

CHILE 1914-1935: DE ECONOMIA EXPORTADORA A SUSTITUTIVA DE IMPORTACIONES*

J. GABRIEL PALMA

SINTEISIS. En este trabajo se critica la versión, que el autor denomina el modelo histórico convencional, según la cual el desarrollo industrial chileno se inicia a partir de los años 30. Se sostiene que esa idea no hace justicia al desarrollo manufacturero anterior a 1929, el cual ha sido insuficientemente descrito en la literatura.

Más específicamente, aquí se pasa revista al desarrollo de la economía y en particular del sector industrial, durante el período que se inicia con la Primera Guerra Mundial y culmina en 1929. Se aporta evidencia en el sentido que en la década de 1920 el crecimiento industrial fue muy poco dependiente de las fluctuaciones del sector exportador. Además, la industria manufacturera sufrió una transformación radical en su estructura productiva interna. Por lo tanto, se puede sostener que en este período se inicia una transición hacia la sustitución de importaciones industriales que se intensificó después de la crisis de 1929.

Habitualmente se afirma que el proceso de industrialización chileno sólo comenzó con la crisis de los años treinta. Según esta corriente de pensamiento, antes de dicha fecha el desarrollo manufacturero habría estado limitado por un conjunto de factores entre los que se destaca una supuesta incompatibilidad con el modelo exportador. Este modelo habría generado una dinámica económica que llevó hacia una estructura económica especializada en la producción de bienes exportables y no transables, con detrimento de la producción de bienes importables, en particular manufacturas. A su vez, una serie de políticas económicas (especialmente la legendaria revisión de tarifas de 1864), habría acentuado esta tendencia. A este cuadro se agregaría con frecuencia la presencia de capital extranjero y de inmigrantes en algunas actividades económicas, lo que constituiría un factor negativo adicional para inhibir el desarrollo de la capacidad empresarial en el país. De esta forma, según esta escuela (que comprende a autores de las más variadas orientaciones ideológicas) en Chile no existieron mayores posibilidades de desarro-

* Este trabajo de investigación fue financiado por el Social Science Research Council de Nueva York. Versiones anteriores aparecieron en *Nueva Historia* (año 2, N. 7), Londres, 1983, en el libro editado por Rosemary Thorpe *The Effect of the 1929 Depression on Latin America* (Macmillan) y en el libro editado por Christopher Abel y Collin Lewis *Latin America, Economic Imperialism and the State* (Institute of Latin American Studies, University of London). Agradezco las facilidades otorgadas para reproducir material contenido en ellos. También agradezco la contribución de Andrés Bianchi, Carlos Díaz-Alejandro, Ricardo Ffrench-Davis, Eduardo García, Charles Kindleberger, Oscar Muñoz, Luis Ortega, Aníbal Pinto, Francisca Rivas, Ines Sodré, Elizabeth Spillius, Osvaldo Sunkel y Rosemary Thorpe. Finalmente, agradezco a la Facultad de Economía de la Universidad de Cambridge por las facilidades otorgadas para esta investigación. Los juicios emitidos son de mi responsabilidad.

llo manufacturero hasta que la Gran Depresión forzó a la economía local a tomar el camino de la industrialización¹.

Así, Chile también habría seguido el modelo histórico comúnmente atribuido al resto de América Latina². Según éste (en su versión más simple) la historia económica postcolonial se dividiría en dos grandes subperíodos, separados por la Gran Depresión. En el primero —llamado “de crecimiento hacia afuera”— la dinámica del crecimiento económico se habría generado en el sector exportador, sin producir mayores efectos diversificadores en el resto de la estructura productiva. En especial, habría fracasado en estimular la producción manufacturera. En cambio, en el segundo período —llamado de “crecimiento hacia adentro”— habrían comenzado el proceso de sustitución de importaciones y las acciones del Estado relacionadas con el estímulo al crecimiento económico y al desarrollo social.

En otro trabajo hemos demostrado que la primera parte de este modelo histórico —relacionada con el período “de crecimiento hacia afuera” y su supuesta incapacidad diversificadora de la estructura económica local— no hace justicia al desarrollo manufacturero chileno anterior a 1929 y lo temprano de su gestación, fenómeno insuficientemente descrito hasta por los trabajos que describen un desarrollo manufacturero anterior a la Gran Depresión³.

En este trabajo estudiaremos la segunda proposición del modelo histórico convencional y concluiremos que tampoco se ajusta a los hechos, porque los años treinta no marcaron el inicio del proceso de industrialización del país, ni tampoco el de su etapa sustitutiva de importaciones. Esta etapa habría comenzado con la Primera Guerra Mundial y el colapso de la industria salitrera. Desde este punto de vista, la importante contribución de la crisis de los años treinta al desarrollo del país fue la de acelerar y consolidar la transición de la economía chilena de su modelo exportador al sustitutivo, y no su iniciación.

Luego de una breve reseña de la economía chilena en la víspera de la Primera Guerra Mundial, pasaremos a analizar la década y media que abarca desde 1914 hasta 1929. Finalizaremos con el estudio de los difíciles años de la década de 1930.

I. LA ECONOMÍA CHILENA EN 1914

Cuando Austria declaró la guerra a Serbia, Chile era uno de los países latinoamericanos de mayor desarrollo relativo. Su ingreso *per cápita* se aproximaba a los 1.000 dólares (moneda de 1980, US*), sus exportaciones (también *per cápita*)

¹ Ver en particular Segall (1953), Jobet (1955), Ramírez Necochea (1958 y 1960), Véliz (1961 y 1963), Nolf (1965), Frank (1966, 1967, 1969 y 1970), Cademártori (1968), Hinkelamert (1970a, b y c), García Huidobro (1972), Godoy (1971), de Vylder (1973 y 1974) y Sáenz (1983).

² El modelo en Bianchi (1973).

³ Palma (1979). Ver también Ortega (1979 y 1981). Por proceso de industrialización entiendo no sólo un mero aumento de la producción simple de manufacturas, sino uno en el cual el aumento en el volumen de la producción (valor agregado) de las actividades manufactureras es acompañado por un proceso de transformaciones fundamentales y relativamente generalizadas en la organización de la producción manufacturera y en la complejidad de la tecnología utilizada; el trabajo asalariado llega a ser gradualmente la relación de producción dominante y el equipo de capital utilizado crece no sólo en volumen, sino también en rango y variedad.

Otros autores que describen un desarrollo manufacturero anterior a 1930 son Lagos (1966), Hurtado (1966), Muñoz (1968), Carmagnani (1971), Kirsch (1973) y Cariola y Sunkel (1976).

llegaban a US* 335 (cifra que, con la excepción de 1929, no fue superada sino hasta 1979), con un valor de retorno aproximado de US* 250, el 40 por ciento de su población vivía en áreas urbanas (ciudades de más de 2.000 habitantes) y el 16 por ciento de su población activa trabajaba en algún tipo de actividad manufacturera; aquellos empleados en establecimientos con más de 5 operarios abastecían casi la mitad de la oferta interna de manufacturas, con un volumen de producción equivalente a US* 168 *per cápita*, 1,7 veces superior al correspondiente a un "Chenery normal". A su vez, en los años anteriores a la Guerra se creó un número importante de nuevos establecimientos manufactureros. Entre ellos estaban la Compañía Industrial (1901); la Compañía de Cervecerías Unidas (1902); la Sociedad Industrial de Los Andes (1903); la Sociedad Nacional Fábrica de Vidrios (1904); Cemento Melón (1905), (sucesor de la Fábrica Nacional de Cemento de La Cruz, fundada dos años antes), que se transformará en el primer productor de cemento Portland de América Latina, en el establecimiento más grande del subcontinente en la producción de cemento y el quinto a nivel mundial; una subsidiaria de Etablissements Americaines Grety (1906); la Compañía de Molinos y Fideos Carozzi (1906); una subsidiaria de Siemens-Schuckert Ltd. en Santiago (1907) posteriormente con oficinas en Valparaíso, Concepción y Antofagasta; y la Compañía Industrial El Volcán (1908)⁴.

Este proceso de acumulación inducía, a su vez, una serie de transformaciones en las diversas estructuras de la sociedad y economía chilenas. Entre estas transformaciones se pueden destacar las modificaciones en la composición de las fuerzas productivas, los cambios en la asignación de recursos, en las relaciones de clase y en el carácter y naturaleza del Estado.

Uno de los muchos ejemplos que se podrían citar al respecto es el temprano desarrollo del movimiento sindical organizado del país. Bajo influencias socialistas, anarquistas y cristianas, la Gran Federación Obrera de Chile (FOCh) "partiendo de una sociedad mutualista, llegó a convertirse en una federación sindical revolucionaria"⁵. Este movimiento sindical aportará una de las bases del Partido Obrero Socialista, fundado en 1912, que se afiliará a la Tercera Internacional en 1920.

Este proceso de desarrollo económico era, por supuesto, diferente al de los países más desarrollados del período y se manifestaba en formas diversas según los diferentes sectores de la economía chilena. Generaba desigualdades regionales y en la distribución del ingreso; era acompañado por fenómenos tales como el subempleo y desempleo; tomaba una forma cíclica y beneficiaba a las élites en forma casi exclusiva. Es decir, el desarrollo del capitalismo en Chile no sólo se caracterizaba por sus elementos progresivos, sino también por su carácter contradictorio y explotador.

El desarrollo del capitalismo en Chile se había llevado a cabo dentro de un modelo exportador, con el "motor del crecimiento" en la industria salitrera. Las exportaciones de este mineral habían llegado antes de la Primera Guerra Mundial a US* 263 *per cápita*, representando el 80 por ciento de las exportaciones y sus impuestos la mitad de los ingresos públicos "ordinarios" del país⁶. En los años anteriores a la conflagración mundial comenzó también el desarrollo de la "Gran

⁴ Para los cálculos estadísticos, ver Palma (1979).

⁵ Angell (1973) p. 23.

⁶ Palma (1979). Apéndices 30, 31 y 40. Ingresos públicos "ordinarios" eran aquellos que provenían de fuentes regulares de ingresos.

Minería" del cobre. Si bien Chile había llegado a ser el primer productor de este mineral en el mundo en las décadas de 1850 y 1860, la falta de desarrollo tecnológico y la distancia de los mercados consumidores habían desplazado paulatinamente al producto chileno del mercado internacional. Sin embargo, con la apertura de El Teniente, en 1912, y Chuquicamata, en 1915 (que llegaron a ser la mina subterránea y a tajo abierto más grandes del mundo, respectivamente), Chile volvió a ser paulatinamente uno de los principales productores del "metal rojo" a nivel internacional.

De esta forma, en la víspera de la Primera Guerra Mundial los niveles alcanzados por Chile en su comercio de exportación eran particularmente elevados y, paradójicamente, sus perspectivas futuras eran muy promisorias.

II. CHILE 1914-1929: ¿UNA ECONOMIA EN TRANSICION?

La Primera Guerra Mundial afectó a la economía chilena en forma muy peculiar, pues al mismo tiempo que permitió mantener relativamente el nivel de exportaciones (excepto durante los primeros meses), impuso una brusca reducción en el volumen de las importaciones. De esta forma, se generaron los mayores excedentes de balanza comercial que el país haya conocido⁷.

Como el salitre era un importante insumo para la industria de explosivos, el inicio de las hostilidades en los Balcanes se tradujo en un incremento inmediato de la demanda internacional de este mineral, del cual Chile era el único productor. Así, en 1916, se llegó a exportar un volumen récord de 3 millones de toneladas, mientras que el comercio de importación caía en más de la mitad tanto en valor como en cantidad. Esta reducción fue particularmente notable en los insumos manufactureros, en particular de capital y, así, las importaciones de productos metálicos, maquinaria y material de transporte, se redujeron a menos de la cuarta parte de los niveles alcanzados en los años anteriores a la guerra.⁸ Este desequilibrio en el sector externo tuvo fuertes repercusiones en la economía local, pues mientras las actividades exportadoras permitían que los niveles de demanda agregada interna se mantuvieran en forma relativa, la fuerte reducción de las importaciones forzó a que dicha demanda se orientara hacia el mercado interno.

La capacidad de respuesta de las actividades manufactureras locales a este estímulo de demanda fue notable: de acuerdo a los cálculos de Oscar Muñoz, la producción manufacturera local creció en un 53 por ciento durante los cuatro años de guerra. Aunque se conceda que el valor de la producción de 1914 está subestimado (y que, por tanto, el crecimiento posterior está sobrestimado), dicha tasa de crecimiento es probablemente la mayor en toda la historia de esta industria para un período de cuatro años⁹.

Así es como la Compañía Refinería de Azúcar de Viña del Mar, por ejemplo, incrementó sustancialmente su producción y comenzó a exportar hacia Argentina;

⁷ En 1915 y 1916 el valor de las exportaciones llegó a ser 2, 3 veces mayor al de las importaciones. Ver *Ibid.*, Apéndice 32.

⁸ Para las exportaciones de salitre ver *Ibid.*, Apéndice 30; para las de cobre, Apéndice 31. Para las estadísticas de importación, Apéndice 38.

⁹ Muñoz (1968), p. 16; Palma (1979), p. 329. Para un análisis del problema de las estadísticas de 1914, ver *Ibid.*, pp. 333-6.

entre 1915 y 1917 la Compañía Industrial aumentó la producción de aceites industriales en un 70 por ciento, la Compañía de Tejidos elevó fuertemente sus ventas; la Fábrica Nacional de Envases llevó a cabo un importante programa de expansión; la Fundición Las Rosas produjo una serie de maquinarias que previamente habían sido importadas, especialmente convertidores para la "Gran Minería" del cobre; otras fundiciones fabricaron mezcladores de cemento y maquinarias para curtiembres que antes también se importaban¹⁰. Las estadísticas de empleo manufacturero también muestran una fuerte expansión¹¹.

A su vez, una parte importante de la capacidad de respuesta de la oferta manufacturera local al incremento de la demanda resultante de la guerra se debió al hecho ya mencionado de que en los años inmediatamente precedentes a ella se habían creado algunos importantes establecimientos industriales¹². Otros fueron creados durante la guerra, como la fábrica de papel Ebbinghaus, Haensel & Co. (1914), que posteriormente se transformaría en la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones, y como la Compañía Electrometalúrgica ELECMETAL (1917), productora de acero y de varios otros tipos de productos metálicos, maquinarias y material de transporte¹³. Las estadísticas de inversiones hechas durante la primera década de este siglo apuntan en la misma dirección¹⁴.

Sin embargo, la bonanza que la Primera Guerra Mundial trajo a las actividades exportadoras y manufactureras chilenas terminó bruscamente con el fin del conflicto. Con la firma del armisticio, y junto con la inminencia de la apertura de la Conferencia de Paz en París, la demanda de la industria de explosivos por salitre cayó bruscamente y al mismo tiempo los requerimientos de este producto para fertilizantes siguieron muy deprimidos. Junto con ello, el aumento de la oferta de sulfato de amonio y el rápido desarrollo de la industria de salitre sintético marcaron la decadencia definitiva de la industria de salitre local¹⁵.

Este impacto se sintió inmediatamente y su efecto fue desastroso: en 1919 las exportaciones de salitre alcanzaron sólo a la cuarta parte, en volumen, y a la quinta de su valor real con respecto al año anterior. Más aún, los términos del intercambio se redujeron en un 38 por ciento entre 1917 y 1919. Como las exportaciones representaban alrededor de un 30 por ciento del Producto Nacional Bruto, un deterioro de los términos del intercambio de esta magnitud representa una pérdida de ingreso real de aproximadamente un 11 por ciento (suponiendo que el producto físico no cambia).

Si bien los términos del intercambio y la industria salitrera presentaron una cierta recuperación durante la década de 1920, ésta estuvo marcada por una fuerte inestabilidad, la que se puede apreciar en el cuadro siguiente:

¹⁰ *Ibid.*, pp. 33-4, y Kirsch (1973), pp. 85-6.

¹¹ Palma (1979), p. 45. Estas estadísticas también tienen el problema de la subestimación del nivel de 1914.

¹² Ver página 63 de este artículo.

¹³ Ver Palma (1979), y Kirsch (1973).

¹⁴ J. Zegers (1908), p. 7; R. Espinoza (1908), p. 310.

¹⁵ Ver Manuel Fernández (1981).

Cuadro I. — Inestabilidad en el valor, cuántum y precios de las exportaciones, 1883-1929

	VALOR			QUANTUM			PRECIOS		
	VPPAA* nominal	VPPAA real	VPAA real neto	VPPAA bruto	VPPAA neto	SD** Q	VPPAA nominal	VPPAA*** real	SD P
1883-1913	8,0	8,2	6,9	9,4	8,6	9,2	5,9	5,9	17,7
1914-1918	27,3	14,0	14,2	14,0	12,8	13,0	14,2	12,1	19,3
1919-1929 (1919-1924)	37,5	28,5	26,5	29,8	27,7	20,8	12,3 (19,8)	11,0 (12,2)	19,3

*VPPAA: variación porcentual promedia absoluta anual.

**SD/X̄: variación estándar de los residuos respecto de la tendencia exponencial, corregido por el promedio de la variable.

***VPPAA real: variación porcentual promedia absoluta anual de los términos del intercambio.

Fuente: Para las estadísticas véase J.G. Palma (1979).

Apéndices 20, 21, 31 y 32. Para la metodología nota 16.

Como señala el Cuadro I, las exportaciones de la década 1919-1929 muestran tanto en valor, precios y cantidad un mayor grado de inestabilidad que las tres décadas que corren entre el fin de la Guerra del Pacífico y la Primera Guerra Mundial (1883-1913). Por ejemplo, en el caso de los ingresos provenientes de las exportaciones, la variación porcentual promedia absoluta anual (VPPAA) durante los años veinte (37,5 por ciento anual) fue 4,6 veces mayor que la del período 1883-1913. Igual fenómeno encontramos en los términos del intercambio, los cuales presentan una variación promedia anual del 11 por ciento entre 1919 y 1929. Si todo lo demás permaneciera constante, este solo hecho es suficiente para producir una variación del ingreso nacional del orden del 3 a 4 por ciento promedio anual durante estos años.

Más notable todavía es que el grado de inestabilidad de la década de 1920 es aún mayor que el de los cuatro años de la Primera Guerra Mundial. Los precios

¹⁶ La variación porcentual promedia absoluta anual fue calculada con la siguiente fórmula:

$$\frac{100}{n} \sum \frac{X_t - X_{t-1}}{X_{t-1}}$$

Para calcular los valores "netos", las variables respectivas fueron deflacionadas por sus tasas promedias de crecimiento anual. De esta forma, se toma en cuenta el crecimiento de largo plazo del valor y del cuántum de las exportaciones. Este nuevo índice se calcula con la siguiente fórmula:

$$\frac{100}{n} \sum \frac{(X_t - X_{t-1}) (1+r)}{(X_{t-1}) (1+r)}$$

Precios "reales" de exportación corresponden a los términos del intercambio. SD/I es calculado con la desviación estándar del residuo respecto de la tendencia exponencial, corregido con el promedio de la variable. La tendencia exponencial es obtenida de la relación lineal entre el log de la variable dependiente (precios, cuántum, valor) y el tiempo. El primer indicador mide inestabilidad sobre una base anual, sin tomar en cuenta su posición respecto de los valores "normales" o de la tendencia de largo plazo. En cambio, el segundo es una medida de desviación de esta tendencia. Para un análisis de la metodología ver Ffrench-Davies, (1981); Leith, (1970) pp. 267-272; Masell, (1970); Kenen & Voivodas, (1972); Yotopoulos & Nugent, (1976); y Nugent, (1974).

de exportación parecieran ser la única excepción; sin embargo, si se comparan los cuatro años de guerra con los cinco siguientes (1919-1924) también se nota un incremento en la VPPAA de los precios de exportación (de 14,2 a 19,8 por ciento). De esta forma, el sector externo, que fuera por tantos años el principal estímulo al desarrollo económico local, pasó a transformarse en su principal problema. Su producto de exportación más importante fue rápidamente desplazado del mercado internacional por sustitutos sintéticos y naturales y su nivel de precios cayó en forma acelerada. A su vez, luego de las restricciones sufridas a causa de la guerra, el comercio de importación se vio fuertemente afectado por rápidas oscilaciones.

Desde nuestro punto de vista, fue la respuesta a estas dificultades del sector externo lo que llevó a un temprano intento de transformación del modelo exportador a uno que pusiera el acento en actividades productivas orientadas hacia el mercado interno, especialmente en manufacturas. De esta forma —y con anterioridad a 1929— habría comenzado la transición de economía exportadora a sustitutiva de importaciones.

Un análisis de los factores de la oferta y la demanda que condicionan esta temprana transición permite visualizar la dinámica de este cambio. Desde el punto de vista de la demanda, la característica más importante de este período fue la implementación de políticas económicas destinadas a incrementar la proporción de la demanda agregada que se orientaba al mercado interno. Así es como en la década y media que corre entre la Primera Guerra Mundial y el inicio de la Gran Depresión se registraron varias revisiones generales y una serie de revisiones parciales de las tarifas de importación. Estas no sólo aumentaron el nivel de protección a la industria manufacturera local (y a la agricultura), sino que también cambiaron radicalmente la estructura de su protección efectiva. Las actividades más beneficiadas con este cambio fueron aquellas de menor grado de desarrollo relativo, en especial las productoras de insumos intermedios y bienes de capital. Con esta política se buscó incrementar progresivamente el grado de diversificación y de autonomía productiva de la economía local.

La primera revisión general de tarifas tuvo lugar en 1916. Refiriéndose a ella, el *Report on Trade* del U.S. Federal Trade Commission se quejó de que la tarifa de los productos manufacturados había subido entre un 50 y un 80 por ciento, y que “en varios casos el alza fue aún mayor”¹⁷. Ese *Report* calculaba que, tomando en cuenta la tarifa y otros impuestos de aduanas, las importaciones de conservas pagaban una tarifa total equivalente al 250 por ciento¹⁸. En el caso de los productos agrícolas, la Sociedad Nacional de Agricultura logró una protección aún más “efectiva”, impidiendo que se terminara la sección chilena del ferrocarril de Salta a Antofagasta. De esta manera se evitaba que los productos argentinos tuvieran acceso a la zona salitrera.

La estructura tarifaria fue revisada varias veces durante la década de 1920. La de 1928 (la última antes de la crisis) no sólo subió la tarifa de numerosos productos manufacturados, sino que autorizó al Presidente de la República para que aumentara la de cualquier producto hasta un 35 por ciento. Dos años más tarde Ibáñez había empleado este instrumento para subir la tarifa de los productos incluidos en 440 clasificaciones aduaneras. De esta forma los impuestos a las impor-

¹⁷ *Report on Trade. U.S. Federal Commission* (1916), pp. 52-3.

¹⁸ Wright (1975), p. 7.

taciones subieron de un 12 por ciento del total de los ingresos públicos en 1915, al 20 por ciento en 1925 y 28 por ciento en 1930¹⁹. Como en la segunda mitad de la década de 1920 los países más desarrollados también subieron sus tarifas, los pocos críticos criollos que aún quedaban perdieron el argumento. Pero, a diferencia de los países del centro, en Chile este alejamiento de las políticas de David Ricardo duró casi medio siglo.

El segundo tipo de medidas económicas que afectó la transición de un modelo al otro se relacionan con el nivel de tipo de cambio. Entre 1913 y 1929 el peso sufrió una devaluación real de 60 por ciento²⁰. Esto constituyó otro importante estímulo para que la demanda agregada se orientara en forma creciente hacia el mercado interno. Esto se debió en parte a que por primera vez en más de medio siglo hay varios años en los que la tasa de inflación interna fue menor que la del mercado internacional, reforzando aún más el fenómeno antes mencionado.

Así, el efecto conjunto de estas variables de las tarifas, del tipo de cambio y del nivel de precios unido a la inestabilidad de los precios de importación y a la tendencia general a la baja en los términos del intercambio fue el incremento relativo en los precios de los bienes importables en relación a los no transables. Este cambio de los precios relativos fue el principal aliciente para la transferencia de recursos hacia el sector sustitutivo de importaciones.

Este período también se caracterizó por una expansión de la intervención del Estado en la economía. Esto se llevó a cabo mediante la creación de varios organismos públicos encargados de promover ciertas actividades productivas. A su vez, el Estado se transformó en productor directo por primera vez en la historia del país. Entre las nuevas agencias estatales se cuentan el Banco Central (1925), el Servicio de Minas del Estado (1925), la Caja de Crédito Agrícola (1926), la Caja de Crédito Minero (1927), la Caja de Crédito Carbonífero y el Instituto de Crédito Industrial, ambos creados en 1928. Hay que agregar también la creación del Instituto de Fomento Minero e Industrial de Tarapacá y el de Antofagasta y la Caja de Colonización Agrícola. Estas instituciones proporcionaban financiamiento a las actividades productivas y regionales del país y, en algunos casos, tomaban también en sus manos el control de la comercialización de los respectivos productos. Por ejemplo, la Caja de Crédito Minero comercializaba la producción de la pequeña y mediana minería del cobre y realizaba labores de prospección, infraestructura, asistencia técnica y abastecimiento de maquinaria al sector. En el área de la producción, el Estado también comenzó a intervenir como productor directo en estos años previos a la Gran Depresión. Con anterioridad poseía sólo dos establecimientos manufactureros, la Imprenta Nacional y Famae; pero ambos estaban básicamente destinados a satisfacer necesidades estatales²¹. En cambio, en este período el Estado comenzó a producir insumos para la economía local, siendo el acero el caso más importante. En este rubro, a pesar de la existencia de

¹⁹ Palma (1979), p. 284; Ellsworth (1945, reimpreso en 1979), p. 11.

²⁰ Palma (1979), Apéndice 27.

²¹ La primera, creada en la década de 1850, se encargaba de las publicaciones oficiales y la segunda, creada en la de 1890, del material bélico requerido por el Ejército. Existe otro interesante caso, el de la Fundación Nacional, creada en 1866 y destinada también a la producción de material bélico; pero cuando debido al éxito de sus operaciones comenzó a diversificar su línea de producción, fue cerrada misteriosamente en 1874, probablemente por presión de la competencia privada. Ver Ortega (1981), pp. 35-42; y Palma (1979), pp. 55-7.

producción privada por más de una década, en 1926 el Estado tomó el control mayoritario en la Compañía Electro-Siderúrgica e Industrial.

En relación con los factores de oferta que operan detrás de esta transición, el cambio más significativo en la estructura productiva tomó lugar en el sector manufacturero y exportador. Esta transformación se manifiesta en la discrepancia entre las tasas de crecimiento de ambas actividades y en los cambios en la estructura industrial.

Como se puede apreciar en el Gráfico I, el contraste entre ambas actividades data de los años de la Primera Guerra Mundial y no sólo desde 1929, como habitualmente se afirma²². En efecto, el comportamiento de ambas actividades entre 1914 y 1929 difícilmente pudo ser más diferente.

Gráfico I. Valor real de la producción del sector exportador y manufacturero, 1911-1935 (US* 1980)

Millones de US*



Fuente: J. G. Palma (1979), Apéndices 31 y 47.

Es difícil reconciliar la imagen que surge de este cuadro con la de una "economía exportadora", en la que el sector externo debe actuar como motor del crecimiento y las demás actividades productivas comportarse en forma armónica. Por el contrario, en esta situación se hace evidente el grado de autonomía relativa

²² Ver Muñoz (1968), pp. 44-7, y Kirsch (1973), pp. 46-7.

del sector manufacturero respecto al ciclo exportador, *a partir de la Primera Guerra Mundial*. A su vez, este fenómeno puede ser confirmado con la relación lineal logarítmica entre ambas actividades para el período 1914-1929. Los números entre paréntesis son los respectivos test "t". (PM) equivale a la producción manufacturera real y (X) a los ingresos reales de exportación.

$$\text{Ln (PM)} = 9.463 + 0.035 \text{ LnX} \quad R^2 = 0.0254$$

(14.9) (0.604)

$$\bar{R}^2 = -0.044 \quad \text{RHO} = 0.959 \quad \text{DW} = 1.28$$

El valor de R^2 nos indica cuán mal se ajusta la regresión a las observaciones. De hecho, entre 1914 y 1929 *sólo el 2,5 por ciento de las variaciones de la producción manufacturera se podría atribuir a la influencia del sector exportador*. ¡Más aún, si el valor de R^2 es corregido por los grados de libertad (el coeficiente de determinación corregido) termina siendo negativo! A su vez, el coeficiente de $\text{Ln}(X)$, de acuerdo a su test "t", no es significativamente distinto de cero (ni aún al 25 por ciento). Por lo tanto, queda claro que desde la Primera Guerra Mundial las actividades manufactureras se independizan progresivamente del ciclo exportador.

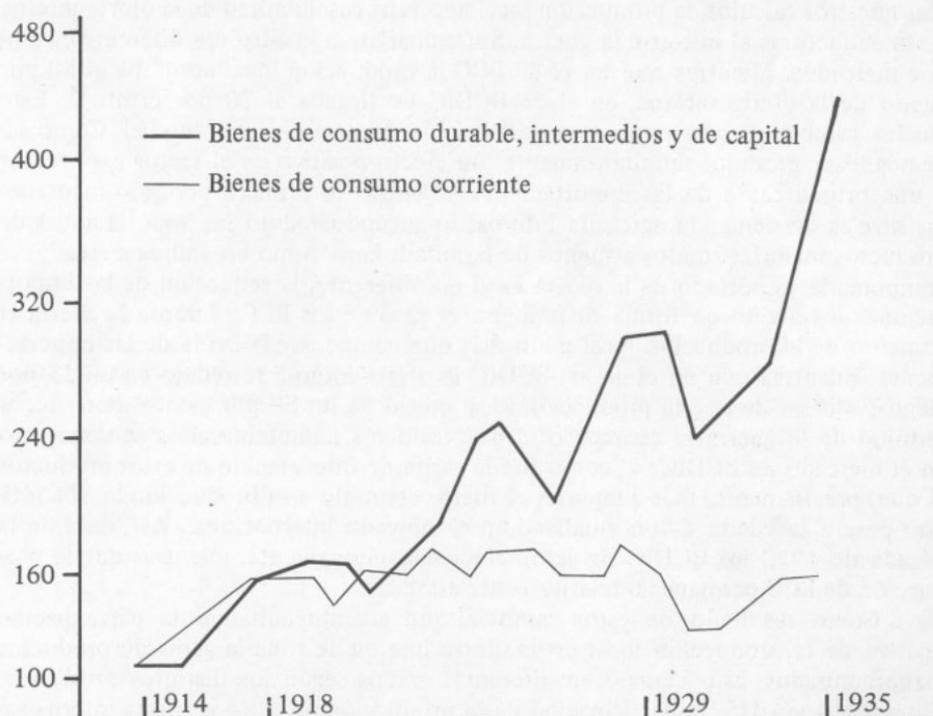
Las estimaciones (aún muy preliminares) de la participación relativa de la producción manufacturera proveniente de establecimientos de 5 ó más operarios en el Producto Geográfico Bruto (PGB) la colocan en el 9,6 por ciento en 1914, 10,8 por ciento en 1918 y 13 por ciento en 1925²³.

Además de independizarse del ciclo exportador e incrementar su participación en el PGB, el sector manufacturero también sufrió durante esos años una transformación radical en su estructura productiva interna. La característica más importante fue el rápido desarrollo de las actividades productoras de bienes de consumo durable, insumos intermedios y bienes de capital, lo cual las lleva a incrementar significativamente su participación relativa en el total de la producción manufacturera.

Como se puede apreciar en el Cuadro II, al comienzo de la Primera Guerra Mundial la estructura de la producción manufacturera estaba fuertemente concentrada en la producción de bienes de consumo corriente (BCC). A su vez, ambos tipos de actividad manufacturera tuvieron una tasa de crecimiento similar durante los años de la guerra. Sin embargo, cuando después de ella el sector exportador entró en dificultades, la respuesta de la industria manufacturera fue un intento de transformación hacia una estructura productiva más diversificada. De esta forma, mientras que entre 1918 y 1929 la producción de BCC permaneció prácticamente estancada (con una tasa promedio de crecimiento anual de 0,6 por ciento), la de bienes de consumo durable, insumos intermedios y bienes de capital (BCDIC) creció al 6 por ciento anual; incrementando su participación relativa en el total de un 18 por ciento a un 29 por ciento, proceso que continuó con posterioridad a 1929. Este contraste entre el comportamiento de ambas actividades queda en evidencia en el siguiente gráfico:

²³ Ballesteros y Davis (1963), pp. 152-176; CEPAL (1950), p. 287.

Gráfico II. Índices del valor de la producción real de los bienes de consumo corriente y de consumo durable, intermedios y de capital, 1914-1935



Cuadro II.- Índices de producción y participación relativa en el total de la producción manufacturera de las actividades productoras de bienes de consumo corriente y las de bienes de consumo durable, insumos intermedios y bienes de capital: 1914-1935 (valores reales).
(1918 = 100)

	<i>Bienes de consumo corriente*</i>		<i>Bienes de consumo durable e insumos intermedios y de capital**</i>		<i>Total producción manufacturera</i>
	<i>Índice</i>	<i>Participación relativa %</i>	<i>Índice</i>	<i>Participación relativa %</i>	<i>Índice</i>
1914	67,1	(82,6)	63,0	(17,4)	65,4
1918	100,0	(81,7)	100,0	(18,3)	100,0
1925	115,5	(76,3)	165,9	(23,7)	123,6
1929	107,0	(71,5)	190,5	(28,5)	122,2
1933	89,7	(68,8)	181,1	(31,2)	106,9
1935	104,4	(62,6)	278,0	(37,4)	136,1

* Alimentos, bebidas, tabaco, vestuario y calzado.

**Textiles, papel, imprentas, productos químicos, minerales no-metálicos, productos metálicos, maquinaria y material de transporte.

Fuente: J.G. Palma (1979), Apéndices 47, 59 y 60.

A raíz de este comportamiento disímil, la participación relativa de ambas actividades en la oferta interna de manufacturas fue también afectada. De acuerdo con nuestros cálculos, la producción local aportaba casi la mitad de la oferta interna de manufacturas al iniciarse la guerra. Sin embargo, el cuadro era diferente en ambos mercados. Mientras que en el de BCC la producción local aportaba el 80 por ciento de la oferta interna, en el de BCDIC no llegaba al 20 por ciento²⁴. Este cuadro cambió progresivamente a partir de la Primera Guerra Mundial. Como sabemos, ésta produjo, simultáneamente, un efecto positivo en el sector exportador y una brusca caída de las importaciones. Mientras lo primero permitió mantener los niveles de demanda agregada interna, lo segundo redujo las importaciones de productos manufacturados a menos de la mitad. Pero como en ambos mercados el componente importado de la oferta local era diferente, la reducción de las importaciones los afectó en forma disímil. En el caso de los BCC, durante la guerra el aumento de la producción local pudo más que compensar la caída de las importaciones, mientras que en el de los BCDIC la oferta interna se redujo en un 15 por ciento, a pesar de que la producción local creció en un 59 por ciento. Por ello, al término de la guerra la escasez local de productos manufacturados se concentró en el mercado de BCDIC; y como fue la tarifa de importación de estos productos la que, precisamente, más aumentó, el fuerte estímulo a su producción local continuó pese a la vuelta a la normalidad en el mercado internacional. Así, durante la década de 1920 los BCDIC siguieron creciendo rápidamente, mientras que la producción de BCC permaneció relativamente estancada.

Como resultado de estos cambios, aún cuando aumentó la participación relativa de la producción local en la oferta interna de toda la gama de productos manufacturados, esto ocurrió en diferentes grados según los distintos productos. Entre 1914 y 1925 la participación de la producción local en la oferta interna subió del 51 al 66 por ciento; pero este promedio está compuesto por un incremento del 80 al 85 por ciento en el mercado de BCC y del 17 al 35 por ciento en aquel de BCDIC. Estos cambios en la estructura productiva y en el mercado local pueden ser apreciados más detalladamente en los índices de producción del Cuadro III.

Las dos actividades que mejor ilustran esta transición hacia un modelo de sustitución de importaciones son las procesadoras de alimentos y las de productos metálicos, maquinarias y material de transporte. Mientras que la primera (que es la de mayor desarrollo relativo antes de 1914) presenta un cuadro de estancamiento relativo entre 1918 y 1929, la segunda (que, por el contrario, es una de las de menor desarrollo antes de la guerra) creció en un promedio anual del 11,2 por ciento en el mismo período. A ello se suma que durante los cuatro años de guerra esta actividad creció en un 73 por ciento. Este rápido desarrollo la llevó a duplicar su participación relativa en el total de la producción manufacturera del país y a triplicar su contribución a la oferta interna de los productos respectivos²⁵.

Este rápido crecimiento de las actividades productoras de BCDIC y en particular de productos metálicos, maquinarias y material de transporte, refleja una clara tendencia hacia un proceso de sustitución de importaciones y hacia una estructura de producción con un grado creciente de diversificación y autonomía productiva local, previo a la crisis de 1929. Como consecuencia, se perdieron algu-

²⁴ Ver Palma (1979), Apéndices 47, 59 y 60.

²⁵ *Ibid.*, Apéndices 48 y 58.

nas de las ventajas potenciales de un mayor grado de especialización productiva. Sin embargo, hay que tener presente que durante esos años la economía internacional no ofrecía el grado mínimo de estabilidad necesaria para que estas ventajas potenciales fuesen aprovechadas.

Cuadro III. – Indices de producción de las actividades manufactureras, 1914-1929, 1933 y 1935 (valores reales) (1918 = 100)

	1914	1918	1925	1929	1933	1935
<i>Bienes de consumo corriente</i>						
Alimentos	71,1	100,0	103,9	110,4	91,7	106,1
Bebidas	68,5	100,0	135,0	94,8	78,7	91,0
Tabaco	46,0	100,0	159,3	125,1	92,3	106,8
Vestuario y calzado	49,1	100,0	116,9	104,9	87,6	104,4
<i>Subtotal</i>	<i>67,1</i>	<i>100,0</i>	<i>115,5</i>	<i>107,0</i>	<i>89,7</i>	<i>104,4</i>
<i>Bienes de consumo durable, insumos intermedios y bienes de capital</i>						
Textiles	76,2	100,0	164,5	157,5	223,9	363,3
Papel e imprentas	62,2	100,0	96,1	171,6	148,7	246,2
Productos químicos	73,1	100,0	151,6	192,7	144,9	200,4
Minerales no-metálicos	46,4	100,0	104,5	148,2	131,1	217,0
Productos metálicos, maquinaria y material de transporte	57,8	100,0	250,2	289,5	217,8	301,2
<i>Subtotal</i>	<i>63,0</i>	<i>100,0</i>	<i>165,9</i>	<i>190,5</i>	<i>181,1</i>	<i>278,0</i>
<i>Total</i>	<i>65,4</i>	<i>100,0</i>	<i>123,6</i>	<i>122,8</i>	<i>106,9</i>	<i>136,1</i>

Fuente: Palma, *op. cit.*, Apéndice 46.

El proceso de sustitución de importaciones ha sido definido en la literatura económica desde dos perspectivas. La primera, que mira el proceso desde el punto de vista de la oferta de productos manufacturados, pone el énfasis en el incremento de la proporción de la oferta interna de manufacturas que es abastecida por la producción neta local (Chenery). Una variante de corto plazo de este enfoque se restringe a la producción local de lo que antes era importado (Sutcliffe). El segundo enfoque, que analiza el proceso desde el punto de vista de la demanda, distingue entre un proceso de sustitución “normal” y uno basado en la sustitución de importaciones o industrialización “forzada” (Clark). El primer tipo de proceso dice relación con el aumento de la producción manufacturera que normalmente acompaña

ría un incremento del ingreso *per cápita* de un país; en cambio, el segundo sería el resultado del intento de acelerar el crecimiento manufacturero más allá del ritmo "normal", a través de políticas económicas (tarifas, tipo de cambio, políticas crediticias, etc.) específicamente implementadas con dicho fin. En otras palabras, en este enfoque la diferencia estaría entre un proceso de industrialización resultado de un crecimiento económico normal, y un resultado de una política deliberada de transformación forzada de la capacidad productiva de un país.

Cualquiera que sea la perspectiva que se adopte, el análisis de la economía chilena del período 1914 a 1929 muestra un proceso de sustitución de importaciones en marcha. Hay un incremento de la contribución neta de la producción local a la oferta interna de manufacturas; el crecimiento industrial se basa en la producción local de lo que antes era importado, en particular los insumos intermedios y los bienes de capital, y se implementa un conjunto de políticas económicas destinadas a orientar la demanda agregada interna hacia el mercado local. Se puede, por supuesto, cuestionar la eficiencia de estas políticas económicas, mas no su orientación.

Esta transformación del modelo de desarrollo no fue ajena a los cambios que tenían lugar en la estructura social y política del país. Al mismo tiempo que se implementaban políticas económicas destinadas a acelerar el crecimiento de la producción manufacturera y a aumentar el grado de diversificación y de autonomía productiva local, se introdujo una legislación social avanzada para su época, se modificó la Constitución Política del Estado, cambió la composición político-social del Congreso, etc. Estas transformaciones reflejaban el surgimiento de nuevos grupos y capas sociales y la desestabilización del régimen oligárquico que había dominado el escenario político de Chile en su primer siglo de vida independiente. Dados estos cambios en la estructura económica, social y política, el país que enfrentó la crisis de los años treinta tuvo, quizás, más diferencias que similitudes con aquel que existía antes de la Primera Guerra Mundial²⁶.

En efecto, antes de la guerra había una economía que se desarrollaba dentro de un claro modelo exportador; al comienzo de la crisis de 1929 nos encontramos con una economía y sociedad ya en proceso de transformación. Cuando a raíz de la creciente inestabilidad que siguió a la Primera Guerra Mundial, el motor de crecimiento —sector exportador— perdió "compresión", se buscó en la industria manufacturera un nuevo centro generador de estímulos para el desarrollo. Sin duda alguna, esta transición halló enormes dificultades y tuvo indecisiones, ambivalencias, luchas políticas e improvisaciones; pero puede haber poca duda que, en lo económico, la característica principal fue la transición del modelo de desarrollo de economía exportadora al basado en la sustitución de importaciones.

Finalmente, queremos dejar constancia de nuestro desacuerdo con autores como Sergio de Castro y Sergio de la Cuadra, quienes, entre todos los períodos de la historia económica chilena, escogen éste para mostrar los beneficios potenciales del libre comercio. Según estos economistas, en los años inmediatamente anterior-

²⁶ Por ejemplo, por primera vez, los "grandes latifundistas" ya no eran más mayoría en el Senado; ver Bauer (1975), p. 215. La nueva legislación social abarcaba leyes reguladoras del contrato laboral, sindicatos y seguridad social. La del contrato laboral (Ley 4.053) regulaba la jornada de trabajo de 8 horas, contratos colectivos, trabajo de menores, de la mujer (igualdad de derechos y remuneraciones) y vacaciones. Para supervigilar su implementación se creó la Dirección General del Trabajo.

res a 1929 la economía chilena experimentó uno de los crecimientos más altos de su historia "en un ambiente de libre comercio que hizo posible aprovechar las oportunidades creadas por el mercado internacional"²⁷. Pero, en primer lugar, a pesar de emplear las cifras de Ballesteros y Davis para probar su hipótesis, De Castro y De la Cuadra ignoran la advertencia de que las cifras de 1928 y 1929 son engañosas dado el alto precio del cobre y la elevada entrada de capitales extranjeros. De esta forma, ellos enfatizan la tasa promedio de crecimiento de 2,7 por ciento anual entre 1908 y 1929, en lugar de mencionar el más modesto 1,5 por ciento anual entre 1908 y 1927. Es decir, todo lo notable de la tasa de crecimiento de este período queda reducido a dos años y ello por razones esencialmente transitorias.

En segundo lugar, como hemos visto a lo largo de este ensayo, desde 1916 hasta 1929 la política económica *se caracterizó por el incremento sistemático de las tarifas y por otras restricciones al comercio exterior*. Además, la economía internacional experimentó un enorme grado de inestabilidad. Más aún, con el desarrollo de la industria de salitre sintético se selló, definitivamente, el destino del principal producto de exportación del país. Es decir, cualquiera que sea la tasa de crecimiento de este período y los beneficios potenciales de una liberalización del comercio exterior, puede haber poca duda que los años menos adecuados de la historia económica chilena para servir de ejemplo de libre comercio y, a su vez, de oportunidades "positivas" creadas por la economía mundial, sean precisamente aquellos inmediatamente anteriores a 1929. En estos años hemos encontrado muchos fenómenos económicos, menos una liberalización del comercio exterior y oportunidades positivas que el mercado internacional haya creado.

III. CHILE 1929-1935: ¿RUPTURA O CONTINUIDAD?

Para la economía chilena quizás la mayor diferencia entre el efecto de la Primera Guerra Mundial y el de la Gran Depresión es que la primera tuvo sólo un impacto negativo en las importaciones, mientras que la segunda afectó tanto a éstas como a las exportaciones.

En 1932 el valor real de las exportaciones chilenas bajó a sólo *un sexto* del nivel de 1929, y su cuántum a menos de un cuarto de aquél. A su vez, el índice de precio de las exportaciones cayó a la mitad durante estos años, para seguir bajando en 1933, cuando llegó a la tercera parte del nivel de 1929 y a tan sólo un quinto del de 1920.

Esta brusca disminución del nivel de exportaciones, sumado a la imposibilidad de conseguir créditos externos y al bajo nivel de las reservas de oro, obligó a que las importaciones siguieran el mismo camino. En 1932 éstas también representaron tan sólo un sexto del valor de 1929, declinando aún más en 1933. El cuántum de las importaciones también se redujo en igual proporción. Sin embargo, el índice de precios de importaciones tuvo una caída mucho más lenta, perdiendo sólo un cuarto de su valor en estos tres años. En 1933 este índice continuó bajando, pero siempre a tasas menores que la de los precios de exportación. La razón de este fenómeno está en los precios de los productos primarios, que tienden a ser más sensitivos a los ciclos de la economía internacional que aquellos de los

²⁷ S. de Castro y S. de la Cuadra (1971), p. 1.

manufacturados. De esta manera, mientras en Chile los términos del intercambio llegaban al nivel más bajo de su historia, en Gran Bretaña subían al nivel más alto de los 95 años para los cuales Feinstein nos proporciona información²⁸.

De acuerdo a los cálculos de la Liga de las Naciones, *la economía chilena fue la más afectada del mundo durante esta crisis*. Un estudio que cubre el 90 por ciento del comercio mundial muestra a Chile encabezando la lista de países tanto en la caída del valor de las exportaciones, como en el de las importaciones. Esto también sucede en lo relacionado al cuántum de su comercio exterior: mientras el índice del comercio mundial presenta entre 1929 y 1932 una caída de 100 a 75, el índice chileno cae de 100 a 24 en las exportaciones (con un mínimo de 13, en noviembre de 1932) y de 100 a 25 en las importaciones (con un mínimo de 10, para mayo de dicho año)²⁹.

Lo paradójico de la situación chilena fue que la diversificación del sector externo que tuvo lugar en la década de 1920 no le ayudó a reducir su vulnerabilidad frente a los ciclos de la economía internacional. Durante dicha década, Chile había dejado de ser un país monoexportador, donde el salitre había representado más del 80 por ciento del total de las exportaciones, transformándose en biexportador. En efecto, en 1929 las exportaciones de salitre representaban sólo el 48 por ciento del total (incluido el yodo), mientras que las de cobre ya llegaban al 38 por ciento del total.

Como si la situación de la balanza comercial no fuese suficientemente mala con la caída espectacular de las exportaciones, la de la balanza de pagos era aún peor, dadas las obligaciones de la deuda externa. Durante la década de 1920, y en particular en el gobierno de Ibáñez, el país se había endeudado fuertemente en el exterior. Sólo en los Estados Unidos el gobierno había vendido bonos equivalentes a US* 1,7 billones en esos años. Todavía en 1929 ingresaron US* 338 millones y en 1930 US* 563 millones (que equivalían a más de la mitad de las exportaciones de dicho año). En los años siguientes la entrada de capitales disminuyó rápidamente. En 1931, el total de préstamos externos llegó sólo a US* 53 millones y en 1932 a US* 23 millones, para desaparecer totalmente de la cuenta de capitales en 1933³⁰.

Con todo, el solo hecho de que Chile haya podido obtener créditos de importancia en 1929 y 1930 lo señala como una excepción en América Latina. Como nos explica Charles Kindleberger³¹, el resto del subcontinente fue duramente afectado por el término repentino de los préstamos externos norteamericanos en junio de 1928. En esa fecha comenzó el alza meteórica de la Bolsa de Comercio de Nueva York. Por esta razón, varios países de América Latina deben colocar la segunda mitad de 1928 como fecha del inicio de la recesión mientras que Chile puede postergarla, incluso, hasta 1930³².

Dado el enorme monto de la deuda externa chilena, una proporción creciente de las reducidas exportaciones tuvo que destinarse al pago de intereses y amortizaciones. En 1929, estos pagos equivalían a US* 326 millones y en 1930 a

²⁸ Para los términos del intercambio chilenos, ver Palma (1979), Apéndices 18 y 32; para los de Gran Bretaña C.H. Feinstein (1972), Cuadro 139.

²⁹ Ellsworth (1945), pp. 23-69 y Palma (1979), Apéndice 31.

³⁰ Ellsworth (1945), pp. 4 y 9.

³¹ Kindleberger (1984a y b).

³² Para el caso brasileño ver Abreu (1984), para el argentino, A. O'Connell (1984).

US* 394 millones. Como Chile estaba todavía en el patrón oro, se tuvo que recurrir a dichas reservas para cubrir el creciente déficit de cuenta corriente. Pero, como éstas eran insuficientes, la situación de la balanza de pagos se hizo insostenible. El 7 de marzo de 1931 se elevó la tarifa de una variada gama de productos entre un 20 y un 35 por ciento, pero como el pago de la deuda externa se hizo insostenible, el 15 de junio se declaró su moratoria y se impusieron controles de cambio. Estas medidas intentaron reducir la salida de oro del Banco Central, frenar la rápida devaluación del peso y asegurar la adquisición de las importaciones más esenciales. Pero para entonces la crisis externa no sólo había desestabilizado la balanza de pagos sino que también el régimen político mismo del país, forzando la renuncia del Presidente Ibáñez el 26 de julio de dicho año. Así comienza un año y medio de gran inestabilidad política que culminó con la llamada "República Socialista".

Con el cese del pago de la deuda externa y con los controles de cambio se detuvo la tendencia deflacionaria del patrón oro: entre junio de 1929 y junio de 1931 la cantidad de dinero (M_1) ya había caído en un 42 por ciento. A su vez, el índice del costo de la vida en Santiago bajó un 13 por ciento (entre junio de 1929 y septiembre de 1931) y el de los precios al por mayor un 30 por ciento (entre julio de 1929 y octubre de 1931)³³.

En el intertanto, la caída dramática de los ingresos públicos provenientes de impuestos a las exportaciones había producido un déficit sustancial en el presupuesto fiscal. Estos impuestos, que constituían la mitad de los ingresos públicos "ordinarios" antes de la Primera Guerra Mundial, llegaron a aportar sólo un 13 por ciento en 1930 y un mero 0,1 por ciento en 1935. En estas circunstancias, y a pesar de drásticas economías, fue imposible equilibrar el presupuesto. El déficit llegó

Cuadro IV. — Producto geográfico bruto y producción por actividad, 1929-1940
(valores reales) (1929 = 100)

	<i>Agricultura</i>	<i>Minería</i>	<i>Industria</i>		<i>PGB</i>
			<i>Manufacturera</i>	<i>Construcción</i>	
1929	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1930	103,1	71,1	94,8	77,6	85,4
1931	83,0	48,3	76,8	34,6	64,3
1932	84,5	26,3	77,5	43,9	63,6
1933	104,8	32,8	87,1	58,0	75,3
1934	111,5	53,4	98,5	103,4	85,7
1935	97,5	61,1	111,0	110,7	87,3
1936	102,4	62,4	117,3	95,6	90,6
1937	94,0	85,8	123,5	114,6	97,5
1938	100,6	76,7	128,0	104,9	101,7
1939	109,3	75,0	130,4	133,7	98,8
1940	104,6	81,1	150,9	152,2	103,1

Fuente: CEPAL (1950); Palma (1979).

³³ *Estadística Chilena*; años correspondientes.

al 31 por ciento del gasto en 1931 (US* 237 millones), para subir al 37 por ciento en 1932³⁴. El colapso del sector externo también afectó duramente la producción para el mercado interno.

Considerando primeramente los años más difíciles, 1929-1932, podemos apreciar que el sector agrícola fue el menos afectado por la crisis debido, sin duda, a su menor elasticidad ingreso y a los bajos requerimientos de insumos y maquinarias importadas. Sin embargo, es también la agricultura la que muestra la menor tasa de crecimiento en lo que queda de la década. En cambio, la experiencia del sector minero es precisamente la opuesta. El valor real de la producción en 1932 llegó a sólo un cuarto del nivel de 1929, con un punto mínimo en diciembre de dicho año cuando el nivel de producción fue sólo un quinto de aquél³⁵. De los 91 mil trabajadores empleados en este sector en 1929, sólo un tercio permanecía en él en 1931. Así, la minería fue responsable de la mitad del desempleo registrado en este período³⁶. La actividad de construcción también fue afectada severamente. En 1932, su nivel de actividad llegó a ser sólo un tercio del de 1929, y en agosto de 1932 el número de contratos firmados fue un mero 6 por ciento del promedio mensual de 1929³⁷. La industria manufacturera, en cambio, presenta un cuadro muy diferente, reflejando el grado de independencia relativa que ya había logrado respecto del ciclo exportador y su nivel de diversificación productiva interna.

La caída de la producción manufacturera fue relativamente baja y, para 1934, ya había sido casi totalmente recuperada. Más aún, el índice de producción mensual muestra que, a pesar de la crisis, la producción sigue creciendo hasta agosto de 1930 (a un nivel 11 por ciento más alto que el promedio de 1929), para caer a continuación por sólo 12 meses³⁸. El PGB cayó en más de un tercio entre 1929 y 1932, debido en su mayor parte a la importancia relativa de la minería.

Pasando ahora a los años de la recuperación, 1932 en adelante, el factor más sobresaliente, desde el punto de vista de la demanda, fue la poco ortodoxa política monetaria seguida desde la caída de Ibáñez, en particular durante la "República Socialista". De hecho, la cantidad de dinero (M_1) se duplicó en menos de dos años (agosto 1931 a abril de 1933)³⁹. Lo notable de esta emisión es que no fue simplemente el resultado de un déficit fiscal inevitable, sino en parte consecuencia directa de un decreto ley de la "República Socialista" que instruye al Banco Central a emitir con la finalidad de prestar a varias instituciones de fomento con el propósito explícito de estimular la producción en dichas áreas. Este tipo de acciones positivas, junto con el inevitable déficit fiscal propio de este tipo de situaciones,

³⁴ Ver Palma (1979), Apéndice 40. Los impuestos a las importaciones y los internos subieron para compensar por la caída de los impuestos a las exportaciones. En 1935, los relacionados con las importaciones proporcionaban el 38% del total de ingresos públicos ordinarios. Los impuestos internos, luego de haber representado sólo un 0,2% del total en 1905, subieron al 9% en 1920, 18% en 1925; 30% en 1930, para llegar al 39% en 1935. Ver *Estadística Chilena*, años correspondientes.

³⁵ *Ibid.*, años correspondientes.

³⁶ Ellsworth (1945), p. 14. Una de las razones por las que el problema del desempleo no fue aún peor en el país, fue que los trabajadores bolivianos de las salitreras fueron repatriados durante la crisis. Esto ayudó a reducir las cifras oficiales de desempleo.

³⁷ *Estadística Chilena*; años correspondientes.

³⁸ *Ibid.*, y Palma (1979), Apéndice 47.

³⁹ *Estadística Chilena*; años correspondientes.

tienden a sugerir una orientación "prekeynesiana" en la política fiscal del período.

Esta orientación no significa que los encargados de diseñar la política económica tuvieran necesariamente un modelo coherente alternativo al ortodoxo, sino que más bien, que al tener que enfrentar esta crisis, habiendo perdido la confianza en la teoría económica convencional (y en la economía internacional), tuvieron que buscar caminos alternativos para aliviar el caos económico existente; y como nos explica Carlos Díaz-Alejandro, dentro de América Latina, Chile es uno de los casos claros de búsqueda de una respuesta "activa" a la crisis⁴⁰. En todo caso, una política monetaria deliberadamente expansiva no tendría por qué ser más herética que las nuevas tarifas, licencias y cuotas de importación, o que la moratoria de la deuda externa, el abandono del patrón oro y los controles de cambios, todos los cuales fueron implementados con anterioridad. Todas estas políticas apuntaban en dirección opuesta a los remedios convencionales. En todo caso, esta actitud no era nueva en el proceso de toma de decisiones chileno. Como afirmaba un conocido Ministro de Hacienda a mediados del siglo XIX "el tiempo y otras circunstancias modifican los principios"⁴¹.

Otro factor de demanda operante en la reactivación fue la política tarifaria. La Ley 4.321 de 1928 había aumentado las tarifas y dado al Presidente la facultad de introducir nuevos cambios. El resultado del uso que hizo Ibáñez de esta provisión fue que entre ese año y 1930 el tarifado subió en un 71 por ciento promedio, afectando al 73 por ciento de las importaciones. Ibáñez volvió a subir la tarifa en 1931, antes de renunciar, y el corto gobierno de Juan Esteban Montero impuso una tarifa adicional del 10 por ciento a todas las importaciones "de lujo". En marzo de 1933, al asumir su segunda presidencia, Arturo Alessandri elevó inmediatamente las tarifas, esta vez en un 50 por ciento parejo. Esta alza fue reemplazada un año más tarde con el sobrecargo general de un 100 por ciento, aplicable a su valor oro. En enero de 1935 este recargo aumentó al 300 por ciento. Así es como, por ejemplo, hacia el final de la década, el total de los impuestos a la importación de neumáticos (150 KB) equivalía a 1.693,5 pesos, mientras que el valor CIF de los neumáticos era sólo 605 pesos⁴². Tal rápido incremento de las tarifas, junto con el de los controles de cambio y licencias, estimuló indiscriminadamente la producción local. Como resultado, se aceleró la tendencia a incrementar el grado de diversificación y autonomía productiva local, que ya notábamos en la década anterior.

La otra variable que afectó la reactivación, gracias a su influencia en la estructura de precios relativos, fue el comportamiento del tipo de cambio. Entre 1930 y 1935 el peso perdió dos tercios de su poder adquisitivo real; si no se hubiesen tomado medidas para ahorrar divisas y reducir importaciones la caída del peso hubiese sido, sin duda, aún mayor.

Desde el punto de vista del cambio de la estructura de los precios relativos, es también importante hacer notar que, como todo país "pequeño" enfrentado a un deterioro exógeno de sus términos del intercambio, los precios de los productos transables debieron subir, en relación con los de los no transables. De esta forma, el 39 por ciento de deterioro de los términos del intercambio que tuvo lugar entre

⁴⁰ Díaz-Alejandro (1984).

⁴¹ *Memoria Ministerio de Hacienda* (1849), p. 321.

⁴² Ellsworth (1945), pp. 45-73.

1930 y 1933 debe haber provisto de un estímulo adicional a las actividades productivas competidoras de importaciones, en particular a las manufacturas.

Por lo tanto, el efecto de la expansión monetaria y fiscal fue el aumento de la demanda agregada interna, y el de las tarifas, licencias y cuotas de importación, de los controles de cambio y devaluación, el orientar a aquélla en una proporción muy significativa hacia el mercado interno. Como veremos en la sección siguiente, el estímulo a la producción local que ambos fenómenos produjeron fue muy efectivo.

La recuperación económica fue estimulada también mediante varias medidas legales. La Ley 5.314 liberó de todos los impuestos —excepto aquellos al pavimento y alcantarillado— a las construcciones que comenzaron después de agosto de 1933 y que se terminaron antes de 1936. Posteriormente esta legislación se modificó para incluir a todos los edificios que tuviesen su obra gruesa terminada en 1936, prolongando así la franquicia por algún tiempo más. En tan sólo un año, esta medida aumentó los metros cuadrados construidos en un 77 por ciento⁴³.

Finalmente, la reactivación interna también debió mucho a la recuperación parcial de los mercados internacionales y al incremento de la demanda internacional por los productos chilenos. Entre 1932 y 1935 las exportaciones crecieron en un 59 por ciento en valor y en un 156 por ciento en cantidad. El índice mensual (1927-29 = 100) subió de 13, en noviembre de 1932, a 68 a fines de 1933; la producción de salitre se elevó de 694 mil toneladas métricas en 1932 a 1,2 millones en 1935, mientras que la de cobre refinado y blister subió en 270 por ciento en igual período. Pero este crecimiento en el volumen de las exportaciones fue parcialmente neutralizado por la continua caída de los precios de exportación. En 1935 éstos alcanzaron a sólo un tercio del nivel de 1929 y a un quinto del de 1920⁴⁴.

Exceptuada la agricultura, desde el punto de vista de los factores de oferta existentes tras esta reactivación económica del país, la producción local mostró gran habilidad para responder a los estímulos de demanda recién analizados. Como muestra el Cuadro V, la producción agrícola cayó sólo levemente en 1930 y ya en 1933 llegó nuevamente a los niveles reales de producción de 1929. Sin embargo, a partir de entonces su producción se estancó por el resto de la década. Ni siquiera una crisis económica como la Gran Depresión logró alterar el lento ritmo de desarrollo de esta actividad⁴⁵.

Por su parte, la minería (incluyendo salitre, yodo, cobre, hierro, oro, plata, carbón y azufre), que había bajado en 1932 a un quinto del nivel real de producción de 1929, se recuperó lentamente hasta llegar a dos tercios de dicho valor en 1935. Su nivel de empleo mostró una recuperación similar entre 1932 y 1935. A pesar de esta reactivación, permanece siendo la actividad productiva más afectada por la crisis y principal responsable de la caída del PGB en un 12,7 por ciento en esos años. Dentro de la minería también encontramos grandes variaciones. En 1935, la exportación de salitre equivalía al 42 por ciento del volumen de 1929,

⁴³ *Estadística Chilena*; años correspondientes.

⁴⁴ *Ibid.*, y Palma (1979), Apéndices 30 y 34.

⁴⁵ Junto a factores más estructurales, el estancamiento agrícola debe haber sido también el resultado del deterioro de los términos del intercambio de la agricultura respecto de la industria manufacturera. En efecto, entre 1929 y 1935 los precios agrícolas bajaron en un 22% respecto de los manufactureros, fenómeno que continuó por el resto de la década. Este factor debe haber contribuido a la transferencia de recursos hacia la industria manufacturera.

Cuadro V.— Indices de producción real y participación relativa de los bienes de consumo corriente y bienes de consumo durable, insumos intermedios y bienes de capital: 1929-1940 (1929 = 100)

	Bienes de consumo corriente		Bienes de consumo durable e insumos intermedios y de capital		Total producción manufacturera
	Indice	Participación relativa %	Indice	Participación relativa %	Indice
1929	100,0	(71,5)	100,0	(28,5)	100,0
1930	92,7	(68,9)	100,6	(30,2)	94,8
1931	76,6	(71,3)	77,1	(28,7)	76,8
1932	75,3	(69,4)	83,3	(30,6)	77,5
1933	83,8	(68,8)	95,1	(31,2)	87,1
1934	90,3	(65,4)	119,9	(34,6)	98,5
1935	97,5	(62,6)	143,9	(37,4)	111,0
1936	106,5	(64,8)	144,8	(35,2)	117,3
1937	106,2	(61,9)	163,8	(38,1)	123,3
1938	106,0	(61,1)	168,8	(38,9)	128,0
1939	108,2	(60,9)	174,1	(39,1)	130,4
1940	119,5	(59,7)	205,3	(40,3)	150,9

Fuente: Muñoz, *op. cit.*; Palma, *op. cit.*; Apéndices 47, 59 y 60.

mientras que las de cobre ya llegaban al 86 por ciento de ese nivel. Esta discrepancia entre estos dos productos continuó después de 1935.

El sector más afectado por las fluctuaciones de corto plazo fue la construcción. Luego de sufrir la peor caída de todos los sectores productivos, se recuperó con igual velocidad, para llegar en 1935 a un nivel de edificación 11 por ciento mayor que el de 1929. Por ejemplo, en la construcción residencial — industrial y comercial—, los metros cuadrados construidos subieron 3,5 y 4,1 veces entre 1931 y 1935, respectivamente⁴⁶.

En cambio, la industria manufacturera mostró gran autonomía del ciclo exportador. Con excepción de la agricultura, esta actividad fue la menos afectada por la crisis, pero a diferencia de aquélla, su recuperación la llevó —en 1935— a ser la actividad productiva de mayor nivel de producción respecto de 1929. En dicho año, el valor real de la producción ya equivalía a más del doble del nivel anterior a la Primera Guerra Mundial. A su vez, durante los años de recuperación no sólo se elevaron los niveles de producción, sino que también se llevaron a cabo importantes cambios estructurales. De acuerdo con los censos de industria y comercio de 1927 y 1937, el número de establecimientos manufactureros con cinco o más operarios creció de 8.539 a 18.328 en esta década. En estos establecimientos el empleo subió de 82.494 a 151.157 en este período. De esta forma, mientras en 1920 aquellos con cinco o más operarios aportaban tan sólo un cuarto del empleo manufacturero, en 1937 alcanzaron prácticamente a la mitad del total. Al mismo tiempo, una proporción creciente de estos establecimientos contaba con

⁴⁶ *Estadística Chilena*; años correspondientes.

más de 100 operarios; estos últimos representaban en 1937 una proporción importante del total del empleo en industrias con cinco o más trabajadores: 31 por ciento en alimentos; 71 por ciento en bebidas; 89 por ciento en tabaco; 70 por ciento en textiles; 36 por ciento en vestuarios y calzado; 56 por ciento en papel; 43 por ciento en imprentas; 48 por ciento en productos químicos; 67 por ciento en minerales no metálicos, y 60 por ciento en productos metálicos, maquinarias y material de transporte⁴⁷.

Por su parte, pese a las difíciles circunstancias, las estadísticas de inversión industrial indican un continuo crecimiento durante 1930 y 1931, una caída en 1932 y 1933 y una rápida recuperación en 1934 a niveles reales ya superiores a los de 1929⁴⁸. Si recordamos que en 1930 y 1931 las exportaciones cayeron a una fracción de su valor y que el producto y el ingreso disminuyeron en más de un tercio, no es fácil explicar cómo durante estos años las inversiones industriales continúan creciendo, para luego experimentar un breve deterioro y, ya en 1934, estar por sobre los valores reales anteriores a la crisis. Sin duda, éste no es el comportamiento que normalmente se esperaría de la inversión en un ciclo económico de esta naturaleza⁴⁹.

Dos factores deben haber contribuido a este comportamiento relativamente anticíclico de la inversión. En primer lugar, como entre 1929 y 1934 las importaciones manufactureras cayeron en 87 por ciento (de US* 890 millones a US* 120 millones)⁵⁰, la demanda agregada interna no tuvo otra alternativa que la de orientarse en casi su totalidad hacia la producción local. De esta forma, la caída en el ingreso no se tradujo necesariamente en una caída de la demanda agregada que enfrentaban las actividades manufactureras locales, lo que debe haber favorecido sus niveles de ganancias. Sin embargo, debido a la misma caída drástica de las importaciones, los bienes de consumo no esenciales importados, que constituían la mayor parte del consumo de los grupos de altos ingresos, prácticamente desaparecieron del mercado⁵¹. Este fenómeno, unido a la abundancia de mano de obra barata que la recesión proveía (mano de obra abaratada aún más por el deterioro de los términos del intercambio interno en contra de la agricultura) hizo que la acumulación en actividades manufactureras intensivas en mano de obra (y luego en la construcción) no sólo se constituyese en una alternativa atractiva para los capitalistas, sino que fuera el único mecanismo provechoso para sus utilidades. En otras palabras, la naturaleza misma del shock externo y de las políticas económicas implementadas *provocó un cambio en la utilización del excedente del consumo suntuuario a la inversión*. Desde este punto de vista, una interpretación kaleckiana del alto nivel de inversiones en el período —que utilice la distribución del ingreso por factores y la oferta real de bienes— puede complementar una interpretación keynesiana —basada en los cambios en la demanda agregada y en los precios relativos—, para explicar este fenómeno⁵².

⁴⁷ *Ibid.*, y Palma (1979), Apéndices 44 y 45.

⁴⁸ Ellsworth (1945), p. 21.

⁴⁹ Ver Matthews (1966).

⁵⁰ Palma (1979), Apéndice 48.

⁵¹ Ver *Ibid.*, Apéndice 47.

⁵² Ver. M. Kalecki (1971 y 1972), especialmente su ensayo "Problems of Financing Economic Development in a Mixed Economy", en la última obra. Ver también, V. Fitzgerald (1984).

Como hemos visto, las estimaciones de la producción manufacturera muestran una rápida recuperación a partir de 1931. Pero, una vez más, su desagregación muestra varios contrastes, los cuales se reflejan en el Cuadro V.

En 1935 la producción de BCC no había llegado aún a los niveles reales de 1929, mientras que el segundo grupo los había sobrepasado en un 44 por ciento. Tomando en consideración todo el período 1914-1935, el primer grupo muestra un incremento real del 70 por ciento, mientras que el segundo del 340 por ciento. Como resultado, los BCC caen del 83 al 63 por ciento de la producción manufacturera total, mientras que el segundo grupo subió proporcionalmente. Entre 1929 y 1940 el crecimiento implícito para cada grupo fue 1,6 y 6,8 por ciento, respectivamente; para el período 1931-1940, 5,1 y 11,5 por ciento, respectivamente.

En lo relativo a la estructura de la oferta interna de manufacturas, la rápida caída de las importaciones de productos manufacturados entre 1929 y 1934 (de US* 206 *per cápita* a US* 26 *per cápita*, respectivamente) y la rápida recuperación de la producción local, dieron como resultado que esta última alcanzara a abastecer el 90 por ciento de la oferta interna de dicho período, contra un 60 por ciento en 1928-1929⁵³. Por su parte, entre 1929 y 1931 el consumo de manufacturas bajó a más de la mitad (de US* 452 a US* 216, respectivamente); pero se recuperó, llegando a US* 256 en 1934 y a US* 400 al término de la década⁵⁴.

En 1920, la producción local de BCC aportaba más del 80 por ciento de la oferta nacional y en 1935 dicha proporción subió a 97 por ciento; pero este incremento fue más bien resultado de la reducción de las importaciones que del crecimiento doméstico. Entre 1929 y 1933 la importación de estos bienes cayó de US* 148 millones a US* 18 millones. El consumo *per cápita* cayó de US* 194, al inicio de la crisis, a US* 127 en 1932, pero subió a US* 150 en 1935⁵⁵.

En el otro mercado de productos manufacturados, el BCDIC, la producción local aportaba un 30 por ciento de la oferta nacional a fines de la década de 1930. Con la crisis este porcentaje subió a un máximo de 74 por ciento en 1933, para estabilizarse en 71 por ciento en 1935. Esto se logró tanto gracias al aumento de la producción local como a la caída de las importaciones, que bajaron de US* 712 millones en 1929 a US* 93 millones en 1933. A partir de este año, hay una rápida recuperación de las importaciones, pero la producción local creció también lo suficientemente rápido, como para mantener los niveles relativos⁵⁶.

El Cuadro III nos entrega una visión más detallada de los dos grupos de productos manufacturados. En lo relacionado a este período, la evolución más notable se encuentra en la producción de textiles. Después de una breve baja en 1930, éstos crecen al 30 por ciento anual; de esta forma, la producción en 1935 más que duplicó los niveles reales de 1929. Así, en 1935, la oferta total llegó al 80 por ciento del nivel de 1929, a pesar de una fuerte caída en las importaciones. Este rápido crecimiento de la producción aumentó su contribución a la oferta interna de 30 por ciento, en 1929, a 77 por ciento en 1935; y también aumentó la participación de la producción de textiles en el total de la producción manufacturera del 6 al 13,7 por ciento en el mismo período⁵⁷. Este rápido crecimiento de la producción

⁵³ Palma (1979), Apéndice 47.

⁵⁴ *Ibid.*, Apéndices 1 y 47. Ver también Muñoz (1968), pp. 160-1.

⁵⁵ Palma (1979), Apéndice 56.

⁵⁶ *Ibid.*, Apéndice 60.

⁵⁷ En términos reales, la producción de 1935 fue 4,7 veces mayor que la de 1914; ver Palma (1979), Apéndices 46 y 51.

textil se encuentra en muchos países latinoamericanos en esos años⁵⁸. Otras actividades manufactureras dinámicas en este período abarcan a minerales no metálicos, productos químicos, maderas y muebles, papel e imprentas y productos metálicos, maquinarias y material de transporte. La producción de minerales no metálicos siguió muy de cerca al ciclo de la construcción, creciendo en un 29 por ciento anual entre 1933 y 1935. Entre 1929 y 1935, la participación relativa de la producción local en la oferta interna aumentó de 40 a 87 por ciento. En términos reales, la producción de 1935 era 4,6 veces la de 1914⁵⁹. Los productos químicos crecieron desde 1933 en adelante (38 por ciento en dos años); y la participación de la producción local en la oferta interna subió de 25 por ciento en 1929 a 54 por ciento en 1935. En este año, el nivel real de producción fue casi tres veces mayor que el de 1914⁶⁰.

En lo relacionado con los productos metálicos, maquinarias y material de transporte, la contribución local a la oferta interna aumentó de 7 por ciento en 1914 a 30 por ciento en la mitad de la década de 1920 y a 60 por ciento en 1935. En términos reales, la producción de 1935 fue 5,2 veces mayor que la de 1914⁶¹.

IV. A MODO DE CONCLUSION

Al comenzar la Primera Guerra Mundial, aunque concentrada en la producción de bienes de consumo corriente, Chile tenía una industria manufacturera relativamente avanzada para los estándares latinoamericanos. Este nivel de desarrollo le permitió adoptar el rol de "motor" del crecimiento económico local cuando el sector exportador entró en dificultades después de 1918. De esta forma, la inestabilidad del sector externo aportó el estímulo y el desarrollo de la industria manufacturera antes de la guerra la *base material* de esta transición, desde un modelo de desarrollo "exportador" a uno basado en la sustitución de importaciones. La característica esencial de esta transición fue un creciente grado de diversificación y autonomía productiva local, respecto de la crecientemente inestable economía internacional. Esta transformación se llevó a cabo mediante incentivos a las actividades menos desarrolladas de la industria. Sin embargo, debido al tamaño reducido del mercado local —4,5 millones de habitantes, con un mal distribuido e inestable ingreso *per cápita*, que oscilaba alrededor de US* 1.000— la diversificación indiscriminada de la estructura productiva local produjo necesariamente las ineficiencias propias a la falta de especialización productiva.

Pero aquellos que critiquen las ineficiencias del modelo de "desarrollo hacia adentro" relacionadas con la falta de integración al mercado internacional, deben recordar que fue precisamente la gran inestabilidad de dicho mercado entre las dos guerras mundiales lo que llevó a la adopción de este modelo. Por esta razón, no debería sorprender a nadie que la forma de desarrollo adoptada supusiera un cierto grado de desarticulación con la economía internacional. Estas políticas económicas de "desarrollo hacia adentro" que se adoptaron en la década de 1920 y los cambios en la estructura productiva que ellos indujeron nos muestran la ima-

⁵⁸ Díaz-Alejandro (1980).

⁵⁹ Palma (1979), Apéndice 57.

⁶⁰ *Ibid.*, Apéndice 56.

⁶¹ *Ibid.*, Apéndice 58.

gen de la economía chilena, no sólo en la década de 1930, sino que también en las tres décadas siguientes. Es decir, las características principales que la economía chilena tuvo después de 1930 ya se anunciaban en la década anterior. Sin embargo, el reconocimiento de que la transición hacia la sustitución de importaciones tiene su origen en los años posteriores a la Primera Guerra Mundial no significa de modo alguno restar importancia a la crisis de los años treinta. No hubo otra economía en el mundo que fuese más negativamente afectada que la chilena y sus efectos fueron difíciles de contrarrestar. Lo importante al respecto es reconocer que *las dos décadas posteriores al inicio de la Primera Guerra Mundial deben ser analizadas como una unidad*, cuya característica esencial es la inestabilidad externa y la progresiva transformación del modelo de desarrollo local.

A pesar de todas las diferencias del caso, el estudio de este período nos permite sacar dos grandes lecciones para la difícil situación económica actual del país. La primera dice relación con los riesgos del enfoque monetario de la balanza de pagos, con tipo de cambio fijo. La segunda mitad de los años veinte ya nos muestra los enormes riesgos de las políticas de ajuste del tipo patrón oro: como queda en evidencia en el desastroso impacto inicial que tuvo la Gran Depresión en toda la economía chilena, este tipo de políticas no sólo hace que la economía del país quede totalmente vulnerable a las fluctuaciones externas, sino, más aún, magnifica la transmisión de estas fluctuaciones. Esto se produce particularmente cuando dichas políticas se implementan en situaciones de gran movilidad internacional del capital, tendencias proteccionistas en los países más desarrollados y movimientos bruscos e imprevisibles en los términos del intercambio. La experiencia reciente del país nos indica que esta lección no se había aprendido, pues (como se señala en el texto), los años inmediatamente anteriores a la Gran Depresión se mostraban como ejemplo de desarrollo y se volvía a insistir en el mismo tipo de políticas económicas. En muchos sentidos, los resultados de este nuevo experimento de enfoque monetario de balanza de pagos fueron aún más desastrosos e innecesarios que los del anterior.

La segunda lección emerge de la experiencia de los años treinta: puede haber poca duda que la base del éxito con que se sale de la crisis se encuentra en las políticas económicas "activas" implementadas frente a ellas. Inicialmente, Ibáñez se aferró a las políticas "pasivas" —de ajuste "automático"— y se tuvo que ir con ellas. Como queda en evidencia en el texto, el período que siguió a continuación fue uno de los de mayor auge económico que haya experimentado el país. Su principal característica fue la flexibilidad y originalidad de las políticas económicas que se diseñaron cuando las ortodoxas se mostraron incapaces de responder a los requerimientos que surgían de las sucesivas crisis.

La experiencia de América Latina en los 30 refuerza esta lección, mostrando con claridad cómo aquellos países que enfrentaron "pasivamente" la crisis, resultaron finalmente mucho más perjudicados que los países "activos", como Chile⁶². ¡Qué contraste con la situación actual del país! Si en los años treinta las políticas prekeynesianas de Chile sirvieron de ejemplo de cómo salir rápidamente de la crisis, las políticas pasivas monetaristas de hoy sirven de ejemplo de cómo seguir innecesariamente estancado en ella.

62 Ver Díaz-Alejandro (1984).

Por último, quiero dejar constancia de mi desacuerdo con autores como Amin, Frank, Ramírez Necochea, Véliz, Nolff, Cademártori e Hinkelamert, quienes afirman que la Gran Depresión tuvo un carácter inequívocamente "positivo" para las economías periféricas, como Chile⁶³. Desde el punto de vista de los "beneficios", este trabajo muestra cómo esta crisis produce un importante aceleramiento y consolidación de un proceso de transformaciones que ya estaba en el comienzo de su desarrollo; pero desde el punto de vista de los "costos", no hubo otra economía en el mundo que sufriera tanto como la chilena y la recuperación no estuvo exenta de dificultades. ¡De hecho, se necesitaron cincuenta años para poder recuperar los niveles reales de exportación *per cápita* existentes en 1929! Aún más, hasta 1979 no se habían recuperado siquiera los niveles anteriores a la Primera Guerra Mundial. De igual modo, el país tuvo que esperar hasta la década de 1950 para recuperar los niveles *per cápita* de ingreso y consumo de manufacturas. A su vez, no es tan claro que cuando se volvió a esos niveles de ingreso y consumo, su distribución fuese realmente más equitativa. Existieron, también, costos sociales y políticos de importancia resultantes de esta crisis. Por ejemplo, el movimiento sindical organizado perdió gran parte de su militancia, especialmente en la región norte del país. Por estas razones, se puede afirmar que, aun aquellos que consideran como decididamente positivo el hecho de que la crisis haya consolidado la transición hacia un modelo de sustitución de importaciones, pueden difícilmente decir con razón que el impacto global de dicha crisis fue inequívocamente positivo para el desarrollo del país.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ABREU, M. (1984), "Argentina and Brazil during the 1930s: the impact of British and American economic policies", en Thorpe (1984).
- ANGELL, A. (1972), *Politics and the Labour Movement in Chile*, London, Oxford University Press.
- BALLESTEROS, M.A. y DAVIS, T.E. (1963), "The Growth of Output and Employment in Basic Sectors of the Chilean Economy, 1908-1957", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 11, enero.
- BIANCHI, A. (1973), "The Theory of Latin American Development", *Social and Economic Studies*, marzo.
- BAUER, A.J. (1975), *Chilean Rural Society from the Spanish Conquest to 1930*, Cambridge, The University Press.
- BEHRMAN, J.R. (1976), *Foreign Trade Regimes and Economic Development, Chile* (New York, National Bureau of Economic Research, 1976).
- CADEMÁRTORI, J. (1968), *La economía chilena: un enfoque marxista*, Santiago, Editorial Universitaria.
- CARIOLA, C. y SUNKEL, O (1976), *Expansión Salitrera y Transformaciones Socioeconómicas en Chile, 1860-1930*, Ms. University of Sussex.
- CARMAGNANI, M. (1971), *Sviluppo Industriale e Sottosviluppo Economico. Il caso chileno (1860-1930)*, Torino, Fondazione Luigi Einaudi.
- CEPAL (1950), *Economic Survey of Latin America - 1949*, New York, United Nations.
- CHENERY, H.B. (1960), "Patterns of Industrial Growth", *American Economic Review*, septiembre.
- CLARK, C. (1975), *Planning Import Substitution*, Amsterdam, North Holland.
- DE CASTRO, S. and S. DE LA CUADRA (1971), "Towards a New Trade Policy for Chile", Santiago, A.I.D., mimeo 1971.

⁶³ Para un análisis crítico de estas posiciones ver Palma (1978), pp. 881-924.

- DIAZ-ALEJANDRO, CARLOS (1970), *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*, New Haven, Yale University Press.
- DIAZ-ALEJANDRO, CARLOS (1980), *Latin America in Depression: 1929-1939*, Yale University, Economic Growth Center Discussion Paper N° 344.
- DIAZ-ALEJANDRO, CARLOS (1984), "Latin America in the 1930's" en Thorpe (1984).
- ELLSWORTH, P.T. (1945), *Chile: an economy in transition*, New York, Macmillan, Reimpreso en 1979.
- ESPINOZA, R. (1909), *Cuestiones Financieras de Chile*, Santiago, Imprenta Cervantes.
- FEINSTEIN, C.H. (1972), *Statistical Tables of National Income, Expenditure and Output of the UK, 1855-1965*, Cambridge, Cambridge University Press.
- FERNANDEZ, MANUEL (1981), "El enclave salitrero y la economía chilena, 1880-1914" en *Revista Nueva Historia* (Londres), N° 3.
- FFRENCH-DAVIS, R. (1981), "Old and New Forms of External Instability in Latin America: Sources, Mechanisms of Transmission and Policies", CIEPLAN, *Notas Técnicas*, N° 30.
- FRANK, A.G. (1966), "The Development of Underdevelopment", *Monthly Review*, Vol. 18, N° 4.
- FRANK, A.G. (1967), *Capitalism and Underdevelopment in Latin America: historical studies of Chile and Brazil*, New York, Monthly Review.
- FRANK, A.G. (1970), *Lumpenbourgeoisie, Lumpendevlopment: dependence, class and politics in Latin America*, New York, Monthly Review.
- FITZGERALD, V. (1984), "Restructuring Through the Depression: the State and Capital Accumulation in Mexico, 1925-40" en Thorpe (1984).
- GARCIA-HUIDOBRO G. (1972), *Eldesarrollo económico chileno durante el siglo XIX; una historia crítica*, tesis de grado inédita, Universidad de Chile.
- GLAUCER, K. (1971), "Orígenes del régimen de producción vigente en Chile", *Cuadernos de la Realidad Nacional* N° 6.
- GODOY, H. (ed.) (1971), *Estructura social de Chile*, Santiago, Editorial Universitaria.
- HINKELAMERT, F. (1970a), *El subdesarrollo latinoamericano: un caso de desarrollo capitalista*, Santiago, Ediciones Nueva Universidad.
- HINKELAMERT, F. (1970b), "Teoría de la Dialéctica Desigual", *Cuadernos de la Reaidad Nacional*, diciembre.
- HINKELAMERT, F. (1970c), "La teoría clásica del imperialismo, el subdesarrollo y la acumulación socialista" en Garretón, M.A. *Economía Política en la Unidad Popular*, Barcelona, Libros de Confrontación, 1975.
- HURTADO, C. (1966), *Concentración de la población y desarrollo económico: el caso chileno*, Santiago, Instituto de Economía, Universidad de Chile.
- JOBET, J.C. (1955), *Ensayo crítico del desarrollo económico social de Chile*, Santiago, Editorial Universitaria.
- KALECKI, M. (1971), *Essays on the Dynamics of the Capitalist Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- KALECKI, M. (1972), *Essays on the Economic Growth of the Socialist and Mixed Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- KENEN, P. and C. VOIVODAS (1972), "Export Instability and Economic Growth", *Kyklos*, Fasc. 4.
- KIRSCH, H.W. (1973), *The Industrialization of Chile, 1880-1930*, Tesis de doctorado, University of Florida y (1977) *Industrial Development in a Traditional Society: the conflict between entrepreneurship and modernization in Chile*, Florida, Gainesville.
- LAGOS, R. (1966), *La industria en Chile: antecedentes estructurales*. Santiago, Instituto de Economía, Universidad de Chile.
- LEITH, C. (1970), "The Decline in World Export Instability: a comment", *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics*.
- MASSEL, B. (1970), "Export Instability and Economic Structure", *American Economic Review*, septiembre.
- MATTHEWS, R.C.O. (1966), *The Business Cycle*, The University of Chicago Press.
- MUÑOZ, O. (1968), *Crecimiento industrial de Chile, 1914-1965*, Santiago, Instituto de Economía, Universidad de Chile.
- NOLFF, M. (1965), "Industria manufacturera" en CORFO (ed.), *Geografía Económica de Chile*, Santiago, Editorial Universitaria.
- NUGENT, L. (1974), *Economic Integration in Central America: Empirical Investigation*, Baltimore.

- ORTEGA, L. (1979), *Change and Crisis in Chile's Economy and Society, 1865-1879*, Ph. D. Dissertation, University of London.
- ORTEGA, L.M. (1981), "Acerca de los orígenes de la industrialización chilena, 1860-1879", *Revista Nueva Historia* N° 2.
- PALMA, J.G. (1978), "Dependancy: a formal theory of underdevelopment or a methodology for the analysis of concrete situations of underdevelopment?" *World Development*, Vol. 6, Number 718, julio-agosto.
- PALMA, J.G. (1979), *Growth and Structure of Chilean Manufacturing Industry from 1830 to 1935: origins and development of a process of industrialization in an export economy*, D. Phil. Dissertation, University of Oxford, por aparecer en Oxford University Press y Centro de Estudios Públicos.
- PINTO, ANIBAL (1959), *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, Santiago, Editorial Universitaria.
- RAMIREZ NECOCHEA, H. (1958), *Balmaceda y la contrarrevolución de 1891*, Santiago, Editorial Universitaria.
- RAMIREZ NECOCHEA, H. (1960), *Historia del imperialismo en Chile*, Santiago, Austral.
- SAENZ, O. (1983), "De la gran depresión a la recesión actual", *Revista HOY*, Nos. 297-303.
- SEGALL, M. (1953), *Desarrollo del capitalismo en Chile: cinco ensayos dialécticos*, Santiago, Pacífico.
- SUTCLIFFE, R. (1971), *Industry and Underdevelopment*, London, Oxford University Press.
- THORPE, R. (1984), *The Effect of the 1929 Depression on Latin America*, London, Macmillan.
- VELIZ, C. (1961), *Historia de la Marina Mercante de Chile*, Santiago, Editorial Universitaria.
- VELIZ, C. (1963), "La mesa de tres patas", *Desarrollo Económico*, abril-septiembre.
- De VYLDER, S. (1973), *The Roots of Chile's Underdevelopment and the Factors Perpetuating it: an historical interpretation*, Estocolmo, mimeo.
- De VYLDER, S. (1974), *From Colonialism to Dependence: an introduction to Chile's Economic History*, Estocolmo, SIDA.
- ZEGERS, J. (1908), *Estudios Económicos 1907-8*, Imprenta Nacional, Santiago.
- WRIGHT, C.T. (1975), "Agriculture and Proteccionism in Chile, 1880-1930", *Journal of Latin American Studies*, Vol 7, mayo.
- YOTOPOULOS, P. and J. NUGENT (1976), *Economics of Development*, New York, Harper and Row.