunda mitad del siglo pasado), induciría a pensar que existía demanda suficiente como para justificar la instalación de numerosas industrias y facilidades relacionadas, especialmente en el campo de las manufacturas livianas. Un buen índice al respecto podría ser la magnitud de las importaciones similares, que señalaba que esas cosas se compraban, pero fuera del país.

Sin embargo, frente a esa suposición hay que tener en cuenta algunos aspectos tanto o más decisivos.

El primero de ellos, a nuestro parecer, es la considerable concentración en el reparto o goce de esos ingresos, que en medida principal era un reflejo de la distribución igualmente circunscrita de la propiedad, sobre todo la agrícola. En otras palabras, las fuentes básicas de riqueza estaban en pocas manos y éstas se apropiaban de la fracción substancial de las rentas generadas. Basta pensar que en esa etapa era común que el 70 u 80 por ciento de la población se encontraba en el campo y que ahí dominaba la estructura latifundista para comprender que la gran masa de los consumidores constituía un mercado potencial pero no efectivo.

La concentración del ingreso y las tradiciones culturales y hábitos económicos de la minoría favorecida conformaban, por otra parte, una demanda de textura bien previsible, orientada en buena proporción hacia bienes y servicios secundarios o suntuarios, propios del refinamiento de las costumbres y de los "modelos" de

<sup>5</sup>F. Encina, *Nuestra inferioridad económica*, pág. 139. Editorial Universitaria.

confort, que provenían de las formas de vida de los grupos de altas rentas de Europa. Indudablemente, esta parte considerable de la demanda de quienes controlaban la propiedad y el Ingreso sólo podía satisfacerse en el extranjero, esto es, por medio de importaciones.

8. Dadas estas circunstancias fundamentales y el hecho de que el desenvolvimiento de las exportaciones, a pesar de todos sus contratiempos y oscilaciones, allegaba recursos más o menos suficientes para satisfacer aquellos requerimientos, es fácil percatarse que no había muchos incentivos para el industrial o productor que pretendía iniciar algún ensayo de sustitución de importaciones. Individuos emprendedores y estadistas con visión podían llamar la atención sobre el constante subempleo de la fuerza de trabajo del país (que se traducía, entre otras cosas, en una sostenida emigración a países vecinos, sobre todo a Argentina), o el ejemplo de otros países, pero sus reclamos se estrellaban habitualmente con la muralla de intereses de la que se ha denominado "coalición exportadora-importadora", adscrita y satisfecha con el intercambio de productos básicos por mercaderías elaboradas. Como, además, las importaciones contenían bienes de consumo masivo no era difícil adornar los razonamientos antiproteccionistas con inquietudes por el bienestar popular. Así, por ejemplo, el diputado Gaspar Toro planteaba de este modo el asunto:

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

9. Solamente sobre esta base objetiva puede entenderse la tremenda influencia y predominio de las ideas "libre-cambistas", que se perpetúa hasta la gran crisis y que todavía aflora en los conceptos de algunas figuras públicas. El esquema que había correspondido tan natural y científicamente a las condiciones económicas de Gran Bretaña también tenía su asidero en la realidad latinoamericana, porque respondía a las conveniencias de los grupos exportadores. Ellos, como es evidente, estaban interesados en el flujo más libre posible de sus producciones primarias hacia los cen-

tros industriales y, por otro lado, se oponía a todas las trabas que podían dificultar o encarecer la corriente de mercaderías elaboradas y suntuarias que integraban parte substancial de su patrón de consumos.

\*

10. Hay un sello paradójico en el desenvolvimiento chileno en esta primera etapa. En cierto modo resultó uno de los más vigorosos y afortunados en el ámbito latinoamericano. Sin embargo, en su fase final, generó como ningún otro tensiones sociales profundas y un desequilibrio político que contrasta demasiado llamativamente con la solidez de los primeros decenios. Por otro lado, el alto nivel que alcanzó dentro del molde tradicional de las economías subdesarrolladas pareció dejarlo expuesto, por las debilidades internas del proceso, a una caída más espectacular que la de la mayoría de los países en la coyuntura de la gran crisis.

11. Hay razón para dudar de que la mayoría de la opinión pública e incluso buena parte de la "minoría informada" o dirigente tenga una idea clara o siquiera aproximada del sentido fundamental de la evolución económica de estas tres últimas décadas. Naturalmente, muchos o todos se dan cuenta de que el país ha experimentado un proceso de industrialización, pero otra cosa es que posean una noción de por qué se produjo este cambio respecto al patrón o tendencias predominantes antes de 1930, y menos aún una conciencia sobre las características del nuevo "modelo" de crecimiento, ya no "hacia afuera", sino que "hacia adentro", esto es, en función de producir con el acicate y el objeto de satisfacer la demanda doméstica.

En esta relativa oscuridad, que sólo ha ido despejándose en los últimos años, tienen una pesada responsabilidad los economistas, por un lado, y la falta de educación económica apropiada, por el otro. Si se revisa la literatura sobre la materia de los "años 30", por ejemplo, es fácil darse cuenta de que el cambio de ruta, sino pasó desapercibido para los considerados expertos, por lo menos resultó incomprensible o fruto de una contingencia transitoria. Formados en el esquema "librecambista", ellos no pudieron ajustar sus matrices a la revolución profunda que habían sufrido las circunstancias. Asimismo, la educación corriente, por ejemplo, en el nivel secundario, ha sido tan deficiente y tan pedestre

que mal podía orientar a las nuevas generaciones respecto al "nuevo mundo" económico en el que habían entrado.

La verdad es que hubo que esperar las primeras investigaciones de la CORFO, dirigidas por la promoción de economistas salidos de la Facultad creada por la Universidad de Chile, y los trabajos señeros de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), para alcanzar una mediana comprensión de lo que venía sucediendo desde la crisis.

El asunto se comprende más claramente si se tiene en cuenta que el rumbo heterodoxo que tomó la economía chilena no fue el resultado de una concepción creada y propugnada por grupos o fuerzas intelectuales o de intereses, sino que, en lo fundamental, una imposición de las circunstancias, a las que se adaptaron espontáneamente, por no decir ciegamente, los dirigentes nacionales. Esto es, el país no escogió la ruta de la industrialización o, mirado desde el otro ángulo, no rechazó la dependencia exclusiva de la demanda por materias primas, sino que fue obligado a hacerlo porque, en cierto modo, no tenía otra alternativa.

12. Hasta 1930 las relaciones básicas de la economía nacional eran bien diáfanas. Tenía una estructura de producción simple y técnicamente rezagada, pero la colocación de productos básicos, especialmente nitrato, en el mercado exterior le permitía adquirir una amplia variedad de bienes y servicios que satisfacían una demanda cuya composición no se diferenciaba mayormente de la de un país desarrollado. Repitiendo la frase clásica de don Enrique Molina, éramos primitivos para producir y civilizados para consumir.

La quiebra del intercambio trastocó por completo ese arreglo. El descenso en el volumen y en el valor de las importaciones (que llegaron a reducirse en un 80 por ciento) y la interrupción de la corriente de créditos e inversiones extranjeras, privó a la comunidad de gran parte de los bienes y servicios que obtenía en el exterior. A la vez, como era natural, dejó sin empleo o uso un margen apreciable de los recursos empleados en la exportación.

En estas circunstancias, y dentro del molde de las prescripciones tradicionales, el país pudo resignarse a disminuir radicalmente su nivel de vida, a la espera de que una mutación de las circunstancias restableciera la situación anterior. Pero el marco social en que se planteaba el pro-

blema en esa coyuntura (tanto interno como externo) y la gravedad del impacto hacían prácticamente imposible seguir ese derrotero, a menos de ariesgarse a una convulsión de alcance revolucionario, como en pequeña escala tuvo lugar. Basta recordar que el país vio un ensayo de "república socialista"...

No quedaba, pues, como dijimos otra alternativa que la industrialización, cuyo sentido y objetivo fundamentales no fueron otros que los de intentar crear domésticamente, hasta donde fuera materialmente posible, los bienes que constituían parte significativa del consumo y que ya no se podían adquirir en el exterior. Parafraseando la frase del Rector Molina, podría decirse que la tarea pasó a ser la de conseguir una estructura suficientemente "civilizada" como para que correspondiera a la diversificación y nivel de los consumos.

13. Ese objetivo, en lo principal, se conquistó. Y ése es, sin duda, el principal título que puede ostentar el esfuerzo de industrialización. A la altura de 1950-52, y ayudado por otros factores, como el aumento de la participación nacional en los ingresos de la minería extranjera, el país había recuperado la disponibilidad media de bienes y servicios con que contaba antes de la crisis. En otras palabras, la producción nacional, sobre todo la manufacturera, habían conseguido llenar el "hueco" dejado por la reducción de la capacidad para importar.

Sin embargo, después de alcanzar esa meta, el paso se retarda y ello queda de manifiesto en el descenso de la tasa de crecimiento del Producto Nacional. Entre 1941-46, él aumentó con un ritmo del 5 por ciento anual; entre 1947-52, la tasa disminuyó al 4 por ciento, y entre 1953 y 1958 fue apenas de un uno por ciento. El movimiento de los precios, que podemos considerarlo como espejo de la presión inflacionaria, siguió un curso opuesto. En el primer período señaló un alza media anual del 15 por ciento; en el segundo del 21 por ciento y el último del 48 por ciento.

Cabe, pues, preguntarse por qué la cadencia del desarrollo se redujo, a la vez que el desequilibrio inflacionario se aceleró. A nuestro juicio, hay una íntima relación entre ambos fenómenos.

14. Tenemos que insistir de nuevo en esta oportunidad que ni el espacio ni nuestra competencia nos permiten un examen apropiado del asunto, que, por lo demás,

está todavía abierto a los argumentos más contradictorios. Nos contentaremos, por lo tanto, con exponer algunas hipótesis tentativas y en forma algo esquemática.

El primer factor que conviene señalar es que el proceso de transformación de la economía nacional se llevó a efecto en condiciones muy desfavorables del comercio exterior. Chile no sólo fue el país más afectado por la crisis en el mundo; también es el único latinoamericano que en las décadas siguientes no logró restablecer la posición que había ganado antes de la crisis. En el hecho, la capacidad de importar por habitante en el último decenio, que marcó un mejoramiento respecto a los anteriores, fue aproximadamente la mitad de la existente en los años 1928-29.

Podría pensarse que lo anterior no tiene mayor importancia desde el momento en que el país ha estado substituyendo importaciones. Ese juicio simplista desconsidera algunos aspectos de singular gravitación. El primero estriba en que la industrialización, sobre todo cuando adopta una línea general y relativamente indiscriminada como ha ocurrido en Chile, implica un incremento de las necesidades de materias primas y combustibles que no se producen en el país. Pero, aún más significativo es el hecho de que en la medida que el crecimiento "hacia adentro" eleva o restablece los ingresos de la población, también acrecienta la demanda por importaciones, tanto de consumo como de inversión. Esto es, emerge una disociación ya clásica en los procesos de desarrollo en función del mercado interno entre el más o menos fuerte aumento del Ingreso Nacional y la evolución de las exportaciones que, por depender de la demanda exterior, pueden desenvolverse con un ritmo muy inferior al necesario para satisfacer libremente los mayores requerimientos de la comunidad.

Por estas razones, el débil incremento de la capacidad para importar ejerce un doble efecto perturbador. Por un lado frena el crecimiento interno, limitando el abastecimiento necesario de bienes de capital y de consumo. Por el otro, introduce un factor de desequilibrio, que redunda en aumentos de precios de las importaciones y en una presión sobre el valor externo de la moneda. A todo esto, hay que agregar que las bruscas y frecuentes oscilaciones del sector externo someten la economía en general y la fiscal en particular (que deriva de allí buena parte de sus entradas), a trastornos aún más influyentes.

En suma, para que el proceso de industrialización y el crecimiento de la economía hubieran sostenido la cadencia de las primeras fases, seguramente se habría requerido una elevación más marcada y una evolución más estable de las exportaciones.

A lo dicho habría que adicionar otros dos aspectos principales. El primero, y bien meridiano e importante, es que la economía chilena no ha conseguido en este período diversificar la estructura de sus exportaciones en un grado apreciable. La dependencia del cobre es abrumadora y, por desgracia, se trata de un producto de demanda particularmente inestable, de crecimiento lento y expuesto a las vicisitudes de "material estratégico" y de industria controlada en el extranjero. El segundo elemento, que refuerza un concepto general señalado antes, es que la capacidad para importar se ha encontrado afectada por la necesidad de adquirir en el exterior una parte creciente de sus abastecimientos alimenticios. Con ello, como es obvio, se han reducido las posibilidades de atender la demanda y las exigencias de otros bienes vitales para la prosecución del esfuerzo industrial.

15. El segundo factor básico que parece haber influido en el retacamiento del desarrollo en la última década es el rezago agrícola y la existencia de visibles y estratégicos "puntos de estrangulamiento" en la infraestructura económica.

El desenvolvimiento exige la mantención de ciertas proporciones o equilibrio esencial en la marcha de los distintos sectores productivos, sobre todo cuando tiene lugar en condiciones desfavorables de comercio exterior (que en otros casos puede ser un elemento compensador de los desniveles). El crecimiento armónico o equilibrado no implica que todas las actividades deberán avanzar al mismo ritmo. Dado que la demanda por distintos bienes y servicios no aumenta con igual velocidad, algunos sectores deberán expandirse con mayor vigor que otros. Pero, como dijimos, tiene que haber una proporción o balance en esa disparidad. De no producirse y más aún, si el desequilibrio es persistente durante un plazo largo, el proceso será gravemente afectado, reduciéndose su dinamismo y dando origen a cambios en los precios y a presiones de los grupos perjudicados por esos cambios.

En la evolución chilena de las últimas décadas ha quedado de manifiesto que la agricultura no ha podido crecer al paso

que exigía el desarrollo más veloz de las otras actividades. De acuerdo a una estimación de la CEPAL<sup>6</sup>, a partir de 1940 y hasta 1952-53, la demanda por alimentos (a causa del incremento de la población, el empleo y el ingreso), subió aproximadamente en 57 por ciento, en tanto que la producción alimenticia sólo lo hizo en un 20 por ciento. Parte de la deficiencia debió ser cubierta, como anotamos antes, por mayores importaciones, pero ello no fue suficiente para impedir la escasez periódica y los aumentos continuos de precios, fenómenos que repercutieron directamente sobre los reajustes de sueldos y salarios.

16. Por otro lado, gravita el problema de los obstáculos originados por las fallas y debilidades del "capital social básico", esto es, de las facilidades que constituyen el cimiento para el desenvolvimiento de todos los sectores, como ser los servicios de transporte, la industria de energía, el sistema de comunicaciones, etc. De ahí han provenido los "puntos de estrangulamiento" que mencionábamos antes. El restringido abastecimiento de energía para la industria y las limitaciones del sistema de caminos y de transporte para la agricultura, son dos ejemplos salientes al respecto.

17. La llamada de atención sobre estos aspectos hilvana el examen con la presentación del otro elemento, a nuestro juicio primordial en el asunto. Nos referimos al sostenido fracaso para acrecentar el margen del ahorro y la inversión nacional, tanto privado como público.

El problema podría presentarse en esta forma: el país, en circunstancias muy difíciles, enfrentó un desafío o tarea de grandes proporciones. Para conseguir éxito sin quebranto serio de la estabilidad y con posibilidades de mantener la marcha ascendente, se habría requerido un esfuerzo similar en su intensidad y en su coherencia al desplegado por algunas naciones europeas en la postguerra.

Pero tales condiciones no se cumplieron. Si atendemos nada más que al aspecto del vigor del empeño, podemos verificar que en tanto la razón media de ahorro-inversión en América Latina durante estos lustros fue del orden del 15 a 17 por ciento, en Chile sólo alcanzó al 10 a 12 por ciento, habiendo, como se sabe, disminuido aún más en los años recientes.

La incapacidad para formar y movilizar

un volumen suficiente y regular de ahorros públicos y privados pretendió ser contrapesada (y en cierto modo impuso) con el auxilio de arbitrios inflacionarios, esto es, las emisiones monetarias a favor de las actividades de uno y otro sector. A la larga, el expediente no consiguió sus objetivos, sobre todo en el sentido de "desencadenar" y sostener un proceso acumulativo de crecimiento y, por otra parte, al acicatear las presiones inflacionarias, agregó otro elemento antagónico con la meta buscada.

Podría sumarse otros factores a los presentados, pero creemos que los expuestos bastan para dejar en evidencia las vallas principales que ha encontrado el desenvolvimiento y que han terminado por detenerlo.

17 a. Resta, sí, intentar una asociación del análisis efectuado con el curso de la vieja enfermedad que ha acompañado a la economía chilena como la sombra al cuerpo: la inflación.

No es posible ni necesario repetir en esta oportunidad la substancia de los argumentos y antecedentes sobre el asunto, que, por nuestro lado, hemos examinado en otros trabajos<sup>7</sup>. Preferimos presentar, a modo de un diagnóstico, los tres tipos de elementos que influyéndose recíprocamente y obrando de consuno parecen haber determinado la "propensión inflacionaria" de la economía chilena en este período:

18. En primer término, figuran los llamados *factores estructurales o básicos*, que pueden considerarse como "dados" y fijos en el corto plazo, que gravitan "autónomamente" (o sea, independientes de las decisiones de política inmediata) y que han afectado gravemente la estabilidad o equilibrio del sistema a causa de las presiones inflacionarias que generan. Entre ellos figuran destacadamente: a) la estrechez, poco dinamismo y fluctuaciones del sector exportador; b) la rigidez y relativa impermeabilidad al progreso técnico de la agricultura, atribuida generalmente a elementos institucionales, como la estructura de propiedad; c) la baja inclinación al ahorro del sector privado y las deficiencias del sistema de financiamiento público, que lo empujan a los déficit continuos y le impiden cumplir adecuadamente su papel inversor, y d) la estructura monop-

<sup>6</sup>CEPAL, *Estudio Económico*, 1957.

<sup>7</sup>A. Pinto, *Ni estabilidad ni desarrollo; también Chile, un caso...*; O. Sunkel, *La inflación chilena*, *Rev. Economía*, 62.

lista que predomina en las actividades industriales y financieras, que en alguna medida es consecuencia del inevitable proteccionismo que requiere el crecimiento "hacia adentro".

19. Estos y otros elementos "básicos", que constituyen la raíz de las tendencias al desequilibrio y al alza de precios, se encuentran conjugados con dos tipos de fenómenos que se desempeñan como amplificadores (o aliviadores, en otros casos) de las presiones inflacionarias.

El primero nace de *las relaciones sociales y políticas* prevalentes en cada momento o período. Si partimos de la tesis de que los factores estructurales, al socavar el equilibrio, modifican los precios, tendremos que deducir necesariamente que también alteran la distribución de los ingresos, esto es, algunos grupos van a salir perjudicados o beneficiados con esos cambios. De allí se deriva que habrá reacciones de los afectados, que serán tanto más fuertes y afortunados cuanto mayor sea el "poder de negociación" de cada sector. En las condiciones de libertad política y relativo balance de los grandes conglomerados socio-políticos chilenos, lo anterior implica que se pondrá en movimiento la consabida espiral ingresos-precios, en la que cada grupo recurre a las armas que tiene a su disposición: aumentos de remuneraciones unos; alza de los precios, otros; mayores créditos, etc.

20. El segundo elemento tiene que ver con *las políticas o decisiones económicas* que se adoptan, que pueden acentuar, paliar o compensar (o incluso crear nuevas) las presiones inflacionarias. Respecto a este punto que es, en general, el que atrae la atención de la opinión pública, de los neófitos y también de algunos economistas, no hay la menor duda de que la conducta fiscal, monetaria y respecto al comercio exterior, seguida en el país en estas décadas, ha contribuido en no pequeño monto al recrudecimiento del oleaje inflacionario originado en el substrato de la realidad económica. Lo que se olvida, sin embargo, a pesar de que es vital para la comprensión del problema y también para su abordamiento, es que tales políticas, en medida principal, son un *reflejo o consecuencia de las relaciones sociales*, aparte, claro está, que puedan influir otros elementos, como la ignorancia sobre cuestiones cardinales del sistema económico, la debilidad de la maquinaria administrativa, la falta de personal competente en los comandos del Es-

tado y de la organización política, etc. En otras palabras, las decisiones o medidas en los campos claves de la gestión pública están afectadas por el hecho del "empeate social"; ningún grupo es capaz de imponer abierta u "orgánicamente" su alternativa, su esquema de distribución o redistribución del Ingreso; y en estas circunstancias los deslices inflacionarios constituyen el modo de "camuflar" el proceso, de "diluirllo", de esquivar conductas que pondrían sin tapujos los costos del desequilibrio sobre las espaldas de algunos sectores.

21. Lo anterior podríamos decir que es absolutamente válido para describir la situación hasta 1956-57. Desde entonces hasta la fecha, en las dos administraciones que se han sucedido, ha emergido o, mejor dicho, operado, una coalición política que ha sido capaz de seguir otro camino: contener la inflación recurriendo a la comprensión legal o forzada de los movimientos de rentas de la masa asalariada, a la vez que se ha querido influir indirectamente sobre los cambios en los niveles de ingresos de los otros grupos por medio del control monetario y crediticio, lo cual, ciertamente, no ha impedido un desmejoramiento sensible de la cuota del Ingreso Nacional, representada por sueldos y salarios<sup>8</sup>.

Estamos demasiado envueltos en la experiencia de "estabilización" de los últimos años para tener un juicio cabal, suficientemente documentado, aunque ya se ha escrito mucho sobre ella. Para el efecto de esta visión resumida que hemos intentado sólo queremos hacer un breve comentario, que enlaza el asunto con las materias precedentes.

22. En primer lugar hay que hacer notar que las políticas recientes han circunscrito su acción en la órbita de los que pueden llamarse "mecanismos de propagación" del fenómeno inflacionario, sin llegar a influir ni menos modificar los factores básicos o estructurales del mismo. Por otra parte, no hay lugar para dudas de que esa conducta limitada, por más que haya tenido algún éxito en la contención de los precios, ha redundado en una mayor disminución del escaso dinamismo que restaba en el cuerpo económico, como se verifica en los índices de producción industrial, de la construcción y de empleo, que están muy por debajo de los niveles del período 1950-1955.

<sup>8</sup>Ni estabilidad ni desarrollo, op. cit.



Nos encontramos, pues, ante un panorama que con razón inquieta a la opinión dirigente. Los obstáculos o debilidades primordiales del sistema económico, que habían aletargado el ritmo de crecimiento ya a comienzos de esta década y que, además, habían impulsado el oleaje inflacionario, siguen incólumes. Y la política llevada a cabo en nombre de la "estabilización" no sólo los ha pasado por alto, sino que ha

agregado nuevos elementos contenedores del desarrollo, como la baja de la ocupación, el encarecimiento inusitado del capital financiero, la restricción de la actividad del Estado y el encogimiento del poder comprador del grueso de los consumidores.

En este cuadro, al entrar a una nueva década, se vislumbran incógnitas amenazadoras en la distancia.

