JORGE AHUMADA C.

EN VEZ DE LA MISERIA

EDITORIAL DEL PACIFICO S. A.
SANTIAGO DE CHILE

EN VEZ DE LA MISERIA

"Existe una creencia muy difundida de que las cuestiones económicas... son demasiado complejas para poder ser digeridas por el gran público", expresa Jorge Ahumada al comenzar este libro, en el cual prueba de modo brillante cuán falsa puede ser esa creencia. Pues *En Vez de la Miseria* cuenta como uno de sus grandes méritos el de poner al alcance del lector no especializado en cuestiones económicas una completa y profunda exposición de los problemas básicos que en ese terreno enfrenta nuestro país. Nada más que eso sería ya bastante, pero, al mismo tiempo, el autor propone el esquema completo de un plan de soluciones racionales y posibles. Una breve ojeada al índice de esta obra será suficiente para que el lector aprecie el candente interés de su materia, la forma lógica y clara en que el autor la desarrolla. Se puede asegurar sin exageraciones de propaganda que *En Vez de la Miseria* es un libro de primera calidad, cuyas ideas podrán, sin duda, ser objeto de discusión y perfeccionamiento, pero están destinadas a influir de modo decisivo en el futuro próximo del país. Es ésta una cuestión de tanta importancia como para rebalsar el círculo más o menos cerrado de los técnicos y quedar situada al pleno aire del debate público, de un debate ilustrado y serio. Editorial Del Pacífico S. A. se enorgullece de contribuir a tal objetivo con la publicación de este libro.

2a EDICION

EDITORIAL DEL PACIFICO, S. A.
Ahumada 57 — Casilla 3126
Santiago de Chile

Jorge Ahumada C.

En vez de la Miseria

ROSTRO DE CHILE
Biblioteca de Economía

Es propiedad. Derechos reservados para
todos los países. Inscripción Nº 20472
(c) by Editorial Del Pacífico, S. A.
Santiago de Chile.

PRIMERA EDICIÓN
30 de Julio de 1958

SEGUNDA EDICIÓN
31 de Octubre de 1958

Impreso y hecho en Chile.
Printed and made in Chile.
Editorial Del Pacífico, S. A.
Impresores
283

JORGE AHUMADA C.

EN VEZ DE LA MISERIA

EDITORIAL DEL PACIFICO, S. A.
SANTIAGO DE CHILE

Créeme, Lucilio, resérvate para tí mismo, y el tiempo que hasta hoy te han estado tomando, te han estado robando o que te han huído, recógelo y aprovéchalo.

SÉNECA: Cartas morales a Lucilio.

Este libro tiene un solo propósito: proveer un marco de referencia para la discusión sistemática y amplia de los graves problemas que afectan al país. El autor se declara creyente fervoroso de toda discusión que reúna esas características. De ahí que haya hecho un esfuerzo para que las notas que siguen constituyan un todo coherente, presentado en el lenguaje más sencillo posible. En un intento de síntesis todas las ideas han sido resumidas en los subtítulos, de modo que éstos, al ser leídos de corrido den una idea general del texto.

Existe una creencia muy difundida de que las cuestiones económicas que forman cerca de dos tercios de este libro, son demasiado complejas para poder ser digeridas por el gran público. Nada puede ser más falso y más dañino. Toda ciencia y todo problema constan siempre de elementos primarios, simples y de captación fácil, que son en realidad, los únicos que es preciso comprender para conseguir una visión culta, aunque no técnica, de la ciencia o del problema. Por otra parte, existe entre los especialistas una tendencia a desestimar la importancia que tiene escribir para el gran público y cuando lo hacen, cohibidos, quizá, por el temor de la crítica de sus colegas, se abstienen de referirse a las cuestiones elementales. Es así como se alimenta la indiferencia de los medios no especializados con respecto a las cuestiones económicas.

En este libro se ha roto con ese temor de referirse a materias que para los técnicos son obvias. Hay, por ejemplo, una

excursión en el proceso de creación de dinero que se encuentra en cualquier libro de texto. Podría ser eliminada y recomendar al lector alguna literatura. Esto daría más elegancia al trabajo, pero lo haría menos útil al propósito que persigue. Por cierto, la necesidad de hacer más fácil la difusión de las ideas exige sacrificar un tanto el rigor del tratamiento. Hay muchos conceptos que no se definen y proposiciones que se dan por demostradas. Hacerlo transformaría el libro en un ensayo técnicamente respetable y muy voluminoso, pero muy poco útil para orientar la discusión pública.

En lo que toca a originalidad, conviene anotar que casi todos los factores perturbadores que operan en la vida nacional, y que aquí se mencionan, han sido tratados y discutidos por muchos observadores nacionales y extranjeros. La humilde contribución del libro reside —a nuestro entender— en aclarar las relaciones que existen entre ellos y en dramatizar el modo cómo se refuerzan unos con otros. Poner el acento en esas relaciones ha dado un resultado muy positivo: descubrir que Chile o se desarrolla muy rápidamente o continúa en el estancamiento.

A partir del Capítulo II se discute una proposición concreta relativa a las metas de producción que el país podría alcanzar si así se lo propone. En cierto modo, aunque pecando de falta de humildad, se podría decir que tal proposición constituye un plan de desarrollo —o más bien, la base de un plan. Desde otro punto de vista esa proposición cuantitativa puede ser considerada como un ejemplo, o modelo, como se le llama en economía, que sirve para descubrir las tareas que debe cumplir la agricultura, la manufactura y, en fin, cualquier otro sector de la economía, si se quiere alcanzar cierto nivel de vida. Al lector acucioso le puede abrir nuevos horizontes de comprensión, recorrer toda la aritmética de los cálculos usando supuestos diferentes a los usados en el texto. Quizá, sólo así es posible darse cuenta cabal del aserto de que o el país se desarrolla rápidamente o no se desarrolla. La tesis de que basta una buena administración para que todo marche bien es una ilusión.

El libro se terminó de escribir en marzo de 1956. Por ese motivo las cifras no están al día. Se optó por no revisarlas en virtud de que ese trabajo adicional no agregaría nada ni modificaría las conclusiones.

Hechas las advertencias anteriores quedan por expresar los agradecimientos del autor a sus amigos y colegas que, de un modo u otro, contribuyeron a la gestación de sus ideas. Julio Melnick, Sergio Molina, Carlos Oyarzún, Héctor Soza, José Vera, Hugo Trivelli, Jacques Chonchol, Jorge Millas, Luis Oyarzún, Jaime Barrios, figuran entre los más activos. Naturalmente, los errores de sustancia y forma son de responsabilidad exclusiva del autor. Debe también expresar su agradecimiento al Dr. Raúl Prebisch, Director de la CEPAL, —donde el autor trabaja— por haberlo autorizado para expresarse públicamente en este libro. Por cierto, las opiniones insertadas en el texto son exclusivamente personales y no representan las de la institución en que presta sus servicios.

Santiago, marzo de 1958.

Capítulo I

LA CRISIS INTEGRAL DE CHILE

1. *Hay numerosos síntomas de que el país está en crisis*

Al regresar al país después de algunos años de ausencia, son muchos los chilenos que se sienten decepcionados y hasta heridos al comprobar que una nación que reúne todas las condiciones para que sus habitantes disfruten de una vida digna y llena de posibilidades, ofrece, en cambio, el espectáculo de la sórdida pobreza de los más, en contraste tan agudo con la ostentación orgullosa de los menos, que hiere la pupila del observador más distraído.

La anterior no es una afirmación exagerada. Podrá, no obstante, combatírsela, argumentando que hay muchos países en América Latina y fuera de ella, donde hay más pobreza y más desigualdad que en Chile y eso es verdad. Pero quienes de ese modo se consuelan olvidan que los chilenos siempre hemos tenido la pretensión de ser un pueblo que marcha a la cabeza del progreso, imitando muy de cerca los avances materiales y espirituales de Europa y Estados Unidos. La mayoría de los chilenos rechazaría de plano el paralelo con muchos países asiáticos o africanos y también con países indoamericanos. Nos gusta pensar que somos los ingleses de la América morena. Para juzgarnos a nosotros mismos no podemos, en consecuencia, usar patrones que no corresponden a nuestras aspiraciones más íntimas. Pero incluso si aceptamos países más atrasados como normas de comparación, no resultamos del todo favo-

recidos en lo que concierne a las diferencias entre pobres y ricos. Considerados sus habitantes en conjunto, algunos de esos países viven más pobremente que nosotros, pero es difícil encontrar en América Latina otra ciudad como Santiago, con residencias tan lujosas y poblaciones "callampas" tan miserables.

Quizás, como consecuencia necesaria del contacto permanente entre formas de vida que se caracterizan, unas por la angustia y otras por la ostentación, y como corolario de las dificultades de todo orden por las que ha estado pasando el país desde hace tiempo, es notorio la falta de amabilidad que se registra en las relaciones del diario vivir. El habitante de la calle santiaguina es adusto y parece estar siempre a la defensiva. Da la impresión de que para defenderse atemoriza.

En los contactos menos casuales y transitorios que los callejeros, llama la atención la actitud despectiva y protectora con que las personas de posición social tratan a los pobres y el odio con que los pobres responden al desprecio de los ricos. Ambos, pobres y ricos, no parecen ser miembros de un solo grupo humano, a tal punto que cualquier caracterización del chileno típico suena a falso. En los Estados Unidos, John Smith representa al pueblo norteamericano donde quiera que se le busque, ya sea en Wall Street o en las callejuelas de los blues en Nueva Orleans. En cambio en Chile, Juan Verdejo sólo representa al "roto". El roto es la mayoría, pero hay un gran número de personas que se jacta de no tener con él ninguna semejanza. En realidad, es imposible crear un personaje que represente a cualquier chileno, porque no hemos conseguido fundirnos para crear un prototipo.

También llama poderosamente la atención la falta de respeto por los derechos de los demás que impera en todos los sectores, y que se refleja tanto en actos trascendentes de la vida ciudadana como en otros insignificantes. Por ejemplo, con la misma tranquilidad de conciencia con que se desobedece la disposición municipal que ordena detener el automóvil en algunas bocacalles, concediendo a terceros el derecho a vía, se presenta al Congreso y se discute en éste, en abierta contradic-

ción con el espíritu y la letra de la ley, un presupuesto fiscal que, todo el mundo lo sabe, está desfinanciado.

Pero, sin duda, lo que más sorprende al viajero observador es la desorientación del chileno promedio respecto a la naturaleza, origen y seriedad de los problemas que aquejan al país. La inflación desenfrenada y sistemática, la falta de oportunidades para la gente que por razones familiares no nació con ellas, la diferencia exagerada entre ricos y pobres y tantas otras aflicciones menos trascendentes, pero también mortificantes, como el problema del transporte urbano, son sentidas muy a lo vivo en la propia carne de cada cual, pero sus causas no son comprendidas con claridad. Existe, pues, una conciencia nacional de que el país está en crisis y hay manifestaciones evidentes de ansiedad por encontrar soluciones, pero tanto la mayoría de las interpretaciones que circulan, respecto a su naturaleza y origen, como las recomendaciones que se avanzan para resolverla, carecen de fundamentos objetivos. De la verdadera y profunda crisis de Chile, no se tiene conciencia clara.

Para algunos, todos los problemas chilenos se resuelven poniendo término a la intervención del Estado, como si la vuelta a la posición que tenía el sector público sesenta o setenta años atrás, fuera a poner término a la inflación (que existía setenta años atrás sin intervención) o acabar con la miseria extrema (que también existía). Los más entusiastas partidarios de esta tesis han idealizado el *laissez faire* al punto de imaginar una fórmula que nunca se dio en la experiencia histórica del hombre. Se olvidan esos señores que los ingleses, campeones del liberalismo, hicieron una revolución agraria con la intervención del Gobierno e hicieron la Revolución Industrial con la participación muy activa del sector público.

Para otro grupo, tan numeroso y desorientado como el anterior, la interpretación de los problemas chilenos la escribieron Marx y Lenin. La ceguera intelectual a que conduce la aplicación mecanicista de esas fórmulas es de tal naturaleza que llevó a un ilustre Senador a afirmar públicamente que la inflación chilena no tiene remedio mientras tanto no se haga desaparecer la estructura capitalista de la economía chilena.

¡Como si los regímenes socialistas estuvieran libres de la inflación!

Junto a los grupos de extrema izquierda y de los ingenuos del *laissez faire*, están los cándidos que creen que el país es Jauja. Para sus miembros todo se resuelve aumentando un poco la producción y estableciendo unos pocos hospitales, clubes deportivos y cuarteles de bomberos más. Es el patriotero "par excellence". Su país es el mejor del mundo, el más barato y su gran orgullo es que no haya negros ni indios, como los hay en el resto de América. Toda esta actitud poco crítica, chauvinista, racista en el fondo y optimista en exceso, es, naturalmente, el resabio de mejores épocas, cuando el país era, en verdad, una potencia latinoamericana. Pero la mayoría de los que forman ese grupo de los optimistas ignora que Chile hoy día no sigue siendo la potencia de otrora. En 1900, Chile tenía más habitantes que Argentina y como su producción por persona era más alta, su fuerza económica era muy superior a la del vecino. En relación con Brasil, aunque la población chilena era mucho menor, la producción por persona era tanto mayor que ambos países podían entenderse en un plano de igualdad. Hoy ese país tiene 10 veces la población de Chile y su producción por persona es sólo 20 por ciento menor. Eso nos transforma en pigmeos en comparación con él, debiendo advertirse que el ritmo de crecimiento de la economía brasileña es el triple del que se observa en Chile.

En la actualidad, México y Venezuela son también potencias económicas superiores a Chile. Venezuela produce por habitante más del doble que nosotros y tiene aproximadamente la misma población. México produce un poco menos, pero tiene cuatro veces más habitantes. Colombia es otro país que, no obstante su trágica situación política, también nos ha sobrepasado.

En oposición a los optimistas existe el grupo de los pesimistas, que creen que los problemas de Chile no tienen solución. Entre ellos se distingue una serie de tonalidades, que van desde el pesimista que sostiene la teoría de la hecatombe, según la cual el país se puede derrumbar de la noche a la mañana, como si fuera un pajar, hasta el pesimista que lo es para

justificar su propia inercia. Se cuenta también entre ellos el pesimista folletinesco, que cree que hay pobreza porque hay unos cuantos hombres perversos que explotan a los demás y que el Gobierno no hace lo que debe hacer porque el poder político lo usan los políticos sólo en provecho personal.

Circulan, por último, las interpretaciones que atribuyen todos los males de Chile a una sola causa: la culpa, se dice, es de la educación o de los gastos militares excesivos, del latifundio o del imperialismo, o de la flojera y otros vicios del pueblo.

2. *La crisis es integral y tiene su origen en la falta de armonía de las distintas instituciones, actividades y valores nacionales.*

Asignar un papel preponderante a un elemento cualquiera o a un sector cualquiera en la crisis chilena es, cuando más, establecer una verdad a medias. Los defectos de nuestra maquinaria social no residen en una sola de las tantas piezas que constituyen su delicado mecanismo. Porque no sólo es la educación la que está en crisis, ni es la organización administrativa, ni son el sistema económico o los mecanismos procesales y judiciales en general, o las bases morales de la nación. Se trata, en realidad, de una crisis integral, de un desajuste total entre las distintas piezas, cuya corrección exige un enorme esfuerzo de imaginación y voluntad, pero que, desde ningún punto de vista, puede considerarse insoluble.

La crisis ha sido provocada por cambios que han tenido y siguen teniendo lugar en el campo económico, en el social y en el cultural. Esos cambios demandaron en el pasado, y siguen demandando, la modificación de nuestra estructura social, el cambio de nuestra manera de hacer las cosas, el mejoramiento de las normas de nuestra convivencia y en fin, la adaptación de las distintas piezas de la máquina que hace posible la vida colectiva, de *modo de sincronizarlas entre sí y con el ambiente*. Hasta ahora hemos sido incapaces de llevar a cabo esas modificaciones con toda la intensidad, rapidez y valentía que se precisa y en ello reside la raíz de nuestros problemas.

Lo anterior implica la aceptación de la idea que el devenir de un grupo social cualquiera exige la transformación de cada una de sus instituciones, de su estructura económica y de sus actitudes y forma de conducta, no de una manera caprichosa, sino de modo que cada parte guarde armonía con el resto. Esta idea tiene un enorme contenido empírico, tanto en el sentido de que refleja de un modo fiel la realidad histórica, como en el de su utilidad como instrumento para la orientación de la política social en general. Es posible comprobar, por ejemplo, que no hay ningún país que tenga un nivel de vida correspondiente a un ingreso por persona de 600 dólares al año y que al mismo tiempo registre una producción agrícola superior a un quinto del valor total de la producción de todos los bienes y servicios. * En otras palabras, una sociedad no puede tener a la vez un alto nivel de ingreso y una producción compuesta en esencia de productos agrícolas. También se puede comprobar que si una sociedad tiene cierta estructura económica, a ella le corresponde cierto tipo de distribución geográfica de la población. No es concebible, por ejemplo, que una sociedad eminentemente industrial tenga una alta proporción de población rural. Por otra parte, la regulación de la conducta de una población que es rural exige fórmulas jurídicas diferentes de las que exige una población urbana. Tampoco es posible concebir una nación cuya actividad económica principal es, por ejemplo, la ganadería pastoral y que, al mismo tiempo, permite a sus habitantes alcanzar un grado de educación avanzado, en términos de los patrones educacionales de la vida moderna. Ese tipo de educación despierta aspiraciones que una economía pastoral no puede sostener. Además, esa educación tiene un costo mayor mientras más largo es el período de escolaridad, que una economía pastoral no permite financiar.

Otro ejemplo de la sincronización que existe entre las distintas actividades del hombre dentro de la sociedad se encuentra en la organización administrativa del gobierno. Así como

* Esto es verdad aún de países considerados típicamente agrícolas, tales como Argentina.

una pequeña empresa ni siquiera precisa de contabilidad para ser bien manejada y toda empresa grande tiene que contar con un departamento de planeación y un departamento financiero, el gobierno de un país pequeño, o que se limita al ejercicio de funciones relativamente simples, puede ejercerse por medio de la habilidad intuitiva de sus hombres responsables. En cambio, la administración pública de grupos grandes es tarea de especialistas. Los problemas principales de los gobernantes, se encuentran en ese caso, en la fijación de las grandes líneas directrices, en la sabia selección de los especialistas y en su eficiente coordinación. Para estos propósitos la intuición y la cultura son herramientas indispensables, pero no bastan para hacer un gobierno eficiente.

La armonía que deben guardar entre sí las distintas partes e instituciones de una sociedad se puede comprobar comparando distintos países que en la actualidad están en diversas etapas de desenvolvimiento, o mediante el examen de la historia de todos los países que hoy se consideran desarrollados. Ambos procedimientos muestran con claridad que el cambio social tiene lugar de una manera que no es caprichosa. Por ejemplo, se comprueba históricamente que a medida que aumentó la producción y mejoró el nivel de vida, se modificó el sistema de explotación y tenencia de la tierra, el que pasó, en algunos casos, de un sistema feudal y, en otros, de un sistema de autosuficiencia, a un sistema de explotación que destruyó el latifundio y el minifundio e impuso la propiedad comercial y familiar *. En esos países creció notablemente la proporción de personas que vivían en ciudades, en comparación con los habitantes rurales; tuvo lugar un cambio marcado en favor de la universalización y democratización de la educación —un mínimo de educación para todos— y un cambio notable en los objetivos perseguidos por la educación que se ofrecía; se registró la completa sustitución de las normas pa-

* En los Estados Unidos se comenzó subdividiendo la propiedad desde el momento de la Independencia y en aquellos lugares en que se produjo después de la Independencia una reconcentración de hecho, las luchas por la restitución fueron violentas.

ternalistas y feudales que regían la convivencia entre poderosos y no poderosos, por normas más igualitarias y por reglas impersonales establecidas en un juego democrático; se transformó de manera radical los mecanismos de la administración pública; se modificó de raíz la estructura de la producción, en el sentido de que la producción de bienes y servicios no agrícolas creció mucho más rápidamente que la producción agrícola, al mismo tiempo que la productividad, o producción por persona ocupada, aumentó mucho más rápidamente en la agricultura que en el resto de las actividades económicas y, por último, en todas partes se registró una participación más activa de un número de ciudadanos cada vez mayor en el proceso de elección de los gobernantes.

El modelo histórico general de cambio social que hemos descrito en grandes pinceladas y que se observó en todos los países hoy desarrollados, no se repitió en Chile. A partir de la Guerra del Pacífico, la producción nacional o, como se dice en los medios técnicos, el Ingreso o Producto Nacional, creció rápidamente; los chilenos vieron mejorar su patrón de vida a través de un vehículo —el salitre—, sin verse obligados a llevar a cabo todas las modificaciones que tuvieron que introducir en su estructura económico-social todos los otros países que desearon y consiguieron aumentar su producción. Entre 1880 y 1920, para mejorar su patrón de vida, Chile no precisó modernizar su agricultura, ni crear una industria manufacturera ni transformar la esencia rural paternalista de su organización social. Su experiencia fue semejante a la de una familia que recibe su comida de fuera y que por eso no tiene que preocuparse de arreglar la cocina. Le basta tener presentable el salón.

3. *La desarmonía se produjo a raíz de la Depresión Mundial de 1929 y se agravó desde entonces, debido a que no se intentó una solución integral.*

Todo ese modo peculiar de devenir histórico que experimentó Chile en el período mencionado, desapareció en breve plazo, porque cesó el incremento continuo de las exportacio-

nes de nitrato, que era el mecanismo que le daba a la sociedad chilena su carácter dinámico. Como es muy bien sabido, los alemanes, amenazados por la guerra y por la torpe política de los monopolios del salitre natural, consiguieron llegar a producir el producto sintético a principios de siglo, progresando con tanta rapidez que ya en 1922 lo vendían a precios inferiores al salitre natural. A esa crisis de origen tecnológico se unió en 1929 el impacto de la Gran Depresión que azotó al mundo. Esos dos fenómenos se dejaron sentir en Chile con tal intensidad que hay pocos países que hayan visto a lo largo de su historia deteriorarse su situación en un grado tan agudo y en tan corto plazo. En 1931, por ejemplo, la entrada en dólares que el país obtuvo por sus exportaciones fue equivalente a un tercio, aproximadamente, a la que obtenía antes de la crisis, y el valor total de la producción nacional de bienes y servicios por persona, se redujo de 32 mil pesos al año en 1929 a 17 mil pesos en 1932 (medido en precios de 1950).

Pero si bien la estructura institucional quedó prácticamente intocada, mientras la economía del país progresaba arrastrada por el salitre como por una locomotora, los grupos dominantes de ingresos altos adquirieron nuevos gustos y nuevas inclinaciones. Se formó, además, una clase media urbana, pequeña, pero influyente, y un pequeño proletariado en las ciudades y en las minas. Esos grupos no podían permitir que el patrón de vida nacional se deteriorara de modo definitivo en la medida que se redujo entre 1929 y 1932. Hacerlo, equivalía a retroceder unos cincuenta años, y a tener que conformarse con volver a la vida sencilla y austera que era normal antes de la Guerra del Pacífico. Era, en consecuencia, imperativo mantener de alguna manera un nivel de vida comparable al que se había conseguido por medio de la explotación del salitre.

Como se dijo, la crisis económica mundial golpeó a Chile sin misericordia y con gran violencia, de manera que la tarea que había que cumplir para mantener el nivel de precrisis, era titánica, y estaba agravada por la necesidad de llevar a cabo, en un plazo muy breve, todos los enormes cambios de la estructura social e institucional que no fue pre-

ciso realizar para alcanzar el nivel de vida de que el país gozaba en 1929. Todos los demás países que se desarrollaron, llevaron a cabo esos mismos cambios, pero a lo largo de muchísimos años.

En verdad, a partir de 1930 se logró introducir con éxito algunas de las modificaciones que le impuso el hecho incontrolable e irremediable de la crisis salitrera. Fue posible, por ejemplo, desarrollar con rapidez algunas actividades productivas, lo que era indispensable para dar ocupación a aquellos que la crisis minera dejó sin ocupación y se pudo producir en el país muchos de aquellos bienes que, por carecer de divisas, no se podían seguir adquiriendo en el extranjero. Pero los otros cambios que debieron llevarse a cabo de manera concomitante, o no se realizaron o se abordaron con timidez. Se produjo así un conflicto estructural: parte del cuerpo se modificó mientras otra parte quedó atrofiada. En este desequilibrio es, como se dijo antes, donde reside la raíz principal de los problemas actuales de Chile.

Naturalmente, como es de esperar a priori, la solución parcial y de emergencia del problema, por el hecho mismo de ser de emergencia, al tiempo que resolvió algunas cuestiones, agudizó las que quedaron sin resolver. El proceso de industrialización acelerada condujo, por ejemplo, a incrementar el movimiento de la población que, teniendo su origen en las regiones rurales, se dirigía a hacer su vida en las ciudades. En 1920, año que se puede señalar como de comienzo de la crisis salitrera, el 70 por ciento de la población chilena vivía en pueblos de menos de 20 mil habitantes, que son agrupaciones que pueden considerarse rurales desde muchos puntos de vista. En 1952 esa proporción se había reducido a menos de sesenta por ciento. A partir de 1940 el proceso de urbanización se aceleró tanto que aún cuando el crecimiento total de la población entre ese año y 1952 fue de 900 mil habitantes, la población rural se redujo en 25 mil. Por primera vez en la historia de Chile se registra un fenómeno que continuará siendo nuestro acompañante por muchos años: la disminución en números absolutos de la población rural del país.

Entre las modificaciones no realizadas y que debieron haberse llevado a cabo figuran, especialmente, la adaptación del sistema jurídico a la convivencia urbana, eliminando sus residuos feudales; la del sistema educacional, para quitarle su sentido aristocratizante; la de la administración pública, para adaptarla a las necesidades del Estado Moderno, inevitablemente interventor, y, por último, la de su estructura económica, de modo de hacerla dinámica y estable.

4. *Uno de los problemas que quedó sin resolver fue el de la formación de una conciencia cívica.*

¿Quizá, una de las consecuencias más trascendentales de la transformación de una sociedad rural en una sociedad urbana, es la modificación que exige en las técnicas de control de la conducta de los individuos que componen el grupo social. El sometimiento de la conducta de cada miembro de la sociedad a ciertos cánones comunes es indispensable, pues sólo así se consigue impedir que se cometan actos considerados antentatorios contra la moral o atentatorios contra los derechos de los demás. Esos cánones o patrones de conducta se encuentran especificados en la ley escrita, en los mandamientos religiosos, en los códigos morales y, en fin, en toda la tradición de cada Nación. Ser verídico, honrado e higiénico son tres formas de conducta en cuya imposición la moral, la ley y la tradición juegan respectivamente un papel de importancia.

En una comunidad pequeña formada, por ejemplo, por unas 20 familias, tanto los actos atentatorios contra la moral como los que afectan los derechos de los demás se controlan por medio de las relaciones afectivas que surgen del contacto amistoso y permanente que hay entre los miembros del grupo, y por la crítica de naturaleza más o menos personal que está envuelta en la práctica de la murmuración. El "qué dirán" sirve de instrumento de control para conseguir que la conducta de los miembros de esa comunidad se conforme a las normas que son consideradas correctas. Se podría decir por esto que es el gran policía de los grupos pequeños.

En las agrupaciones grandes, donde la gente ni siquiera sabe el nombre de sus vecinos o cómo se ganan la vida, el sometimiento a las normas establecidas tiene que realizarse por medio de procedimientos impersonales. La ley y la religión o la moral constituyen los grandes mecanismos impersonales que "producen" virtud. Pero esos mecanismos no son independientes entre sí. Por ejemplo, para evitar que los hombres se embriaguen, será preciso que haya una ley que se los prohiba. Sin embargo, de poco servirá la prohibición legal si cada uno de los individuos miembros de la comunidad no considera inmoral faltar a su mandato, o si la religión no lo considera pecado, o la ley no dispone de medios punitivos tan severos que no vale la pena incurrir en falta. Mientras mayor es la sanción moral o religiosa más innecesaria es la sanción legal, pero hay muchas infracciones como la evasión del impuesto a la renta, por ejemplo, que aunque constituyen delito no son pecaminosas. El control de esas imposiciones puede conseguirse sólo por la formación de una moral de respeto por la ley y la única manera de crear esa moral es mediante la educación y el establecimiento de sanciones severísimas a los infractores. Si los norteamericanos son tan honestos y puntuales en el pago del impuesto a la renta es porque la infracción se paga con cárcel y porque se ha conseguido que la gente considere inmoral evadir la ley. Sin esa conciencia moral de la ley, los castigos severos requieren un regimiento de policías para ser instrumentos efectivos de sujeción. Pero sin castigo severo y oportuno no se forma la conciencia.

Es totalmente ilusorio pensar que los problemas económicos, políticos y sociales se podrán resolver sin la formación de esa conciencia y sin la transformación de todo el sistema procesal que ella exige. Considérese, por ejemplo, la cuestión del control de precios, que nunca operó satisfactoriamente. No obstante todos los defectos técnicos del sistema de control que se utilizó en el país, contenía los elementos necesarios para despertar resistencia pequeñas de parte de los controlados y, sin embargo, no se respetaba, porque las sanciones que acompañaban a la infracción eran insignificantes y porque la gente, en general, no consideraba inmoral que se burlara.

Chile no se caracteriza por el respeto a las normas de conducta social establecidas en leyes, reglamentos y tradiciones. El sometimiento al mandato envuelto en todas esas expresiones de la voluntad de la mayoría parece ser, según el entender de cada cual, algo a lo que sólo los demás están obligados. La noción de ser privilegiado frente a la ley de que se provee cada chileno, la facilidad como se evaden los castigos a que están sujetos los infractores, la filosofía caritativa que inspiró a los legisladores y la total despreocupación por la formación de una ética cívica en la escuela, el Liceo y la Universidad, constituyen explicaciones satisfactorias de porqué las transgresiones se registran con la misma frecuencia en cosas importantes para la vida colectiva como en las cosas nimias.

En virtud de la rapidez con que se ha urbanizado y de la lentitud con que ha modificado su estructura agraria, el país está lleno todavía de residuos feudales. Los grupos que se consideran aristócratas, piensan y actúan como si la ley, que en el feudo solían concebir, no rige para ellos. Por otra parte, el pueblo no ve con claridad que en un país de población urbana e industrial, la ley tiene por objeto la protección de los derechos de cada uno de los miembros de la sociedad, cualquiera que sea su condición social; ni puede olvidar el feudalismo, donde la ley estaba concebida de modo de preservar los derechos del señor. Para el pueblo, burlar la ley es todavía burlar al señor que los oprime. Estas reminiscencias históricas del habitante urbano, hacen necesario en Chile, más que en muchos otros países, que las sanciones a las infracciones de las leyes y de los reglamentos sean severísimas y que la educación preste atención muy especial a la formación de esta conciencia cívica. Cuando se habla de problemas cívicos en la educación chilena es con el objeto de que los educandos aprendan de memoria una serie de antecedentes factuales que podrían aprender por su cuenta de todos modos y para lo cual bastaría despertar su curiosidad por lo que es la sociedad en que viven.

La cuestión del sometimiento de todos a las normas o leyes democráticamente establecidas exige una reforma de todo

el sistema judicial. El país no está bien informado del estado desastroso de su administración de justicia y no parece darse cuenta que la crisis del Poder Judicial puede llevar a la larga a una situación en que cada cual tenga que hacerse justicia por su propia mano. Se dice que los tribunales están de tal manera recargados de trabajo, que sería preciso aumentar en gran cantidad el número de funcionarios para mantener el sistema operando en condiciones normales. Pero la adición de funcionarios significa mayores gastos y mayores impuestos, y un país pobre y que requiere tantos recursos para expandir su producción, no puede resolver su problema de administración de la justicia sólo por el procedimiento de aumentar más y más el número de funcionarios judiciales. Tiene también que buscar fórmulas que le permitan simplificar toda la administración, para que con una cantidad razonable de gastos pueda dar la justicia que necesita un pueblo civilizado. ¿Se puede continuar con un sistema que hace posible que en un sólo juzgado de Santiago haya más de 40 mil juicios de alimentos para menores, sólo porque los procedimientos procesales son de tal naturaleza, que un padre que abandona a sus hijos está en condiciones de burlar la ley que le obliga a darles alimento, no obedeciendo a las sentencias judiciales que lo obligan y provocando juicios sucesivos hasta cansar al demandante?

La debilidad de los castigos que se aplican a quienes no se someten a las normas de conducta social establecidas constituye sólo un aspecto del problema del funcionamiento normal de la sociedad. La otra cara de la misma medalla es el sistema de premios, que estimula a quienes se dedican a las actividades que merecen preferencia y a quienes cumplen sus tareas de una manera satisfactoria. La sociedad paga más a un médico que a un recogedor de basuras, en gran parte, porque necesita más al médico y necesita que gente de calidad intelectual se dedique a esa tarea con preferencia a otras. Del mismo modo, paga más al buen médico que al malo y al buen basurero más que al malo. En Chile el sistema general de premios y castigos no está funcionando bien. El empresario espe-

culador gana más que el empresario creador, el empleado antiguo gana más que el eficiente y las diferencias en remuneraciones y premios son mucho mayores que lo que es necesario para movilizar los esfuerzos productivos de la gente.

5. *Tampoco se adaptó el sistema educacional a las necesidades de una nación subdesarrollada, urbana y democrática.*

Anotamos entre otras de las grandes transformaciones que el país no consiguió realizar, la de su sistema educacional. Salvo modificaciones de importancia secundaria, el sistema educacional chileno se conserva como se concibió cuando el país era todavía una gran comunidad rural. El más grande de todos los defectos de ese sistema reside en que es aristocratizante en el más amplio sentido de esta palabra. Lo es, en primer lugar porque la escuela primaria no está orientada para proveer la educación mínima necesaria, que todos deben tener para convivir dignamente y en forma civilizada; está concebida para que los estudiantes se preparen para el liceo y el liceo está organizado para que los estudiantes pasen a la Universidad. El sistema busca seleccionar, desde muy abajo, a unos pocos, que se supone van a recorrer toda la escala completa de la educación, desde la escuela primaria hasta la Universidad. El absurdo de esta orientación aparece con meridiana claridad si se tiene presente que, según un estudio del Instituto de Sociología de la Universidad de Chile, de cada cien alumnos que se incorporan a la escuela primaria, 22 no continúan en segundo año, y solo 52 permanecen cuatro años en la escuela, egresando del sexto año solo 33. El hecho de que sólo el 13 por ciento de la población de más de seis años de edad tiene alguna instrucción secundaria está indicando que solo unos pocos de esos 33 ingresan efectivamente a la escuela secundaria, y el hecho de que solo 1,6 por ciento de toda la población chilena tiene educación universitaria y 2,4 por ciento posee educación especializada, señala la aberración de contar con una es-

cuela primaria concebida para preparar al estudiante para el liceo y con un liceo organizado para prepararlo para una Universidad donde nunca ha de asistir.

Además, la educación chilena es aristocratizante porque es gratuita. Es fácil explicarse esta paradoja si se tiene presente que la gratuidad de la educación es diferente a la del aire, por ejemplo. Todo el mundo hace uso de todo el aire que necesita sin sacrificar nada en cambio, pero con la educación esto no es posible. La familia que envía a un niño de 10 años a la escuela paga una matrícula muy pequeña o ninguna, pero también tiene que pagar impuestos para que el Estado pueda financiar los sueldos de los profesores y el costo de los locales y de los materiales de enseñanza. Esto implica sin duda, el sacrificio de las cosas que podría adquirir si no tuviera que pagar impuestos. Mientras mayor es el número de niños que quieren asistir "gratuitamente" a las escuelas y más largo el número de años que quieren permanecer estudiando, mayor es la cuantía de los impuestos que hay que pagar.

Contra el razonamiento anterior se podría oponer otro del siguiente estilo: si una familia manda más niños a la escuela no tiene que pagar más impuestos, de modo que es incorrecto afirmar que hay una relación entre el uso de las facilidades educacionales del Estado y el pago de impuestos. Al pensar de este modo se olvida, sin embargo, de que en un momento dado las facilidades educacionales son limitadas y si una familia quiere mandar más niños a la escuela habrá otra que tendrá que mandar menos, porque "no hay vacantes". Para que el ingreso de un niño a la escuela no impida la educación de otro será necesario ampliar las facilidades educacionales y para esto el Gobierno tiene que cobrar más impuestos.

También se podría argüir que es posible reducir otras actividades públicas para economizar dinero y crear más escuelas sin aumentar los impuestos. Esto es verdad, pero tiene un límite. Piénsese, por ejemplo, que si se intenta salvar el déficit de escuelas primarias existente en el país, habría que invertir alrededor de *cinco veces* la suma que se invierte en la

actualidad, * y, por cierto, habría que aumentar los gastos en personal docente y administrativo, y en material de enseñanza en una magnitud substancial. En la actualidad se gasta alrededor del 25 por ciento del presupuesto en educación, de manera que si se intentara expandir al doble las facilidades educacionales existentes, sin aumentar los impuestos y usando las técnicas educacionales actuales, habría que usar el 50% del presupuesto. Esto implicaría que habría que reducir en un tercio los recursos financieros disponibles para construir carreteras, puentes, fábricas, ferrocarriles y todas las demás cosas que hace el Gobierno y que contribuyen al aumento de la producción. Naturalmente, el Gobierno puede disminuir algunos gastos inútiles y con esos fondos dar más educación. Es una posibilidad real, pero la cuestión importante es que la solución integral del problema educacional exige recursos mucho mayores que los que se pueden obtener por medio de la reducción de los gastos inútiles.

Piénsese ahora en una familia que envía a la escuela un niño que ya está en edad de trabajar. En ese caso el sacrificio es mayor que en el caso del que no puede trabajar. En ambas situaciones hay que pagar el sacrificio del impuesto, pero en la segunda, la familia del estudiante renuncia también al ingreso que podría recibir el niño por su trabajo y además tiene que seguir atendiendo a su alimentación y vestuario. La mayor parte de las familias —más de la mitad, en efecto— es demasiado pobre para hacer este sacrificio y, como consecuencia de ello, la escolaridad promedia —el número de años a que asiste a la escuela el niño chileno— es de 3,3 años. En otras palabras, si se crearan las facilidades educacionales para que todos los niños chilenos puedan tener una educación mínima fundamental y para que todos los adolescentes puedan adquirir oficios y profesiones, una gran parte de las aulas quedaría vacía porque la mayoría de las familias chilenas es demasiado pobre para mantener a sus hijos en las escuelas durante todos

* Instituto de Economía de la Universidad de Chile, *Desarrollo Económico de Chile,* 1940-1956, Editorial Universitaria, 1956.

los años que son necesarios para adquirir una educacion integral mínima.

Pues bien, las familias que pueden pagar tanto los impuestos como el sustento de sus hijos por un largo período, demandarán mayores facilidades educacionales que aquellas que sólo pueden pagar impuestos, pero no el sustento. Como consecuencia de ello, los escasos recursos de que dispone el Estado se destinarán a crear más facilidades educacionales para los ricos y menos para los pobres. Si los ricos tuvieran que pagar por la educación una suma adicional a la que pagan a través de los impuestos, habría menor demanda de parte de los ricos de facilidades educacionales y el Estado dispondría de mayores recursos para dar a los pobres más capaces, un subsidio más efectivo, que les permitiría permanecer durante más tiempo en la escuela. Es por esto que se puede decir que la gratuidad indiscriminada de la educación le imparte un carácter aristocratizante.

También hay que tomar en cuenta que muchos de los que se educan no merecen el regalo que la sociedad les hace, porque no tienen condiciones intelectuales para ser estudiantes avanzados. Si las familias de esos ineptos tienen recursos, los mantienen hasta que terminan el Liceo o la Universidad, porque el único costo adicional que eso envuelve para ellas es la alimentación y el vestuario. Al hacerlo así ocupan recursos escolares que podrían emplearse en educar a otros más capaces, aunque más pobres. El hecho que haya más de 200 mil niños sin escuelas primarias es, en parte, el reflejo de que se está regalando educación primaria, secundaria y universitaria a mucha gente que podría pagarla. En la actualidad, por ejemplo, la educación de un médico cuesta la bonita suma de 25 millones de pesos. ¿Cuántos médicos hay que no precisaban recibir este regalo para terminar su carrera? ¿Cuántos profesionales hay, en esa y otras profesiones, que a lo largo de su vida podrían haber retribuído a la colectividad lo que hizo por ellos mientras eran estudiantes?

Sin embargo, hay que evitar caer en la falsa conclusión de que bastaría que aquellos que hoy día reciben educación

gratuita comenzaran a pagarla, para que fuera posible dar toda la educación a que aspiran los que no pueden pagarla. Esa es una falsa conclusión, que olvida que debido a su bajo nivel de ingreso Chile no puede dar toda esa educación "aunque pagaran los poderosos".

La relación que existe entre la capacidad económica de un país y su capacidad para proveer educación es innegable. Mientras más pobre es una familia o un país, mayor es la proporción de su ingreso que tiene que gastar en alimentación y vestuario, y es lógico que así sea, pues "primero hay que vivir y luego filosofar". De ahí que si se compara la producción (que es igual al ingreso) por habitante de varios países con el grado de alfabetización de cada uno de ellos, se descubre que mientras más bajo es el ingreso más alta es la proporción de analfabetos. Además, es posible comprobar que a medida que aumenta el ingreso por habitante, aumenta también el número de profesores primarios por cada 100 niños en edad escolar. En los países de más bajo ingreso por habitante hay cien o más niños en edad escolar por cada profesor primario mientras que en los más ricos, hay alrededor de treinta. Como es casi imposible que un profesor atienda a más de cincuenta niños, en la práctica resulta que en los países pobres cerca de la mitad de la población en edad escolar se queda sin escuela.

Las dificultades económicas de la educación, derivadas de nuestro bajo nivel de desarrollo económico, se agravan porque nuestra población aumenta con mucha rapidez y porque es muy joven. El aumento implica que hay que crear anualmente mayores facilidades escolares que las mínimas necesarias para ir disminuyendo el déficit acumulado. La juventud de nuestra población se refleja en el hecho de que cuarenta de cada cien chilenos tiene 15 años de edad o menos.

De los seis y medio millones de habitantes, dos millones seiscientos mil son niños y no menos de un millón doscientos mil está en edad de ir a la escuela porque tiene entre cinco y catorce años de edad. Esto quiere decir que somos un país de niños pobres, en contraste con los países desarrollados —donde la población menor de 15 años no excede de 25 por ciento y el ingreso por habitante es entre tres y siete veces el de

Chile— y de los cuales se podría decir que son naciones de viejos ricos. En este país tan distinto hemos implantado un sistema educacional originado en aquellas naciones y concebido para resolver sus necesidades peculiares. No es de extrañar que estemos tan lejos de una solución integral.

En las condiciones mencionadas de población joven y pobre, resulta obvio que la educación gratuita para todos los niveles, además de ser aristocratizante, tiene que ser un mito. El país debe reconocer esos hechos y decidirse por un camino más sensato. Reconocer, por ejemplo, que tiene que adaptar sus métodos educacionales a sus posibilidades económicas, evitando en lo posible la pérdida de los pocos recursos con que cuenta. Se derrochan esos recursos enseñando cosas que las gentes pueden aprender por sus propios medios, utilizando técnicas que requieren de un tiempo prolongado para alcanzar sus objetivos y empleando en vacaciones una proporción tan exagerada del tiempo disponible. Tiene que reconocer también que debe conceder cierta educación fundamental mínima a todos y que esa educación, que debe ser obligatoria, no debe ser selectiva y no debe cubrir más del número máximo de años de enseñanza que corresponde al número de años que la mayoría de las familias chilenas pueden mantener a sus hijos sin trabajar. Quien quiera que desee continuar más adelante debe pagar "al contado o a plazo" su educación, a menos que se demuestre que tiene condiciones que hacen socialmente deseable que continúe estudiando, en cuyo caso el Estado debe becarlo en la medida en que sea necesario, es decir, incluyendo el pago de su alimentación y vestuario si su familia no puede concedérselo.

Aparte de ser aristocratizante, la educación chilena no ha sabido cumplir con el papel que le corresponde como crisol de la conciencia social y como formadora de los líderes que toda sociedad necesita para poder operar con eficacia.

Si bien es cierto que la formación de la conciencia cívica está ausente de todos los niveles educacionales, su ausencia de los niveles superiores es francamente trágica. Quiéranlo o no, ejerciten o no su función, los graduados universitarios consti-

tuyen la élite intelectual del país, pues, según se hizo notar antes, sólo 1,6 por ciento de la población mayor de seis años consigue educarse en la Universidad. Sin embargo, esa élite no está jugando el papel que le corresponde. Está en los más altos cargos del Poder Ejecutivo, está en el Parlamento, en la magistratura y en los negocios, pero por su condición de profesional y su status social, no por su calidad de líder. No puede jugar este papel porque la Universidad ha sido concebida como un conjunto de fábricas de profesionales, algunas bastante eficientes, pero olvidando que todo individuo que recibe un título que certifica su educación superior, tiene la obligación de comprender la forma cómo opera la sociedad en que vive, los problemas que la afectan, su papel dentro de esa sociedad y en qué consiste la moral cívica.

La primera y más grande responsabilidad de la Universidad, aunque no la única, es hacer buenos ciudadanos, y sin comprensión de la sociedad no es posible ser buen ciudadano. El muchacho que ingresa a la Universidad tiene inquietudes sociales y se preocupa de buscar una explicación o una teoría respecto a cómo funciona la sociedad en que vive. Pero la Universidad no lo ayuda. Y lo que el muchacho encuentra más a mano es la interpretación marxista, la tomista o la nacista. No es coincidencia el hecho de que la mayoría de los profesionales de hoy hayan sido en su juventud militantes de algunas de esas escuelas del pensamiento político. En la mayoría de los casos, esos estudiantes adoptan ciertas posiciones políticas simplemente por la falta de orientación en el estudio de los problemas sociales y por falta de explicaciones alternativas.

La consecuencia de la falta de una educación sociológica sistemática se registra una vez que a los hombres que tienen que someterse a esa experiencia autodidacta les corresponde tomar posiciones en la vida. Si después de salir de la Universidad no tienen tiempo de corregir los defectos de su formación, se quedan con ellos y quieren resolver, si son marxistas o admiradores de cualquier otra filosofía política, los proble-

mas concretos de Chile con las conjeturas de su particular filosofía.

Tampoco ayuda la Universidad a aprender a pensar. Es por eso que el error de analizar e intentar resolver problemas concretos e inmediatos con la ayuda de ideologías no es el único que se suele cometer al raciocinar sobre los problemas sociales. Por ejemplo, los errores de composición, de suponer válido para un grupo lo que es válido para uno de sus componentes, son sumamente comunes. "El problema agrícola de Chile es así o asá porque así pasa en mi fundo". Este error es tan común entre algunos chilenos como extraño es su sentido del cambio, la noción de que la sociedad no es estática y que lo que operó bien hace cien años no precisa ahora operar de modo satisfactorio.

Armadas las corrientes de opinión que luchan en la arena nacional de tan anacrónicas herramientas de pensamiento parecen tener entre sí discrepancias mucho más serias que las que en el fondo tienen. Es evidente que en la medida que los hombres cuenten con elementos objetivos para juzgar sus problemas las probabilidades de coincidir en sus apreciaciones son mucho mayores que si los analizan recurriendo a la magia, a sus ideologías o a sus caprichos.

Se podría argüir que la mayoría de las universidades del mundo son en la actualidad un conjunto de escuelas de profesionales que no enseñan a pensar y que las nuestras no escapan a esa orientación general. Este tipo de argumento, que justifica o atenúa la gravedad de los defectos de nuestra organización por el ejemplo de otros pueblos que los tienen peores, es tan común como es ingenuo. Si han de hacerse comparaciones con otros es para emular sus éxitos y no para consolarnos con sus torpezas. Pero si bien el vicio de la Universidad fabril es común, también es cierto que hay una notable reacción en muchos países para corregir ese defecto, especialmente en los Estados Unidos, donde se ha establecido como requisito previo para el ingreso a la Universidad, los Estudios Generales, que comprenden estudios humanísticos, de ciencias sociales y de ciencias naturales.

6. *La estructura administrativa del Gobierno debió ajustarse para hacer frente a sus nuevas tareas, pero la transformación no se realizó.*

Otro de los grandes cambios que anotamos entre los que el país debió llevar a cabo para poner a tono su organización social con las nuevas condiciones económicas y de ubicación de su población, y que no realizó, fue el de ajuste de la estructura administrativa del Gobierno, incluso del propio gobierno municipal.

Cuando sobrevino la crisis salitrera, el Gobierno de Chile contaba con una maquinaria administrativa muy simple, pero que era eficiente para las tareas también simples que le correspondía realizar. Era una época en que el jefe del Ejecutivo podía darse el lujo de ir de vez en cuando y "de contrabando", a tomar una copa en el Club de la Unión. Los principales defectos de esa maquinaria estaban relacionados con la cuestión de asegurar el uso legal de los fondos públicos y fueron corregidos a raíz de la intervención de la Misión Kemmerer, que creó la Contraloría.

La tarea de restructuración a la que se vio confrontado el país a raíz de la crisis de 1930, no podía ser realizada por la acción espontánea de la iniciativa privada, sobre todo porque las fuentes vitales de esa iniciativa se alimentaban de la agricultura, la minería y el comercio, cuyos empresarios no estaban preparados para la tarea de construcción industrial que había que encarar. Además, aún en el caso de que hubieran tenido la experiencia productiva necesaria, se precisaba el poder del Estado para realizar una serie de tareas previas o concomitantes. Era necesario, por ejemplo, construir las barreras aduaneras y de otros tipos que protegieran a los nuevos industriales; había que provocar un proceso inflacionario que aumentara el nivel de la demanda y estimular el apetito de los inversionistas, por medio del alza de las tasas de rentabilidad; había que evitar que las pocas divisas disponibles se gastaran en bienes importados de consumo y había que conseguir que se dedicaran, en cambio, a la importación de bienes de capi-

tal, y, por último, había que emprender la importantísima tarea de preservar del peso de las nuevas cargas las sensibles espaldas de las clases tradicionalmente privilegiadas, sin provocar un desequilibrio que se tradujera en la violencia civil. Fue así como, mientras por un lado se seguía una política inflacionaria audaz, que era el andamiaje protector de dichas clases, por el otro se creaba un comisariato de subsistencias y precios encargado de evitar que la protección resultara tan exagerada que se desmembrara por su propio peso.

La realización de las nuevas tareas del Gobierno exigió la expansión de la maquinaria administrativa existente. Con el tiempo pasó a ser el patrón con más empleados, el consumidor de mayor demanda, el más grande generador de ingresos y el mayor de todos los inversionistas del país. Al crecer la maquinaria administrativa debió haber cambiado de naturaleza, tal como lo hace todo organismo que madura. El crecimiento no es sólo cuestión de dimensiones; lo es también de composición, de modo que si no ocurre esta última adaptación, el mecanismo no funciona bien.

¿Hay algún elemento en la maquinaria administrativa del Gobierno que por no haberse modificado es particularmente dañina? Hay varios, en realidad, pero quizá el más grave de todos es el de la maquinaria presidencial.

La función del Presidente de la República, tal como la de cualquier jefe ejecutivo de cualquier gran organización, es la de orientar, hacer de líder, ser buceador permanente de las mejores soluciones, ser la última instancia en materia de decisiones. De acuerdo con nuestras leyes el funcionario Presidente no puede ejercer estas funciones no porque se les prohiba expresamente, sino porque le ordena en forma taxativa que realice otras, totalmente plebeyas. ¿Qué tiempo para el estudio y la meditación puede tener un funcionario que tiene la obligación de firmar alrededor de 5.000 documentos diarios, los que, naturalmente, se supone que haya leído? Súmese a esa absurda obligación, la de tener que recibir a cientos de personas que distraen su atención con los problemas más insignificantes. Si se tienen presente esas circunstancias, no resul-

ta sorprendente que el peso de la tarea de ser presidente conduzca con tan marcada frecuencia a la tumba o a la frivolidad. Tampoco puede ser una sorpresa para nadie que en un régimen tan marcadamente presidencial como el chileno la política contempla, con asombro, conflictos entre los ministros sobre a quien le toca el turno de hacer de vedette. La opinión pública contempla con asombro disputas entre los ministros que ponen en peligro la orientación del país, como si esos ministros fueran líderes de mayorías, que por decisión de la voluntad popular están dirimiendo las cuestiones pendientes de sus grupos de representados.

Podría pensarse que es asunto menor la dedicación a tareas fútiles, como son la de firmar documentos sin importancia y recibir a gente sin importancia, que no llegan a acaparar la atención de un Jefe de Estado de carácter e imaginación. El asunto de la firma, por ejemplo, podría resolverse como, según se dice, la resolvió un ex mandatario: empleando una persona para falsificar su firma. Pero aun si se encontrara una solución más honesta, ¿podría realmente el Jefe del Estado asumir el papel de timonel de la nave chilena que todos suponen que tiene, y abandonar el papel de maquinista sin visión de lo que lo rodea y sin influencias sobre el rumbo de la nave? Lo más probable es que no pueda, porque la nave no está dotada de los instrumentos que se requieren para guiarla. Para que el Presidente pudiera cumplir el papel que le corresponde tendría que tener, además de tiempo, información fidedigna e imparcial y consejo técnico. En la actualidad carece de una y de lo otro. Se supone que los ministros de estado provean esa información, pero ocurre que esos ministros repiten un poco la historia de la presidencia; deben emplear una parte preciosa de su tiempo en firmar una cantidad de documentos que no leen y en atender a una serie de personas que solicitan favores personales, y tampoco cuentan con la información que se precisa ni con el consejo técnico. La falta de información es tan extrema que hasta no hace mucho tiempo atrás no era posible saber regularmente la situación de caja del Gobierno, no se podía saber de cuánto dinero disponía en un momento dado.

La ineficacia de los ministros de Estado como consejeros e informantes del Presidente se agrava por dos razones adicionales; por su tradicional inestabilidad, que les hace difícil su familiarización con los problemas con que deben lidiar, y por su función política, que los obliga a poner un ingrediente partidista a todas las soluciones que proponen. El Presidente, en virtud de haber culminado su carrera política, está actuando más para la historia y, en consecuencia, con más objetividad y con menos compromisos.

Para que el Presidente pueda cumplir efectivamente las funciones que todo el mundo cree que cumple, se precisa crear una maquinaria administrativa capaz de suministrar la información que le permita formarse una opinión sobre la marcha del país y que le proporcione el consejo técnico indispensable. No importa cuán culto e informado sea el funcionario Presidente, siempre precisará de consejo especializado, pues debe tomar decisiones sobre tantos y tan variados asuntos. Esta es, por lo demás, la solución que se le ha dado al problema en otras partes. En lo que respecta a las cuestiones económicas, por ejemplo, en los Estados Unidos, el Presidente cuenta con un Consejo de Asesores, formado por economistas que trabajan tiempo completo y con la Oficina del Presupuesto, que depende directamente de él. El Consejo de Asesores es el que diagnostica regularmente el estado económico del país, recomienda las líneas generales de la política económica y coordina todas las iniciativas dentro de su campo. Gran parte de las medidas adoptadas encuentran su expresión real en el Presupuesto de la Nación. Como el Ministerio de Hacienda no tiene en sus manos la política presupuestaria y como la tributación se estudia en el nivel de la Presidencia, el ministro de hacienda es lo que debe ser: un tesorero.

Una de las razones por las cuales hay una rotativa ministerial tan grande en Chile reside precisamente en el hecho de que los presidentes les entregan a los ministros la responsabilidad de la confección de la política del Gobierno. Cuando esa política resulta ineficaz, se cambia el Ministro. Muchas veces ese cambio implica sólo una modificación del equipo, pero no de la política, con lo que el mecanismo pierde

toda su eficacia. Si el Presidente fuera efectivamente responsable de la política de su Gobierno, entonces los errores tendrían que corregirse cambiando la política, pues sería muy difícil y poco democrático cambiar al Presidente. Por cierto, una modificación como la sugerida, es decir, de hacer que el Presidente sea realmente el inspirador de la política y sea responsable de ella ante el país, limitándose los ministros a ser ejecutores, solo puede funcionar si se libera al Presidente de sus trabajos rutinarios.

Estados Unidos no es el único país que ha buscado en la asesoría técnica el mejoramiento de la eficiencia de la política nacional. El Primer Ministro de Inglaterra y el Primer Ministro de la India cuentan con sus respectivos cuerpos de asesores. El Gobierno de Holanda dispone de una Oficina de Planificación, que coordina la política económica y estudia las condiciones que la determinan. Igual cosa ocurre en Noruega. En nuestro continente, no obstante que las formas de Gobierno han evolucionado menos, México ha establecido un mecanismo para la coordinación de su política económica y para la orientación apolítica de todas sus inversiones públicas, mientras que el Presidente del Brasil cuenta con una Oficina de Asesores y de un Consejo de Desenvolvimiento, de su directa dependencia.

En la mayoría de los países europeos el Congreso también emplea un cuerpo de asesores permanentes, los que contribuyen a disminuir los errores derivados de la falta de conocimientos técnicos de los parlamentarios.

Sería ingenuo pensar que es suficiente organizar un grupo de asesores y tomar otras cuantas decisiones administrativas para que la política nacional se embarque por rumbos más correctos. El país carece de toda la gente especializada con que sería preciso contar para llevar a cabo esas funciones y por esa razón se precisa comenzar paso a paso y tomando muy en cuenta la disponibilidad de ese personal.

Hemos dicho, en resumen, que las importantísimas funciones de elaborar una política pública están encargadas en la actualidad al Presidente de la República, pero que la rémora de prácticas y de reglamentaciones anacrónicas hacen

imposible que esos funcionarios puedan cumplir con su misión de una manera eficiente, aparte de que la variedad y complejidad de los problemas que se discuten en la esfera pública exige contar con una cantidad de asesores que no existen. Las faltas anotadas se agravan por la inestabilidad política y por el sentido necesariamente partidista que tiene que tener el Gabinete en un régimen presidencial en que el Presidente no es sino formalmente responsable de la política de su propio gobierno.

En un país como Chile, donde el gobierno ha llegado a jugar un papel tan importante, no es de extrañar que si ese gobierno carece de una maquinaria administrativa que le permita elaborar una política sensata y realista, los problemas económicos y sociales del país se agraven en lugar de subsanarse como consecuencia de su intervención. Pero esto no quiere decir que la intervención estatal en los asuntos económicos sea necesariamente ineficaz. No hay nada en la naturaleza del Gobierno que indique que su intervención tiene que ser necesariamente dañina, como tampoco hay nada que asegure que la empresa privada siempre tendrá éxito. Hay ciertos campos en que las realizaciones pueden ser más efectivas si los ejecutores son las empresas privadas y hay otros en que la empresa pública opera con mayor eficacia. Huachipato, por ejemplo, quizá no se habría construído jamás si el Estado no hubiera intervenido y en el pasado los chilenos construímos los ferrocarriles en una acción colectiva encauzada a través del Gobierno. Posiblemente, el Gobierno sea un medio muy ineficaz para administrar un fundo o un almacén de ventas al detalle, pero nadie puede negar la efectividad, honestidad y empuje con que ha sido, por ejemplo, administrada la Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA). No es un hecho suficientemente conocido el que una proporción superior al 50 por ciento de las empresas privadas que se crean fracasan antes de cumplir su segundo año de vida. Si se tiene en cuenta esta experiencia hay una buena base para dudar que la empresa privada sea tan eficiente como proclaman algunos de sus propagandistas. Pero, naturalmente, no se puede razonar de ese modo tan simple ni en favor ni en contra de la empresa pri-

vada o de la empresa pública. Cada una tiene una esfera donde su acción puede ser más positiva. Lo importante es no juzgar a una y la otra con "slogans" o en base a prejuicios políticos. El país es demasiado pobre para darse el lujo de rechazar una forma cualquiera de organización simplemente por prejuicios.

Por otra parte, en la cuestión del grado de intervención estatal no siempre existe la posibilidad de escoger con entera libertad; circunstancias fuera del control de la voluntad de los hombres los obligan muchas veces a tener que actuar colectivamente. Un claro ejemplo de esa clase de circunstancias lo constituye las que rodearon a nuestro país a raíz de la crisis de 1929, según se afirmó en páginas anteriores. La observación de la experiencia universal relativa al aumento inevitable de la intervención estatal cuando coinciden históricamente ciertas circunstancias, y la reducción de esa intervención cuando las circunstancias citadas se modifican, ha conducido incluso a la enunciación de una teoría cíclica de la intervención estatal. Parece entonces que, teniendo presente que la ausencia total de intervención estatal es una concepción tan absurda e irreal como la de concebir una sociedad donde la iniciativa privada no tenga cabida, la cuestión de la intervención se reduce a dos cosas: en primer lugar, a determinar cuáles son los objetivos que debe o desea perseguir esa sociedad o país y, segundo lugar, a determinar cuáles son los instrumentos más efectivos para la obtención de esos objetivos.

De ese examen puede resultar que hay ciertos objetivos que son alcanzables por medio de una acción colectiva, mientras que hay otros que se logran a un costo menor si se les persigue por intermedio de la iniciativa privada. El grado formal de intervención, la delimitación de la esfera de la acción pública, será, en ese caso, resultado de una decisión enteramente racional. Por cierto que no se le puede pedir a un país que establezca la esfera de la acción pública por medio de un análisis racional, pues siempre habrá juicios de valores, intereses creados, prejuicios personales, ideologías y otros elementos emotivos y de inercia histórica, que intervienen. Sin embargo, mientras mayor sea el número de personas que se da cuenta

de que la actividad privada y la estatal son instrumentos que deben ser comparados sólo de acuerdo con su eficacia, mayores son las posibilidades de que las disputas políticas de los hombres se gesten alrededor de cuestiones importantes. Luego, es indispensable, destruir de raíz el mito de que basta que el Estado emprenda una actividad para que esa actividad resulte un fracaso, y es tanto más indispensable destruir el mito de que todo lo que emprenda la actividad privada tiene el éxito asegurado. Los corolarios de las dos proposiciones —aquel que dice que basta que intervenga el Estado para que se resuelva un problema cualquiera y aquel otro que afirma que basta entregarlo a la iniciativa de un hombre de experiencia en los negocios privados para resolverlo— son, por lo tanto, igualmente falsos.

En general, hay dos métodos de intervención estatal: los directos y los indirectos. Son directos todos aquellos métodos en que los objetivos deseados se buscan tratando de influir sobre el fenómeno inmediato. Por ejemplo, si se quiere evitar que suba el precio de un artículo, un método directo consiste en fijar el precio por decreto o mantenerlo por medio de un subsidio. O si se quiere que aumente la producción de casas, el método directo es establecer un organismo del Gobierno que la construya. Los métodos indirectos pueden estar constituídos en el primer caso por un estímulo para que se mejoren las técnicas de producción y aumente la oferta o para que se empleen otros bienes en sustitución de aquél cuyo precio, sube, para que de este modo baje la demanda. En el segundo caso el método indirecto puede consistir en la concesión de créditos para que las empresas privadas expandan su producción.

La oposición a los métodos directos de intervención suele ser mucho más generalizada y violenta que la oposición a los métodos indirectos. Además, la afirmación de que la intervención estatal es inevitable, es más rigurosamente exacta en lo que se refiere a todos aquellos problemas en que la intervención indirecta es más eficaz. Precisamente, debido a sus exigencias de habilidad en el manejo, los métodos de intervención directa despiertan más resistencia. Concebidos muy a

menudo a la luz de inspiraciones súbitas e inexpertas y aplicados por manos torpes, contribuyen a perturbar la marcha del país de una manera que hace dudar de su eficacia. Podría decirse que los controles directos hacen más "intervencionista" la intervención.

Debido a que en la vida social todo está relacionado con todo, el hecho de que no existan buenos controles indirectos obliga recurrir al uso de controles directos. Como esto es tan importante y afecta de modo tan sustancial la vida de cada uno, vale la pena detenerse a discutirlo e ilustrarlo con un ejemplo práctico, el de la inflación.

Para que haya inflación se precisa que la cantidad de dinero con que cuentan en conjunto los particulares y el Gobierno aumente. Por ejemplo, si los precios suben en diez por ciento y la producción y la cantidad de dinero se mantienen constantes, como los precios son ahora más altos, no será posible comprar con esa cantidad de dinero existente igual cantidad de bienes que antes *. Como consecuencia de ello, parte de las mercaderías producidas se quedará sin vender o los precios tendrán que bajar. Pero, si junto con aumentar los precios, se aumenta el dinero de que dispone el público o el Gobierno, entonces los precios no tendrán que bajar. Es por eso que se dice que el control de la cantidad de dinero es la llave principal para evitar la inflación y también para hacerla desaparecer cuando se ha producido. Es esencial entonces que todo el mundo comprenda la manera cómo se crea y destruye el dinero.

El dinero es un instrumento que es aceptado como un medio de pago. En la antigüedad algunos pueblos usaban conchitas marinas o animales a modo de dinero. En el mundo moderno hay dos cosas que sirven para este objeto: la moneda —formada por los billetes y por la moneda divisionaria co-

* Puede ocurrir también que varíe la velocidad con que se gasta el dinero. Esto es teóricamente posible, pero es improbable. La experiencia parece indicar que la velocidad de circulación varía debido a los cambios en la velocidad del incremento de los medios de pago, más que por otras cosas.

rriente—, y los cheques. Por esta razón la cantidad de dinero que existe en un país en un momento dado es igual a la suma de los billetes y moneda divisionaria en poder del público, más lo que aparece como depositado en las cuentas corrientes en los bancos.

Si todos los bancos del país muestran en sus libros depósitos que en total suman cien pesos, no quiere decir que tengan guardados en sus cajas la suma de cien pesos. En realidad, los bancos suelen mantener en sus cajas una suma mucho menor que la que aparece depositada por sus clientes según sus libros y la razón reside en que el dinero que reciben en depósito no necesitan mantenerlo guardado en su totalidad. La única razón por la cual los bancos precisan tener dinero en sus cajas es para satisfacer las demandas de los que vienen a retirar dinero, pero como siempre hay también muchas personas que vienen a depositar, lo que tiene que mantener el banco es sólo lo necesario para cubrir las diferencias entre los giros y los depósitos. Pero si los clientes depositan cien y los bancos no precisan mantener esos cien guardados, quiere decir que pueden prestarlos a otros clientes, anotando, en la cuenta de esos clientes la cuantía del préstamo. Al hacer esta operación los bancos no ven reducido el dinero que tienen en sus cajas, porque aún si el cliente gira contra el préstamo, quien recibe ese dinero probablemente volverá a depositarlo en ese mismo o algún otro banco. Ese es el modo por el cual los bancos comerciales crean dinero: facilitando en préstamo una cantidad de dinero que es superior a la que tienen efectivamente en caja. Si la ley les prohibiera hacer esta operación exigiéndoles, por ejemplo, que mantuvieran en dinero efectivo una cantidad igual a la que figura como depositada, entonces sólo podrían prestar el dinero que los propietarios de los bancos aportan como capital. Pero la ley no establece esa prohibición. Por el contrario, en casi todas partes del mundo las leyes monetarias establecen que los bancos mantengan una reserva en efectivo inferior a los depósitos. Si se exige que se mantenga una reserva, o encaje, como se llama corrientemente, de 50 por ciento, entonces por cada 100 pesos que reciban, los bancos podrán crear depósitos por otros cien pesos,

totalizando 200, puesto que 100 en efectivo constituyen la garantía legal de 50 por ciento de 200 pesos en depósito.

Naturalmente, el poder de creación de dinero por parte de los bancos privados depende de la cuantía de dinero en efectivo que el Gobierno haya emitido, en adición al porcentaje exigido como encaje por la ley monetaria. Si no hay nuevas emisiones monetarias los bancos privados tampoco pueden crear dinero. El poder de emitir dinero reside en derecho en el Estado y en el hecho, en el Banco Central.

En casi todos los países del mundo hay un Banco Central, de propiedad del Estado y cuyas tareas son emitir y servir de banco a los bancos privados. Los poderes de emisión del Banco Central están siempre definidos de una manera rigurosa en las leyes monetarias, concediendo una muy pequeña discreción a los que administran el Banco, pues en materia tan delicada no se puede conceder discreción.

Antes de la Gran Depresión, por lo general las leyes monetarias establecían que el Banco Central podía emitir de acuerdo con el oro de que dispusiera el Banco. Por ejemplo, si la ley estipulaba que por cada cien pesos emitidos era necesaria una reserva de 10 gramos de oro, el Banco podía emitir sólo si aumentaban sus reservas de oro. En la actualidad las leyes monetarias, de la mayoría de los países, permiten, por lo general, la emisión en base a documentos tales como bonos u otras garantías del Gobierno, o en base a documentos privados, tales como letras o pagarés que tienen la garantía de un banco. Chile se encuentra en esa mayoría.

En lo que se refiere a los documentos del Gobierno éstos tienen que ser autorizados por una ley del Congreso, de modo que el Ejecutivo puede emitir sólo si el Legislativo lo autoriza. En lo que se refiere a los documentos de los bancos particulares, el Banco Central puede emitir en la medida que lo autorice el Directorio del Banco Central dentro de la discreción que permite la ley. Esta discreción es elástica y la única garantía de que no se abuse de ella reside en que los Directores sean personas que no estén interesadas en la expansión del crédito. De ahí que el Directorio del Banco Central debe estar constituído por funcionarios públicos responsables ante

el Presidente y el Congreso. En Chile no es así. Una parte importante del Directorio está formada por personas que dependen de instituciones privadas, de clientes de los bancos comerciales, o que son representantes de estos bancos. En otras palabras, el Banco Central que debe ser el Controlador de los Bancos Comerciales tiene un directorio que pone en las manos de los bancos privados el control del Banco Central.

Veamos ahora de qué manera la ineficacia del mecanismo monetario —que es una de las formas indirectas e inevitables de la intervención estatal— induce al uso de métodos de intervención directa. Supóngase que el Gobierno tiene un déficit igual a cien pesos y que recurre a la emisión para cubrirlo. Si el encaje legal le permite a los bancos privados expandir el crédito en otros cien, entonces la expansión de los medios de pagos será de 200, en circunstancia que sólo se precisa 100 para financiar el déficit. Pero el hecho de que los medios de pagos se puedan expandir más que lo necesario para financiar el déficit reduce las resistencias a que se creen déficit, porque si el Gobierno tiene que recurrir a los bancos comerciales para financiarse y los bancos se ven ante la disyuntiva de prestarle al Gobierno o a los particulares, los particulares harán todo lo que puedan, a través de sus representantes políticos en el Congreso, para que el Gobierno no tenga que recurrir al crédito. El mecanismo actual elimina esa competencia, de modo que los principales deudores del sistema bancario no ven amagadas sus posibilidades de crédito por el hecho que el Gobierno recurre a él y, por el contrario, esas posibilidades son mayores mientras más se desfinancie el Gobierno. Esta falta de un sistema de contrapesos conduce a la inflación y, por ende, a la intervención directa del Estado. Si el país quiere terminar efectivamente con la inflación tiene que dar más automatismo a su legislación monetaria y menos intervención a los propios controlados en el manejo de esa legislación, y si quiere acabar con la intervención directa del Estado tiene que acabar con la inflación. Es mucho más correcto decir que la inflación crea la intervención, que afirmar que el exceso de esta última provoca inflación.

El sistema tributario y el sistema presupuestario constituyen otros dos ejemplos claros de que la ineficacia de los instrumentos indirectos de intervención genera la necesidad de recurrir a los instrumentos directos. El sistema tributario está constituído de tal manera que tiende a producir un déficit, de suyo propio, aún si no hay intención de provocarlo. Si a ese defecto se le agrega el relativo a las facilidades que se dan para evadir el pago de los impuestos, es fácil darse cuenta de que los defectos de la legislación impositiva y de su administración contribuyen, por medio de la influencia que ejercen sobre la inflación, a estimular la adopción de instrumentos directos de control y a mayores intervenciones. Con los procedimientos presupuestales ocurre algo semejante. La Ley exige la presentación al Congreso de un presupuesto financiado y exige que se apruebe en el Congreso sin déficit. Pero como ni los propios legisladores tienen mucho respeto por la ley en algunas oportunidades, aprueban un presupuesto que todo el mundo sabe que no está equilibrado, pero que se presenta de ese modo en la ley de presupuesto.

Otro de los grandes problemas de la administración pública está relacionado con el sistema de premios y castigos que emplea. En la búsqueda de sistemas que protejan a los empleados públicos de las arbitrariedades y que les concedan estabilidad frente a los cambios políticos, se cayó en el otro extremo, de dar excesiva seguridad. Si un empleado no puede perder su puesto como consecuencia de los errores que comete y si el ascenso es ganado mejor con años de servicios que con iniciativa y eficiencia no habrá ninguna esperanza de que la administración pública opere de modo satisfactorio. Como cualquier empresa privada y quizá más que ellas, el Gobierno precisa tener empleados de primera categoría y también mejor pagados que los que realizan funciones similares en la administración privada, pero para eso debe proveerse un sistema que permita la eliminación sistemática del incapaz.

Si se lleva a cabo una revisión de los procedimientos administrativos, semejante a las que ha realizado en algunos casos el Departamento de Organización de Empresas del Instituto de Economía de la Universidad de Chile, se puede re-

ducir la cantidad de empleados que se necesita y se les puede pagar mucho mejor a los que quedan. Si al mismo tiempo se establece un buen sistema de reducción sistemática y paulatina es probable que en un plazo razonable se llegue a contar con una administración de la cual nos podamos enorgullecer. Lo cierto es que las prácticas actuales tienen que ser corregidas tan pronto como sea posible. Es realmente doloroso ver cómo se está destruyendo toda la plana profesional con que cuenta el Gobierno. Ya se ha llamado la atención en la prensa y en el Congreso a la migración de ingenieros del Ministerio de Obras Públicas y muchos conocen la destrucción del excelente personal que se había conseguido formar en la Corporación de Fomento de la Producción. Es tal la indiferencia que existe en las esferas responsables frente a hechos tan graves como los señalados, que inclinan a pensar que la eliminación del mejor personal de la administración pública forma parte de un plan maquiavélico, destinado a desprestigiar la acción del Estado.

7. *Por último, hay que anotar que, no obstante el gran esfuerzo que se ejerció en favor de la industrialización, el país no consiguió crear una economía dinámica.*

Resumamos brevemente las ideas expuestas hasta aquí. Se ha dicho que a consecuencia de la crisis salitrera y para defender el patrón de vida que ya se había alcanzado cuando ella tuvo lugar, el país se vio confrontado con la necesidad de introducir numerosos cambios en su estructura económica y en su organización social. Se consiguió realizar algunos de estos cambios parcialmente, pero otros no se llevaron a cabo, dando origen a la crisis integral en la que nos hemos estado debatiendo en el curso de los últimos quince años. Se ha dicho que entre los cambios que la sociedad chilena debió haber hecho para continuar funcionando eficientemente dentro de sus nuevas condiciones, figuraba: a) la modificación de su sistema educacional, de modo de garantizar una educación democrática y de bajos costos, y de orientarla de tal manera que

formara a los educandos para la lucha por la vida, pero dándoles sentido de su responsabilidad social y formándolos en la moral cívica; b) la modificación de sus normas judiciales, de modo que la ley sea realmente *dura lex* para todos, para que a través de ese medio y de la educación se consiga fortalecer la moral cívica y la responsabilidad social, condiciones indispensables para una vida urbana civilizada; c) la reorganización de su maquinaria pública sobre bases que permitieran elaborar la mejor de todas las alternativas de acción pública disponibles y, al mismo tiempo, mantener estable la política escogida, y d) la reestructuración de la economía chilena para hacerla dinámica y estable.

Hemos discutido ya los tres primeros de los cuatro factores mencionados. Examinemos brevemente el relativo a la dinámica económica. Una economía es dinámica si la producción total de bienes y servicios crece más rápidamente que la población, de modo que la disponibilidad de bienes y servicios por persona crece constantemente y si en este proceso se van creando fuerzas que dan nuevos estímulos al crecimiento continuado. Como habrá oportunidad de demostrarlo más adelante, la sociedad moderna no puede funcionar satisfactoriamente a menos que su economía sea dinámica. Por desgracia la economía chilena ha carecido del dinamismo necesario. A pesar de todos los esfuerzos desplegados, durante los últimos 30 años el país no ha conseguido mejorar significativamente su status económico. En efecto, el habitante promedio chileno, que disponía en 1925-29 de un ingreso anual de 29 mil pesos, vio reducidas sus entradas en 1950-54 a 27 mil pesos.

Dejando de lado los efectos directos derivados de la crisis sailtrera, y la influenica que ejerció sobre el desarrollo el hecho de no haber realizado todas las modificaciones institucionales que era preciso hacer, se puede afirmar que Chile no consiguió intensificar su desarrollo económico por cuatro razones fundamentales de carácter económico, aparte de otras razones de orden social. Las razones de orden económico fueron: 1) la inhabilidad de los chilenos para llevar a cabo una Reforma Agraria que les permitiera aumentar sustancialmente la producción de alimentos; 2) su incapacidad para dismi-

nuir el poder de las fuerzas estructurales que por más de 75 años han mantenido al país en una inflación permanente, interrumpida sólo por muy breves lapsos de estabilidad; 3) su incapacidad para reducir las grandes desigualdades en la distribución del ingreso, y 4) su incapacidad para evitar la concentración geográfica excesiva de la población y la producción o, en otras palabras, para evitar el centralismo.

Las razones sociales que impidieron la expansión económica ya fueron señaladas antes. Se trata de la incapacidad que ha demostrado el país para organizar su maquinaria administrativa de modo que sirva con toda su tremenda fuerza para eliminar los escollos que se interponen al incremento de la producción; de su ineptitud para transformar su sistema educacional en un vehículo que facilite la adaptación a una vida urbana; de su incapacidad para crear la disciplina colectiva y el respeto a la ley, que es indispensable para la convivencia civilizada. Todos estos fracasos, aunque fueron causa del estancamiento de la producción, fueron también su consecuencia, porque en la vida social todo depende de todo. Es por eso que sin un ataque frontal y coordinado a todos los puntos débiles del mecanismo nacional, es difícil concebir que se pueda tener éxito. Pero tampoco hay duda que los problemas de Chile tienen solución y que las soluciones que es posible vislumbrar no son del tipo que exige modificar la naturaleza del hombre ni cambiar las bases de la sociedad.

No hay razón intrínseca alguna en la psiquis del pueblo chileno, en la naturaleza de su territorio y de sus recursos, en la de su ubicación geográfica, ni en ningún otro de sus aspectos permanentes y definitivos, que haga imposible construir en estas latitudes una sociedad que funcione sin odios, sin miseria vergonzante y con oportunidades para todos. Chile tiene condiciones físicas que le permitirían a su población actual y a una mucho mayor, vivir la vida dignamente, y si esa potencialidad no se ha convertido en una experiencia real, hay que buscar el impedimento, en último término, en defectos de su organización social, y no en desventajas raciales o ambientales.

En efecto, la ciencia ha demostrado en forma concluyente que no es posible hablar de razas y que no hay diferencias entre blancos, negros y amarillos en cuanto a inteligencia y capacidad de adaptación que sean asignables a diferencias en composición genética. Pero aún si se acepta la diferenciación racial y se la juzga por sus manifestaciones externas, es evidente que al pueblo chileno se le calificaría genéticamente de buena calidad. Todos los observadores están de acuerdo en calificarlo de trabajador, inteligente y adaptable. Se trata de un pueblo con un nivel educacional muy bajo y muy mal nutrido, pero éstos son defectos subsanables por medio de una política social sensata.

En cuanto a recursos naturales, el país cuenta con ellos en cantidad suficiente como para permitirle, según la opinión reciente de un célebre profesor de la Universidad de Cambridge, vivir mejor que la mayoría de los países europeos. Sus recursos naturales son abundantes y variados, su disponibilidad de tierras agrícolas, sin ser extraordinaria, está muy por encima del promedio mundial y sus recursos de energía hidráulica son muy abundantes. Estos son juicios basados en el conocimiento muy superficial que se tiene de los recursos del país, que nunca han sido investigados de un modo sistemático. Un análisis cuidadoso de esos recursos puede abrir muchos horizontes nuevos.

Pero si los problemas chilenos son graves —a tal punto que la falta de soluciones está provocando el derrumbe lento, pero ininterrumpido de los valores morales que caracterizaron su pasado —y, al mismo tiempo, parece evidente que tienen solución, resulta curioso de que no se hayan resuelto todavía.

En nuestra opinión hay tres razones que explican esta paradoja suicida. Hay que colocar en el primer lugar algo que ya mencionamos antes: la falta de comprensión respecto a la forma cómo opera la sociedad en general, y la sociedad chilena en particular. Es tan seria la desorientación que puede afirmarse sin temor a dudas que está en la raíz misma de

la crisis en que están sumidos los partidos políticos desde hace algunos años.

Quienquiera que se sitúe de espectador del panorama político de Chile descubre a poco andar que, dejando de lado a los partidos marxistas, no hay, en realidad, partidos ni de derecha ni de izquierda. Lo que hay son hombres de derecha y hombres de izquierda mezclados en todos los partidos no marxistas. Pero en la mayoría de los casos lo que distingue a un hombre de izquierda no marxista es su sentido de la igualdad básica del hombre y la noción de que el entendimiento, la fuerza de la inteligencia, aplicados conscientemente a los problemas sociales, puede conducir al mejoramiento de la condición humana. Pero ese sentimiento y esa posición racional tienen poco valor operativo.

Porque la idea de progresar por medio del cambio es muy eficaz como arma electoral, como instrumento para ganar el poder, pero carece de todo valor para gobernar. Para gobernar no basta querer cambiar. Hay que saber, además, hacia dónde cambiar y conocer los resortes que se pueden emplear para provocar ese cambio. La respuesta a esa segunda parte de la tarea nunca ha sido dada en términos de soluciones viables para las angustias chilenas de hoy. De ahí que la opinión pública no acepte el liderato político de los partidos y de ahí que confundidos por falsos planteamientos se mezclan en un mismo partido hombres de izquierda y de derecha.

Sería erróneo, por cierto, pensar que la presencia de una noción cristalina de los problemas nacionales es condición suficiente para que los esfuerzos se encaucen por los caminos correctos. Si bien es cierto que la comprensión de los problemas es, a veces, condición indispensable para su solución, también es cierto que el hombre tiene una capacidad intuitiva muy grande, que lo puede llevar, sin intervención del raciocinio, al encuentro de soluciones correctas. Claro que no siempre es así, porque si lo fuera, todos los pueblos que antes existieron todavía existirían. Pero los pueblos también mueren. Por otra parte, puede existir en un caso dado la comprensión correcta, pero haber otros factores que impiden actuar racio-

nalmente. En Chile existen estos factores y por eso hemos afirmado que las causas son tres.

La segunda razón importante por la cual no se han producido en Chile las adaptaciones que es necesario hacer se encuentra en que ellas son demasiado revolucionarias para las clases altas, acostumbradas a 150 años de *statu quo,* y muy poco atractivas para las clases dominadas, que han alimentado ilusiones paradisíacas por más de 30 años, renovadas con bulliciosa irresponsabilidad en cada nuevo período electoral. Por eso no es fácil encontrar, en tirios o troyanos, el apoyo que se precisa para emplear las energías en la solución de los males verdaderos, en lugar de emplearlos en la caza de ilusiones. La fuerza más poderosa que en otros países impulsó esos cambios, que fue el conflicto entre dos grandes poderes —los industriales y los agricultores— y que se resolvió en favor de los primeros— tampoco se produjo en Chile. Los industriales, dopados un poco por la inflación y quizá convencidos que es posible proteger todas las actividades industriales en cualquier medida y al mismo tiempo, y aún así, continuar expandiendo la producción, no han comprendido, por ejemplo, lo imperiosa que es la Reforma Agraria para que el país pueda seguir creciendo industrialmente. Además, el latifundista chileno, muy poco agricultor, se embarcó también en la aventura industrial y de ese modo selló el matrimonio de las fuerzas que en otras partes hicieron de su conflicto la grandeza del país.

La tercera razón de la inercia frente a nuestra enfermedad es de naturaleza política. No hay ninguna duda que la opinión mayoritaria del país es izquierdista, no en el sentido marxista, sino en el sentido de que desea el progreso, iguales oportunidades para todos y menos diferencias de clases. Sin embargo, como es bien sabido, es poco menos que imposible que la "izquierda" gane una clara mayoría en el Congreso. La dificultad no reside tanto en el hecho de que hay demasiados partidos políticos, sino más bien, en la ley electoral, que permite que tenga mayoría parlamentaria la derecha, que, en realidad, es una minoría. En cambio, todos los presidentes elegidos en los últimos 30 años han ganado la elección levantando una bandera de izquierda.

La organización política chilena no permite resolver democráticamente el conflicto de orientación entre el Ejecutivo y el Parlamento, por medio de la disolución de este último y el llamado a elecciones. Es por esto que los Presidentes se encuentran siempre ante la disyuntiva de hacerse derechistas o disolver el Congreso, rompiendo con la Constitución. No es tan falso el decir que no obstante de que vivimos en un régimen presidencial, el Presidente es prisionero del Congreso, es decir, de la derecha.

En resumen, para resolver la crisis chilena se requiere tener una noción perfectamente clara de su naturaleza; hacer participar a todo el mundo en la discusión amplia de los problemas principales, de modo de construir una opinión pública ilustrada que esté dispuesta a respaldar soluciones realistas; organizar políticamente esa opinión pública de tal modo que pueda ejercer poder, y, en tercer lugar, se requiere reorganizar la estructura legal política, de modo que las fuerzas mayoritarias ejerzan realmente el poder.

Las tareas mencionadas no son de realización fácil. Pero es por eso, precisamente, que hay que comenzar desde luego.

Los capítulos que siguen pretenden contribuir a la solución de la primera de las tareas mencionadas, aclarando uno de los aspectos de la crisis: el del estancamiento económico.

Capítulo II

LA CRISIS DEL DESARROLLO

1. *En una sociedad moderna, el desarrollo económico es indispensable por varias razones.*

Se dijo en páginas anteriores que el descontento general tiene mucho que ver con el hecho de que Chile no haya sido capaz de acondicionar sus fuerzas económicas de tal manera que la producción crezca más rápidamente que la población. Para comprobar esa proposición, se requiere examinar cuáles son las razones que permiten afirmar que el crecimiento económico es una condición necesaria para el buen funcionamiento de una sociedad democrática; verificar en seguida con más detalle, si es verídico que el país no ha podido acomodar sus fuerzas para que la economía crezca y, finalmente, precisar en qué consiste la crisis del desarrollo, o, en otras palabras, cuáles son los estorbos o escollos que impiden que el país se expanda en su dimensión económica. Comencemos por el primer punto.

La primera gran razón por la que una sociedad democrática como la nuestra precisa que su producción aumente para poder operar en forma satisfactoria, se encuentra en que la población crece. Al juzgar nuestros problemas hay que tener presente que cada año hay miles de nuevos chilenos. Esta adición se hace mayor con el tiempo, y actualmente se puede estimar en unos 150.000, o sea, un número suficiente para fun-

dar una ciudad tan grande como Concepción, la tercera del país.

Como consecuencia de este crecimiento demográfico, cada año llegan alrededor de 50 mil chilenos a una edad en que desean trabajar. Es más, tienen que trabajar aunque no deseen, porque nuestra sociedad opera sobre la base del mandato bíblico "te ganarás el pan con el sudor de tu frente". La sociedad no está ni puede estar organizada de manera que un número muy grande de sus miembros viva de la caridad o de sus rentas. Por otra parte, como es absurdo que la sociedad le ordene a sus miembros hacer algo irrealizable, cada adolescente espera confiado que esa sociedad en que vive y que le ordena trabajar para vivir, le ofrezca, una vez que llegue a la edad adulta, las oportunidades para cumplir con el mandato. Pero si la sociedad chilena no crea las condiciones para que todas esas 50 mil personas que quieren empezar a trabajar, puedan hacerlo efectivamente, aquellas que no lo logren serán seres frustrados y, según dicen los sociólogos, no hay nada más dañino para el buen funcionamiento de cualquier grupo social que la presencia de seres frustrados.

En consecuencia, la sociedad debe crear todos los años posibilidad de trabajo para nuevos empresarios, nuevos profesionales, nuevos carpinteros, profesores, militares, obreros de la construcción, etc.

Naturalmente que aquellas personas que buscan trabajo y no lo encuentran porque no hay demanda suficiente de mano de obra, tienen que procurar de todos modos una fuente de ingreso, y hay varias formas honorables de conseguirlo, sin contribuir de un modo significativo a la producción. Una de ellas es cobijándose a la sombra del presupuesto.

El chileno no es flojo ni le gusta vivir del presupuesto. Ser empleado público tiene ventajas, pero esas ventajas se asemejan a las que ofrecen las loterías que premian muchos números: cada premio tiene que ser chico. La gran presión que existe por conseguir un cargo público no se debe al atractivo de las condiciones de trabajo que ofrece el Gobierno. No es tampoco consecuencia de la maldad de los políticos, que, distribuyendo cargos públicos, buscan mantener una clientela elec-

toral. Los políticos se verían en muy serios aprietos si tuvieran que mantener su clientela con dichos cargos. La razón se encuentra en que el desarrollo del país es muy lento, de modo que las oportunidades de ocupación en el sector privado no se crean con la velocidad necesaria para que se emplee en ese sector toda la creciente fuerza de trabajo.

Otra forma de conseguir ingresos con honorabilidad, pero sin contribuir al bienestar colectivo, es dedicándose a servir de intermediario. El comercio y, en general, los intermediarios, son indispensables en la vida moderna, pero hasta las actividades más indispensables pueden llegar a ser excesivas. En el país hay demasiados carniceros, demasiados almaceneros y vendedores de periódicos y corredores de propiedades, y tendrá que haberlos mientras no se creen las oportunidades de ocupación para un número mucho mayor de personas en la construcción, en la manufactura, en la pesca, en la minería, en los servicios profesionales, etc.

Cuando la producción crece a un ritmo inferior al del crecimiento demográfico, las dificultades sociales que surgen de la frustración de los que no encuentran un modo digno de ganarse la vida, y del hecho que demasiados se la ganan sin contribuir al bienestar social, se suman a las que provocan los que están trabajando en ocupaciones productoras. Si hay cada vez más personas, pero la misma cantidad de bienes, los bienes disponibles por persona disminuyen inevitablemente. Una mayor cantidad de gente tiene que vestirse, alimentarse, cobijarse y educarse, sin que haya más vestuario, más alimento, más viviendas y mayores facilidades de educación. En esas condiciones cada uno de los que trabajan trata de escapar a la pérdida inevitable de su nivel de vida, traspasando a los demás la parte de la carga que a él le toca. En ese esfuerzo defensivo, el espíritu creador del hombre va siendo opacado por el espíritu de competencia y de lucha por mantener su *status quo*. Los trabajadores se ven obligados a prestar más atención al fortalecimiento del sindicato, —que es un instrumento de defensa— que al mejoramiento de sus técnicas, que

es un instrumento de progreso, y el empresario tiene que dedicar mayor atención a la obtención de créditos bancarios, que son instrumentos de defensa, que a la buena administración de la fábrica, que es su instrumento creativo. Si el país no desea tanta burocracia, si no desea tantos intermediarios, si quiere que sus trabajadores se preocupen más de su autoperfeccionamiento y que los empresarios manejen mejor sus empresas, tiene que organizarse de modo que su producción aumente, y debe tener presente que es falso que la producción está estancada porque hay mucha burocracia y muchos intermediarios, porque la verdad es que hay mucha burocracia y muchos intermediarios debido a que la producción no aumenta.

La otra razón que hace de la solución del problema del desarrollo algo tan fundamental en una sociedad moderna se deriva de las aspiraciones democráticas. Si se desea una democracia operante se precisa de un mínimo de educación en los electores y en los elegidos: que sepan unos cómo escoger sus representantes entre los numerosos postulantes a los cargos electivos y que sepan los elegidos responder con sabiduría y honestidad a la distinción con que se les honra.

La capacidad de selección y el sentido de responsabilidad en el mando que se adquieren con la educación son condiciones determinantes de la democracia, pero estas condiciones deben ir acompañadas de la posibilidad real de que cada miembro de la sociedad tenga igual oportunidad que cualquiera otro para ascender por la escala social. La educación es una de las llaves más efectivas para abrir a los pobres la puerta que cierra el camino de la ascensión.

Pero, como se dijo antes, la educación no es un bien o servicio gratuito como es el aire, por ejemplo. Se puede dar mucho más educación sólo en la medida que el país se desarrolle mucho más velozmente.

Aquellos que desean hacer propaganda a la educación hacen referencia frecuente a la correlación que se observa entre la pobreza y la ignorancia, pero afirman que el mejoramien-

to de la educación es el que permite aumentar la producción, que es equivalente a disminuir la pobreza. Pero en estricta verdad, el desarrollo económico se puede acelerar grandemente concentrando los esfuerzos educacionales en la formación de una pequeña élite de técnicos, sin preocuparse mayormente de la educación masiva fundamental. En cambio, la educación masiva no se puede conseguir a menos que el país cuente con los recursos para alimentar, vestir, cobijar y proveer todos los otros bienes y servicios que requieren para vivir los profesores, los auxiliares administrativos, los ingenieros y constructores de las escuelas y los propios estudiantes, todas las cuales son personas que no producen los bienes indispensables para su propia superviviencia. Otros tienen que producir por encima de sus necesidades para compartir el excedente con educadores y educandos. Si no hay excedente, no hay educación.

No es correcto, en consecuencia, afirmar que no hay desarrollo económico porque no hay educación. Como en el caso de la burocracia, la verdad es que no hay educación debido a que no hay desarrollo económico. Puede haber desarrollo sin educación, pero en ese caso será también sin democracia.

2. *El aumento de la producción debe ser superior al de la población.*

La verdad es que en el mundo moderno el incremento de la producción a un ritmo igual al de la población es insuficiente para el funcionamiento satisfactorio de la sociedad. El contacto directo y usual con otros pueblos más avanzados, que se consigue a través del cine y de tantos otros vehículos modernos de comunicación, despierta en los grupos pobres aspiraciones que hay que satisfacer en alguna medida. El obrero chileno no puede dejar de preguntarse, por ejemplo, por qué él no puede tener refrigerador en circunstancias que su colega norteamericano sí tiene. Para evitar la frustración completa de las aspiraciones a un nivel de vida más alto, la producción tiene que crecer más rápidamente que la población. En

consecuencia, en las condiciones modernas, el mejoramiento del patrón de vida ha dejado de ser algo que es bueno tener, pero que no daña si no se tiene. El progreso material es un requisito indispensable para que funcione la sociedad moderna. Esta exigencia es válida tanto para una sociedad democrática como para una que no lo es, pero en mucho mayor medida para la primera. De ella surge la cuarta gran razón que se puede esgrimir en favor del desarrollo económico: la necesidad de preservar la libertad individual.

El hombre moderno está confrontado con la decisión ineludible de escoger entre la libertad y democracia política o el comunismo. El comunismo tiene necesariamente un gran atractivo para los pobres y si en Chile no hay más comunistas es debido a que los que hay se dedican a jugar las cartas de Rusia en lugar de jugar las cartas de las necesidades del pueblo de Chile.

El atractivo del comunismo reside en que ofrece la posibilidad de resolver el problema de la miseria, a cambio del sacrificio de la libertad política. Esta libertad no se puede apreciar cuando nunca se la ha perdido, o cuando no se tiene cierto grado de libertad económica. Debido a que son muchas las personas que no cumplen con ninguna de las dos condiciones necesarias para apreciar la libertad política, resulta difícil combatir al comunismo con la razón o la fuerza. Si no se destruyen al mismo tiempo las fuentes en que se nutre el entusiasmo comunista, que son la ignorancia y la pobreza, los garrotazos sólo contribuirán a robustecerlo. El único medio efectivo para combatir el comunismo y el único que es compatible con los postulados de una verdadera democracia, es aquel medio que permite eliminar la pobreza conservando la libertad. No se puede negar que es concebible que haya países que no cuentan con las condiciones objetivas de recursos que les permitan luchar democráticamente contra el comunismo, es decir, ofreciendo la misma eliminación de pobreza que puede conseguir el comunismo, pero a un costo social muy inferior. Felizmente, Chile puede y debe hacerlo.

3. En los últimos 30 años, la producción chilena ha crecido menos que la población.

Pero, ¿es verdad que el ritmo de desarrollo de la economía chilena es lento? El observador casual puede sentirse inclinado a pensar que no. Hace treinta años atrás, Santiago era una aldea grande y hoy día es una urbe, ¿acaso esto no es una manifestación del rápido desarrollo experimentado por el país? Por cierto que lo es, pero sólo de un cariz: el que se refiere al aumento de la producción total. En efecto, en el quinquenio 1925-1929 el país producía bienes y servicios por valor igual a 87 mil millones de pesos por año. En el quinquenio 1950-54 produjo 170 mil millones por año, o sea, 95 por ciento más. Pero durante todo ese período la población aumentó en 56 por ciento, de modo que la producción *por persona creció* sólo en 25 por ciento en 30 años *. Pero ésta no es toda la historia, como veremos en seguida.

Los chilenos estamos ya muy acostumbrados a distinguir entre lo que es producir más y ganar más. Hay mucha gente que se ha visto obligada por la inflación a trabajar más horas diarias (producir más), sin conseguir un patrón de vida más satisfactorio (ganar más), porque las alzas de los precios de los artículos de consumo fueron mayores que los aumentos de ingresos que se podía conseguir trabajando más horas. Esta experiencia de muchas familias asalariadas ha sido también la experiencia de Chile en sus relaciones con otros países. Chile vende, como es bien sabido, una parte de su producción al extranjero, y con las monedas extranjeras que así obtiene, compra en el exterior las cosas que no puede o no le conviene producir en el país. Las exportaciones, es decir, lo que el país vende al extranjero, equivalen a los ingresos que recibe una familia por el trabajo de sus miembros, mientras que las importaciones equivalen a las compras que hace la familia. En consecuencia, una alza de los precios de las subsistencias es para una familia lo que una alza de los precios de

* En esta cifra no se incluyen los efectos de las pérdidas debidas al deterioro de los términos del intercambio.

las importaciones es para un país y la baja de los sueldos y salarios es equivalente a la reducción del valor de las exportaciones. En el transcurso del último cuarto de siglo, la experiencia de Chile con sus exportaciones ha sido semejante a la experiencia de los asalariados con sus remuneraciones en los últimos años, en el sentido que el poder de compra de las exportaciones se redujo. Mientras que en 1925-29 cien de exportación se cambiaban por cien de importación, en 1950-54 los cien de exportación conseguían sólo 90 de importación, no obstante que los precios del cobre habían alcanzado niveles considerados insospechadamente "favorables" para el país.

Tomando en consideración las pérdidas sufridas por el país como consecuencia del deterioro sufrido por los precios de sus exportaciones, en comparación con los precios de sus importaciones, se llega a la muy triste conclusión que en los últimos treinta años el país no se ha desarrollado, en el sentido de que el ingreso de cada chileno es, en promedio, inferior en la actualidad a lo que era hace treinta años. En realidad, usando de nuevo los precios de 1950, el ingreso total aumentó en 49 por ciento entre 1925-29 y 1950-54, es decir, menos que la población, y por eso el ingreso por habitante se redujo en 10 por ciento. Este es, en escuetas cifras, el dramático caso del estancamiento de la economía nacional.

Según informaciones del Instituto de Economía de la Universidad de Chile, entre 1940 y 1955 el ingreso creció a una tasa anual de 4,2 por ciento y la población a una tasa de 1,8 por ciento, lo que da un incremento aproximado de 2,4 por ciento por persona al año para ese período. El ritmo de 2,4 por ciento por persona fue también el que experimentó en igual período la economía de América Latina en su conjunto, de modo que desde ese punto de vista, el crecimiento chileno a partir de 1940 podría considerarse satisfactorio. Pero ésta sería una conclusión equivocada, porque los demás países latinoamericanos, con la excepción de Argentina y Cuba, al crecer en la forma que lo hicieron, estaban alcanzando niveles de vida que jamás tuvieran antes. Chile, en cambio, estaba apenas recuperando niveles que ya había alcanzado en períodos más prósperos de su historia. La diferencia entre ambos casos

es la misma que hay entre estar enriqueciéndose y estar reponiéndose de una quiebra, entre ser "venido a menos" y ser un "nouveau riche". En 1940 Chile había conseguido sobreponerse apenas del tremendo impacto de la Depresión Mundial de 1929. El ingreso por habitante en el quinquenio 1940-1944 fue de 22.600 pesos, o sea, apenas 10 por ciento superior al registrado en los años negros de 1930-34, cuando fue de 20.700. El adelanto aparente que se observa en el período 1940 a 1955 es, entonces, convalescencia y no progreso efectivo.

Cuadro Nº 1

EL DESARROLLO ECONÓMICO DE CHILE, 1925-1955

Promedios anuales en pesos de 1950

Quinquenio	Ingreso total, miles de millones	Producto total, miles de millones	Población, miles	Ingreso por habitante, miles de pesos	Producto por habitante, miles de pesos
1925-1929	117.4	86.8	4.057	28.9	21.4
1930-1934	91.6	84.0	4.422	20.7	19.0
1935-1939	112.0	104.4	4.835	23.2	21.2
1940-1944	118.6	116.5	5.247	22.6	22.2
1945-1949	138.7	142.5	5.749	24.1	24.8
1950-1954	173.7	169.9	6.317	27.5	26.9
1955 *	189.3	175.7	6.761	28.0	26.0

Fuentes: Las cifras del Producto Total fueron obtenidas de: *Corporación de Fomento;* las Cuentas Nacionales de Chile, 1940 a 1954, Editorial Del Pacífico, S. A. Santiago, Chile, 1957. Las demás cifras son informaciones de la *CEPAL* elaboradas con datos oficiales.

NOTA: En este caso el ingreso se distingue del Producto en que incluye los cambios en los términos de intercambio.

* Las cifras del texto no coinciden con las del cuadro porque están a los precios corrientes.

Tampoco se puede decir que el ritmo de recuperación registrado por la economía chilena a partir de 1940 pueda considerarse representativo de lo que se puede esperar del futuro desarrollo del país si se continúa con la política económica seguida en los últimos 16 años. No es representativo porque en 1940 Chile tenía una importante proporción de su capacidad productiva sin utilizar, de modo que cuando se dejaron sentir los estímulos de la Guerra el país pudo expandir rápidamente la producción aprovechando en mayor grado los recursos ociosos. Por ejemplo, entre 1940 y 1941 la producción de cobre de la gran minería aumentó en 33 por ciento, incremento que habría requerido unos tres años de trabajo previo de no haber dispuesto el país de capacidad productiva ociosa. En otras actividades las fábricas estaban trabajando las ocho horas tradicionales, en circunstancias que podían operar en dos turnos con gran facilidad. Esto fue lo que hicieron cuando sintiendo el estímulo de la Guerra, encontraron que no les era posible traer equipos para satisfacer la demanda creciente. Pero cuando el país utilizó toda la capacidad que al comienzo de la guerra se encontraba ociosa se produjo de nuevo un estancamiento de la producción, como se ve muy bien si se examina el crecimiento de la producción entre los años 1946 y 1950. Después vino Corea, con el alza de los precios del cobre, lo que trajo una nueva ola de crecimiento relativamente rápido. En 1953 esa ola ya había recorrido todo el curso que su fuerza generadora le permitía recorrer. El país no puede esperar nuevas alzas espectaculares del precio del cobre en el futuro previsible y como esas alzas han constituído el motor de su crecimiento en los últimos diez años, no puede esperar que la recuperación provocada por ellas se restablezca. Si el país no modifica su política económica, de modo que pueda crecer por su propia dinámica, volverá a experimentar un nuevo período de estancamiento, semejante a aquel del cual lo sacó la Guerra transitoriamente. Todas las evidencias apuntan en esa dirección. En realidad, en un estudio hecho recientemente de las perspectivas de crecimiento de la economía de Chile se llega a la conclusión que entre 1958 y 1967 es po-

sible que el ingreso por habitante se deteriore en alrededor de diez por ciento, a menos que se realice un esfuerzo muy grande para cambiar la dirección de esa tendencia.

4. *Hay cuatro grandes barreras al desarrollo económico de Chile, que es preciso destruir.*

Examinemos ahora cuáles son las barreras que impiden el crecimiento de la economía de Chile. Conociéndolas, será posible elaborar una política económica que le permita al país encaminar sus pasos por el camino de la recuperación.

Las razones del fracaso de la política económica nacional son, en parte, de origen económico y, en parte, provenientes de la timidez con que se procedió a influir sobre fenómenos o procesos de carácter social e institucional que precisaban modificarse para que la economía pudiera adquirir el dinamismo necesario. Ya hemos hecho referencia a esos procesos, pero vale la pena hacer presente que si hace 30 años los chilenos hubiéramos tenido una mejor comprensión de nuestros problemas económicos y sociales, habríamos luchado por remover los escollos que se oponen al desarrollo económico, en lugar de luchar en favor de una intervención estatal que no se sabía bien para qué utilizar, o en favor de una utópica anarquía derechista; si así hubiera sido, el país estaría en una situación muchísimo mejor. Pero eso requería que hubiéramos contado con una mejor técnica de formación de nuestras élites —problema educacional; con una mejor maquinaria para la elaboración de la política económica— problema de la organización de la administración pública; y con una representación en el Parlamento más "representativa" — un problema de organización política. Hacemos mención de ésto sólo para marcar el acento con mayor intensidad en la íntima relación que existe entre lo económico, y lo político y lo administrativo.

Como se dijo antes, las causas económicas del estancamiento residen en nuestra incapacidad: 1) para mejorar las condiciones de producción en la agricultura; 2) para eliminar

las causas estructurales de la inflación; 3) para reducir la gran desigualdad en la distribución del ingreso, y 4) para evitar la concentración geográfica excesiva de la producción y de la población. Todas estas barreras al desarrollo económico han afectado de una manera u otra, la inversión o acumulación de recursos productivos. Si todos los años no se destina una porción de los esfuerzos económicos al establecimiento de nuevas fábricas, a la construcción de carreteras y puertos, a la incorporación de nuevas tierras agrícolas y, en fin, al incremento de la capacidad de producción, no será posible que la producción aumente. En Chile hemos destinado a inversión sólo 9% de la producción durante los últimos diez años. En pocos países se registra una proporción tan baja *.

Del mismo modo que las causas no-económicas del estancamiento están íntimamente ligadas entre sí y con las económicas, las de naturaleza económica también están indisolublemente unidas entre sí. Será muy difícil, si no imposible, intentar, por ejemplo, el mejoramiento de la productividad en la agricultura, sin modificar la distribución del ingreso, y será prácticamente imposible conseguir este último objetivo sin eliminar o disminuir la potencia de las fuerzas inflacionarias.

* Los lectores que son economistas profesionales concluirán que la tesis del estancamiento implícita en estas palabras, afirma que en Chile no hay desarrollo como consecuencia de la falta de estímulo a las inversiones, y no por falta de ahorros, que es una explicación muy socorrida. En relación con dicha tesis vale agregar dos observaciones. En primer lugar, decir que no hay ahorros basándose en el hecho de que el coeficiente de inversión es bajo, es confundir ahorros *ex-ante* con ahorro *ex-post*. Los ahorros *ex-ante* son *capacidad de inversión*, por lo menos, en su límite más alto, mientras que los *ex-post* son *inversión realizada*. Nadie puede negar que Chile tiene una mayor capacidad de inversión que la que efectivamente ha utilizado. En segundo lugar, la tesis aquí sostenida afirma que hubo y hay falta de estímulo a la inversión en sectores claves, como son la minería y la agricultura, y no falta generalizada de estímulos.

5. *El estancamiento de la agricultura es una de las barreras.*

En relación con la agricultura, la historia de los últimos 25 años puede contarse en muy breves palabras. En la actualidad se produce 20% menos de bienes agrícolas por habitante que hace 25 años; el número de hectáreas cultivadas que corresponde a cada habitante chileno ha venido disminuyendo y lo mismo ha ocurrido con la existencia de ganado vacuno. Por otra parte, los rendimientos, es decir, lo que se produce por hectárea, apenas aumentaron.

Si la producción agrícola hubiera crecido siquiera en la medida suficiente para mantener la disponibilidad por persona, el país no se habría visto confrontado con una situación inflacionaria tan pertinaz y aguda, habría invertido más y desarrollado a mayor velocidad. Porque si así hubiera ocurrido los precios de los productos agrícolas no habrían tendido a subir tan rápidamente y no habría sido necesaria la fijación de los precios agrícolas por parte del Gobierno. Una vez que el Gobierno comienza a fijar precios son muy grandes los peligros de que los fije a un nivel tan bajo que no estimulen la producción. Además, si la producción agrícola hubiera aumentado no habría sido tan necesario hacer reajustes masivos de sueldos y salarios y la inflación habría perdido uno de sus principales mecanismos de propagación. Finalmente, si la producción agrícola hubiera crecido, no habría sido necesario utilizar sumas tan grandes de dólares para adquirir en el extranjero la carne y el trigo que el país está en condiciones de producir. En los últimos 12 años se gastó alrededor de mil millones de dólares en la compra de esos alimentos. Mil millones de dólares son suficientes para comprar 10 Huachipatos. Mil millones de dólares invertidos razonablemente bien pueden generar un ingreso nacional anual de 500 millones de dólares. En realidad, si el país hubiera invertido anualmente en expandir su capacidad de producción lo que gastó en importar alimentos, tendría en la actualidad un ingreso superior en 100 dólares anuales por habitante, aproximadamente. El ingreso actual, expresado en dólares, es de 310 por habitante al año.

Si hubiéramos conseguido expandir la producción agrícola, habríamos alcanzado, por lo menos, 410 dólares.

De los párrafos anteriores se desprende que el estancamiento de la producción agrícola dificultó la inversión en los sectores no-agrícolas, porque aceleró el proceso inflacionario y agudizó la escasez de divisas. En cuanto a la inversión en la propia agricultura se vio constreñida por las condiciones sociales que imperan en el campo chileno y por la rentabilidad relativamente baja de las inversiones en esa actividad *. Naturalmente, la inflación y la escasez de divisas también afectaron la inversión agrícola.

6. *La inflación endémica es otra barrera.*

Dijimos que la otra gran razón del estancamiento de la economía nacional radica en nuestra incapacidad para eliminar las causas estructurales de la inflación. Como tendremos oportunidad de demostrarlo en el Capítulo IV, la inflación es una forma peculiar que adquiere en Chile la inestabilidad económica. Normalmente, ésta se caracteriza por fluctuaciones más o menos violentas de los precios, la producción y la ocupación. En Chile, en cambio, se manifiesta sobre todo por fluctuaciones en el *ritmo de alza* del nivel de precios, es decir, por fluctuaciones de la violencia de la inflación. Los precios siempre suben, pero a veces poco y a veces mucho.

La economía chilena tiende a ser muy inestable porque sus exportaciones lo son. Las exportaciones son inestables porque están constituídas en un 60 por ciento por cobre, un producto cuya demanda fluctúa violentamente y con frecuencia. Según un estudio de las Naciones Unidas los precios del cobre varían aproximadamente en 10 por ciento de un año a otro y el volumen de las exportaciones, en alrededor de 14 por ciento. Como los precios y la exportación se mueven normalmente en la misma dirección, Chile puede esperar fluctuaciones "razonables" de 25 por ciento en el valor de las exporta-

* Estos puntos se discuten en el Capítulo III.

ciones de cobre de un año a otro. Una reducción de 25 por ciento de las exportaciones de cobre significa una reducción de 15 por ciento de las exportaciones totales y de cuatro por ciento del ingreso nacional, siempre que no haya repercusiones indirectas, pero éstas existen y son muy importantes. Los economistas llaman "multiplicador del comercio exterior" a esas repercusiones. Una reducción de 15 por ciento de las exportaciones puede conducir, como consecuencia de esos efectos multiplicadores, a una reducción de 12 por ciento del ingreso nacional. Una baja del ingreso nacional significa una presión para que se reduzca la ocupación en los sectores exportadores y, por la vía de los menores ingresos fiscales, para que disminuya la ocupación en el sector público y en aquellos que lo abastecen. Si esa desocupación es combatida por el Gobierno, se llega por tres razones y de modo casi inevitable, a un proceso inflacionario. Más adelante se discutirán esas razones con más detalle.

Por otra parte, cuando sube el precio del cobre, el alza tiene lugar en condiciones de alzas mundiales de precios, que repercuten sobre la economía nacional a través de los precios de los productos importados. Para compensar el alza de estos últimos, sería preciso revaluar, es decir, reducir el precio del dólar cuando sube el precio del cobre, o bien, hacer bajar los precios de los productos nacionales. Si se revalúa el tipo de cambio, si se lleva, por ejemplo, de 700 a 500 pesos por dólar, las importaciones se hacen más baratas y su competencia puede crear desocupación en las actividades nacionales. Si se intenta, en cambio, reducir los precios de los productos nacionales para compensar el alza de los importados, también es posible que se produzca desocupación.

La conclusión a que lleva el raciocinio anterior es muy grave: *significa que la economía chilena se debate continuamente en el dilema de escoger entre la inflación o la desocupación, y que mientras no se consiga dar estabilidad a las ex-*

* En los últimos 17 años las fluctuaciones han sido de 18 por ciento en promedio por año.

portaciones no habrá muchas posibilidades de terminar con la inflación.

Hay una estrecha relación entre la inestabilidad, cualquiera que sea la forma que adopte, y el estancamiento económico. En primer lugar, como ya se dijo, la producción nacional se incrementa especialmente gracias a la adición de equipos y de instalaciones. Esos equipos e instalaciones exigen un gasto que sólo puede ser recuperado después de varios años. Quien se decide a invertir en ellos tiene que tener, en consecuencia, un razonable grado de seguridad de que lo que hoy es un buen negocio continuará siéndolo, por lo menos, hasta la amortización completa de la inversión. Si la economía es muy inestable, es decir, si los precios tienden a subir rápidamente en un período, para luego tender a bajar con igual rapidez, o si, como ocurre en Chile, siempre suben, pero a veces muy rápido y a veces muy lentamente, y todos ellos a ritmos diferentes, los riesgos de la inversión se acrecientan de modo tan considerable que pueden impedir que se realice. En segundo lugar, si la inestabilidad adquiere la forma de una inflación permanente, entonces se crea una tendencia a que las pocas inversiones que se llevan a cabo se destinen a los usos menos productivos. Por ejemplo, la inflación estimula la inversión en edificios de lujo y en la construcción de balnearios. Estas inversiones pueden generar, aproximadamente, 100 pesos anuales de ingreso nacional por cada 1.000 pesos de inversión. En cambio, si estos 1.000 pesos se invierten en la agricultura o en la industria, pueden generar una contribución al ingreso nacional que varía entre 300 y 1.500 pesos por año. En tercer lugar, la inestabilidad induce a la gente a transformar sus ahorros en activos que son improductivos, pero que no pierden su valor con la inflación. Los bienes raíces y las monedas extranjeras pertenecen a esta categoría. Por último, en una economía muy inestable es muy difícil expandir las exportaciones. El aumento de éstas es una condición esencial para el desarrollo económico, porque es el único medio efectivo para obtener las divisas necesarias para adquirir los equipos que aquí no se producen. La escasez permanente de divisas que ha caracterizado nuestra historia económica en los úl-

timos 30 años, tiene mucho que ver con nuestro estancamiento.

La única manera de dar mayor estabilidad al comercio internacional del país es diversificar las exportaciones, haciendo que el cobre que hoy día contribuye con el 60 por ciento de las divisas, pase a contribuir, digamos, con 30 por ciento, pero, por cierto, sin reducir la cuantía absoluta de divisas con que contribuye. No se trata de reducir las exportaciones de cobre, sino de aumentarlas, pero haciendo crecer mucho más rápidamente la exportación de otras cosas.

Hay quienes opinan que si se reduce la relación que hay entre las transacciones internacionales y la producción total por la vía de la sustitución de importaciones, se elimina la inestabilidad.

La sustitución de las importaciones, es decir, la producción en el país de las cosas que se importan, no es solución para Chile, porque se trata de un país pequeño que tiene recursos muy desequilibrados. La sustitución de productos importados por nacionales puede ser una buena solución para combatir la inestabilidad de los mercados mundiales, en un país que, como Brasil, tiene 70 millones de habitantes y recursos que van desde tierras aptas para cultivos templados a tierras aptas para cultivos tropicales y desde minerales comunes, como el hierro, a minerales raros, como el torio. Chile, en cambio, cuenta con una gran cantidad de unos pocos recursos, y si intenta descansar especialmente en la sustitución, tendrá que conformarse con un crecimiento lento de su economía y con un grado creciente de monopolización de su ya excesivamente monopolizada estructura. El monopolio provoca la intervención estatal, de modo que aquellos que realmente aspiran a una iniciativa privada ejercida con mayor libertad deben luchar contra el monopolio, que también es un instrumento directo para coartar la iniciativa privada.

Hasta el comienzo de la Segunda Guerra Mundial, Chile no estuvo en condiciones de escoger entre una política de sustituciones o una política de diversificación de las exportaciones; el mundo estaba muy cerrado a nuevas exportaciones y no había más camino que sustituir, pero cuando comenzó la

guerra y sobre todo a su término, las condiciones eran especialmente favorables para un esfuerzo fructífero en favor de la diversificación. La frivolidad de los gobernantes de aquel entonces y una tradición de casi 20 años de protección hicieron que esa oportunidad no se aprovechara y no se comenzara a poner en práctica una política que ahora podía estar dando frutos. Felizmente, todavía es oportuno hacerlo y mientras más pronto se comience, mejor.

Abrir la economía al comercio exterior no es tarea sencilla, y al hacer esta afirmación, no estamos pensando sólo en dificultades técnicas. Nos referimos a una valla muy difícil de salvar: al hábito de pensar sólo en términos de mercado nacional, en lugar de mercado internacional, y de pensar en términos de proteccionismo y monopolio en lugar de pensar y actuar en términos de competencia.

Hay otra vía, además de la inestabilidad, por la cual la falta de diversificación de las exportaciones ha dañado nuestras posibilidades de crecimiento. Se trata del deterioro de los términos del intercambio, al que ya hemos hecho alusión. En efecto, como lo demuestran las cifras del cuadro Nº 1, si los términos del intercambio del país con el exterior no se hubieran deteriorado, el ingreso per cápita sería hoy 25 por ciento más alto que lo que fue en 1925-29, en circunstancias que debido al deterioro, es 10 por ciento menor. El ingreso por persona, expresado en términos de dólares, es de US$ 310 aproximadamente. Si los términos de intercambio se hubieran mantenido constantes habría sido de US$ 430 por persona. En consecuencia, la pérdida es de 120 dólares por persona, 40 por ciento del ingreso actual. Hay que tener presente que el cálculo sólo toma en cuenta las pérdidas directas. El deterioro de los términos de intercambio contribuyó a la inflación y de ese modo ejerció influencias negativas indirectas, imposibles de cuantificar.

El peligro de sufrir pérdidas por el deterioro de los términos de intercambio siempre existirá mientras el país sea monoexportador o exportador de unos pocos productos que tengan una demanda que se conduce de un modo similar para todos ellos. El corolario de esta afirmación es que el esfuerzo de los

países monoexportadores en sus negociaciones con los países desarrollados no debe estar dirigido a la creación de mecanismo para la estabilización de los precios en el mercado internacional sino que a la remoción de los obstáculos que impiden la diversificación de las exportaciones.

7. *Otras de las barreras es la muy desigual distribución del Ingreso.*

La tercera causa importante del estancamiento de nuestro desarrollo económico hay que buscarla en nuestra incapacidad para corregir la desigualdad en la distribución del ingreso. En 1955 Chile produjo bienes y servicios que, medidos a los precios que rigieron ese año, alcanzaron un valor total igual a 945 mil millones de pesos. Como la población se estimaba en seis y medio millones de habitantes, la producción por persona alcanzó a 145 mil pesos al año. Como el total de la población no puede disponer de una cantidad mayor de bienes y servicios que los que produce, a cada chileno le correspondió en promedio 145 mil pesos de ingreso, puesto que el ingreso y la producción son la misma cosa *. Como de cada cien chilenos sólo 36 trabajan (no porque los demás sean flojos, sino porque más de 40 por ciento son menores de edad y el resto son mujeres que se encargan de las tareas del hogar) quiere decir que, en promedio, cada chileno que trabaja produce 413 mil pesos al año. Esto representa un ingreso mensual promedio de 34.400 por persona que trabaja. Además, debido a que cada persona que trabaja tiene que mantener a 1,8 personas que no trabajan, se puede afirmar que el país está en condiciones de proveer un patrón de vida promedio equivalente al que tiene una familia compuesta de un matrimonio con un hijo en la que el padre gana el sueldo vital **.

* A lo largo del tiempo el valor del ingreso y de la producción pueden ser diferentes, como consecuencia de la variación que pueden experimentar los términos del intercambio. Ya hicimos referencia a este problema.

** Por razones de precios es más correcto comparar el ingreso de 1955 con el sueldo vital de 1956 que con el de 1955.

Parece innecesario recurrir a comparaciones con otros países para formarse un juicio respecto a si ese patrón de vida es bajo o alto. Basta recordar la mortalidad infantil, el gran déficit de viviendas, las deficiencias dietéticas, el hecho de que el promedio de educación es tres años de escuela primaria, la carencia de bienes durables como el teléfono, el refrigerador, la aspiradora y tantas cosas del mismo estilo, que en el país son considerados manifestaciones de riqueza y que, sin embargo, teniendo en consideración los recursos con que se cuenta, la mayoría de los chilenos podría llegar a tener. En todo caso, si se desea un patrón internacional de juicio se puede comparar nuestros 310 dólares de ingreso con los 1.200 de Canadá, los 1.800 de Nueva Zelandia y los 2.300 de los Estados Unidos.

No obstante ser tan bajo el nivel de vida de la familia promedia, alcanzar ese nivel es un ideal tan irrealizable para la mayoría de los chilenos como podría ser para la familia de un empleado promedio el de tener un automóvil. Porque más de la mitad de las familias chilenas viven en muchos peores condiciones que la promedia. En efecto, el 55 por ciento de las familias de Chile son de obreros que ganan jornales que están muy por debajo de los sueldos promedios.

Muchas veces ha llamado la atención de los estudiosos de los fenómenos económicos, la gran diferencia que se observa en Chile entre el sueldo que gana el trabajador de cuello blanco y el jornal que gana el obrero. Aquel recibe una remuneración igual a tres veces la que recibe el obrero. Por cierto, estas cifras no niegan el hecho de que hay obreros que ganan mucho más que un empleado, pero, en promedio, la diferencia de remuneraciones entre esos dos grupos sociales es enorme. Hay otro grupo de personas que el Censo denomina "trabajadores por cuenta propia", que incluye a pequeños comerciantes, pequeños agricultores, artesanos y profesionales. Este grupo tiene una remuneración por persona que es un poco menor que la de los empleados, de modo que también es muy superior a la de los obreros en promedio. Si se cataloga a los empleados y a los pequeños empresarios junto con los grandes empleadores, se puede decir que, en relación a los obreros, constituyen las clases ricas del país. El ingreso de esos ricos

tomado en conjunto y por persona, es igual a cinco veces y media el ingreso que "gozan" los obreros. Entre los ricos, los que lo son más, tienen un ingreso promedio que es igual a 22 veces lo que gana un obrero. *Estos ricos son, en número, apenas el cinco por ciento de la población del país, pero gozan en conjunto de más de un tercio de toda la producción nacional. Por otra parte, las 740 mil familias de los obreros chilenos, que forman el 59% de la población "gozan" de apenas un quinto del total de la producción.* La familia típica chilena, es decir, la más frecuente, la que forma parte de esas 740 mil, no tiene un ingreso equivalente al salario vital de un matrimonio con un hijo, sino que a un ingreso que, a precios del año 1955, es equivalente a $ 22.600 mensuales *.

Es totalmente innecesario aducir argumentos adicionales para demostrar las condiciones de pobreza en que vive el chileno típico. La cifra recién mencionada cuenta toda la historia y dice a voz en cuello que el principal problema económico de Chile es la pobreza en que viven sus obreros, es decir, la gran mayoría de su población.

El hecho de que haya tantos chilenos tan pobres y tan pocos chilenos ricos es un escollo al desarrollo económico del país en varios sentidos. En primer lugar, la parte pobre de la población lo es en tal medida, que le es muy difícil progresar levantándose a fuerza de "tirar de los cordones de sus propios zapatos", como dicen los norteamericanos. Los que son extremadamente pobres no pueden educar a sus hijos, y evitar de ese modo que un ser que nació en hogar obrero tenga que continuar siendo obrero, aunque tenga condiciones de inteligencia que le podrían permitir ser más útil a sí mismo y a la sociedad en otras actividades más respetadas y mejor remuneradas. El hecho de que la población en promedio tiene una escolaridad de sólo 3,3 años de escuela primaria es una indicación de la desigual distribución del ingreso, que no le permite a la mayoría sostener a sus hijos durante un período más largo de estudio, ni pagar más impuestos para que el Estado pueda tener un mayor número de escuelas. Si se está de acuer-

* Véase el Cuadro Nº 2.

do en que se precisa un mayor grado de educación, para que la sociedad opere con eficiencia, hay que aceptar necesariamente el corolario de que debe proveerse de una mejor distribución del ingreso, que permita que la mayoría de la población se eduque. La educación y la formación profesional son requisitos indispensables para poder ascender por la escala social por medio del propio esfuerzo, y, según dicen los sociólogos, la posibilidad de ascender –que se expresa en el lenguaje de la filosofía política democrática como "igualdad de oportunidades"– es esencial para el buen funcionamiento de la sociedad.

Pero la dificultad que impone la desigual distribución del ingreso al crecimiento de la economía, por sus consecuencias sobre la educación, es sólo indirecta. Hay otras influencias mucho más directas. Por ejemplo, la sustitución de métodos manuales de trabajo por métodos mecánicos es posible sólo si el segundo de los métodos resulta más barato para el empresario. Si los salarios y jornales son muy bajos, no convendrá hacer esa sustitución, pero si ésta no tiene lugar, es muy difícil conseguir que aumente la productividad de los trabajadores. Además, cuando la fuerza de trabajo es muy barata, los empresarios no se esmeran mucho en utilizar racionalmente los escasos equipos de que dispone. Un estudio de la CEPAL que indica que la industria textil latinoamericana usa 200 por ciento más mano de obra de la que es realmente necesaria proporciona el ejemplo perfecto de esta situación.

Otra influencia directa que ejerce la mala distribución del ingreso sobre el crecimiento económico se manifiesta a través de la demanda. La gente que tiene un ingreso muy bajo se ve en la necesidad de gastar la mayor parte de él en la adquisición de las cosas que son estrictamente indispensables para el mantenimiento de la vida, cosa que están formadas en su mayoría por alimentos. Se calcula que alrededor de 75 por ciento de todo el ingreso de los obreros se gasta en alimentación y vestuario. Esto tiene dos consecuencias muy serias. Por una parte, significa que la gran masa de la población chilena –el 55 por ciento para ser más exacto– no es mercado para una gran cantidad de productos industriales, en cuya pro-

ducción es posible pagar los más altos salarios. La estrechez del mercado, derivada de la mala distribución del ingreso, estimula la monopolización industrial: y la monopolización industrial agudiza el problema de la mala distribución del ingreso. Por otra parte, la mala distribución hace imposible elevar los precios agrícolas a niveles que estimulen el desarrollo de la agricultura. Esto, que es de suma importancia, hay que explicarlo con más detalle, pero dejaremos esa tarea para el Capítulo III.

8. *Redistribuir el ingreso es un problema de aceleración del desarrollo y de reforma de la estructura productiva.*

Quitar a los más ricos para dar a los más pobres es una de las soluciones que se mencionan con mayor frecuencia entre aquellos que se preocupan del problema del desarrollo y que al mismo tiempo se dan cuenta del escollo que significa la tan desigual distribución del ingreso. Pero esta solución forma parte del abundante arsenal de proposiciones inaplicables con que cuenta el país, porque la pobreza no se elimina de ese modo en un país poco desarrollado. Quitar a los ricos para dar a los pobres sólo conduce a que todo el mundo quede pobre. Si el país fuera rico, los pobres podrían ver desaparecer su pobreza empobreciendo a los ricos, pero en Chile, como la producción promedia por habitante es sólo de 145 mil pesos al año, no es posible dar a los habitantes un patrón de vida superior al representado por esa suma o cantidad de producción que, como se ha visto, equivale al que tiene un empleado casado con un hijo, y que gana el vital. Ese ingreso, no importa cómo se le distribuya, es insuficiente para financiar una mayor escolaridad, un mayor número de médicos y de teléfonos por habitante, o para eliminar las poblaciones callampas.

Es necesario tener presente que si se intenta redistribuir el ingreso en un corto plazo, lo que dejarían de consumir los ricos al ver su ingreso reducido no coincidiría con lo que los pobres desearían consumir en mayor cantidad al ver el de ellos aumentado, y aún puede ocurrir que la demanda de los ricos no disminuya. Esto es lo más posible que ocurra en el caso de

los alimentos. Si se intentara incrementar el ingreso de los pobres por medio de la redistribución, de la noche a la mañana, digamos, al doble de su valor actual, su demanda por alimentos también se duplicaría, mientras que la demanda de los ricos casi no disminuiría. Esto quiere decir que la mayor demanda de los pobres tendría que ser abastecida con un aumento de la producción y no con lo que dejan de consumir los ricos. En las condiciones actuales, los pobres deben estar consumiendo alrededor de 60 por ciento de la producción agrícola total, de manera que para satisfacer la mayor demanda de los pobres la producción agrícola tendría que aumentar también en 60 por ciento *. Es totalmente imposible aumentar la producción agrícola en esa proporción en un corto plazo, de modo que si se intentara redistribuir el ingreso muy rápidamente lo único que se conseguiría sería una alza fenomenal de los precios agrícolas que llevaría necesariamente al alza de otros precios.

Se ha mencionado el caso de los alimentos como una simple ilustración, porque es evidente que algo semejante ocurriría con la mayoría de los otros bienes y servicios. Piénsese, por ejemplo, en las casas de habitación. Si se distribuyera el ingreso por igual, a diferencia de lo que ocurriría con los alimentos, la demanda de casas de lujo y de las poblaciones callampas bajaría a cero, en el primer caso porque nadie tendría con qué pagar los alquileres, y en el segundo, porque todos tendrían un ingreso demasiado alto para conformarse con una casa callampa. Todo el mundo querría tener, por lo menos, casas tipo "Caja de la Habitación", pero como no habría suficiente para todos, se produciría un desbarajuste espantoso en el que cada cual, y por cualquier medio, tentaría conseguir una de esas casas. Este desbarajuste duraría hasta que el país hubiera construído tantas casas de ese tipo como fuera necesa-

* Suponiendo que los pobres dediquen 70 por ciento de su ingreso a la compra de alimentos y que la mitad del valor de esos alimentos corresponda a transporte, márgenes comerciales y valor agregado por la manufactura. Según ésto, los pobres compran el 62 por ciento de la producción agrícola neta.

rias para toda la población. En el caso de los alimentos, y suponiendo que la gente fuera muy paciente, el desbarajuste también duraría hasta que aumentara la producción. Esos dos ejemplos demuestran que la única forma efectiva de reducir la desigualdad en la distribución del ingreso es aumentando la producción. Pero ese aumento hay que realizarlo teniendo presente las necesidades crecientes de los pobres y no las de los ricos. Si no se procede en esa forma, los incrementos de producción se canalizarán de acuerdo con la distribución actual del ingreso, es decir, preferentemente en beneficio de los ricos, no de los pobres. No basta, pues, aumentar la producción para mejorar la distribución del ingreso, hay que hacerlo de una manera determinada. Aquí reside una de las grandes diferencias entre la gente que tiene sensibilidad social y la que no la tiene. Ambos quieren aumentar la producción, pero teniendo presente las necesidades de los pobres los primeros y la de los ricos los segundos.

Naturalmente, no es la dificultad técnica la que está impidiendo que el ingreso se redistribuya demasiado rápidamente: es la dificultad política. En este caso la dificultad política está salvando al país de una debacle como la descrita, porque si no existiera oposición política y si el grupo que propone la redistribución del ingreso como solución al problema de la pobreza de los chilenos tuviera el poder en sus manos, trataría de hacer exactamente lo que hemos dicho que es técnicamente imposible hacer. Puede ser que ésta sea una imputación injusta y que, en realidad, piensan que hay que hacerlo de otro modo, pero jamás han expuesto esa idea a la discusión pública.

Las dificultades políticas que habría que vencer para redistribuir el ingreso rápidamente —suponiendo que no existieran dificultades técnicas— no surgirían sólo de los ricos verdaderamente ricos y de los empleados. Surgirían de los mismos pobres, porque si los empleados de cuello blanco son magnates comparados con los obreros, los obreros de las ciudades son potentados comparados con los obreros agrícolas, y para resolver el problema de estos últimos por medio de la redistri-

bución, los pobres de las ciudades también tendrían que contribuir con una cuota.

Nunca se podrá insistir demasiado en que la solución del problema de la pobreza reside en la aceleración sustancial del ritmo de crecimiento de la producción por persona y en la distribución de ese incremento entre los pobres y los ricos de tal modo que sin quitarles a los ricos lo que poseen en la actualidad y aún aumentándolo, para que no se opongan al proceso —la parte del incremento que le corresponda a los pobres sea proporcionalmente mayor que la que le toca a los ricos.

Si se desea aumentar el ingreso de los pobres en condiciones que el ingreso o producción total no crece, los ricos tienen que conformarse con ver el suyo reducido. Naturalmente nunca se conformarían y lo menos que harían sería negarse a cooperar con el Gobierno que intentara aplicar una política de esa naturaleza. La principal contribución que pueden hacer los ricos al esfuerzo por redistribuir el ingreso, es invertir cantidades crecientes en expandir la capacidad de producción de los bienes que demandan los pobres. Para asegurar esa contribución hay que permitir que el ingreso de los ricos aumente en la medida que sea necesario para inducirlos a realizar esas inversiones. En otras palabras, esto quiere decir que hay que mantener la desigualdad en la distribución del ingreso, aunque no en la medida que se registra en la actualidad. Se trata de una cuestión de grados que es, además, independiente del régimen político que se escoja en el futuro para la sociedad chilena. Las diferencias de ingreso constituyen una herramienta que sirve a la sociedad para estimular a los más capaces a dedicarse a las actividades que son socialmente más necesarias. Rusia, por ejemplo, remunera mucho mejor a los dirigentes de fábricas que a los recogedores de basura de las ciudades.

Hemos llegado entonces a la conclusión de que para que haya redistribución del ingreso es preciso que haya desarrollo económico, en circunstancias que antes habíamos afirmado que para que haya desarrollo la redistribución del ingreso es requisito indispensable. La solución a este círculo vicioso

que hemos descubierto es relativamente sencilla y consiste en la siguiente receta: *acelere el crecimiento del ingreso por encima de lo que es necesario para que los ricos inviertan.* Vale la pena ilustrar esta receta con un ejemplo.

Supóngase que sólo los ricos invierten y que para que aumenten la inversión en uno por ciento se precisa que su ingreso aumente en dos por ciento. Si aumenta menos no se sienten estimulados a invertir más de lo que invertían antes. Por otra parte, si la productividad de la inversión no se modifica, el producto total también crecerá en uno por ciento cuando la inversión lo hace a ese ritmo.

Supóngase, además, que el ingreso de los ricos es igual a la mitad del Producto Nacional total. En ese caso, si el producto total crece en uno por ciento, los pobres no podrán recibir beneficio alguno del aumento del ingreso, pues todo el incremento habrá que pagarlo a los ricos para que mantengan la inversión creciendo a un ritmo de uno por ciento al año. (Uno por ciento de crecimiento del producto total es igual a un crecimiento de dos por ciento del ingreso de los ricos). En este caso, los pobres se irán haciendo cada vez más pobres en relación con los ricos, pero quedarán igual en términos absolutos. No será posible, si esa es la situación, mejorar los términos de intercambio agrícola de modo que el lento desarrollo irá acompañado de inflación y de problemas de balanza de pagos *.

Supóngase ahora que si el ingreso de los ricos crece 2,5% la inversión también crece a ese ritmo. En ese caso la distribución del ingreso permanecerá intacta, porque la exigencia de los ricos quedará satisfecha con la mitad del incremento de la producción total (un crecimiento de 1,25 por ciento del producto, permite hacer crecer en 2,5 por ciento el ingreso de los ricos), de modo que la otra mitad irá a acrecentar el ingreso de los pobres. Los términos de intercambio de los productos agrícolas se podrán mejorar un poco y la producción

* En el Capítulo III se explica con detalles porqué no es posible conseguir que se desarrolle la agricultura si no se mejora la condición de los más pobres.

agrícola podrá crecer más que en el caso anterior. Es muy probable, sin embargo, que el crecimiento sea lento y que la economía no se libre totalmente de la inflación.

Supóngase, por último, que si el ingreso de los ricos crece tres por ciento, la inversión crece en seis. En ese caso quedará disponible 4,5 por ciento para incrementar el ingreso de los pobres, pues 1,5% del ingreso total irá a incrementar en 3 por ciento el ingreso de los ricos. Con un aumento de 4,5 por ciento del ingreso de los pobres se puede conseguir un mejoramiento significativo de los términos del intercambio de la agricultura, un incremento acelerado de su productividad y, por tanto, un desarrollo sin inflación *.

El raciocinio anterior demuestra que el problema del desarrollo económico no consiste en instalar una que otra fábrica más, ni, como algunos piensan, en construir un cuartel de bomberos y un liceo de niños. No se trata de desarrollarse un poco más rápidamente de lo que nos hemos estado desarrollando hasta ahora; se trata de sobrepasar un ritmo mínimo crítico de crecimiento. La idea se puede ilustrar mejor pensando en la diferencia que hay entre un avión y un automóvil. Este último sirve como medio de transporte por pequeña que sea la velocidad que se le quiera imprimir. El avión, en cambio, debe sobrepasar cierta velocidad mínima para ser útil. La economía chilena es como la máquina de un avión: o se desarrolla con una velocidad superior a cierto mínimo o no se desarrolla.

9. *Los chilenos pueden, si quieren, eliminar la pobreza extrema en un plazo de 10 años.*

Felizmente Chile está en condiciones, si así lo desea, de acelerar sustancialmente su desarrollo económico hasta llegar a superar la barrera de su estancamiento. Es posible conseguir, por ejemplo, que la producción crezca a un ritmo de

* El raciocinio del texto parte de la base de que el aumento del ingreso de los que ahorran provoca un incremento creciente de la proporción de ese ingreso que se destina a la inversión.

seis por ciento al año, y como es probable que la población crezca en un dos por ciento al año, quiere decir que es posible aumentar la producción por habitante en cuatro por ciento al año. Si se mantiene ese ritmo, en el curso de una generación Chile tendría un ingreso por persona, es decir, un standard de vida, tan alto como el de Europa Occidental en la actualidad.

Si el país se propone organizarse para dar una batalla contra la pobreza durante diez años y consigue esa meta global de 70 por ciento de aumento de la producción, parece posible aumentar el ingreso por obrero en 90 por ciento, al mismo tiempo que se aumenta el ingreso por persona rica en 20 por ciento, incremento que sería mayor que el promedio experimentado por los ricos a partir de 1930. Con ese incremento de la producción y con esa distribución de los frutos del progreso, los pobres quedarían con un ingreso por persona igual a 102 mil pesos al año, comparado con 54,5 mil que tienen en la actualidad. Ese ingreso pasaría a ser igual a un tercio del ingreso de una persona rica, en comparación con un quinto que es en la actualidad, y pasaría a ser la mitad del de un trabajador de cuello blanco, contra un tercio que es en la actualidad. El Cuadro 2 señala los cambios que podrían ocurrir si el país se decide a eliminar los puntos más débiles de su estructura económica y social.

Cuadro Nº 2

POSIBLES CAMBIOS EN EL NIVEL Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, 10 AÑOS

Ingreso Nacional Total
(*Miles de millones de pesos de* 1955)

Sectores	Actual	Futuro
Total	945.0 (1)	1.606.0 (9)
De los pobres	207.9 (2)	434.5 (10)
De los ricos	737.1 (3)	1.171.5
Empleados	207.5 (4)	331.9
Pequeños empresarios	183.5 (5)	298.1
Grandes empresarios	345.7 (6)	541.5

Población Total
(*Miles*)

Total	6.500 (7)	7.800 (11)
Pobre	3.810	4.261 (12)
Rica	2.690	3.539
Empleados	1.207	1.620
Pequeños empresarios	1.193 (8)	1.539
Grandes empresarios	290	380

Ingreso Nacional por persona
(*Miles de pesos de* 1955)

Total	145.0	205.9
Por persona pobre	54.5	102.0
Por persona rica	274.0	331.0
Empleados	172.3	204.9
Pequeño empresario	153.9	193.7
Grande empresario	1.192.0	1.425.0

(1) Ingreso de 1955, según la Corfo. (2) Los obreros según la Corfo reciben 22 por ciento del Ingreso Nacional. (3) Por diferencia. (4) Los

Pero el Cuadro 2 no cuenta toda la historia de lo que ocurriría con la aplicación de la política aquí recomendada, porque no muestra la redistribución de ingreso que tendría lugar entre los pobres, que es muy importante, ni la redistribución que ocurriría entre la población agrícola frente a la población que no lo es.

Las diferencias de ingreso entre los propios pobres son hoy día muy marcadas y contribuyen a mantener la gran diferencia que se observa entre los pobres y los ricos en general. Por ejemplo, un trabajador agrícola recibe un ingreso por persona equivalente a 21.300 pesos al año, es decir, menos de un tercio de lo que recibe su colega no agrícola. El empresario agrícola grande recibe alrededor de la mitad que su colega no agrícola. Esa gran diferencia entre los que trabajan en la agricultura y los que trabajan en otras actividades demuestra que la desigualdad de la distribución del ingreso no podrá ser resuelta mientras tanto no se resuelva el problema de la pobreza de los pobres agrícolas y eso no podrá resolverse sin una Reforma Agraria, que debe comprender desde la forma cómo está distribuída la propiedad agrícola hasta la forma cómo se orienta la investigación y se lleva a cabo la extensión o entrenamiento del agricultor.

La aceleración del desarrollo económico en la medida aquí sugerida sólo será posible si, además de la Reforma Agraria, se toman las medidas necesarias para eliminar los otros escollos que están impidiendo que Chile desenvuelva y materialice sus potencialidades económicas, es decir, hasta tanto y sólo en la medida en que se disminuya la inestabilidad y el centralismo.

empleados reciben también 22 por ciento del ingreso. (5) Ingreso de los que trabajan por su cuenta, datos de la Corfo. (6) Residuo. (7) Población según datos oficiales. (8) Los que según el Censo son autoocupados o trabajan por su cuenta. En general, la distribución corresponde a la del Censo de 1952. (9) En el supuesto de 70 por ciento de aumento. (10) La distribución del ingreso es resultante de los objetivos que se proponen para la distribución del ingreso agrícola y no agrícola que se estipulan en otros cuadros. (11) Aumento de 20 por ciento de la población total. (12) Véase nota 10.

Naturalmente, para aumentar la producción a un ritmo de seis por ciento al año será preciso invertir mucho más que lo que se está invirtiendo en la actualidad. En la actualidad estamos destinando a ahorro alrededor de 9 pesos de cada cien. Esa proporción tendrá que ser elevada a 18 por cada cien. Además, esos 18 tendrán que ser muy bien invertidos si el país quiere conseguir ese aumento de producción. No será posible por un período construir tantos balnearios y tantas casas en los balnearios, ni tantos departamentos de lujo ni tantos cines como se han construído en el pasado. No será posible que empleados que ganan sueldos relativamente pequeños estén siendo ayudados para construir casas que no corresponden a su nivel de rentas y que sólo la inflación les permite financiar. Pero por sobre todo, no será posible que el país continúe gastando alrededor de 25 por ciento de su presupuesto en las Fuerzas Armadas.

La reducción del presupuesto de las Fuerzas Armadas no es tan sencilla. Desafortunadamente no se ha logrado un *modus vivendi* internacional de tal naturaleza que un país pacífico pueda prescindir de ellas. Para esto se requiere que todos sean pacíficos o que exista un mecanismo internacional que se encargue de manejar a los que no lo son. Pero como estos mecanismos no existen y Chile no puede continuar gastando tanto en armamentos, hay que ingeniar una solución que permita mantener un máximo de seguridad internacional con un mínimo de gasto, como lo hacen algunos países europeos más sensatos.

Finalmente, para alcanzar las metas propuestas se precisa llevar a cabo una reforma sustancial de la Administración Pública, para corregir los defectos principales, que se señalaron en páginas anteriores. Esos defectos consisten, como se recordará, en la falta de coordinación de la política económica que deriva de la forma equivocada en que se conciben en la actualidad las tareas que le corresponden al Presidente y a sus Ministros; en la forma totalmente insuficiente como se está remunerando al personal especializado y en la falta de mecanismos que permitan hacer efectiva la responsabilidad de los distintos funcionarios.

10. *El centralismo es el cuarto enemigo del mejoramiento del patrón de vida de los chilenos.*

Para cerrar este capítulo es preciso hacer una referencia algo más detallada a la cuestión del centralismo.

Es evidente que la actividad económica y la población no pueden concentrarse *ad infinitum* en una sola región del país sin que llegue un momento en que no sólo la zona de concentración vea disminuir su ritmo de crecimiento, sino que todo el resto de la nación lo haga. Por otra parte, también es evidente que cada kilómetro del territorio nacional no puede desarrollarse económicamente al mismo ritmo que cualquier otro kilómetro. Siempre tendrá que haber zonas que se desarrollan más rápidamente que otras, zonas que vean perder su posición relativa dentro del país y zonas que experimenten la expansión económica sólo como consecuencia del "efecto de arrastre" que ejercen otras zonas.

Pero las zonas que crecen más rápidamente que las otras alcanzan un punto en que su ritmo de crecimiento comienza a reducirse o, en otras palabras, más allá del cual resulta cada vez más caro mantener un ritmo de crecimiento dado. Esto ocurre así, bien porque hay que traer las materias primas de lugares cada vez más lejanos, bien porque escasea el agua industrial o la energía, o bien porque surgen problemas de aglomeración urbana. Cuando la zona de más rápido crecimiento, que está actuando como locomotora que arrastra la economía de las demás regiones, para usar una expresión brasileña, comienza a perder fuerza, todo el país comienza a experimentar una disminución de su ritmo de crecimiento. Eso parece ser lo que está ocurriendo en Chile. Santiago, como San Pablo en Brasil, ha crecido más rápidamente que todo el país. Por ejemplo, entre 1930 y 1952 la población total de Chile creció en 1.465.000 habitantes, pero de ese total 40 por ciento se estableció en Santiago. Además, la capital cuenta en la actualidad con el 50 por ciento de toda la población ocupada en la manufactura y aproximadamente con 45 por ciento de la fuerza de trabajo ocupada en los servicios y como son estas dos actividades las que más han crecido, no hay duda que la economía

de Santiago es la que se ha desarrollado más rápidamente en el país. Hoy día la provincia de Santiago contribuye con no menos de 40 por ciento del valor de la producción nacional *.

En su proceso de crecimiento, Santiago ha atraído capitales, mano de obra y capacidad de empresa desde las provincias, tendiendo con esto a dejarlas estancadas. Por otra parte, al crecer la capital aumentó la demanda por productos agrícolas y por otras materias primas que producen las provincias, estimulando su expansión económica. Del choque de estas fuerzas de signo contrario generadas por el crecimiento santiaguino resultó que algunas provincias progresaron y otras no, pero lo más probable es que durante un tiempo el efecto neto fue favorable para el crecimiento de la economía del país en su conjunto.

Pero es muy posible que Santiago no pueda seguir creciendo en el futuro como lo ha hecho en el pasado, debido precisamente a los problemas de conglomeración urbana, de solución sumamente costosa, y a los problemas de escasez de energía y de agua. Pero como todo está condicionado para que el flujo de capitales y de hombres se mueva hacia Santiago es de esperar que continúe haciéndolo así en el futuro, a menos que se cree otro centro de atracción que los seduzca. En caso que ese centro no se cree, el drenaje de hombres y capitales continuará, como se ha dicho, y al hacerlo continuará también ejerciendo su influencia negativa sobre el desarrollo del resto del territorio. Pero esta vez, a diferencia del pasado, no habrá las influencias positivas derivadas del crecimiento del centro económico, o por lo menos, las habrá menguadas.

Felizmente, el país cuenta con condiciones para la creación de nuevos centros dinámicos. Concepción, con su espléndido puerto, con su cuenca carbonífera, con su excelente zona de abastecimiento agrícola y sus grandes recursos hidráulicos, puede transformarse rápidamente en el centro industrial más importante de Chile. Pero tiene que ser ayudado. Su crecimiento debe programarse tanto desde el punto de vista de la

* Véase el Capítulo VI.

región urbana misma, como del desarrollo de la cuenca del Bío-Bío, que sirve de eje a toda la región.

Dadas las características geográficas del territorio nacional parece evidente que también es necesario crear otro centro dinámico en el norte del país, aunque allí no se destaca ningún lugar con ventajas indiscutibles sobre los demás.

Posiblemente el país no precisa de más de tres o cuatro urbes industriales. La cuarta encuentra posiblemente su mejor ubicación en el seno de Reloncaví. Por esto hay que tener sumo cuidado con la euforia de industrialización que está surgiendo en muchos medios provinciales. No hay duda que no es posible industrializar cada kilómetro cuadrado del país sin pagar por ello un precio demasiado alto. También es preciso recordar que una vez que se concede un privilegio a una región, no hay bases morales para negárselos a otras, y que la competencia por la obtención de privilegios puede envolver al país en una peligrosa lucha regionalista. Las decisiones que se tomen respecto a si se acelera o no intencionalmente la economía de una región cualquiera, deben tener presente no sólo su efecto sobre esa región, sino que, muy especialmente, el impacto que esas medidas tengan sobre el resto del territorio nacional y sobre el resto de la población. También hay que tener presente que el hecho de que una región produzca una cantidad dada de bienes no implica que el ingreso generado por esa producción tenga que ser invertido allí mismo. No hay razón alguna para que deba invertirse en el Norte, por ejemplo, el ingreso que se obtiene con el cobre. Si fuera así, no se podría pensar en que los países más ricos le prestaran a los más pobres para su desarrollo. Por otra parte, las regiones del país que no tienen recursos naturales que desarrollar no deben construir una economía basada en servicios inútiles, en la construcción de edificios públicos y en medidas semejantes.

Capítulo III

LA REFORMA AGRARIA Y LA REDISTRIBUCION DEL INGRESO

1. *La Reforma Agraria de Chile debe buscar mejorar la productividad agrícola y corregir la desigualdad excesiva en la distribución del Ingreso.*

Desde hace mucho tiempo se habla en Chile de la necesidad de una Reforma Agraria, pero nunca se ha llegado a definir lo que se entiende con ello, ni las razones por las cuales se hace necesario llevarla a cabo. Aclarar su significado y demostrar su necesidad, son los propósitos de este capítulo.

Se entiende por Reforma Agraria un conjunto de medidas destinadas a modificar en forma rápida y sustancial las características de la explotación agrícola de un país o región. Cuáles son las características que se precisa modificar y cuáles son las medidas que conviene adoptar para producir los cambios, son cuestiones que dependen de los objetivos que persiga la Reforma y de las condiciones específicas del lugar donde se apliquen.

En el caso de Chile, la Reforma debe perseguir dos objetivos generales: permitir, por una parte, que mejore la productividad y aumente el volumen de la producción agrícola y, por otra, contribuir a corregir la desigualdad excesiva de la distribución del ingreso. Que la Reforma es una condición indispensable para conseguir el primero de los objetivos mencionados es un hecho bastante conocido, pero se suele olvidar que es *sine qua non* para el segundo.

La desigualdad de la distribución del ingreso es, en par-

te, un reflejo de las grandes diferencias de productividad que se registran en las distintas ocupaciones. Se llama productividad el valor de lo que produce en promedio una persona en un año. Si una persona produce el doble de lo que produce otra persona, gana, por lo general, el doble, lo que parece lógico y justo. La productividad depende de la destreza, capital, equipo y relaciones con que cuenta cada cual, pero también y de modo muy especial depende de la actividad en que trabaja. En Chile, por ejemplo, el ingreso más alto por persona ocupada, o productividad más alta, se registra en el campo de las actividades conocidas por el nombre de "Finanzas y Seguros" y la más baja en la Agricultura. Si la productividad en las "Finanzas y los Seguros" se hace igual a 100, la de las demás actividades es la que se indica: Comercio 65; Transporte y Comunicaciones 52; Minería 44; Servicios Gubernamentales 35; Manufactura 32; Servicios Personales 28; Electricidad, agua y gas 26; Construcción 21, y Agricultura 16. El promedio de la productividad de todas las actividades que producen bienes es 25 y el de las que producen servicios es 34. El promedio nacional de todas las actividades productoras, incluyendo tanto las de producción de bienes como la de servicios, es 41 *.

Si se recuerda que el 30 por ciento de la fuerza de trabajo está ocupada en actividades agrícolas, cuya productividad es igual a un octavo de la que se registra en la actividad más productiva (16 contra 100) y a menos de la mitad del promedio nacional (16 contra 41), resulta evidente que el ingreso tiene que estar distribuído en forma muy desigual. Asimismo resulta evidente que tanto para aumentar la productividad promedia de todas las actividades del país como para reducir las diferencias de ingreso que existen entre las personas que se dedican a distintas actividades, se precisa prestar atención especial al mejoramiento de las condiciones de producción que imperan en la Agricultura, que es la actividad nacional de más baja productividad y que al mismo tiempo es la que ocupa una mayor cantidad de gente.

* Cálculos basados en las cifras de Ingreso Nacional de 1952.

2. *Para que haya desarrollo económico la productividad agrícola tiene que aumentar más que la de los otros sectores.*

El aumento de productividad de la agricultura tiene que jugar un papel importante, no sólo como corrector de la mala distribución del ingreso, sino también como un instrumento para aumentar la producción de los bienes y servicios de todas clases (no sólo de los agrícolas). En efecto, a medida que aumenta el ingreso por persona, la demanda de productos no agrícolas aumenta más rápidamente que la demanda de productos agrícolas. Para que no se produzca un desequilibrio en los precios se requiere, en consecuencia, que la producción no agrícola aumente más rápido que la agrícola. Para que esto ocurra, la población trabajadora no agrícola tiene que aumentar a un ritmo más acelerado que la agrícola y esto se consigue sustrayendo mano de obra de la agricultura.

Pero si se sustrae mano de obra de la agricultura, cada uno de los que se queda en ella tiene que producir más que antes, pues de lo contrario no será posible alimentar a la creciente población no agrícola. En la actualidad cada agricultor chileno está alimentando sólo a dos personas, además de él, mientras que en Estados Unidos un agricultor alimenta nueve personas fuera de él y, además, lo hace a un nivel nutritivo muy superior *. Mientras mayor es el número de personas que se puede alimentar gracias al trabajo de un agricultor, mayor es el número que puede dedicarse a trabajar en otras actividades más productivas que la agricultura y, más alto el nivel de vida de que pueden gozar todos los habitantes. Esto demuestra que mientras tanto no se resuelva el problema de la ineficiencia de la agricultura no será posible resolver el problema de la pobreza en que vive la población ni el problema de la gran desigualdad en la distribución del ingreso.

* Además, EE. UU. exporta alimentos, lo que no está tomado en cuenta en el cálculo indicado.

La producción agrícola total debe aumentar en cierta proporción, que depende del ritmo de crecimiento del Producto y de la cuantía de la redistribución del ingreso. Si se deja intacta la distribución del ingreso y se intenta aumentar el ingreso total en 70 por ciento, la demanda adicional de productos de la agricultura exigiría no más de 55 por ciento de aumento de la producción agrícola *, pero si se postula una redistribución de la magnitud aquí recomendada se estima que el incremento necesario es también de 70 por ciento, es decir, igual al del total de la producción.

Si se aumenta la producción agrícola en una proporción mayor que esa, el excedente no encontrará mercado, los precios agrícolas tendrán que bajar y eso hará que se reduzca de nuevo la producción. Cuando se afirma en los corrillos que es necesario aumentar la producción para bajar los precios, se hace abstracción de los costos. Si los costos no bajan, no se pueden reducir los precios por medio del aumento de la producción. Si los precios bajan sin que bajen los costos, la producción tiene que disminuir. Por otra parte, si el aumento de producción es inferior a 70 por ciento, los precios tenderán a subir y pueden desatar un proceso inflacionario **.

El incremento de la producción de 70 por ciento en 10 años exige como requisito, un enorme incremento de la productividad agrícola, es decir, de la producción por persona ocupada en la agricultura. La magnitud de ese incremento depende de la reducción probable de la fuerza de trabajo con que cuenta la agricultura. Como se dijo antes, en la actualidad, 30 por ciento de la fuerza total de trabajo está ocupada en esa actividad. Esa proporción se puede reducir a 20 por ciento del total, en un plazo de 10 años.

Para que la producción agrícola aumente en la medida sugerida, mientras que, al mismo tiempo, se reduce la fuerza

* Se supone una elasticidad — ingreso igual a 0,7.

** También se suele asignar a la agricultura virtudes que tiene la industria. Esta produce, por lo general, a costos más bajos mientras más produce, sin que para ello precise modificar sus técnicas. La agricultura, en cambio, produce a costos más altos mientras más produce.

de trabajo, es preciso que la productividad por persona ocupada en la agricultura aumente en 112 por ciento, en comparación con 40 por ciento para el conjunto de todas las actividades.

3. *¿Es posible que la productividad agrícola aumente en 112% en 10 años?*

En conformidad con las informaciones técnicas de que disponen las Estaciones Experimentales del país, parece posible aumentar los rendimientos de los distintos cultivos en un 30 por ciento en un período de diez años. En realidad, si se entrega a los organismos técnicos los recursos que ellos precisan, no es utópico pensar que en el transcurso de esos años consiga nuevas victorias técnicas mucho más espectaculares que las que han conseguido hasta el momento. En las condiciones en que han tenido que trabajar esos servicios públicos en los últimos 15 años, es asombroso que hayan conseguido hacer lo que han hecho.

Si los rendimientos aumentan en 30%, el aumento de 70% de la producción agrícola exige la expansión de la superficie cultivada en 31 por ciento. Este incremento no parece imposible, en vista de que en la actualidad el país está cultivando sólo en un 50 por ciento de su superficie arable y de que es posible aumentar la disponibilidad de tierras arables en un millón de hectáreas. Por último, para que la superficie cultivada aumente en 31 por ciento, en circunstancias que la fuerza de trabajo debe disminuir, el número de hectáreas que cultiva cada trabajador debe aumentar a 14, es decir, en 63 por ciento.

El incremento de 63 por ciento del número de hectáreas que debe cultivar cada trabajador agrícola tiene que conseguirse con un incremento sustancial de la dotación de equipo por trabajador y con una notable mejoría en la eficiencia con que se utilizan los equipos ahora existentes. Ambas cosas son posibles porque la dotación de equipo por persona es reducida y los equipos no están siendo utilizados eficientemente.

En relación con el uso de mayor cantidad de equipo, hay personas que suelen afirmar que no tiene objeto sustituir el esfuerzo humano por el esfuerzo de la máquina, porque resulta más caro. Así es, en realidad, y continuará siéndolo mientras los salarios agrícolas y los precios de los productos agrícolas sean muy bajos en relación al de los equipos. De ello surge uno de los tantos círculos viciosos que caracterizan a la economía chilena: los salarios agrícolas no pueden aumentar porque la productividad agrícola es baja y la productividad es baja porque cada trabajador dispone de poca maquinaria, pero no conviene darle más maquinaria porque el trabajo humano es más barato que el de la máquina.

4. *Para que aumente la productividad agrícola hay que sacar a la población de los campos.*

Para romper ese círculo vicioso se hace necesario restar mano de obra de la agricultura, ocupándola en otras actividades y hay que estimular el uso de equipo en la agricultura mejorando la relación entre los precios de los productos agrícolas y los precios de los productos no agrícolas. Estas dos cosas, sustracción de gente y mecanización, hay que hacerlas al mismo tiempo. Es absurdo intentar sólo la sustracción de la mano de obra de la agricultura, porque el costo de la mano de obra subirá y como la productividad no mejora, los costos suben. El incremento de los costos agrícolas tenderá a reducir la producción. Por otra parte, si se ayuda a los agricultores a utilizar mayor cantidad de equipo, sin encarecer la mano de obra, emplearán mal el equipo que adquieran, porque no tendrá mayor importancia economizar la mano de obra que la máquina debe sustituir. Se quedarán con la mano de obra y la máquina en su poder, como ocurre en gran medida en la actualidad.

En relación con la sustracción de mano de obra de la agricultura hay muchos que parecen lamentar que los campos se despueblen, pero cuando se busca el progreso la marcha hacia las ciudades es inevitable. La gente tiene muchas más opor-

tunidades de educarse, de mejorar sus condiciones sanitarias y de subir por la escala social en la ciudad que en el campo.

El aumento de productividad de 112 por ciento que se postula no se conseguirá si no se transfiere una proporción muy importante de la población agrícola a otras actividades. En efecto, supóngase que se consiga aumentar la productividad de cada trabajador agrícola en la medida propuesta, pero sin transferir población a las ciudades. En ese caso la producción agrícola aumenta por dos motivos, por la mayor población agrícola y por la más alta productividad de cada trabajador. Tomando como base las cifras aquí utilizadas, el aumento de producción agrícola sería de 154 por ciento. Es muy improbable que toda esa mayor producción encuentre mercado, porque, como se recordará, se ha propuesto incrementar en 70 por ciento el ingreso de la población no agrícola.

Dado ese incremento y en el supuesto de que la distribución del ingreso no cambie en favor de los pobres, la demanda por productos agrícolas aumentaría, probablemente, en menos de 70 por ciento, en virtud de que cuando el ingreso de la gente aumenta, su demanda por productos agrícolas suele aumentar menos que su ingreso. Para saldar la oferta y la demanda de productos agrícolas se precisa, en consecuencia, redistribuir el ingreso favoreciendo a los más pobres, que son grandes consumidores de productos agrícolas. La migración de una parte de la población agrícola a otras ocupaciones es uno de los medios más efectivos para redistribuir el ingreso en favor de los más pobres.

Por otro lado, si se aumenta la producción agrícola en 70 por ciento, pero no se retira población de los campos, la productividad por trabajador agrícola aumentaría sólo en 40 por ciento *, mucho menos que la productividad del resto de la economía. Esto último equivale a continuar por los caminos que el país ha recorrido estos últimos años y sólo contribuiría a hacer aún más desigual la distribución del ingreso.

* 170 de producción dividido por 120 de población. Se supone que la población aumentará 20 por ciento en 10 años.

5. *Para que aumente la productividad se necesita dar estímulos a los empresarios y obreros agrícolas.*

El aumento de la productividad de la agricultura se puede conseguir poniendo a disposición de los agricultores mayores conocimientos técnicos —que no se obtienen de la lectura de libros sobre la agricultura de países exóticos ni de la repetición rutinaria de las prácticas de los antepasados— sino de las Estaciones Experimentales de Chile; creando mejores semillas; produciendo más abonos y concediendo estímulos económicos a los que trabajan la tierra para que se esfuercen en mejorar la productividad y en cambiar las prácticas de explotación campesina.

No vale la pena dedicarse aquí al examen de los problemas de la producción de más abonos, mejores semillas y mayor diseminación de los conocimientos técnicos. Los especialistas saben cómo hay que hacerlo y es cuestión de darles más recursos para que lleven a cabo su tarea. Pero sí vale la pena examinar con detalles los estímulos económicos. Estos estímulos son de tres tipos: i) mejores salarios, ii) mayores facilidades para la adquisición de tierras para aquellos que pudiendo ser buenos empresarios no lo son porque no tienen acceso a una extensión razonable de tierra y iu) mejores precios agrícolas. Cada uno de estos estímulos está destinado a vitalizar la voluntad de los tres grupos sociales que colaboran en la producción agrícola: los obreros, los pequeños empresarios y los empresarios grandes. Comencemos por el examen del problema de los estímulos que son efectivos para los empresarios agrícolas que carecen de tierra suficiente.

6. *La concentración de la propiedad agrícola en unas pocas manos dificulta la concesión de estímulos homogéneos para todos los productores.*

Para discutir este tema con provecho, hay que aceptar la premisa de que la concesión de estímulo no siempre despierta igual reacción favorable en quienes se intenta estimular. En

Chile, el hecho que haya una concentración tan grande de la propiedad agrícola de la tierra, resta eficacia al estímulo más importante que se puede ofrecer a los productores, que es el mejoramiento de los precios agrícolas.

Según el Censo Agrícola de 1952, las explotaciones que cuentan con una extensión superior a 200 hectáreas y que constituyen el 11 por ciento de todas las explotaciones, controlan el 88 por ciento de la superficie agrícola del país. Esta gran concentración de la propiedad no es sólo el reflejo de que vastas extensiones de terrenos vírgenes o inservibles del sur del país están en manos de pocas personas, lo que no tendría mucha importancia. Ocurre que las explotaciones de 200 hectáreas y más de la Zona Central, que constituyen apenas el 8 por ciento de las explotaciones de la Zona, controlan el 80 por ciento de la superficie agrícola. Siendo Chile un país tan montañoso y con una proporción tan grande de su territorio formada por suelos de calidad deficiente, las cifras mencionadas pueden conducir a equívoco, pero hay informaciones que eliminan toda duda.

Entre las cifras que dan apoyo a la afirmación citada se pueden mencionar las que se refieren a la propiedad de la superficie regada. Las propiedades mayores de 200 hectáreas que, como se dijo, constituyen sólo 11 por ciento del total de propiedades, incluyen 76 por ciento de toda la superficie regada del territorio nacional. Además, ellas concentran el 70 por ciento de la superficie cultivada, el 68 por ciento de todo el ganado vacuno y 65 por ciento de todas las siembras de trigo.

La concentración de la propiedad y de la riqueza agrícola en unas pocas manos tiene una serie de consecuencias sumamente perjudiciales. En primer lugar, el que haya mucha tierra en pocas manos implica que necesariamente tiene que haber muchas manos con poca tierra. En efecto, según el Censo de 1952 había ese año 648 mil personas trabajando en la agricultura. De esas, una de cada seis es propietario de la tierra que trabaja, de modo que hay 540 mil labradores que no tienen tierras de su propiedad. El grito de "tierra para el que la trabaja" tiene una profunda connotación demagógica, pero encierra también un elemento de verdad. No todo el mun-

do que trabaja en la tierra debe tener tierra de su propiedad, porque si sucediera de ese modo cada uno quedaría con muy poca tierra y produciría muy poco. Además, no todo el mundo tiene capacidad de empresa y para que la tierra produzca hay que manejar la explotación agrícola como un negocio cualquiera. Pero hay mucha gente en la agricultura que tiene capacidad de empresa y no tiene dónde ejercerla. Según los datos del Censo hay no menos de 80 mil pequeños empresarios con menos de 50 hectáreas cada uno, muchos de los cuales están, probablemente, en condiciones de aprovechar mucho mejor su instrucción, su experiencia y su ambición, pero no lo hacen por falta de tierra.

La gente que tiene poca tierra puede adquirir más sólo poco a poco, pero la gente que tiene mucha tierra cuando quiere vender, vende de a mucho, excepto en esos casos marginales de propiedades agrícolas que se transforman en urbanas por el crecimiento de las ciudades. Por esta razón, a los pequeños empresarios agrícolas que, por lo general, son gente laboriosa y de "orden" les resulta muy difícil recorrer el camino del progreso.

Otras de las consecuencias indeseables de la concentración de la propiedad agrícola es la de que va mano a mano con una gran concentración del poder económico y éste, con la del poder político. La mayoría de los sociólogos está de acuerdo en que una sociedad democrática no puede funcionar bien en presencia de personas que tienen un poder económico excesivamente grande. Una prueba evidente de que la concentración de la propiedad y el poder van de la mano, es la composición de la representación parlamentaria de las provincias agrícolas de la Zona Central, en las que se enseñorea el latifundio y donde es mayor la proporción de la población activa que trabaja en la agricultura.

7. *Además, la concentración de la propiedad significa producción ineficiente.*

La ineficiencia es una característica necesaria de la gran propiedad agrícola. Esta afirmación puede probarse con un

razonamiento lógico: quien tiene muchas tierras se dedica a explotarlas sin preocuparle obtener una gran utilidad por unidad de superficie o por hectárea. Si intentara hacerlo le sería, además, muy difícil, porque le costaría reunir la cantidad de capital que se precisa para combinar una vasta extensión de tierra con grandes inversiones en abonos, maquinarias y conocimientos técnicos. Como usan una pequeña proporción de esos elementos, que son los que determinan la productividad, los grandes fundos producen mucho en relación al total de la producción del país, precisamente porque son grandes, pero muy poco por hectárea y por persona ocupada, es decir, en forma ineficiente. Debido a que Chile es un país que no tiene grandes recursos agrícolas por habitante, como es el caso de Argentina, Australia y Nueva Zelandia, los que posee debe utilizarlos con gran eficiencia si quiere darle a sus habitantes un alto nivel de vida.

Pero ni siquiera se requiere recurrir al raciocinio para demostrar la ineficiencia de la gran propiedad, porque las cifras de distintos estudios la comprueban. Por ejemplo, un estudio del Departamento de Economía Agraria del Ministerio de Agricultura que cubrió 70 mil hectáreas de la provincia de Ñuble, demostró que el capital de explotación por hectárea es ciento por ciento mayor en las propiedades pequeñas que en las grandes y que la producción neta por hectárea es 68 por ciento mayor. Además, mientras la gran propiedad de Ñuble dedica al cultivo anual el 15 por ciento de su superficie, la pequeña propiedad dedica el doble.

Por su parte, la CEPAL o Comisión Económica para América Latina de la ONU llevó a cabo en 1952 un estudio, muy cuidadosamente diseñado y empleando las técnicas más modernas de encuesta y muestreo, de las condiciones en que opera la agricultura de las provincias de Santiago y Valparaíso, dos provincias que van de mar a cordillera y que por eso representan bien las condiciones generales de las provincias centrales. Las conclusiones del estudio confirman la creencia de que los agricultores grandes no aprovechan intensamente los terrenos que controlan. En los fundos estudiados se verificó que el 65 por ciento de los terrenos cultivables se dedican a

pastos naturales y que el 22 por ciento de la superficie regada se destina a ese uso tan poco productivo. Pero también se comprobó que a medida que aumenta la extensión del predio es mayor la proporción que se desperdicia. En realidad, el 87 por ciento de los terrenos dedicados a pastos naturales se encuentran en propiedades de gran cabida. El estudio concluye, además, que la falta de interés de los propietarios fue responsable del 35,5 por ciento de la superficie de los terrenos en ese estado.

Por último, si se comparan los rendimientos por hectárea de la mayoría de los cultivos en las pequeñas propiedades, las medianas y las grandes, se comprueba, tanto aquí en Chile como en otros países, que las propiedades medianas tienen los más altos rendimientos. Las propiedades muy chicas o muy grandes, tienen siempre rendimientos menores. En otras palabras, un latifundio puede estar muy bien explotado en relación a otros latifundios, sin embargo, continuará siendo ineficiente comparado con una propiedad mediana bien trabajada. Probablemente, esto es lo que indujo a la Misión De Vries, del Banco Internacional, a escribir textualmente como sigue: "Recomendamos la formación de propiedades familiares como parte de un programa de colonización interna; en consecuencia somos decididos partidarios de la reactivación de la Caja de Colonización Agrícola *.

8. *La subdivisión de la propiedad agrícola no debe producir minifundios ni precisa aplicarse al sur de la provincia de Bío-Bío.*

Es preciso insistir en que es un error pensar en que la eliminación de la gran propiedad debe tener por objeto proveer de tierras al máximo número de trabajadores de la tierra. La redistribución de la propiedad, aparte de su función sociológica, de reducir el exceso de concentración del poder,

* International Bank for Reconstruction and Development, The Agricultural Economy of Chile, pág. 154.

no debe tener otro objetivo que permitir que un máximo número de personas pueda vivir con dignidad y progresar con el esfuerzo. Dividir la propiedad agrícola en cientos de pequeños pañuelos de tierra, como la han hecho algunos países, es condenar a esos agricultores a una miseria perpetua y al resto de la población a soportar la carga de su ineficiencia. La división de la tierra debe buscar la propiedad mediana, que es la más eficiente para las condiciones de Chile y la que puede permitir reconstruir la escala del progreso social de las clases agrícolas y, al mismo tiempo, abrir a las clases media y obrera un camino nuevo para satisfacer sus aspiraciones de mejoramiento.

También sería errado pensar que la solución del problema de la concentración de la propiedad envuelve los mismos caracteres de urgencia en las provincias centrales —donde la densidad llega a cien habitantes por kilómetro cuadrado— que en la zona sur, de muy baja densidad. En todas las naciones del mundo la producción ganadera ha sido desplazada hacia regiones menos pobladas a medida que la población se concentra. Como los fundos más apropiados para la explotación ganadera tienen un tamaño óptimo que es mucho mayor que el tamaño óptimo de las explotaciones cerealeras o de explotación mixta, la redistribución de la propiedad no es indispensable en las provincias al sur de Bío-Bío. El problema es serio en la región de Arica a Bío-Bío.

Finalmente, no hay que olvidar que para que la redistribución de la propiedad conduzca al mejoramiento de la productividad, las tierras parceladas deben ponerse en manos de empresarios experimentados, tanto desde el punto de vista agrícola como del comercial, y que no hay una gran cantidad de esos empresarios en el país hoy por hoy. Es muy probable que no todos los 80 mil pequeños empresarios actuales cuenten con estos requisitos. Esto limita la velocidad con que se puede llevar a cabo una reforma y hace imperativo que la selección se haga entre las personas de experiencia agrícola que hayan sido sometidas a un período de entrenamiento organizado ad-hoc.

Teniendo presente la disponibilidad de empresarios y la posibilidad de entrenarlos y, por otra parte, el tipo de explotación que caracteriza a la zona central de Chile, las propiedades de superficie inferior a 200 hectáreas regadas, o su equivalente si son de secano, deben quedar exentas de la subdivisión. Se puede estimar que en las provincias de Coquimbo a Bío-Bío, incluyendo Arauco y Concepción, hay alrededor de mil propiedades superiores a 200 hectáreas de riego o su equivalente de secano. Esas mil propiedades —muchas de las cuales son del Estado— comprenden tres millones de hectáreas agrícolas, de las cuales 200 mil son regadas y 280 mil se encuentran bajo cultivo. En un plazo de 10 años se podría establecer en esa superficie unas veinte mil familias de agricultores que hoy día tienen que laborar fincas demasiado pequeñas y que en promedio quedarían con propiedades de 150 hectáreas cada una después de la Reforma. Naturalmente, en las provincias de Coquimbo o Colchagua las nuevas propiedades deben ser menores que el promedio indicado y mayores en el resto de la región. Las tierras que hoy día están en posesión de esos agricultores pequeños deben ser vendidas a trabajadores agrícolas que en la actualidad no disponen de terrenos, pero cuidando de eliminar el minifundio en las regiones donde una pequeña extensión no es económicamente explotable, como ocurre en algunos sectores de la costa.

Hay personas que opinan que el proceso de subdivisión de las propiedades extremadamente grandes debe llevarse a cabo por medio de una política tributaria que haga antieconómica la posesión de esas extensiones. Esta no parece ser una política recomendable. En primer lugar, la subdivisión de la gran propiedad tiene que producir efectos sociales y económicos y eso no se consigue a menos que no se seleccione y prepare a los empresarios que han de pasar a explotar las tierras subdivididas. La subdivisión provocada por medio de la tributación no necesariamente lleva la tierra a las manos de los más aptos. En segundo lugar, es difícil graduar la tributación de modo que conduzca a una subdivisión ordenada de la tierra. Si se establece un tributo demasiado alto, como sería necesario para que se obligara a la venta de los grandes lati-

fundios se podría producir un derrumbe de los precios de la tierra, que sería equivalente a la expropiación sin indemnización. Por último, la subdivisión por la vía de la tributación puede conducir al fortalecimiento del grupo de propietarios ausentistas y al aumento de empresarios-arrendatarios, que es muy indeseable.

También se suele opinar que sólo se deben subdividir los latifundios mal explotados. Pero, ¿cuál es el criterio de buena explotación? Un fundo dedicado a la engorda de ganado, situado a las puertas de Santiago puede dejar muchas utilidades y estar, en ese sentido, mucho mejor explotado que el promedio de los fundos semejantes. No obstante, desde un punto de vista social es ineficiente, pues la tierra a las puertas de Santiago debe dedicarse de preferencia y por razones de economía social, a la producción de cultivos intensivos y no a la ganadería. Además, la determinación de eficiencia de la explotación habría que dejarla en manos de funcionarios, con todos los peligros de corrupción que esto envuelve, y con muchas más injusticias que las que necesariamente están envueltas en un sistema más impersonal de subdivisión.

Toda propiedad que se subdivide debe ser pagada a su dueño por un justo precio y todo nuevo agricultor debe cancelar el valor total de lo que reciba a su justo precio. El financiamiento necesario para llevar a cabo la subdivisión puede provenir de un fondo semejante al de Regadío, propuesto alguna vez en el pasado, que se alimente de los recursos provenientes de las utilidades que se obtengan de la venta de las nuevas tierras regadas y de la venta de las haciendas fiscales. El fisco es el más fuerte latifundista de Chile. Si hay que recurrir a los bonos debe pagarse sólo una parte en esa forma y esos bonos deben ser de valor adquisitivo constante. La cancelación de las deudas de los nuevos empresarios con el Fisco no debe hacerse a los plazos absurdamente largos que se otorgaban en el pasado.

En resumen, en las páginas anteriores se ha defendido la subdivisión de la gran propiedad agrícola utilizando el argumento de la productividad mayor de la propiedad mediana. Sólo al pasar se ha hecho referencia al efecto de esta medida

como aliciente para hacer trabajar más a un grupo importante de la población agrícola, y vale la pena insistir en ello algo más extensamente. Quizá, la forma más efectiva de hacer que un hombre rinda el máximo de su capacidad, sea la de fijarle objetivos móviles y crecientes; que exista, al alcance de su mano y a costa de un esfuerzo, un premio, y otro premio para otro esfuerzo a continuación de ése. No hay duda alguna que la subdivisión de la propiedad hará posible que un trabajador agrícola que se esfuerce se transforme en pequeño propietario y ésto hará que insista en sus esfuerzos para crecer como propietarios. Este estímulo no opera actualmente en el campo chileno. La situación de estos campesinos se parece un poco a la de algunos grupos de clase media, que se sobrealimentan porque darse otros gustos resulta muy difícil. En los Estados Unidos vale la pena alimentarse más racionalmente porque con las economías que de ello se deriva se puede pensar en adquirir un automóvil, pero si el precio del automóvil está muy por encima de todo lo que es posible economizar en otras cosas, ¿para qué hacer el esfuerzo? ¿Para qué hacer un esfuerzo grande de trabajo en el campo si la aspiración máxima de adquirir tierras, está fuera de toda posibilidad?

Piénsese, además, en el estímulo que puede significar la subdivisión de la propiedad en lo que atañe a la educación de los hijos de los empresarios agrícolas. Un agricultor dueño de muchas tierras no precisa afanarse para pagar la educación de sus hijos, un agricultor dueño de muy pocas tierras no gana nada con afanarse. Un agricultor mediano trabajará con el máximo entusiasmo para mantener su propio patrón de vida y dar a sus hijos una educación mejor que la que recibió el mismo.

Las mayores oportunidades para que los agricultores adquieran propiedades cuya extensión esté de acuerdo con la capacidad de empresa de cada cual, unidas a la investigación y educación técnica, parecen suficientes para desatar las potencias productivas de todo el importante grupo de gente que forman en la actualidad la pequeña burguesía rural. Examinemos ahora el problema de los estímulos al grupo mayoritario, el que está formado por los obreros agrícolas.

9. *El mejor estímulo para el obrero agrícola es un mejor salario.*

El problema fundamental del obrero agrícola es el de mejorar su salario. Pero en la actualidad los salarios agrícolas no pueden ser mejorados de manera significativa porque la productividad de los trabajadores es muy baja; porque la oferta de mano de obra es suficiente para la demanda actual —no hay escasez de mano de obra en relación con los salarios que se pagan corrientemente— y, en tercer lugar, porque los trabajadores agrícolas, debido a su desorganización, o más bien, falta de organización, están en malas condiciones para contratar.

Todas las medidas que se recomienda tomar en relación con la capitalización, con las mejores técnicas y con la mayor educación, se encargarán de aumentar la productividad de la mano de obra agrícola y harán posible el alza de salarios. Por otra parte, el desarrollo económico de las actividades no agrícolas se encargará de sustraer de la agricultura la mano de obra que la agricultura ya no precisa, gracias a que aplica nuevas técnicas de producción. Esto es una manera de insistir en que el desarrollo agrícola es tan esencial para que se puedan expandir las actividades no agrícolas, como el desarrollo de estas últimas lo es para que la agricultura pueda crecer y su gente prosperar.

Se dijo antes que si se consigue aumentar la producción en 70 por ciento y reducir la fuerza de trabajo agrícola a 20 por ciento de la fuerza de trabajo total, la productividad por persona ocupada en la agricultura aumenta en 112 por ciento. La reducción de la fuerza de trabajo agrícola, que en la actualidad es de 687 mil personas, la llevaría a 548 mil en el plazo de diez años. En términos de población agrícola total la variación sería de 1.924.000 a 1.534.000.

La gran corriente migratoria del campo a la ciudad que así se produzca, debe estar formada especialmente por obreros agrícolas, porque si emigran los empresarios en mayor proporción que los trabajadores, quiere decir que se concentrará aún más la propiedad de la tierra, en lugar de disminuir la concentración. Por esto, se propone estimular solo la emigra-

ción de los trabajadores y, al mismo tiempo, estimular el incremento del número de empresarios por medio del traspaso de obreros y empleados agrícolas a la categoría de empresarios. Si se adopta con éxito la política propuesta los empresarios agrícolas, que hoy constituyen sólo el 20 por ciento de la población, pasaría a formar el 27 por ciento y, paradojalmente, el número de grandes empresarios pasaría de cinco a nueve por ciento de la población agrícola (Véase Cuadro 3).

Cuadro Nº 3

REDISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN E INGRESO AGRÍCOLA, 10 AÑOS

INGRESO AGRÍCOLA TOTAL:	Actual (miles de millones de $ de 1955)	Futuro
Total	123.0	272.0 e)
De los pobres	31.4 a)	69.4 f)
De los ricos	91.6 b)	202.6 g)
Empleados	11.6	20.2 h)
Pequeños propietarios	9.6 c)	21.2 i)
Grandes propietarios	70.4 d)	161.2 j)
POBLACIÓN AGRÍCOLA:	(Miles)	
Total	1.924.0 k)	1.534.0 l)
Pobre	1.478.0 k)	1.078.0 m)
Rica	446.0 k)	456.0 n)
Empleados	67.0 k)	55.0 o)
Pequeños empresarios	276.0 k)	276.0 p)
Grandes empresarios	103.0 k)	125.0 q)
INGRESO AGRÍCOLA POR PERSONA:	(Miles de pesos)	
Total	63.9	177.2
Por persona pobre	21.3	64.4
Por persona rica	205.3	444.3
Por empleado	173.1	367.1
Por empresario pequeño	347.7	768.1
Por empresario grande	693.2	1.289.6

a) Según el Departamento de Economía Agraria, en 1955 los sueldos y salarios constituyeron el 35 por ciento del Producto Agrícola. Se ha supuesto que los sueldos por empleado agrícola son iguales a los sueldos por empleado en el promedio de todas las actividades. Como el censo da el número de empleados, se pudo calcular el total de sueldos pagados. Por diferencia se obtuvo el total de salarios.

b) Calculado por diferencia entre el ingreso total y el de los pobres.

c) Se asignó por hipótesis 12 por ciento de la parte del ingreso de los no asalariados a los pequeños propietarios que, en conjunto tienen 6 por ciento de la tierra agrícola.

d) Residuo.

e) Incremento de 70 por ciento del volumen de la producción y de 30 por ciento de los precios agrícolas.

f) Suponiendo que los salarios aumentan en proporción al valor total de la producción, es decir, en 121 por ciento.

g) Por diferencia entre el ingreso total y el de los pobres.

h) Suponiendo que el sueldo por empleado aumenta en igual proporción que la productividad física y que la población de empleados se mantiene como proporción constante a la fuerza de trabajo agrícola.

i) Aumento del ingreso per capita, de acuerdo con el de productividad real, es decir, 176 por ciento, y según el aumento del número de personas en la categoría.

j) Calculado como residuo.

k) Calculado en base al censo de 1952.

l) Suponiendo que la fuerza de trabajo agrícola se reduce a 20 por ciento de la fuerza total de trabajo.

m) Proporción original de la fuerza de trabajo menos 100 mil que pasan a propietarios.

n) Residuo.

o) Proporción constante de la fuerza de trabajo agrícola.

p) 100 mil pasan a grandes propietarios y 100 mil pasan de obreros a esta categoría. Se supone, además, que de esta categoría sólo emigra el crecimiento vegetativo de la población.

q) Por diferencia.

La reducción de la población agrícola formada por los obreros y sus familias de 1.478.000 personas a que alcanza en la actualidad, a 1.078.000 personas que aquí se propone, combinada con un aumento de la productividad de 112 por ciento y con un aumento de los precios agrícolas en relación con los no agrícolas de 30 por ciento, puede permitir que los salarios agrícolas anuales por trabajador se tripliquen en un período de diez años. La menor disponibilidad de mano de obra contribuirá de manera muy efectiva a que se consigan esas alzas de salarios, pero, además, para evitar que los empresarios se apropien de las alzas de productividad hay que establecer el salario agrícola mínimo y hay que conceder libertad sindical para que los trabajadores agrícolas, por sus propios medios, contribuyan a la distribución apropiada de los beneficios crecientes de la Reforma.

10. *El estímulo más efectivo para los empresarios medianos y grandes es el mejoramiento de los precios agrícolas.*

Corresponde examinar ahora la cuestión de los estímulos a los empresarios medianos y grandes, que se reducen al mejoramiento de los precios agrícolas en relación con los no agrícolas. El mejoramiento de esos precios constituye un estímulo más efectivo en el caso de los empresarios medianos y grandes que en el de los chicos, porque los chicos producen cantidades tan exiguas que cualesquiera que sean las alzas que experimenten los precios agrícolas su situación económica no puede mejorar sustancialmente. Esto no quiere decir que los precios no afecten la suerte de los pequeños empresarios y aún la de los obreros. Sí la afectan, pero no son los elementos más decisivos de la suerte que corren estos grupos desde un punto de vista económico. En cambio, en el caso de los medianos y grandes empresarios la situación de los precios agrícolas es crucial.

Los precios agrícolas deben mejorar en relación con los no agrícolas para que los empresarios agrícolas puedan pagar mejores salarios a sus obreros, y para que encuentren atractivo adquirir maquinarias y dedicar mayores recursos a capital de explotación, en lugar de dedicarse a otros negocios, como la adquisición de bienes raíces urbanos, por ejemplo. Además, los precios agrícolas deben mejorar como un medio de contribuir a reducir las diferencias de ingreso entre la población agrícola y la no agrícola.

11. *Los productores y trabajadores agrícolas son severamente castigados por medio de la desfavorable relación de precios.*

Los precios de los productos agrícolas son en Chile bastante bajos en relación con los precios no agrícolas. Si se compara lo que un agricultor de los Estados Unidos puede conseguir con un quintal de un producto agrícola se ve que es mucho más de lo que un agricultor chileno puede conseguir. El cuadro Nº 4 contiene 24 comparaciones de precios en Chile

y Estados Unidos y, de todas ellas sólo en una el agricultor chileno resulta con ventajas. Si se incluyera en el cuadro lo que precisa el productor agrícola chileno para adquirir algunos bienes de producción agrícola, tales como tractores y abonos, aparecería aún más perjudicado.

La comprobación de esta situación ha conducido a algunas personas a recomendar que se aplique una política de precios agrícolas remuneradores, pero esto es inútil si, al mismo tiempo, no se hacen varias otras cosas, entre ellas, la transformación de la tenencia de la tierra.

Cuadro Nº 4

CANTIDAD DE QUINTALES MÉTRICOS DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS NECESARIOS PARA ADQUIRIR UNA UNIDAD DE LOS PRODUCTOS MANUFACTURADOS QUE SE INDICAN

Manufacturas	Trigo		Papas		Cebollas		Leche	
	EE. UU.	Chile	EE. UU.	Chile	EE. UU.	Chile	EE. UU.	Chile
Tenida de hombre	13	25	16	24	9	48	9	23
Abrigo de mujer	4	9	5	8	3	17	3	8
Ropa de cama	24	17	29	18	17	33	16	16
Radioelectrola	28	152	33	147	20	293	19	138
Máquina lavadora	19	28	23	27	14	53	13	25
Refrigerador	39	117	47	113	18	227	26	106

Fuente: Informaciones proporcionadas por el Departamento de Economía Agraria del Ministerio de Agricultura, basadas en precios de 1952.

12. *Los precios agrícolas son bajos porque los pobres de las ciudades son tan pobres.*

La primera razón por la cual es inútil elevar los precios agrícolas, si al mismo tiempo no se toman otras medidas, reside en que los precios agrícolas son bajos debido a que hay

muchos pobres muy pobres, que gastan la mayor parte de su ingreso en productos agrícolas, de manera que si se alzan los precios agrícolas, esas personas quedan en una situación intolerable, que repercute de inmediato sobre la situación de los propios agricultores.

La relación entre los bajos precios agrícolas y la distribución del ingreso juega un papel fundamental en el desarrollo económico de Chile, a tal punto que no parece posible comprender el problema nacional, a menos que no se entienda esa relación. Por ese motivo, vale la pena detenerse un poco a examinarla con más detalle.

Supóngase que cada una de las cien mil familias más pobres de Chile tienen un ingreso mensual de mil pesos, cifra que escogemos sólo para simplificar el ejemplo. Supóngase, además, que para mantenerse vivas, esas familias precisan consumir un mínimo de calorías que se pueden obtener con una cantidad de alimentos equivalente a un consumo de 40 kilogramos de trigo. En esas circunstancias el precio del kilogramo de trigo no puede exceder la suma de 25 pesos (mil dividido por 40). Si sube de esa cifra, las cien mil familias quedan con un ingreso que es insuficiente para adquirir el mínimo de calorías necesarias para su subsistencia. Si no obtienen recursos adicionales de alguna otra fuente para adquirir esos alimentos, la mortalidad aumentará, la población se reducirá y también la demanda de alimentos. Por otra parte, si los pobres reducen su consumo sin que esto conduzca a una mayor mortalidad la demanda total disminuirá en la cuantía de lo que dejan de consumir los pobres y la producción agrícola tendrá que disminuir. Por cierto, en la práctica la sociedad no condena a sus miembros más pobres a la muerte por inanición y por eso los precios de los alimentos no suben más allá del nivel que pueden pagar los pobres. Si esto llega a ocurrir, se reajusta el ingreso monetario de los pobres y suben todos los precios no agrícolas, restaurándose la relación original que guardaban con los precios agrícolas. Esta parece ser la experiencia de Chile. Los agricultores creen que si se eliminan los controles de precios, éstos alcanzarían un nivel que aumentaría sus utilidades; pero están equivocados, pues los pobres no pue-

den pagar mejores precios *. Los agricultores no deben olvidar que son los pobres paupérrimos de las ciudades los que impiden que los precios agrícolas sean más remuneradores y es, por tanto, por su propio interés que deben preocuparse de que mejore la distribución del ingreso.

En cambio, en la medida que aumente el ingreso real de los pobres, la relación de precios agrícolas podrá mejorar. Así lo demuestra la experiencia chilena de 1940 a esta parte. En este período, el ingreso por asalariado aumentó en 26 por ciento y la relación de precios se movió continuamente en favor de la agricultura.

La relación entre los precios agrícolas y la distribución del ingreso es más complicada aún. Debido a que los precios agrícolas son bajos, los salarios agrícolas también lo son. Pero como los salarios agrícolas son muchísimo más bajos que los salarios urbanos, muchos campesinos están dispuestos a irse a la ciudad. No obstante que los salarios que pueden percibir en la ciudad son también sumamente bajos —en virtud de que los emigrantes carecen de capacitación para ganar salarios altos— de todos modos son mayores que los que reciben en el campo. La población que se va de los campos a las ciudades dispuesta a trabajar por un jornal muy bajo, impide que los jornales bajos de las ciudades aumenten y, de este modo, impiden que se corrija la gran desigualdad en la distribución del ingreso urbano y que desaparezcan los pobres paupérrimos. Como se recordará, esos pobres son los que impiden que suban los precios agrícolas. Nos encontramos, pues, frente a otro de los tantos círculos viciosos que caracterizan a la economía del país. La mala distribución del ingreso en las ciudades impide que suban los precios agrícolas en relación a los no agrícolas. El hecho que esos precios no suban, mantiene bajos los salarios agrícolas y como éstos son tan bajos, no se corrige la mala distribución del ingreso urbano.

Sólo hay una manera de romper este círculo vicioso de pobreza general y retraso agrícola: acelerar el desarrollo econó-

* Los pobres pueden, sin duda alguna, pagar mejores precios por uno o unos pocos productos agrícolas, pero no por todos.

micó, pero prestando atención especial a la productividad de la agricultura, y repartiendo los frutos de modo que los pobres mejoren mucho más rápidamente que los ricos. El círculo no se rompe aumentando la producción de cualquier manera, y es por eso que la Reforma Agraria es condición *sine qua non* para que el país se pueda desarrollar.

Además de la desigual distribución del ingreso, la falta de sensibilidad de los grandes propietarios a los estímulos pecuniarios, puede hacer inútiles las alzas de precios de los productos agrícolas. Aún más, puede ocurrir que si los precios suben se logre un buen ingreso trabajando menos, como pasa a veces con los propios obreros. Cualquier persona formada de acuerdo con una jerarquía de valores humanistas y que tiene una gran hacienda, trabajará sólo lo suficiente para satisfacer sus aspiraciones por una vida "culta". Mientras más altos sean los precios, menos tendrá que trabajar para satisfacerla. El autor reconoce gallardamente que esa sería su conducta si estuviera en situación de hacerlo.

13. *Hay varios procedimientos para mejorar los precios agrícolas.*

El alza de los precios agrícolas en relación con los no agrícolas, se puede conseguir de varias maneras. Entre ellas, probablemente, la más efectiva es la eliminación de los precios máximos y el de su sustitución por precios mínimos que le garanticen a los agricultores un ingreso creciente.

Hasta no hace mucho se ha seguido la política de mantener los precios agrícolas en niveles relativamente bajos. En cierto modo, esa política no es equivocada, ya que, como se dijo antes, el país no ha sido capaz de tomar todas las medidas que deben acompañar a la de alzar los precios para que éstos produzcan resultados. Pero si se lleva a cabo la Reforma Agraria que aquí se propone, en un ambiente de desarrollo general, los precios más altos jugarán su papel de estimulantes de la producción sin provocar al mismo tiempo, riqueza y pauperismo extremos.

Otra medida que contribuirá al mejoramiento de los términos de intercambio agrícola es el estímulo a la competencia en el sector industrial, que hace que se reduzcan los precios no agrícolas. La industria chilena está excesivamente monopolizada. Los monopolios conducen a la ineficiencia en la producción y a la fijación de precios más altos que los que existirían en la ausencia de los monopolios. Dado que el mercado chileno es pequeño, los monopolios son difíciles de evitar, pero hay algunos medios que se pueden aplicar para reducir su importancia, medios que serán discutidos más adelante.

La tercera herramienta que se puede utilizar para mejorar los precios agrícolas es la de hacer que los agricultores reciban una proporción mayor de los precios que paga el consumidor. Hoy día el agricultor recibe alrededor de la mitad del dinero que gastan los consumidores en productos agrícolas, la diferencia queda en los procesos de manufactura y distribución. Para que los agricultores reciban una proporción mayor de lo que gastan los consumidores, hace falta mejorar muchísimo los sistemas de distribución, lo que en la mayoría de los casos no es difícil, y hace falta que los propios agricultores participen de manera más activa y directa en los procesos de transformación y de distribución de los productos agrícolas y pecuarios. En otras palabras, hay que poner en manos de las cooperativas agrícolas la mayor parte de la industria molinera, de la industria de transformación de leche, de los mataderos frigoríficos, de las fábricas de conserva, etc. Esto no es difícil y no amaga los intereses de nadie, porque si la producción agrícola aumenta en 70 por ciento, basta estimular a las cooperativas agrícolas para que tomen la responsabilidad del manejo de las *nuevas* plantas lecheras, de los *nuevos* mataderos y de otras nuevas facilidades de transformación que deben instalarse, para que al cabo de diez años los productores agrícolas lleguen a ser los principales productores, manufactureros y distribuidores de los productos agrícolas.

14. *La Reforma Agraria es un instrumento efectivo para mejorar la distribución del ingreso.*

La Reforma Agraria, que comprende el aumento de la productividad agrícola, la reducción de la población rural, la subdivisión de las propiedades exageradamente grandes de las provincias centrales, el mejoramiento de los precios agrícolas en relación con los no agrícolas, y el aumento de los salarios campesinos, tendría considerables repercusiones sobre la distribución del ingreso, tanto en lo que se refiere al reparto entre los distintos tipos de trabajadores agrícolas, como a la distribución entre agricultores y no agricultores y entre los distintos trabajadores no agrícolas.

En primer lugar, la traslación de obreros agrícolas a las ciudades, y la transformación de otros en pequeños empresarios agrícolas, cambia la proporción existente en la actualidad entre ricos y pobres agrícolas de tres pobres por rico a dos por rico, y disminuye notablemente la diferencia que existe hoy día entre ellos. El rico agrícola gana en la actualidad diez veces lo que gana el pobre; gracias a las medidas propuestas, que permiten triplicar el salario agrícola por trabajador, la diferencia se reduce a siete.

En segundo lugar, la relación entre el ingreso de los agricultores y el del resto de la población queda enormemente mejorada. En efecto, si se consigue aumentar la producción de todos los bienes y servicios en 70 por ciento en un plazo de diez años y se concede al mismo tiempo un mejoramiento de 30 por ciento a los precios agrícolas, el ingreso no agrícola aumenta en 63 por ciento *. Pero como se postula la reducción en 20 por ciento de la población agrícola respecto a su nivel actual y el aumento de 37 por ciento de la población no agrícola, el ingreso por persona agrícola aumenta mucho más que el del resto de la población. El primero aumenta de 64 mil pesos al año a 177 mil, o sea, en 176 por ciento, mientras que el ingreso por persona no agrícola aumenta de 183 a 213 mil pesos al año, o sea, en 18 por ciento.

* Véase el Capítulo V.

En tercer lugar, las alzas paulatinas, pero sostenidas —tanto del jornal campesino como del urbano— permiten reducir de una manera muy significativa las diferencias que existen en la actualidad en las remuneraciones entre estos dos grupos. Hoy por hoy el obrero no agrícola gana en promedio 3,6 veces lo que gana su colega campesino, diferencia que se reduce a 1,8 veces con las medidas sugeridas. En ningún momento hay que olvidar que esa gran diferencia de remuneraciones es uno de los peores obstáculos al desarrollo económico del país.

Capítulo IV

EL PROBLEMA DE LA INESTABILIDAD

1. *Tanto las economías desarrolladas como las poco desarrolladas muestran algún grado de inestabilidad, pero la naturaleza del fenómeno es distinta en ambos casos.*

Dijimos en el Capítulo II que el fenómeno general de la inestabilidad económica se manifiesta en fluctuaciones de cierta violencia en los precios, la producción y la ocupación. Por lo general, esas tres variables se mueven en la misma dirección: cuando bajan los precios, bajan la producción y la ocupación y cuando los precios suben, la producción y la ocupación siguen detrás. Pero el alza de los precios es un estimulante transitorio del aumento de la producción y de la ocupación. No conduce a ningún objetivo útil, una vez llegado el momento en que toda la población en estado de trabajar está ocupada.

La desocupación no desaparece en todos los casos en que hay alza de precios. Por ejemplo, en la isla de Chiloé hay siempre muchos desocupados, no obstante las alzas continuas de precios. Esto se debe a que las alzas por sí solas no construyen caminos ni proveen las divisas para comprar tractores, ni hacen todo lo que es necesario para que los desocupados tengan donde trabajar. Pueden eliminar el desempleo de los trabajadores sólo en aquellos casos en que también existen fábricas, equipos y tierras desocupadas. Cuando hay una depresión económica, los precios bajan mucho y se produce des-

ocupación tanto de la mano de obra como de los equipos. Esa es la razón por la cual las alzas de precios que tienen lugar en la postcrisis permiten eliminar el desempleo *.

Pero, ¿por qué fluctúa la actividad económica en general? Para comprender mejor esta cuestión conviene tener presente que el valor anual de la producción de un país es igual a los gastos monetarios que tienen lugar en ese país durante el mismo período **. Esto tiene que ser necesariamente así, pues lo que se produce se vende y a cada venta le corresponde una compra o gasto de igual valor.

El total de gastos que tiene lugar en un período dado, comprende cuatro grupos. En primer lugar, hay que mencionar los gastos de las familias en bienes y servicios de consumo. Por lo general, este es el más grande de los componentes del total. Otro grupo está constituído por las inversiones privadas, o sea, por aquellos gastos que se realizan todos los años para instalar nuevas fábricas, agregar equipos a los ya existentes, establecer laboratorios, construir vías de comunicación y reponer todos los bienes de producción que se desgastan y deterioran. En tercer lugar, aparecen los gastos en que incurren los demás países para adquirir nuestra producción exportable, es decir, nuestras exportaciones. El cuarto grupo lo forman los gastos que hace el Gobierno en la adquisición de materiales y en el pago de servicios personales.

La mayoría de los economistas está de acuerdo en que en los países desarrollados la actividad económica, representada por los gastos totales, es inestable porque fluctúan las inversiones privadas. Al reducirse, las inversiones arrastran consigo a todos los demás gastos. Supóngae que el gasto total es igual a cien, de los cuales 15 corresponden a inversión. Si disminuyen estas últimas, digamos, en 5 unidades, el gasto total no cae de 100 a 95, sino que en una magnitud mayor. Esto se debe a que las personas relacionadas con las actividades que produ-

* En rigor, los tres fenómenos —precios, producción y ocupación— son concomitantes.

** Excluyendo los gastos envueltos en la compra de bienes raíces y otros semejantes y también la compra de productos importados.

cen y distribuyen los bienes de capital o de inversión restringen sus propias compras de bienes de consumo cuando ven sus ingresos reducidos. Esto, a su vez, provoca una disminución de la demanda de parte de la gente relacionada con las actividades productoras de dichos bienes de consumo. Pero al contraerse los gastos en inversión y en consumo, tienen que reducirse, ora el volumen de producción, ora los precios, o bien ambos al mismo tiempo, porque los productores no estarán dispuestos a continuar ofreciendo la misma cuantía de bienes y servicios a cambio de una suma menor de dinero.

Si los productores prefieren enfrentar la menor demanda por medio de una reducción del volumen de la producción, la consecuencia inmediata es el desempleo. Si prefieren reaccionar bajando los precios, tienen que disminuir necesariamente los que pagan, a su vez, a las personas relacionadas con ellos. Esto significa menor demanda y desocupación. En consecuencia, cualquiera que sea la forma en que reaccionen los productores frente a una disminución de la demanda, el resultado final es la desocupación *. Sin embargo, es preciso no olvidar que en los países desarrollados la desocupación de la mano de obra va siempre acompañada de la desocupación de fábricas, tierras, medios de transporte y otras facilidades de producción.

Según la opinión mayoritaria, las variaciones de los gastos de consumo no son las causantes de las fluctuaciones de la actividad económica. El grueso de los gastos de consumo lo realiza gente que sólo consume lo que gana, de modo que disminuye o aumenta sus compras según varía su ingreso, es decir, según varía el gasto total en el país. En cambio, los gastos del Estado pueden jugar un papel importante en las fluctuaciones de la economía, ya sea acentuándolas o suavizándolas, porque el Gobierno está en condiciones de aumentarlos cuando la actividad privada reduce los suyos. Esta política de aumentar los gastos públicos cuando disminuyen los privados y

* Si todos los precios incluyendo los salarios, bajan en igual proporción y al mismo tiempo, no hay desocupación, pero este es un caso que sólo tiene interés teórico.

de disminuirlos cuando se expande el sector privado, es lo que se llama política fiscal compensatoria y constituye uno de los procedimientos más útiles para dar estabilidad a la economía.

2. *El importante papel que desempeñan las exportaciones en la inestabilidad depende de la estructura de la economía y del tipo de exportación.*

En cuanto a las exportaciones, su conducta económica reconoce patrones diferentes según sea la estructura económica del país y según sea la composición de las exportaciones. Por ejemplo, la exportación de automóviles de los Estados Unidos está formada por un pequeño saldo que queda entre el consumo interno y la producción. Ese saldo está determinado en gran medida por la demanda nacional de automóviles y sólo en proporción insignificante por lo que ocurre con la demanda o los gastos totales de otros países del mundo. La demanda nacional de automóviles forma parte de la demanda de bienes de consumo en el país exportador, de modo que sus fluctuaciones, y por ende, las de las exportaciones de ese producto, están determinadas por las variaciones de la inversión privada y de los gastos públicos. De ese modo, las exportaciones de ese tipo comparten con los gastos de consumo la pasividad de su conducta.

Pero, ¿qué ocurre si las exportaciones están formadas por bienes que se producen de preferencia para ser exportados? En nuestro caso, por ejemplo, el mercado interno consume sólo alrededor de tres por ciento de todo el cobre producido y menos de dos por ciento del salitre. Por mucho que varíe la demanda interna, su fluctuación no afectará de modo sustancial las cantidades de cobre y salitre disponibles para la venta en el exterior. En consecuencia, lo que hace variar las exportaciones de un país que produce para exportar es la variación de las inversiones en los países que adquieren esas exportaciones. Nuestras exportaciones juegan, en lo que a estabilidad se refiere, un papel semejante al de las inversiones privadas de

los países desarrollados: sus cambios no dependen de los gastos totales y, por el contrario, son el motor de la inestabilidad.

Por otra parte, en Chile y en general en los países poco desarrollados, las inversiones privadas no juegan igual papel que en los países desarrollados. Por una serie de razones, que no es del caso mencionar aquí, los inversionistas privados de los países poco desarrollados incurren en inversiones sólo como reacción frente a la expansión de la demanda, a diferencia de sus colegas de los países desarrollados, que lo hacen motivados por la *expectativa* de una demanda futura. Nuestras inversiones privadas comparten, pues, con el consumo la pasividad de su conducta.

Hay otro aspecto de interés que mencionar en la comparación entre inversiones y exportaciones: es el de su magnitud en relación al gasto total. Por ejemplo, en los Estados Unidos la inversión privada constituye entre el 14 y el 16 por ciento del gasto total; el gasto del Gobierno constituye un 25 por ciento, pero las exportaciones sólo llegan al cuatro por ciento. En nuestro país las inversiones privadas alcanzan entre 45 por ciento del gasto total, el Gobierno gasta alrededor de 16 por ciento y las exportaciones contribuyen con otro 16 por ciento *. Es obvio que mientras mayor es la magnitud de una categoría de gastos en relación al total, mayor es *ceteris paribus* la influencia que sus fluctuaciones ejercen sobre la estabilidad de la economía como un todo.

3. *En virtud de la distinta naturaleza de la inestabilidad en los países desarrollados, y en los subdesarrollados, los remedios empleados en los primeros no sirven para los segundos.*

Ahora bien, en vista de que la fluctuación económica de los países desarrollados tiene su origen en la inestabilidad de las inversiones privadas, mientras que las fluctuaciones de la

* Estos porcentajes son aproximados y están calculados deduciendo el contenido importado de cada grupo.

economía chilena se originan en sus exportaciones, es lógico preguntarse si la política fiscal compensatoria puede ser un instrumento tan útil en nuestro país como es en los Estados Unidos para conseguir un grado mayor de estabilidad.

Es fácil darse cuenta de que la respuesta a esa pregunta es negativa. Veamos por qué.

Cuando cae la demanda de cobre en el exterior y se produce dentro del país toda la cadena de efectos sobre el ingreso, incluyendo menor actividad en el comercio, los transportes, la agricultura y la manufactura, y menores ingresos fiscales, la receta ortodoxa sería: "aumente los gastos del Estado para compensar la disminución de la demanda provocada por la reducción de las exportaciones y de este modo desaparecerá la desocupación".

La expansión de la demanda que resulta del aumento de los gastos del Estado conduce a la reducción de la desocupación y al aumento de la producción. Esto último es lo que evita que la mayor demanda se traduzca en precios más altos. Pero para que la producción aumente, se precisa que haya mano de obra y capacidad de producción desocupadas. Si solo uno de esos factores está ocioso, la producción no puede aumentar y la mayor demanda conducirá a alzas de los precios. Pues bien, hemos visto que en países como los Estados Unidos la disminución de la inversión privada provoca la desocupación de la mano de obra y de las instalaciones productivas, de modo que la política fiscal compensatoria conduce a la ocupación plena sin inflación. En el caso de Chile la disminución de las exportaciones de cobre también conduce a la desocupación de mano de obra, junto con la de capacidad productiva. Pero —y aquí está el *quid* de la cuestión— la mayor parte de la capacidad productiva que queda ociosa sólo sirve para producir cobre y salitre. Cuando el país decide combatir la desocupación por medio del aumento de los gastos del Estado, la demanda que se crea no es demanda por cobre y salitre, excepto en una medida insignificante. Lo que se crea es demanda por otras cosas: por ejemplo, alimentos,

productos industriales y otros bienes que importamos en mayores cantidades cuando se exporta mucho. Pero el país no tiene capacidad productiva ociosa que permita satisfacer con mayor producción interna la demanda por esas cosas. Sólo tiene capacidad ociosa para producir cobre y salitre y mano de obra. La contracción de la demanda de nuestras exportaciones produce, en consecuencia, desocupación tanto de mano de obra como de capacidad productiva, pero la de esta última es equivalente a una destrucción, pues la que queda ociosa resulta inútil para los propósitos de una política compensatoria.

En esas condiciones, el aumento de los gastos públicos para combatir la desocupación tiende a crear de inmediato un proceso inflacionario. La desocupación desaparece, pero hay que pagar por la ocupación plena el amargo precio de la inflación.

Podría pensarse que el efecto inflacionario que ejerce la política fiscal compensatoria en las épocas de depresión se neutralizaría a lo largo del tiempo con efectos de sentido contrario que se dejarían sentir en épocas de prosperidad. Pero no es así. En primer lugar, cuando el Gobierno ve sus ingresos tributarios incrementados, por efecto del aumento de las exportaciones, le es muy difícil resistir las presiones que se crean para que aumente sus gastos. En segundo lugar, los sueldos y salarios absorben una porción muy importante de los gastos del Gobierno, de modo que cuando los precios suben como consecuencia de la expansión de las actividades privadas, el Gobierno se ve compelido a aumentar los sueldos y salarios de sus empleados y obreros, para evitar que sufran una pérdida significativa de su poder de compra. En tercer lugar, para compensar el alza de precios de los productos de exportación e importación que tiene lugar en las épocas de prosperidad, la política fiscal compensatoria tendría que producir superávit muy grandes, que hiciesen bajar los precios de los productos nacionales. Esto significaría desocupación. Se demuestra de esta manera la paradoja de que, haciendo, por aho-

ra, abstracción de la posibilidad de revaluar el tipo de cambio en la prosperidad y devaluarlo en la depresión, la política de gastos fiscales compensatorios, aplicada para combatir la inflación, produce desocupación, y aplicada para combatir la desocupación, produce inflación.

4. *La naturaleza de nuestras importaciones resta también eficacia a la política fiscal compensatoria ortodoxa.*

Las consecuencias de una política fiscal compensatoria no serían tan serias si el país dependiera menos de los mercados extranjeros para el abastecimiento de los productos alimenticios que consume y para el abastecimiento de algunos otros productos que también juegan un papel muy importante en la determinación del costo de la vida, como es el algodón. La manera como influye este hecho en la inestabilidad de la economía chilena es la siguiente:

Cuando se reducen las exportaciones y el país consigue en alguna forma evitar que se reduzca la demanda interna, consigue también que se mantenga la demanda de importaciones en la misma magnitud en que existía antes de la reducción de las exportaciones. En otras palabras, el país dispone de menos divisas que antes, pero demanda tantas como antes. El primer efecto de una política compensatoria es, pues, el de producir una tendencia al déficit en la balanza, de pagos. Para eliminar ese déficit, hay dos caminos tradicionales: uno es la devaluación y el otro es el control de las importaciones. Ambos persiguen el mismo objeto: hacer que la gente consuma o use menos productos importados.

Supongamos que se elija el método de la devaluación; el dólar que se cambia, por ejemplo a 750 pesos, pasa a cambiarse por $ 900. La inmediata consecuencia de esta devaluación es el alza del precio del trigo, la carne, el azúcar, el té, el café, la yerba mate, el algodón y una serie de otros productos que forman parte sustancial de los gastos de los asalariados. Aquí nos encontramos, de nuevo, con la cuestión de la distribución del ingreso. En virtud de que el ingreso está tan

desigualmente distribuído y de que, en general, es bajo, la pérdida de ingreso que implica para los asalariados la devaluación del tipo de cambio, es socialmente intolerable, de la misma manera que lo es el alza de los precios relativos agrícolas. Cuando las circunstancias obligan a devaluar, la presión por el alza de los sueldos y salarios es irresistible y tras ella viene el aumento de todos los precios.

5. *Debido también a la estructura de las importaciones, la devaluación neutraliza los efectos que ejerce sobre ellas y conduce a nuevas devaluaciones.*

El alza general de precios de los bienes y servicios nacionales que sigue al reajuste de las remuneraciones, afecta los costos de las exportaciones y anula los efectos estimulantes que la devaluación ejerce sobre algunas de ellas. Por otra parte, el alza de los precios internos anula también la carestía relativa de los productos importados en relación a los nacionales, que se produce a consecuencias de la devaluación. En efecto, al devaluar, los precios de los productos importados suben y se hacen caros en relación a los nacionales, pero al subir luego los costos y los precios de los productos nacionales, esa diferencia desaparece, "abaratándose" de nuevo los productos importados. Es decir, el primer efecto de la devaluación es encarecer los productos importados en relación con los nacionales, y el segundo efecto es abaratarlos. Al ocurrir esto último, el déficit de la balanza de pagos tiende a aparecer de nuevo, lo que lleva a una nueva devaluación y a una nueva alza de precios.

Se explica en la forma descrita la paradoja de que la devaluación del tipo de cambio, que en la mayoría de los países es una herramienta para evitar que las fluctuaciones que se originan en las exportaciones se reflejen en inestabilidad de toda la economía, en Chile solo sirve para transformar la desocupación en inflación, pues ni siquiera ayuda a resolver el déficit de la balanza de pagos. No hay que olvidar que esta forma *sui generis* de influir en la economía nacional del tipo

de cambio, es consecuencia de la estructura peculiar de nuestras importaciones, por una parte, y de la excesiva desigualdad en la distribución del ingreso, por la otra. Si los asalariados chilenos no tuvieran un ingreso tan bajo, o si los precios de las cosas que los chilenos importamos no afectaran el nivel de vida de los grupos más pobres de modo tan decisivo i.e. si importáramos pocos bienes para asalariados, no sería tan necesario compensar la pérdida de ingreso que ellos sufren por la devaluación, y los costos internos no se inflarían.

Supóngase ahora que, en lugar de devaluar, el país escoge la política de controlar las importaciones, estableciendo cuotas y prohibiciones; por ejemplo, sólo se puede importar cierto número de toneladas de algodón y no se puede importar whisky. En ese caso, debido a que la demanda para ser satisfecha exige una cantidad mayor de cada mercadería que la cuota fijada, los importadores suben el precio interno de los productos importados de todos modos, aunque no se haya devaluado, y el resultado es el mismo que antes, excepto que el alza de precios en lugar de favorecer a los exportadores, favorece a los importadore

Los hombres que en Chile han tenido la responsabilidad de la política de comercio exterior en los últimos 25 años se dieron cuenta de las relaciones que hay entre la devaluación, la redistribución de ingreso y la inflación, y recurrieron a una de las pocas soluciones que disminuye los malos efectos de la devaluación: la devaluación discriminada. Por medio de la implantación de distintos tipos de cambio para distintas mercaderías, se devaluó el correspondiente a aquellas que no tenían un impacto directo sobre el costo de la vida y se trató de mantener bajo el tipo de cambio para las mercaderías que afectaban los precios internos *. Por cierto esto significó devaluar menos de lo que era necesario para estimular las exportaciones y, como consecuencia, la producción para el mercado interno creció muchísimo más rápido que la producción exportable y ésta no se diversificó.

* Naturalmente, se pudo haber conseguido el mismo efecto por medio de tarifas aduaneras discriminatorias.

Durante los años del decenio de los 30 y, en realidad, hasta el término de la guerra, no tenía mucha importancia estimular las exportaciones porque antes de la guerra la depresión mundial mantenía los mercados internacionales congelados y durante la guerra no había medios para crear industrias que pudieran exportar sus productos. Pero después de la guerra, la situación cambió por completo. El mundo estaba ávido de mercaderías de todas clases y los países que comprendieron el momento que estaban viviendo se apresuraron a organizarse para ganar mercados. Chile no lo hizo. Agobiados sus dirigentes por los problemas que surgían de la inflación, acostumbrados a no mirar los problemas con la visión de largo plazo del verdadero estadista y dopados sus hombres de negocios por una protección excesiva y por una aguda inflación, que hace innecesario preocuparse de la competencia, ganar mercados y ser eficientes, el país dejó pasar la oportunidad de abrir mercados para nuevas exportaciones y de ese modo reducir la inestabilidad. Felizmente esa oportunidad todavía está presente. Se han perdido diez años, pero aún es hora de comenzar.

6. *En las condiciones chilenas la sustitución de importaciones no es la solución ideal para reducir la inestabilidad.*

En la indiferencia frente a la necesidad de diversificar las exportaciones también jugó un papel importante la idea sostenida por más de 20 años, de que la inestabilidad de la economía derivada de la mono-exportación, se corrige reduciendo la cantidad de bienes que se importan en relación con la producción nacional, es decir, sustituyendo importaciones. En cierto modo, esa idea es correcta. Si se aumenta la producción nacional más rápidamente que el consumo de bienes importados, la cantidad de divisas que es necesaria para mantener un alto nivel de actividad económica es menor, es decir, las exportaciones necesarias para que la producción nacional sea alta, son menores. Pero esta solución tiene una serie de defectos.

En primer lugar, la influencia desestabilizadora del comercio exterior no depende tanto de la relación que hay entre las exportaciones y la producción interna como de la relación que existen entre una *variación* de las exportaciones y una *variación* del Producto Nacional. La sustitución de importaciones puede reducir la primera de las relaciones mencionadas, pero puede, al mismo tiempo, aumentar la segunda. Por ejemplo, antes que se estableciera en el país la industria textil algodonera, una baja de las exportaciones reducía el Producto Nacional en la cuantía de las exportaciones disminuídas y por la cuantía de los servicios relacionadas con ellas que dejaban de producirse. Después del establecimiento de la industria textil algodonera, una reducción de las exportaciones, además de reducir el ingreso nacional en las magnitudes indicadas, reduce el Producto vía la producción industrial, porque si no hay suficientes divisas para comprar todo el algodón que se elabora normalmente, debe disminuir la producción de textiles de algodón.

Si las industrias que se crearon para sustituir importaciones hubieran sido de aquellas que elaboran materias primas nacionales, habría sido mucho más difícil que se hubiera presentado la situación descrita. Desafortunadamente, la mayor parte de los bienes de consumo que Chile importaba cuando se comenzó la política de sustituciones requería materias primas que no existen en el país. En consecuencia, si bien es cierto en la actualidad *, también es cierto que su actividad entre las exportaciones y el producto nacional de cerca de 30 por ciento que se registraba en el decenio 1920-1930, a 20 por ciento en la actualidad, también es cierto que su actividad económica es ahora más sensible que antes a las fluctuaciones de las exportaciones. En otras palabras, lo que fluctúa es más chico, relativamente, pero sus efectos indirectos son mayores.

Naturalmente, no es inevitable que la sustitución de importaciones conduzca a una sensibilización mayor de la econo-

* Esta cifra no es igual a la citada en páginas anteriores debido a que no ha sido corregida por los productos importados que se usan para producir los bienes de exportación.

mía a las fluctuaciones de las exportaciones. Ocurre así sólo si la sustitución se basa, como en nuestro caso, en la transformación industrial de materias primas importadas. Ahora bien, Chile tenía y tiene muy pocas posibilidades de sustituir sobre bases diferentes, porque, aunque sus recursos son muy abundantes, no son en cambio, muy variados. La falta de diversidad de los recursos productivos chilenos es una de las principales razones que hace ineficiente la solución de la sustitución de importaciones para el problema de la inestabilidad de la economía chilena.

En segundo lugar, como ya se hizo notar antes, el intento de resolver la inestabilidad por medio de la sustitución de importaciones, obliga a descansar exclusivamente en la demanda interna para el crecimiento de la economía. Pero la pequeñez del mercado es un obstáculo serio para aplicar esta solución al caso chileno. Nuestro mercado es estrecho en dos sentidos: hay pocos habitantes y cada habitante tiene un poder de compra pequeño. Debido a esa pequeñez, en un gran número de casos basta una fábrica para satisfacer la demanda nacional y en muchos otros el mercado existente es tan chico que aún la más pequeña de las fábricas no se justifica. Pero si en la mayoría de los casos se precisa una sola, o a lo más, dos o tres fábricas, el mercado es necesariamente monopólico. Donde hay monopolio hay ineficiencia. Se puede demostrar de un modo riguroso que el monopolio produce menos de lo que es posible en relación a la capacidad existente y que vende a precios más altos de lo que es necesario para estimular la producción. Además, la existencia de monopolios en la empresa privada va del brazo con la intervención estatal, ya que donde hay monopolios aquéllos que son explotados por éstos buscan la protección política.

Otra grave desventaja de la solución sustitutiva reside en el hecho de que un país no está realmente exento de las influencias del mercado internacional hasta tanto no produce los bienes de capital que necesita. Para llegar a producir esos bienes de capital de manera eficiente, Chile no puede descansar sólo en su mercado interno, porque es muy pequeño.

7. *La afirmación de Churchill al término de la guerra de que Inglaterra exportaba o moría, es aplicable a Chile.*

Mientras más se reflexione respecto a la posición chilena en el mercado internacional, con más claridad llega uno a darse cuenta que el país tiene que "abrirse" al comercio internacional, en el sentido que tiene que aumentar sustancialmente sus exportaciones. La situación chilena se asemeja en eso a la de Inglaterra, de la cual Churchill dijo en una oportunidad en la postguerra, "que exportaba o moría". No hay palabras que puedan exagerar la necesidad que tiene Chile de abrirse al exterior. Pero la expansión de las exportaciones tiene que hacerse diversificándolas, es decir, basándola en productos que hoy no figuran en la lista de las transacciones, internacionales del país, o que figuran en pequeña cantidad.

Podría parecer confuso el hecho de que se diga que es esencial aumentar y diversificar las exportaciones para dar estabilidad a la economía chilena, y al mismo tiempo, se hable de abrirla al comercio internacional. Abrir la economía tiene una connotación de reducción de los aranceles y otros tipos semejantes de protección a la producción nacional, y esto no parece tener conexión con la diversificación de las exportaciones. Pero en verdad, no se puede hacer una política de exportaciones dirigida en un sentido y una política de importaciones dirigida en un sentido totalmente contrario. La razón es muy simple. La continuación de una política indiscriminada de protección industrial, que ha conducido a la creación de fortunas fabulosas en un período corto, encarece los costos internos, y como los costos de todos los artículos están relacionados entre sí —no se puede concebir que suban unos pocos costos y otros no— los de los productos que pueden ser exportables también suben y, al hacerlo, pierden la posibilidad de competir en los mercados internacionales. En consecuencia, si Chile quiere destruir la raíz de la inflación, que se asienta —como se demostró antes— en la inestabilidad estructural de su economía, tiene que reducir el grado de protección que le está concediendo a las actividades nacionales.

La reducción de la protección no debe entenderse como una proposición a ser realizada en un corto plazo y con el propósito de hacerla desaparecer por completo. La eliminación rápida de la protección sería el acabóose. La acción paulatina, pero sistemática, que es indispensable para conseguir el ordenamiento, es imposible si la política económica del país sigue siendo la política de un ministro cualquiera, que es un ave de paso. Para dejar sentir sus efectos, tiene que ser adoptada como política nacional, es decir, del Presidente de la República, que es su ejecutor máximo.

Hay personas que están convencidas de que Chile no tiene posibilidades de aumentar rápidamente sus exportaciones y menos aún de diversificarlas. En realidad, es muy posible que si no se encuentran nuevos productos, no se logre la expansión de las exportaciones. Las opiniones expertas afirman que la demanda mundial de cobre difícilmente crecerá en más de tres por ciento por año, de modo que en un programa en que se pretenda un crecimiento de la producción total de seis por ciento anual, las exportaciones basadas exclusivamente en el cobre se quedarían muy atrás, aún si el país consigue recuperar la proporción del mercado mundial que abastecía hasta el término de la última guerra mundial. La recuperación y mantenimiento de aquella cuota debe ser la meta que persiga la política de exportación de cobre en bruto, pero junto con ello, debe hacerse lo posible por conseguir mercados para productos manufacturados a base de cobre *. Hay muchos de esos productos que merecerían ser examinados como posibles candidatos a la producción para la exportación.

Es imposible y hasta absurdo dedicarse a citar productos que podrían ser exportados sin antes haber hecho un estudio exhaustivo de las condiciones de producción en el país y en los países competidores, pero para estimular a los escépticos, conviene recordar que un ingeniero sueco, experto en celulosa y que hasta hace poco estuvo en el país contratado por las Naciones Unidas, dedicado al estudio de esa industria, expre-

* Esta es una idea del señor Radomiro Tomic que suscribo sin reservas.

só la opinión de que si Chile adopta medidas apropiadas para la industrialización, el manejo de los bosques y la exportación, podría llegar en un plazo de diez años a vender alrededor de 100 millones de dólares en celulosa. Además, todos los expertos que se han traído al país para examinar las perspectivas de la industria pesquera han estado de acuerdo en que Chile podría exportar muchísimo más que lo que ha exportado en los mejores años.

Es muy probable que haya también numerosas oportunidades de competir en el exterior con productos industriales, especialmente químicos, que hoy día nadie sospecha que pueden tener mercado en el exterior. Hay que recordar que, así como a medida que los países se desarrollan, cambian la estructura de su producción, también tienen que cambiar la de sus exportaciones. Hace dos siglos, Inglaterra era exportadora de estaño y lana en bruto y los Estados Unidos fueron durante mucho tiempo exportadores de productos agrícolas principalmente.

8. *La expansión y diversificación de las exportaciones no se conseguirán con un simple estímulo cambiario.*

La modificación de la política de comercio exterior de Chile, de un proteccionismo exagerado a una política comercial con énfasis en las exportaciones, es una tarea titánica. Implica, aparte de ese cambio sustancial de actitudes a que se hizo referencia antes, modificar toda la orientación de la política comercial. Esta política ha estado siempre destinada a defender el *statu quo* de las exportaciones actuales y muy especialmente, la situación del salitre. Hay que pensar en el futuro en la creación de nuevos mercados para nuevos productos, además de defender los ya existentes, y tener esto presente en la negociación de los tratados comerciales y en los convenios que se firmen. Hay que reorganizar los servicios diplomáticos y consulares, de modo que se transformen en los ojos y oídos comerciales de Chile, que estén siempre buscando nuevas oportunidades para nuestros productos. Hay que trans-

formar totalmente nuestros puertos, para rebajar los costos de embarque y transporte, que figuran entre los más altos del mundo; hay que mejorar y ampliar la marina mercante; hay que fijar una política de libertad de exportación tal que no haya que recurrir a permisos ni ninguna otra gabela, que no sea para protección de la calidad, y hay que fijar un tipo de cambio de exportación que realmente la estimule aún cuando signifique un subsidio. Pero para que el tipo de cambio impulse las exportaciones, es indispensable evitar las alzas de precios internos, porque los negocios de exportación hay que planearlos a largo plazo y no es posible planear a largo plazo si las condiciones internas son muy inestables.

La gran necesidad que tiene Chile de exportar diversificando hace que cualquier esfuerzo de coordinación del desarrollo económico de los países latinoamericanos sea para él de especial interés. En la actualidad, los países sudamericanos están estableciendo industrias nuevas, sin contar en algunos casos con la base de recursos naturales ni con los mercados que aseguren que esas industrias nuevas serán eficientes. Si se consigue un acuerdo entre estos países para evitar las duplicaciones, sobre la base de concesiones mutuas, será posible producir a más bajo costo en todos ellos.

Pero si la integración o coordinación es importante para la mayoría de los países de América Latina, para Chile y la Argentina es esencial. Del mismo modo que la estructura de los recursos chilenos impiden que el país pueda llegar muy lejos por el camino del autoabastecimiento, la de Argentina pone a ese país en una situación parecida. Pero los recursos que tienen nuestros vecinos son justamente los más escasos en Chile, mientras que los que nosotros poseemos son los que precisa Argentina. Hay pocas regiones del globo donde la complementaridad sea tan perfecta. Además, los problemas del desarrollo argentino, y, en general, los problemas sociales de ese país, tienen muchas semejanzas con los problemas chilenos y de la cooperación entre ambos pueblos puede resultar una solución más sencilla a los males que a ambos los afligen.

También Chile debe tener un interés especial en los mercados de la costa del Pacífico de todo el Continente. Perú, Co-

lombia y Ecuador en el sur y los mercados californianos en el norte son los que parecen ofrecer mayores oportunidades para los chilenos, tanto por las condiciones propias de esos países como por su posición geográfica frente al nuestro, y al de otros abastecedores de productos manufacturados o semi-manufacturados. En realidad, los Estados Unidos continuarán por mucho tiempo siendo el principal mercado para los productos de Chile. Finalmente, Chile no puede despreciar el comercio con Rusia y China y del mismo modo, también tiene que volver sus ojos hacia el Japón, Australia y Nueva Zelandia. Las preocupaciones de orden político que algunas personas sustentan en relación con las "áreas rojas" son absurdas. La propaganda de las ideas se puede hacer con igual facilidad con comercio que sin él. El comercio era un vehículo indispensable para la comunicación de las ideas en tiempos de Marco Polo, pero hoy, felizmente, ya no lo es.

9. *La inestabilidad también tiene mucho que ver con ciertas características de la tributación y de los gastos públicos.*

A muchos les podrá parecer extraño el hecho que el problema de la inestabilidad de la economía chilena se discuta aquí sólo en función de los caracteres peculiares del comercio exterior, peculiaridades que, según se ha visto, consisten en que dentro de un marco que se caracteriza por una muy desigual distribución del ingreso, se dan conjuntamente, una dependencia exagerada de la economía en la suerte que corre un sólo producto y una porción importada muy importante de los productos determinantes del costo de la vida. Esta noción puede parecer extraña porque estamos acostumbrados a oir decir que el gran causante de la inflación chilena es el Gobierno en general, y los gobiernos izquierdizantes posteriores a 1938, en especial. Tal interpretación olvida que la inflación chilena comenzó por allá por 1875, cuando los gobiernos estaban lejos de ser izquierdizantes, y olvida que los gobernantes son, muchas veces, súbditos del gobierno de las circunstancias. En realidad, es muy posible que los Gobiernos hayan actuado

como elementos pasivos más bien que como generadores de la inflación, sin perjuicio de reconocer que la pasividad misma de los Gobiernos haya conducido a la aceleración del proceso inflacionario. Claro que si se piensa en el Gobierno como un instrumento de acción colectiva, que puede operar con persistencia durante muchos años y si durante todos esos años fue incapaz de hacer desaparecer las causas profundas de la inestabilidad de la economía chilena, entonces es el causante principal de la inflación. Pero hay que considerar al Gobierno en la forma tradicional y de acuerdo con el sentido que se le da a la palabra cuando se le acusa de ser causante de la inflación.

La noción sostenida por un gran número de personas es la de que la inflación nace de los déficit fiscales. Esta noción va, por lo general, acompañada de aquella otra según la cual los déficit se fabrican o destruyen a voluntad del Ejecutivo. Estas dos nociones no reflejan estrictamente la verdad, porque no siempre los déficit provocan la inflación sino que, a menudo, la inflación provoca la aparición de los déficit, y porque obtiene con los impuestos y con la venta de servicios son con ellos. Vamos a examinar estas dos cuestiones con cierto detalle.

10. *Los déficit —públicos o privados— no conducen necesariamente a la inflación.*

Se dice que el Gobierno tiene un déficit si los ingresos que obtiene con los impuestos y con la venta de servicios son menores que el total de los gastos anuales *. La diferencia se financia recurriendo a emisiones, a préstamos bancarios y a préstamos de las personas o instituciones privadas o a una combinación de los tres. El conjunto de las personas y em-

* Técnicamente la palabra *déficit* se reserva para designar la diferencia entre ingresos y gastos corrientes, es decir, excluyendo ingresos obtenidos por préstamos y emisiones y los gastos que implican formación de capital y cancelación de deudas.

presas privadas, o sea, el sector privado, también puede tener un déficit en sus operaciones, es decir, puede obtener de la venta de los bienes y servicios que produce, ingresos que son menores que sus gastos. Las fuentes de financiamiento del déficit del sector privado son los préstamos bancarios y los que facilita el Gobierno. El país como un todo puede también tener un déficit, en el sentido de gastar más en el extranjero que lo que recibe del extranjero y ese déficit se puede financiar con las reservas de divisas con que el país cuenta o con préstamos o inversiones del extranjero. Este último se llama déficit de la balanza de pagos.

Es importante tener presente los distintos tipos de déficit que pueden registrarse en una economía para poder comprender que la simple presencia de cualquiera de ellos no necesariamente implica una inflación o una fuerza inflacionaria. Si el Gobierno registra un déficit, pero el sector privado registra un superávit y está dispuesto a usarlo para financiar el déficit del sector público, no hay problema inflacionario. Tampoco lo hay si el déficit del Gobierno se puede financiar con un préstamo externo, es decir, con un superávit proveniente de otros países.

En realidad, un déficit, ya sea público o privado, es inflacionario si provoca un crecimiento exagerado de los medios de pago, ya sea a través de nuevas emisiones, ya sea por la expansión de los créditos bancarios. Creación exagerada quiere decir mucho mayor que la necesaria para financiar el incremento de la producción a precios estables. En las condiciones más favorables que sea posible imaginar, el volumen de la producción no puede aumentar de un año a otro en una proporción superior a 10 ó 12 por ciento. Por lo menos, eso es lo que demuestra la experiencia universal. Es muy lógico que así sea, porque para aumentar la producción hay que tener más trabajadores, más fábricas, más tierra agrícola, más divisas y más de cada uno de los elementos que intervienen en la producción, todos los cuales tienen que ser producidos para que luego sea posible producir con ellos. Pero como esos elementos son escasos, y no es fácil aumentarlos, la producción

no puede aumentar rápidamente. En los Estados Unidos, por ejemplo, el promedio de incremento anual de la producción es de 3 por ciento, aproximadamente.

Dada la lentitud inevitable del crecimiento de la producción, la creación rápida de medios de pago sólo conduce al alza de precios. Hemos visto, sin embargo, que si hay desocupación de hombres y de capacidad productiva la producción se puede expandir rápidamente.

Naturalmente, el *valor monetario* de la producción puede crecer no sólo porque aumenta el número de unidades de bienes producidos, sino también porque suben los precios. Si el Gobierno decide, por ejemplo, que los sueldos y salarios deben ser reajustados en 30 por ciento, en todo el país, debido a que los sueldos y salarios constituyen alrededor del 45 por ciento del valor de la producción, el alza de salarios conduciría a un incremento directo del valor monetario de la producción de 14 por ciento, por lo menos. Si se aumenta los sueldos y salarios, pero no los medios de pago, estos últimos no serán suficientes para financiar la producción al nuevo nivel de precios, y se producirá desocupación. Igual cosa ocurrirá si se devalúa el tipo de cambio. Por ejemplo, si el dólar está a 800 pesos, y se decide devaluarlo a 1.000 pesos, es decir, en 25 por ciento, debido a que el valor de las importaciones es, aproximadamente, la quinta parte del valor de la producción, los precios tendrán que aumentar por lo menos en cinco por ciento *. Si al subir los precios en esa magnitud no aumentan en alguna medida los medios de pagos, también habrá desocupación.

Los déficit públicos o privados no son inflacionarios en sí, excepto si son de gran magnitud. Si el Gobierno o el sector privado incurre en un déficit grande, es difícil que pueda ser

* Tanto en este caso como en el ejemplo de los salarios las alzas de precio serán necesariamente mayores que las indicadas, pero como hay que recurrir a explicaciones técnicas para demostrarlo, es preferible señalar sólo las alzas directas. También habría que agregar que la relación entre el valor monetario de la producción y los medios de pago no es tan estricta como puede suponerse por las afirmaciones del texto.

financiado con un superávit del resto de la economía y resultará en una emisión grande. Si el déficit es pequeño, aunque no haya en otro sector superávit que lo compense, lo más probable será que la economía lo absorba, sin mayor perturbación del nivel de precios. En realidad, si la producción aumenta es indispensable que haya déficit en algún sector, puesto que esa es la única manera por la cual se puede aumentar los medios de pagos y si la producción se incrementa es necesario que haya más medios de pago para que los precios no bajen. Claro que si el Gobierno y el sector privado tienen déficit, aunque cada uno por separado sea pequeño, la suma de ambos puede conducir a la inflación.

11. *En buena medida, los déficit fiscales de Chile tienen su raíz en causas estructurales.*

La aparición de déficit fiscales exagerados puede provenir de torpeza en la administración financiera del Estado, que se traduce, por ejemplo, en intentos de aumentar los gastos mucho más rápidamente de lo que es posible aumentar los ingresos, y puede provenir también de causas estructurales.

En el caso de Chile una de las razones más importantes que explican la permanente presencia de los déficit fiscales —hace más de cincuenta años que el país tiene normalmente déficit— se encuentra en que los gastos fiscales son relativamente rígidos, mientras que los ingresos fiscales tienden a ser muy fluctuantes. La rigidez de los gastos fiscales se manifiesta en la dificultad que hay para reducirlos, y en la dificultad que hay para resistir su aumento. Hay dificultad en reducirlos porque una proporción muy grande de esos gastos está constituída por sueldos y salarios, y es muy difícil reducir los sueldos o suprimir empleados en proporciones significativas, sobre todo cuando una parte importante de estos últimos (casi 80 por ciento de los gastos en sueldos y salarios), son de militares y profesores. Decimos que es difícil resistir su aumento porque en un país donde la población, además de estar creciendo se está trasladando a las ciudades, existe una presión perma-

nente para que los gastos del Gobierno se incrementen año tras año. Continuamente hay que estar creando nuevas facilidades educacionales, nuevos servicios municipales, nuevos hospitales y todas las demás cosas que se acostumbra producir a través del sector público. Por otra parte, según ya vimos, en un país cuya economía se expande muy lentamente y donde no se crea todas las oportunidades de trabajo que son necesarias, la presión por vivir del Presupuesto es muy grande. Estos dos hechos: crecimiento demográfico con urbanización y desarrollo económico lento, imprimen a los gastos del Estado una tendencia a crecer de modo permanente, que es difícil resistir.

Las fuerzas que presionan al Gobierno para que sus gastos tengan un movimiento ascendente secular se ven reforzadas por otras presiones de naturaleza cíclica que analizamos al discutir el problema de la política de gastos compensatorios y que no es preciso mencionar de nuevo.

Frente a esa inflexibilidad "a la baja" de los gastos, hay que colocar unos ingresos que tienden a ser muy inestables y, además, muy inflexibles "a la alza".

La gran inestabilidad de los ingresos fiscales se debe a la inestabilidad de toda la economía. En primer lugar, los ingresos del Gobierno dependen de una manera exagerada del comercio exterior. En 1953, por ejemplo, último año para el cual se tienen cifras fidedignas, el Gobierno recibió ingresos por 51 mil millones, de los cuales 19 mil provinieron de impuestos a la exportación y siete mil de impuestos a la importación *. Debido a que, según se ha dicho con insistencia, las exportaciones varían violentamente dentro de períodos cortos, los ingresos tributarios que se generan en las actividades de importación y exportación también fluctúan con fuerza y, en consecuencia, el total de los ingresos fiscales se comporta de igual manera. Si en el año del ejemplo citado más

* La comparación directa de las cifras oficiales da una relación menor, pero el valor de las exportaciones se subestima si las divisas se convierten a pesos con los tipos corrientes de cambio, que están por debajo del tipo de cambio de paridad.

arriba las exportaciones se hubieran reducido, digamos, en 10 por ciento, los ingresos fiscales provenientes de esas fuentes habrían disminuído en cerca de 2,6 miles de millones de pesos y para recuperarlos habría que haber aumentado los tributos que afectan la actividad interna en alrededor de 20 por ciento *. Una alza de la carga tributaria interna de tal magnitud tendría efectos depresivos adicionales sobre la actividad económica.

Si se tiene presente que frente a una reducción de las exportaciones los gastos del Gobierno tienen que ser mantenidos y aún aumentados para evitar los efectos de la reducción de las exportaciones sobre la ocupación y se recuerda el papel importante que juegan las exportaciones como generadoras de ingresos fiscales, es fácil darse cuenta que la política de gastos compensatorios tiene que ir necesariamente acompañada de grandes emisiones. De ahí que la política fiscal compensatoria —que tiene efectos inflacionarios inevitables— los produce de una magnitud mucho mayor que lo que sería necesario si el Gobierno dependiera menos de las exportaciones como fuente de ingresos.

El remedio que algunos han ofrecido para corregir la situación descrita es la de gravar menos las exportaciones y más las actividades internas. Esta solución es inaplicable, porque si el país grava menos las exportaciones de cobre, una proporción mayor de las divisas generadas por esa actividad saldrá al extranjero y en virtud de la escasez permanente de divisas, el país no se puede dar el lujo de comprar con ellas su estabilidad. Además,, la minería es una actividad enormemente más productiva que la mayoría de las actividades nacionales, de modo que sería muy insensato reducir su carga tributaria para traspasársela a otras actividades menos productivas. La so-

* Al bajar las exportaciones, se reduce la actividad nacional y los tributos que ésta paga; de modo que para evitar el déficit, las actividades nacionales, ahora disminuídas, tendrá que pagar los mismos impuestos que antes, más los que pagaban las exportaciones que dejan de hacerse.

lución no está, pues, en gravar menos las exportaciones actuales, sino dar mayor estabilidad a las exportaciones, diversificándolas.

Otra fuente donde se gestan continuamente déficit fiscales, reside en lo que se llama inflexibilidad tributaria. Los tributos son inflexibles si al aumentar o disminuir la producción nacional o Producto Nacional y mantener constante las tasas tributarias, el rendimiento tributario aumenta o disminuye más lentamente que el Producto Nacional. Por ejemplo, si todos los ingresos provienen del impuesto a los cigarrillos y no se modifica lo que se cobra por cada cajetilla, al aumentar el Producto Nacional, la producción de cigarrillos aumenta con más lentitud, debido que la demanda de cigarrillos es inelástica, es decir, aumenta con más lentitud que el ingreso. De ahí resulta que los ingresos tributarios crecen menos que el ingreso nacional. En cambio, como la demanda por servicios estatales crece, en proporción, más rápidamente que el ingreso nacional, tiende a producirse de una manera automática un déficit fiscal.

La aparición automática de déficit fiscales, provocada por la inflexibilidad del sistema tributario, obliga al Gobierno a solicitar anualmente del Parlamento la revisión de las tasas de los impuestos y la aprobación de nuevos impuestos. Por lo general, legislar sobre esa materia toma tiempo, además del que va desde la aprobación de la ley hasta la recepción de los impuestos, de modo que la revisión anual de las tasas no es una solución del todo satisfactoria para resolver el problema de la inflexibilidad.

Para reducir la inflexibilidad del sistema fiscal chileno y eliminar una de las causas permanentes de inflación, se precisa que los impuestos descansen en medida mucho mayor en aquellos tipos que, como el impuesto a la renta, producen rendimientos que aumentan más rápidamente que el Producto Nacional cuando éste aumenta, sin que haya que revisar la legislación tributaria. Pero para que la tributación descanse mucho en el impuesto a la renta o en cualquiera otro que pueda aplicarse de acuerdo con el principio de la progresividad, hay que reducir la evasión del impuesto a la renta a un

grado que, por lo menos, no sea vergonzoso, y para esto se requiere que las tasas sean más razonables; que las penas sean muchísimo más severas; que la administración fiscal esté mejor organizada y, especialmente, que haya mayor conciencia cívica.

Aparte de los requisitos mencionados, para dar flexibilidad al sistema tributario se precisa estabilidad económica, porque si el ritmo de incremento de los precios es muy grande, el impuesto a la renta pierde su virtud de dar flexibilidad. Si la inflación es grande, los rendimientos del impuesto a la renta crecen menos que el Producto Nacional, porque el impuesto se cobra sobre el ingreso percibido el año anterior —que es muy inferior al de este año porque los precios eran más bajos *.

12. *Después de la discusión anterior no debe caber duda que no basta acabar con los déficit para terminar con la inflación, pero se pueden citar argumentos adicionales.*

La discusión anterior deja en claro que los déficit son, en parte, un reflejo de la propia inflación. De ahí que decir que para acabar con la inflación basta acabar con los déficit fiscales, sólo demuestra falta de comprensión del problema. Los que así piensan, suelen también recomendar la reducción de los gastos como instrumento para la eliminación del déficit, si son conservadores, y el aumento de los impuestos si son más atrevidos en su concepción financiera.

La primera recomendación es romántica, sobre todo si el nivel de precios está subiendo por causas ajenas al propio Gobierno. Supóngase que se intenta reducir los gastos en circunstancias que se espera un incremento promedio de 30 por ciento en los precios. Si los gastos del Gobierno son ahora 100, el año próximo tendrán que ser 130, si quiere comprar el

* Sin embargo, el sistema de cobrar el impuesto a medida que las personas perciben el ingreso gravado ("pay as you go") puede ser una solución satisfactoria.

mismo volumen de mercaderías y servicios. Pero si los ingresos tributarios no aumentan y se quiere evitar un déficit, el Gobierno tendrá que reducir las compras en alrededor de 25 por ciento con respecto al año anterior, ¡o tendrá que convencer a los empleados y obreros que trabajan en el sector público de que se conformen con la pérdida de una cuarta parte de su poder de compra!

La eliminación del déficit por la vía de los mayores impuestos también es romántica, por dos razones. En primer lugar porque el mecanismo de aprobación de los impuestos es demasiado lento, y en segundo lugar, porque un incremento de los tributos ejerce influencia sobre los precios, a menos que se cumplan varias condiciones. Se puede apreciar mejor esas condiciones si se analiza el caso en que el Gobierno intenta comprar una mayor cantidad de mercaderías y servicios, pero desea financiar las mayores compras con un aumento de la tributación y en circunstancias que no hay desempleo. Esto quiere decir que el Gobierno intenta utilizar una cantidad mayor de la mano de obra disponible, de los medios de transporte disponibles, y del cemento, las divisas, la energía eléctrica, etc., que hay en el país.

Como en un período corto, digamos de un año, la disponibilidad total de todos esos recursos es fija o cambia muy poco, el Gobierno tendrá que conseguir que el sector privado deje de consumir la parte que él intenta utilizar. Esto se logra por medio de los impuestos. Supóngase que el Gobierno establece un impuesto a las ventas de cemento (un impuesto que, aunque parezca paradojal, se llama indirecto). El precio del cemento subirá de inmediato y su demanda bajará; parte de la producción quedará sin vender al sector privado y esa será la parte que adquirirá el Gobierno. Esto mismo ocurre con todos los bienes que se gravan. En consecuencia, si se usa impuestos indirectos para financiar los gastos del Estado, la transferencia de recursos productivos del sector privado al público se hace por medio del alza de los precios de los artículos gravados por los impuestos.

Si el aumento del impuesto al cemento le produce al fisco un ingreso adicional, pero no consigue disminuir la de-

manda de cemento del sector privado, el Gobierno con los recursos así obtenidos irá al mercado a competir con el sector privado por el escaso cemento disponible y hará subir su precio por encima de lo que sube por el efecto del impuesto y en la medida que sea necesario para reducir la demanda privada. Mas, si el sector privado estima que el negocio de la construcción es muy bueno y consigue que los bancos le concedan crédito para financiar el mayor costo de sus actividades, el Gobierno tendrá que hacer subir aún más los precios para conseguir las cantidades de cemento que desea. En otras palabras, mientras más liberal es la política de crédito para el sector privado, mayor es el impacto que ejerce sobre los precios un aumento de los tributos. No hay que olvidar que un aumento de los impuestos indirectos produce inevitablemente una alza de los precios, gracias a la cual se consigue la transferencia, pero también hay que tener presente que la *magnitud* del alza depende no sólo de la cuantía del impuesto, si no que, además, está en íntima relación y depende de la política de créditos: mientras más liberal, mayor el alza de precios.

Pero si el aumento de los impuestos va acompañado de una política liberal de créditos al sector privado, el alza de precios que resulta hace que los mayores ingresos tributarios del Gobierno sean insuficientes para financiar las mayores compras presupuestadas. Porque a consecuencia del alza de precios, el Gobierno se verá obligado a gastar más no sólo en adquirir una mayor cantidad de cosas, sino también, en adquirir a mayor costo las que antes compraba a más bajo precio. Esta segunda fuente de mayores gastos conducirá a un déficit fiscal, a menos que la estructura del sistema sea tal que cuando suben los precios los rendimientos tributarios suban *pari passu*, es decir, sólo si la estructura fiscal es flexible.

La naturaleza inflexible del sistema tributario chileno —su especificidad y poca progresividad— hace que las alzas de precios produzcan déficit fiscales que no pueden ser resueltos por la vía de la mayor tributación, a menos que la po-

lítica de créditos al sector privado sea muy severa. En cualquier otro caso, en las condiciones mencionadas, el aumento de tributación que tiene por objeto financiar un déficit conduce a la aparición de otro déficit en un nivel más alto de inflación.

13. *Es muy poco probable que un aumento de los gastos del Estado no provoque un aumento de precios, cualquiera que sea la forma cómo se financien esos gastos.*

Un aumento de los gastos del Estado en condiciones de ocupación plena no conducirá a un alza de precios sólo en dos casos: en primer lugar, si se financian con impuestos directos que gravan a las personas y, en segundo lugar, en caso que se financien con impuestos indirectos, si se aumentan éstos mucho más que el aumento programado de los gastos, es decir, intentando crear un superávit y, al mismo tiempo, siguiendo una política restrictiva de créditos para el sector privado. Estas dos alternativas indican lo difícil que es para un Gobierno conseguir aumentar sus ingresos, sin afectar los precios, y señala también de qué manera tan intrincada y sutil están armadas las cosas en Chile para impedir la acción eficaz del Estado.

En efecto, la estructura de la propiedad agrícola concede a los propietarios latifundistas un poder político desproporcionado, que está consolidado por medio de una peculiar legislación electoral. Esto impide que la mayoría de la opinión pública tenga la mayoría en el Congreso. La mayoría del Congreso impide que se modifique el sistema tributario, de modo que sirva para estimular el desarrollo y la estabilidad, e impide que se modifique la legislación monetaria, de modo que sea posible utilizar la tributación para aquellos dos fines. De allí resulta que la Ley Electoral y la Ley Monetaria son dos de los grandes paladines de la inflación chilena.

14. *Por cierto, la mala administración financiera tiene una buena parte de la responsabilidad por la gestación de los déficit.*

Además de la inflexibilidad de los gastos frente a las grandes fluctuaciones de los ingresos, de la inflexibilidad del sistema de impuestos, y de la inflación crónica, los déficit fiscales tienen su origen en la mala administración financiera. De acuerdo con la ley, el Ejecutivo debe presentar al Parlamento un proyecto de presupuesto enteramente financiado por medio de impuestos. Pero a pesar de este mandato taxativo de la ley, son incontables las ocasiones en que el Gobierno presenta el proyecto de presupuesto formalmente financiado, pero en el hecho con un déficit sustancial. Para cumplir con la formalidad de la ley, el Ejecutivo no incluye todos los gastos que sabe que tendrá que afrontar, sino aquéllos para los cuales estima que tendrá recursos. El Parlamento siempre está informado de que no se han incluído todos los gastos y, sin embargo, procede a la discusión del proyecto del Ejecutivo, como si cumpliera con la Ley. Naturalmente que si un ministro sabe que puede recurrir a esa estratagema y además sabe que el financiamiento de los gastos no incluídos en el Presupuesto es una tarea que muy posiblemente le corresponderá a otro Ministro, se sentirá muy tentado a no afrontar las dificultades inherentes a la presentación de un presupuesto realmente financiado en un país donde es tan fácil evadir los impuestos y donde los precios suben con tanta rapidez. Esta falta de seriedad administrativa es una de las fuentes más peligrosas de déficit fiscales, porque puede tender a agravarse con facilidad y conducir al país a una catástrofe.

Otro defecto muy serio de la administración financiera es el de su mecanismo de elaboración presupuestaria. En Chile el presupuesto se entiende sólo como una serie de cuentas y cifras sobre ingresos y gastos, que tiene por objeto evitar que se gaste en cosas que no han recibido la sanción legislativa. Pero un presupuesto, tanto en el Gobierno, como en una empresa privada, representa un plan de acción, una política a seguir, con la especificación de los medios de que se dispone

para conseguir los fines establecidos. El presupuesto es, por excelencia, el instrumento de coordinación de la política económica, pero no se le usa en ese sentido en nuestro país. Cada ministerio prepara su propio presupuesto sin prestar ninguna atención a los ingresos totales del Gobierno ni a lo que se proponen hacer los demás ministerios y reparticiones públicas. Cada cual parece creer que su papel es gastar lo más posible y la confección del presupuesto es un ejercicio de imaginación de los funcionarios respectivos. Los presupuestos así elaborados por cada organismo van a la Oficina del Presupuesto donde se realizan los recortes que es necesario para encuadrar las proposiciones de gastos dentro de los recursos que la Oficina del Presupuesto espera obtener. Esta oficina, que en cualquier país bien organizado es quizá el centro principal de elaboración de la política económica, carece por completo de esas funciones en Chile, a tal grado que no cuenta entre sus funcionarios con ingenieros y economistas que le permita analizar las ventajas y desventajas de la política de ingresos y de gastos envueltas en los cálculos respectivos. Tampoco puede esa oficina dar directivas a los distintos organismos del Estado en relación con las cosas u obras que de acuerdo con las condiciones generales merecen atención preferente, ni sugerir límites a sus iniciativas que estén de acuerdo con los recursos de que puede disponer el Estado *. En esas condiciones no es raro que cada ministerio opere como un feudo independiente y se esfuerce por sacar la tajada más grande, sin preocuparse de que eso conduzca a un déficit y a la inflación.

En relación con el papel que ha jugado el Gobierno en la historia de la inflación chilena, vale la pena resumir los argumentos y discusiones aquí presentados antes de pasar a otro de los aspectos de la inestabilidad que merece ser discutido. Afirmamos que ese papel es y ha sido esencialmente pasivo, en el sentido de que el Gobierno se ha adaptado a las

* Hace poco, por iniciativa del actual Director del Presupuesto se ha elaborado un proyecto de ley que puede mejorar sustancialmente la situación descrita.

condiciones inestables de la economía chilena más bien que las ha creado. Por cierto que en este proceso de adaptación a las circunstancias ha contribuído a que la inflación se haga más aguda. En materia de gastos, su responsabilidad inflacionaria descansa en el hecho de no haber adaptado la cuantía de los gastos a lo que el país estaba en condiciones de sufragar, pero esa inadaptabilidad fue forzada por la necesidad de combatir la desocupación que aparece con alguna regularidad y como consecuencia de la inestabilidad del comercio exterior, y por la necesidad impuesta por aquella otra tendencia a la desocupación, generada en el lento crecimiento de la economía nacional. En materia de ingresos, tienen ellos impactos inflacionarios cuando sus incrementos son sustanciales y van acompañados de expansión de los medios de pago, pero los hechos indican que los intentos del Gobierno de incrementar los tributos de modo sustancial de un año a otro han sido guiados por la necesidad de defender el poder de compra del sector público frente a alzas muy grandes del nivel de precios. En materia de déficit fiscales, estos tienden a aparecer como consecuencia de la inestabilidad e inflexibilidad de los ingresos y frente a la dificultad de reducir los gastos, como consecuencia también de los defectos que se observan en el mecanismo presupuestario, y por el hecho de que los aumentos tributarios se neutralizan con la liberalidad del crédito. Con excepción de estos dos últimos elementos —mecanismo presupuestario y política monetaria— todos los demás corroboran la tesis de la pasividad del Estado frente al proceso inflacionario y, en cierto modo, demuestran que los principales defectos de la política fiscal se derivan de las características "anatómicas" o estructurales de la economía de Chile. Todos esos defectos no se corrigen adoptando una política de ingresos y gastos excesivamente prudente. Su adopción conduciría al estancamiento y a la desocupación. Sólo modificando las características estructurales se podrán eliminar de raíz los déficit fiscales. Por cierto, esto no quiere decir que todo el problema sea cuestión de estructura ni que la sensatez haya sido siempre y sin excepciones la norma de los financistas chilenos.

15. *Las alzas de sueldos y salarios provocan inflación si son desmedidas y según sea la política monetaria que se adopte.*

Otro de los elementos o factores que suelen ser sindicados entre los culpables de la inflación chilena son los sueldos y salarios y su ajuste automático a las alzas del costo de la vida. Aquí la situación es muy semejante a la que observamos en conexión con la política fiscal, los obreros y empleados han tratado de adaptarse a la situación inflacionaria y de defender su poder de compra frente a las alzas crónicas de los precios. La defensa se ha encauzado tanto en la búsqueda del mantenimiento del poder adquisitivo del salario monetario como en la obtención de pagos no monetarios, como son los de la previsión.

Una alza de los salarios monetarios o de los costos de la previsión no es necesariamente inflacionaria. Si la productividad de los trabajadores chilenos aumenta en cierto porcentaje, no hay razón alguna para que las alzas de sueldos que guardan conformidad con esa alza de productividad conduzcan al aumento de los precios. Son los aumentos de salarios mucho mayores que los aumentos de productividad los que pueden conducir al aumento de los precios. Decimos "pueden conducir" porque si el exceso sobre la productividad es pequeño o se toman medidas compensatorias, no necesariamente tiene que haber una alza de los precios. Por ejemplo, según se dijo antes, los sueldos y salarios forman el 45 por ciento del valor de la producción nacional. Por otra parte, las utilidades de las empresas, una vez deducidos los impuestos, forman el 17 por ciento, lo demás se lo llevan los que trabajan por su cuenta y los dueños de propiedades de alquiler, pero son las empresas los principales empleadores del país, de modo que si se aumentan los sueldos y salarios, digamos en 10 por ciento, sin que aumente la productividad, las utilidades de las empresas tendrían que reducirse en 26 por ciento *. Sin duda que algunas empresas afortunadas podrían reducir sus

* 10 por ciento de 45 es 4,5 y esto es 26 por ciento de 17.

utilidades en esa proporción y seguir haciendo buenos negocios, pero en muchos otros casos una alza de los salarios en diez por ciento puede conducir al desaparecimiento de las utilidades o su reducción a un nivel que no merezca la pena del esfuerzo que demanda continuar con el negocio. Esas empresas paralizarán y lanzarán a los empleados y obreros a la calle. En cambio si el alza de salarios es, digamos, de tres por ciento, la reducción de las utilidades es de ocho por ciento, una disminución perfectamente tolerable en la mayoría de los casos *. Se puede concluir, pues, que si el alza de los sueldos y salarios es grande y si el nivel general de precios no sube, algunos asalariados quedarán en mejor situación y que otros quedarán desocupados. Si el Gobierno interviene aumentando las obras públicas para dar ocupación a esos desocupados, tendrá que aumentar sus gastos, con lo que subirán los precios; los que quedaron desocupados pasarán a trabajar con el Gobierno y aquellos otros que ganaron en salarios perderán las ganancias por medio de las alzas de precios. Hay que insistir nuevamente que las alzas de precios no pueden tener lugar en una medida significativa si no aumentan los medios de pago, de modo que las alzas de salarios que son muy superiores a los aumentos de productividad son inflacionarias, en último término, sólo si van acompañadas de expansión de los créditos o emisiones, y en esto se parecen a las alzas de tributos. En cambio, las alzas sustanciales de salarios y jornales, tanto como las de tributos, que no van acompañadas de expansión de los medios de pago, conducen a la desocupación.

16. *Pero no se puede afirmar que la raíz de la inflación chilena se ahinca en la conducta de los asalariados.*

Ahora bien, no se puede decir con justicia que los trabajadores chilenos, en un esfuerzo por conseguir mejores condiciones de vida, han procurado y obtenido alzas de salarios in-

* La verdadera razón porqué es imposible una redistribución muy violenta del ingreso se discutió en el Capítulo II. Véase las páginas 77 a 82.

compatibles con los aumentos de productividad y que allí está la raíz de la inflación chilena, porque la inflación chilena, como ya se dijo antes, se inició por allá por 1875, cuando no había sindicatos en Chile que pudieran haber actuado como campeones del trabajo organizado, ni había partidos políticos izquierdizantes. Los sindicatos chilenos son un producto tardío de la industrialización. Prácticamente no había una central sindical en 1938 cuando triunfó el Frente Popular. Los sindicatos son, en gran parte, un subproducto de la inflación y de la inestabilidad chilena, un subproducto de una economía en que las bocas aumentan anualmente y lo que hay que poner en esas bocas no aumenta con igual velocidad. Esa situación conduce necesaria e inevitablemente a la formación de grupos de defensa de las situaciones creadas y de grupos agresivos que quieren mejorar su situación a costa de los demás, pues no hay otro modo de mejorarla si la producción no aumenta.

Los ajustes de las remuneraciones de la mayoría de los asalariados siempre tienen lugar si sube el costo de la vida durante el lapso de doce meses que debe transcurrir entre un reajuste y otro. Se trata, pues, de una adaptación pasiva de ese grupo de remuneraciones, tal como los incrementos de impuestos son una adaptación pasiva del sector público. Si la adaptación no tiene lugar, la inflación tendrá que detenerse a la larga o a la corta, pero en ambos casos una política antiinflacionista basada en el combate de los síntomas es equivalente a la idea de quebrar el termómetro para que no suba la fiebre. Esto no debe, sin embargo, interpretarse en el sentido de que en una política antiinflacionista bien concebida los salarios y jornales pueden ajustarse libremente al ritmo de incremento de los precios. Debe interpretarse sólo en el sentido que no hay que confundir las causas profundas de la inflación con los mecanismos de defensa de los distintos grupos, y en el sentido de que no basta tocar un sólo resorte de la economía para que la inflación se detenga. Además, para que se detenga en forma definitiva hay que modificar la anatomía de la economía chilena, porque la congelación de los salarios

aunque se intentara *ad perpetuum* no acabaría con las inestabilidad de los mercados del cobre.

El comentario sobre el papel de los asalariados en el proceso inflacionario de Chile tampoco debe interpretarse en el sentido de que todos los trabajadores están libres de culpa. Hay grupos que han gozado y gozan de una posición estratégica de tal naturaleza que les ha permitido obtener ventajas que son muy superiores a la contribución que esos grupos hacen a la producción nacional. En la mayoría de los casos, esos grupos han podido ejercer sus poderes extorsionistas gracias a que las empresas donde laboran están en situación de monopolio y no les importa incrementar los sueldos y salarios en cualquier magnitud, pues todas las alzas las transfieren a los costos y si el producto no tiene sustitutos, los consumidores tienen que pagar esos precios de extorsión. Otras veces esos grupos laboran en actividades públicas, donde las pérdidas son cubiertas con tributación si, por razones también políticas, no se ajustan las tarifas de los servicios públicos a las alzas de salarios.

La influencia inflacionaria de estos grupos monopólicos de asalariados puede ser significativa y por eso, y también por otras razones, es importante que la política de libertad sindical, del mismo modo que la política de libertad de empresa, limite esas libertades cuando su ejercicio por parte de unos pocos amaga el interés de la mayoría.

17. *El grupo de los empresarios usa el crédito y su poder para fijar los precios como armas de defensa contra la inflación.*

Así como los asalariados utilizan el reajuste de sus remuneraciones como instrumento de defensa de su poder adquisitivo y el Fisco usa su poder de tributación, las emisiones y el crédito, el sector de los empresarios utiliza el crédito y su poder de fijar precios. El crédito y las emisiones son, en consecuencia, una de las herramientas poderosas de defensa de dos de los tres grupos importantes que participan en la producción nacional. Los asalariados también usan el crédito, pero carecen de poder para determinar su magnitud. El Gobierno,

en cambio, prácticamente no tiene límites para emitir. Es verdad que toda emisión requiere de una ley, pero nunca se ha visto que el Parlamento niegue la autorización para que el Ejecutivo emita. Por su parte, los empresarios han gozado en el pasado de un poder también casi ilimitado para expandir los créditos. Los límites a la expansión del crédito descansan en gran medida en el Banco Central, es decir, en su directorio. Pero el directorio del Banco Central está formando, de acuerdo con la ley, por representantes del Gobierno, de los Bancos y de las demás actividades económicas. Los representantes del Gobierno no se oponen a las decisiones de los demás representantes, para evitar que en las ocasiones en que el Gobierno necesita recurrir al Banco los demás se opongan a las solicitudes del Gobierno. Pero los demás son los que ganan con la expansión del crédito y debían ser los controlados. En la forma como lo determina la legislación actual, los controladores son los mismos controlados. Esta es una situación totalmente absurda e intolerable. Es semejante a solicitar a los contribuyentes importantes que formen una asociación para manejar la recaudación tributaria. La creación de crédito, según se vio antes, es equivalente a la creación de medios de pago y la creación de medios de pago no puede ser sino una función privativa del Estado. No se puede delegar esa función en los particulares, de la misma manera que no se puede delegar en un grupo de particulares la función de la defensa armada externa o interna.

El poder que tienen los empresarios y propietarios para crear crédito y para fijar los precios, los coloca en un sitial de especial responsabilidad frente al proceso inflacionario. Los asalariados como un conjunto, a diferencia de los empresarios, no están en condiciones, ni tienen poder para fijar sus remuneraciones. Hay grupos dentro de los trabajadores que pueden hacerlo porque gozan de un poder monopólico, pero el conjunto de trabajadores carece de instrumento o mecanismos que les permitan fijar ellos mismos sus propias remuneraciones. Ni siquiera su poder de contratación, expresado en el poder de huelga, es arma suficientemente poderosa, porque los asalariados carecen de reservas que les permitan soportar

un largo período sin recibir remuneraciones. El único instrumento de poder económico que pueden emplear los asalariados es el poder político.

Es esa falta de poder de los asalariados lo que hace que la responsabilidad que les cabe en el proceso inflacionario sea mucho menor que la responsabilidad que le cabe al grupo de los empresarios y propietarios. En una medida mucho mayor que el sector público y que el sector de los asalariados, ese sector ha actuado como elemento activo generador de fuerzas inflacionarias. Pero al señalar esa responsabilidad, también hay que hacer presente que no se le puede pedir a los hombres que actúen correctamente cuando no saben en qué consiste la actuación correcta y cuándo los beneficios de un comportamiento incorrecto son demasiado grandes. Frente al poder de expansión de crédito de que gozan los empresarios y propietarios de Chile, los empresarios y propietarios de cualquier otro país habrían actuado de igual manera, y los no empresarios que los critican también lo habrían hecho si hubieran estado en la posición de ellos. La virtud consiste en no pecar, pero la sabiduría consiste en eliminar las oportunidades y evadir las circunstancias en que peligra la virtud.

No es fácil exagerar la influencia perniciosa que ejerce sobre el país el poder de emisión de que gozan los empresarios. En vista de que cuentan con ese poder, aceptan con beneplácito el alza de los sueldos y salarios, puesto que ellos, gracias a su poder de expansión del crédito, no tendrán que contribuir para financiar esa alza. A muy corto plazo recuperarán lo que puedan perder en un momento dado. En virtud de ese mismo poder, tampoco les preocupan los incrementos tributarios más disparatados. ¡Qué importancia tiene para ellos si a la larga no los van a pagar! ¡Qué importancia tiene conceder al Gobierno todos los créditos que solicite, si el crédito es ilimitado y lo que el Gobierno obtenga no afecta la capacidad de endeudamiento de los empresarios y propietarios! ¡Qué importancia tiene que el Gobierno emita, si las alzas de precios provocadas por esa emisión serán neutralizadas por alzas de crédito! Si esos grupos, que son los que tienen el control del Parlamento, no tuvieran el poder de emisión, tendrían

mucho más cuidado al conceder alzas de salarios y de impuestos. Como hemos visto, cuando esas alzas tienen lugar sin expansión de los medios de pago, la consecuencia es la desocupación y la reducción de la producción. Esas consecuencias las paga todo el mundo, incluso los empresarios y propietarios y por eso, el manejo de las finanzas y de la política de salarios sería muchísimo más cuidadosa. Ese manejo y esa política serían también más cuidadosos si el Parlamento estuviera bajo el control de fuerzas políticas que representaran los intereses mayoritarios y por las mismas razones ya mencionadas.

No hay duda que los empresarios y propietarios también han sido juguetes de las fuerzas que, surgidas de los defectos estructurales de la economía chilena, le han imprimido esta tendencia secular a la inflación. En esa medida y tal como los demás grupos, han sido elementos inflacionarios pasivos que han buscado fórmulas para defender su *statu quo*. Pero si la inestabilidad de las exportaciones conduce inevitablemente a la inflación, el grado de inflación registrado históricamente en el país, ha sido, sin duda, mucho mayor que el que imponen las condiciones del comercio exterior y que es el precio inevitable del mantenimiento de la ocupación plena. En esa exageración del ritmo inflacionario, la combinación del control parlamentario por un lado y del control del sistema bancario por el otro, que reside en las manos de una pequeña minoría, ha jugado un papel de significación. Si se quiere que Chile tenga una economía estable y un desarrollo suficiente para dar a todos sus habitantes una vida digna, libre y democrática, no sólo es preciso corregir la inestabilidad estructural proveniente del comercio exterior sino que también es preciso corregir las deficiencias institucionales derivadas del exceso de concentración del poder. Ese poder descansa, como dijimos, en dos pilares, la Ley de Elecciones, llave que permite que una minoría de chilenos tenga la representación mayoritaria en el Congreso y la Ley de Monedas y de Bancos, instrumento con el cual el mismo grupo asegura el control de las actividades económicas.

Capítulo V

EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES NO AGRICOLAS Y EL PROBLEMA DEL CENTRALISMO

1. *La estructura o composición de la producción y del empleo debe ser modificada de una manera substancial.*

Se ha sostenido a lo largo de todas las páginas de este libro que en las condiciones modernas, el desarrollo económico es indispensable para que una sociedad cualquiera funcione de modo satisfactorio. Se ha sostenido, además, que para que el desarrollo tenga lugar, la agricultura debe crecer, pero de tal modo que requiera ocupar un número cada vez menor de personas a un nivel más alto de productividad. Por otro lado, hemos visto que en los próximos 10 años es probable que la población total del país aumente en 1,3 millones de habitantes, y hemos postulado una disminución de la población agrícola de 390 mil personas, en relación a su nivel actual. Dadas estas premisas, las ciudades del país tendrán que cobijar 1,69 millones de personas más y habrá que dar ocupación a todas ellas. ¿Cómo puede distribuirse esa fuerza de trabajo entre las distintas actividades no agrícolas? Ciertamente, no de manera arbitraria.

De acuerdo con la experiencia universal, el desarrollo económico va acompañado de un crecimiento de la población ocupada en los servicios. El análisis de las cifras correspondientes a un gran número de países sugiere que a los niveles de ingreso por habitante que alcanzaría Chile, si logra las metas propuestas en este programa, corresponde dedicar 45 por ciento de la fuerza de trabajo a la producción de servicios. Esto

quiere decir que corresponde dedicar 35 por ciento de la fuerza de trabajo a la producción de *bienes* no-agrícolas, pues, según se propuso, la agricultura sólo absorbería 20 por ciento. El cuadro Nº 5 contiene un detalle de los valores aproximados que puede alcanzar la distribución de la fuerza de trabajo en las distintas actividades productoras de bienes y servicios. Hay que tener presente, sin embargo, que las cifras correspondientes a los distintos tipos de servicios han sido escogidas en forma arbitraria y sólo sirven de ilustración. Es probable que la ocupación en los transportes tenga que aumentar en la magnitud indicada por la cifra correspondiente del Cuadro Nº 5, puesto que el mayor nivel de ingreso y el grado más elevado de urbanización exigen un gran incremento de transporte de carga y pasajeros. También es probable que tenga que aumentar la ocupación en el Gobierno y en el comercio, pero los servicios personales, especialmente la servidumbre, siempre tienden a perder importancia.

La estimación de la distribución de la mano de obra entre las actividades productoras de bienes no-agrícolas se hizo con mayor cuidado, aunque sin salir del terreno de las conjeturas. La reducción de la importancia relativa de la ocupación en la minería y en la construcción que se ha supuesto para el futuro, se puede justificar en virtud de que en la actualidad esos dos sectores, excepción hecha de la gran minería del cobre, operan a niveles de productividad que son demasiado bajos, defecto que parece fácil corregir y que permitiría expandir mucho la producción sin expandir proporcionalmente la ocupación. En cuanto al aumento de la ocupación en la producción de electricidad, agua y gas, se justifica en virtud de los grandes déficit acumulados en estos sectores y en virtud del rápido crecimiento demográfico programado para el sector urbano. Hecha la estimación de esos tres sectores, la tarea que le cabe a la manufactura como proveedora de ocupación para la población chilena se cuantifica por diferencia. El cálculo indica que 660 mil personas más que en la actualidad tienen que vivir de la actividad manufacturera, incluyendo en esa cifra a los trabajadores propiamente tales y sus dependientes.

Cuadro Nº 5

DISTRIBUCIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO POR ACTIVIDADES

Actividades	*% del total de la población activa*	
	Actual	*Futuro*
BIENES	59,2	55,0
Agricultura	30,0	20,0
Productos no agrícolas	29,2	35,0
Minería	4,6	4,0
Manufactura	18,9	25,0
Construcción	4,7	4,0
Electricidad, Agua y Gas	1,0	2,0
SERVICIOS	40,8	45,0
Transporte y comunicaciones	4,4	9,0
Comercio	10,3	12,0
Finanzas y Seguros	1,0	2,0
Servicios de Gobierno	9,3	10,0
Servicios Personales	15,8	12,0

Fuente: Las cifras "Actuales" están basadas en datos del Censo Demográfico de 1950.

Examinemos ahora el crecimiento probable de la producción de cada uno de los sectores en que se ha clasificado la economía. Las cifras correspondientes aparecen en el Cuadro Nº 6.

Cuadro Nº 6

DISTRIBUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN POR ACTIVIDADES

Actividades	% del Producto Territorial Actual	Futuro	Crecimiento propuesto %
PRODUCCIÓN DE BIENES	42	55	123
Agricultura	14	18*	121
Producción no agrícola	28	37	124
Minería	5	6	100
Manufactura	18	24	131
Construcción	4	4	100
Electricidad, agua y gas	1	2	200
PRODUCCIÓN DE SERVICIOS	58	45	32
Transporte y Comunicaciones	7	9	120
Comercio	19	14	25
Finanzas y Seguros	3	3	70
Servicios de Gobierno	9	10	89
Servicios Personales	12	9	27
Producción Total	100	100	70

Fuente: Las cifras actuales están basadas en informaciones oficiales de la Corporación de Fomento.

* Si se toma en cuenta el efecto del mejoramiento de los precios agrícolas que aquí se propone, la importancia relativa de la agricultura aumenta mucho más.

El examen de las cifras del Cuadro Nº 6 sugiere que la estructura productiva del país, es decir, la proporción de la producción constituída por los distintos tipos de bienes y servicios, sufre de serias distorsiones, las más importantes de las

cuales son la excesiva proporción de servicios en la producción nacional (58%) y la pequeña contribución de la agricultura (14%).

En todos los países, cualquiera que sea su nivel de desarrollo, una parte importante del valor total de la producción está constituída por servicios. Mientras más pequeño es el valor de la producción total por habitante en un país, más pequeña tiende a ser la proporción contribuída por los servicios. Sin embargo, rara vez es menos de 40 por ciento, aunque en los países muy desarrollados tampoco excede con facilidad de 50 por ciento. De acuerdo con la experiencia universal, la producción de servicios en Chile es pues, exageradamente alta. Hay que insistir en que no es alta en términos absolutos, sino que en relación a la producción de otras cosas.

Recurriendo también al criterio de la experiencia universal, se puede llegar a la conclusión que el valor de la producción agrícola de Chile es muy bajo. En todos los países se observa que mientras más alto es el nivel de producción por habitante, menos es la *proporción* del valor de esa producción constituída por productos agrícolas. En los países de más baja producción por habitante, tal como la India, esa proporción es de 40 a 45 por ciento, mientras que en los países de alta producción por habitante, tal como los Estados Unidos, es de 10 por ciento. Chile no alcanza a tener un quinto del ingreso de Estados Unidos y, sin embargo, la contribución de su agricultura al producto es apenas de 14 por ciento, lo que indica el grado en que se encuentra subdesarrollada. El juicio sobre el estancamiento relativo o atrofia de la agricultura puede apoyarse también en informaciones que son de dominio público; nos referimos al hecho de que el país se ve obligado a importar tantos productos agrícolas que pueden ser producidos en el país en condiciones ventajosas.

Cualquier tarea que se emprenda en el futuro con miras a un crecimiento más rápido de la economía nacional tendrá, pues, que considerar la necesidad indispensable de reorientar los esfuerzos productivos, de modo de retornar a una mayor normalidad de la estructura de la producción. Esa reorienta-

ción precisa hacerse de modo que los servicios no sigan creciendo con la rapidez con que lo han hecho hasta ahora y que la producción agrícola lo haga con mucho mayor velocidad.

2. *Pero hay que tener presente los peligros que encierra estibar mal la carga.*

Pero es preciso no olvidar que la expansión de la producción agrícola no podrá jamás conseguir llenar por sí sola el vacío que deje el crecimiento más lento de los servicios. Si la producción de servicios se reduce a una proporción igual a 45 por ciento del valor total de la producción y si se intenta llenar ese vacío con producción agrícola, la contribución de ésta tendría que subir a 27 por ciento del total, lo que exigiría un incremento de 233 por ciento sobre los niveles actuales. En el caso, enteramente utópico, de que se pudiera conseguir ese incremento en un plazo de 10 años, no habría quién estuviera dispuesto a adquirir una cantidad tan grande de esos productos.

Para evitar una nueva distorsión de la estructura productiva del país es preciso que la manufactura crezca, y bastante más rápido que en el pasado. Su expansión tiene que continuar siendo más rápido que la de la agricultura, aunque no tanto más. En otras palabras, tienen que disminuir la diferencia del ritmo de crecimiento de esas dos actividades, pero no debe desaparecer.

Si no se consigue esa expansión acelerada de la manufactura, no habrá dónde ocupar toda la población que debe migrar del campo a la ciudad. Si esa población no encuentra ocupación, los pobres de las ciudades no podrán pagar mejores precios por los productos agrícolas y no habrá manera de estimular el incremento de la producción de ese sector.

Todo el raciocinio anterior y las cifras del Cuadro Nº 2 desmienten una noción que se está haciendo demasiado popular: la de que ha sonado en Chile la hora de la agricultura. Este es un error que hay que combatir con energía, porque si el país se dedica a acentuar la agricultura, olvidándose de los

demás sectores —así como antes puso el acento en la industria, olvidándose de la agricultura— las consecuencias van a ser tan graves como lo son todas las que resultan de pensar que un navío puede quedar bien estibado cargando la mano ora a babor, ora a estribor. Es preciso tener presente que el desarrollo económico es un proceso armónico donde todo debe avanzar, aunque cada sector a distinto ritmo.

De las otras actividades productoras de bienes, el grupo de "Electricidad, Agua y Gas", deberá soportar la carga más pesada, en cuanto a la velocidad de aumento de la producción. La minería debe crecer también, pero es un sector tan reducido, que la suerte que corra tiene más valor estratégico que cuantitativo, por ser exportables sus productos. En cuanto a la construcción, sus procedimientos son tan primitivos que aún si se expande, no es probable que genere directamente una cantidad de empleo mucho mayor que la actual. Es verdad que si se logra hacer crecer el ingreso en la forma propuesta, el país podría financiar un programa de construcción de unas 35 mil casas por año al comienzo y más después, pero tales casas deben hacerse mejorando de un modo notable las técnicas de construcción y recurriendo en la mayor medida posible a los programas de auto-construcción y ayuda mutua que tan buenos resultados están dando.

La primera pregunta que se hace la mayoría de la gente cuando oye la opinión de que el proceso de industrialización debe ser acelerado, es la de cuáles son las industrias específicas que constituirán la base de la expansión. Detrás de esta pregunta está la idea de que siempre debe haber alguna actividad que se preste a un desarrollo espectacular, como si Chile tuviera que seguir, *per sécula* la tradición que impusieron el cobre y el salitre. No es necesario que el país descubra una actividad espectacular para que se desarrolle rápidamente. El futuro habrá que construirlo sobre la expansión de todas las ramas de la industria, que crecerán unas más rápido que otras, es verdad, pero siempre manteniendo una armonía que es inevitable, en virtud de la estructura de la demanda y de las relaciones técnicas que existen entre las distintas actividades. De todos modos, y en vista de la dotación de recursos que el país

posee y de la imprescindible necesidad que hay de diversificar las exportaciones, deben gozar de las más altas prioridades: la industria de la madera y sus derivados; las industrias químicas, incluyendo en ellas la transformación de la industria salitrera y el aprovechamiento de los carbones baratos de Magallanes; la siderurgia y la metalurgia.

3. *Para desarrollar la industria más rápido que en el pasado hay que eliminar varios obstáculos.*

La expansión industrial que aquí se postula es, como se dijo, mucho mayor que la que ha tenido lugar en el pasado. En efecto, en el último decenio, la tasa media de crecimiento de la producción industrial fue de seis por ciento y la que se sugiere aquí es de casi diez por ciento al año. Esta proposición parece ser muy ambiciosa, pero de ninguna manera se la puede considerar utópica o irrealizable. Para darse mejor cuenta de esto, conviene analizar brevemente los factores que limitan el desarrollo industrial.

En primer lugar, hay que considerar los recursos naturales. Hay dos recursos naturales básicos para el desarrollo industrial: minerales y energía. Chile cuenta con ambos en grandes cantidades y a muy bajo costo. Los recursos minerales y energéticos conocidos y mensurados parecen ser más que suficientes para sostener un ritmo de industrialización acelerada por un período de diez años. De todos modos, es altamente recomendable que se organice de un modo sistemático y con todos los medios modernos, la investigación e inventario de las riquezas del subsuelo chileno.

En segundo lugar, la industria necesita hombres con capacidad de empresario y con recursos financieros para crear y dirigir las nuevas empresas y hombres con capacidad técnica para trabajar en ellas. Los chilenos han dado una demostración impresionante de ser capaces de adaptarse rápidamente a todas las tareas industriales y no puede haber mejor prueba de ello que la historia de los últimos 25 años. Quien hubiera propuesto en 1930 que el país se organizara para alcanzar en

1950 el desarrollo industrial que efectivamente tuvo, habría sido combatido con el argumento de que tal objetivo era irrealizable por falta de empresarios *.

Pero la experiencia pasada no indica que hay que despreocuparse de la formación de empresarios y técnicos. En el pasado el desarrollo industrial fue más lento que el que aquí se propone, y menos eficiente. La necesidad de aumentar con rapidez la productividad industrial exige la máxima atención a la formación de personal con capacidad administrativa y de personal con conocimiento de los procesos industriales y de sus operaciones específicas.

Es preciso, además, difundir el conocimiento de las oportunidades de inversión, para lo cual se necesita institucionalizar la labor de promoción. El típico promotor industrial busca posibilidades de inversión y si encuentra alguna busca los capitalistas que puedan tener interés en ellas. En los países desarrollados esta tarea está entregada a empresas especializadas que cuentan con personal entrenado en ese tipo de análisis, y que venden a los inversionistas proyectos bien estudiados. Difícilmente puede un inversionista determinar, por sí solo, si una inversión cualquiera es realmente superior a otras. En Chile no existe este tipo de especialización, aunque durante un tiempo la Corporación de Fomento llenó, en parte, esas funciones. La tesis de que la Corporación debe también ser inversionista y financiadora, que llegó a imponerse, dañó mucho su eficacia promotora. Un programa acelerado de promoción industrial exigirá la transformación de la Corporación en un organismo promotor de gran dinamismo y cuyas inversiones industriales sean mantenidas sólo hasta tanto sea posible vender las acciones al público.

Además del estudio de la existencia y aprovechamiento de los recursos naturales, de la formación de personal y de la promoción, la industrialización más acentuada exige la reestructuración de los mecanismos que contribuyen al financiamiento de la inversión privada.

* Esta es una observación muy feliz de don Julio Melnick.

En primer lugar, hay que facilitar la creación de los bancos de inversión. Estos bancos pueden reunir dos funciones: hacer préstamos a mediano plazo y actuar como *underwriters*. Actúa como *underwriter* cualquier persona natural o jurídica que adquiere a su propio riesgo acciones de empresas nuevas, para venderlas una vez que están prestigiadas. No hay ninguna institución en Chile que llene esta función en la actualidad.

En segundo lugar, hay que orientar hacia la industria los recursos de las instituciones que son las más grandes colectoras de pequeños ahorros, es decir, las compañías de seguros y los organismos de seguridad social. Con este objeto se precisa modificar las leyes respectivas, para que los organismos mencionados puedan adquirir acciones y otros valores negociables en proporción mayor que la actual. Para facilitar el financiamiento de las sociedades anónimas, es urgente modificar la legislación en el sentido de estimular la participación de pequeños ahorradores y de reducir los costos de las emisiones.

Por cierto, todas estas medidas deben ir coordinadas dentro del principio general que la especulación financiera debe ser reducida al mínimo. De otro modo no habrá estabilidad en el mercado de valores y no habrá estímulo para que el ahorro genuino se encauce por esas vías.

La industrialización acelerada exige una revisión de la práctica y de la política tributarias. La práctica tributaria de cobrar impuestos sólo a quien honestamente desea pagarlos representa un castigo a la honradez, un premio a la inmoralidad y un creciente debilitamiento del sistema fiscal y de la estabilidad monetaria. Corregir este gran defecto es una de las tareas más urgentes que tiene que confrontar el país.

La reforma tributaria puede estar orientada por cuatro principios: a) los impuestos no se deben pagar con dinero depreciado; b) los contribuyentes no deben estar sujetos a cambios continuos de su carga tributaria; c) no se debe imponer al contribuyente, además de la carga tributaria, la carga penosa de la ineficiencia administrativa en el cobro de los impuestos, y d) no se debe tolerar los tributos que discriminen en contra de la manera eficiente de hacer las cosas.

Con respecto al primero de esos principios se hizo amplia referencia en el Capítulo IV y no es necesario insistir. El segundo principio es importante como cuestión de derecho y como cuestión práctica. La incertidumbre respecto a la carga tributaria sólo puede producir malos efectos. El tercer principio también tiene significado en los dos sentidos: en el de derecho y en el práctico. Obligar a los contribuyentes a pasar días enteros haciendo cola para pagar sus impuestos es algo inconcebible, sobre todo porque es innecesario. El cuarto principio mencionado es el más importante de todos. El sistema tributario chileno está lleno de disposiciones discriminatorias contra los modos eficientes de operar.

Uno de los medios más efectivos para evitar la discriminación es reconstruir el sistema tributario alrededor de una espina dorsal constituída por un impuesto progresivo a las personas que esté basado en el ingreso, el capital y el gasto de cada una. Ello permitiría reducir la carga tributaria que grava a las empresas.

Un plan acelerado de desarrollo económico exige aumentar la tributación a las personas, no sólo como un medio de aliviar a las empresas y de evitar las discriminaciones, sino también porque es improbable que la población esté dispuesta a ahorrar voluntariamente todo lo que es necesario para financiar las mayores inversiones que exige el desarrollo económico. Conviene detenerse un poco a examinar el asunto del financiamiento del desarrollo, no obstante que nos obliga a abandonar por un momento la discusión de la política industrial.

El esfuerzo de ahorro que el país tiene que hacer es muy considerable. Al comienzo del Plan, el ahorro nacional necesita subir a 11 por ciento del producto total y al final del Plan, tiene que llegar a 18 por ciento, siempre que se cuente con los préstamos externos que aquí se proponen. En el pasado el ahorro nacional ha sido sólo de 9 por ciento. La realización de las metas aquí propuestas implican la aceptación *bonafide* de préstamos e inversiones del exterior, equivalente al cuatro por ciento del producto nacional, pero escalo-

nado de tal manera que al final del período de 10 años el país ya no precise ayuda externa.

En relación con el aumento del ahorro y de la tributación, hay muchas personas que niegan la posibilidad de que un país de ingreso muy bajo pueda ahorrar, ya sea directamente, ya sea a través del gobierno, en una magnitud que le permita desarrollarse con cierta rapidez. Olvidan esas personas que un pequeño incremento del ahorro permite aumentar la producción y facilitar otro incremento del ahorro, sin obligar en momento alguno a reducir el *nivel absoluto* de consumo. En el caso del programa que aquí se propone, el consumo puede ser aumentado en cinco por ciento al año, en comparación con 3,6 por ciento que creció en el último decenio. El incremento simultáneo del ahorro y del consumo es posible, en virtud de que la producción aumenta y de que se propone hacer uso de recursos del exterior para evitar una reducción del consumo en términos absolutos.

4. *El obstáculo de la escasez de ahorro tiene que ser resuelto, en parte, con préstamos e inversiones extranjeras.*

En relación con los préstamos e inversiones extranjeras, hay personas que están en contra de ellos por razones políticas (por lo general, son las mismas personas que creen que no hay peligro político en comerciar con los países comunistas). Afirman que pedir prestado en el extranjero, o permitir que vengan a Chile los capitales extranjeros, es equivalente a perder la independencia política. Otras personas (las mismas que piensan que hay serios peligros políticos de comerciar con los países comunistas) creen, en cambio, que sólo los capitales extranjeros podrán desarrollar el país y que hay que darles completa libertad. Como siempre ocurre, ambas formas extremas de ver la cuestión, son erróneas.

La relación que hay entre la independencia política y las inversiones extranjeras es una cuestión de grado y de la naturaleza de las inversiones. Si en un país la mayoría de las inversiones son extranjeras, quiere decir que la mayor parte de la riqueza tangible del país está en manos de extranjeros y no

será posible concebir y ejecutar una política económica que no esté influída por los intereses, buenos o malos, de esos propietarios. Pero si las inversiones son relativamente pequeñas no hay peligro de que puedan influir en la política nacional.

Por otra parte, si hay fuertes inversiones de empresas que son mundialmente poderosas —con las cuales no hay posibilidad de negociación política, porque no tienen la responsabilidad política que tiene un gobierno— el peligro de las intervenciones puede ser grande, aunque el total de todas las inversiones extranjeras no lo sea.

Hay que reconocer también que muchos exageran ese peligro. Por ejemplo, el señor Rómulo Betancourt ha declarado que las empresas extranjeras nada tuvieron que ver con la caída del régimen de Acción Democrática en Venezuela.

Pero, sea como fuere, si un país se quiere desarrollar en forma rápida, tiene que complementar su propio ahorro con préstamos e inversiones del exterior, por lo menos durante un período. "Apretarse el cinturón", para generar dentro del país todos los recursos necesarios, es una fórmula muy viril, pero ineficaz porque no produce las divisas que exigen las mayores inversiones. Si Chile estuviera consumiendo muchos artículos importados innecesarios, entonces cabría la posibilidad de escoger entre "ahorro interno solo" o "ahorro interno más ayuda externa", pero éste no es el caso. Se puede demostrar que frente a esto no hay alternativas, excepto la de desarrollarse más lentamente. La disyuntiva, entonces, es escoger entre afrontar el peligro político eventual que envuelven los préstamos e inversiones del exterior o desarrollarse más lentamente. En mi opinión, creo que si al pueblo se le diera una oportunidad para tomar una decisión ilustrada, la mayoría votaría en favor de afrontar el riesgo.

5. *Las metas propuestas para la producción industrial se ajustan al crecimiento probable de la demanda, pero sujeto a la condición de que se redistribuya el ingreso.*

Hemos hecho referencia sumaria a la promoción, al financiamiento, a la formación de personal y a la reforma tri-

butaria como instrumentos indispensables para acelerar el desarrollo industrial. Si se tienen en cuenta los abundantes recursos naturales del país y se considera el poco y mal uso que se ha hecho hasta ahora de los instrumentos que facilitan el desarrollo industrial, salta a la vista que las metas aquí propuestas para ese sector no son ilusorias, por lo menos desde el punto de vista de la capacidad potencial de producción del territorio y de los hombres de Chile. Pero podría uno preguntarse, ¿estará el país en condiciones de consumir un incremento tan grande de producción manufacturera como el que se postula?

La cuestión planteada resulta un tanto extraña a la experiencia chilena, en virtud de su interminable inflación, pero en un país donde hay estabilidad, el peligro de sobreproducción es real y permanente. Sin embargo, es posible demostrar que la mayor producción industrial propuesta puede ser absorbida por la demanda.

El primero de los argumentos que se puede mencionar es el de que si aumenta el ingreso por persona en cierta proporción, digamos, uno por ciento, la demanda de productos manufacturados crece en más de uno por ciento. Se puede estimar en 1,5 por ciento el incremento para Chile. Como el incremento propuesto para el ingreso por habitante es de 40 por ciento, el incremento de demanda por productos manufactureros puede estimarse en 60 por ciento por habitante en 10 años. Esta mayor demanda por habitante hay que tomarla en consideración junto con el incremento probable de la población, estimado en 20 por ciento. Ambas fuerzas elevarían en 92 por ciento la demanda de productos manufacturados, en comparación de un incremento propuesto de la producción igual a 131 por ciento. Pero quedan otros factores que contribuirán a fortalecer la demanda de productos manufacturados. Entre ellos se cuentan la redistribución del ingreso en favor de los pobres, el mejoramiento de las técnicas agrícolas, la diversificación de las exportaciones y la propia industrialización.

A consecuencia de su pobreza, la gran masa de la población chilena no es consumidora de productos industriales en

magnitud significativa. La proposición hecha aquí de duplicar en 10 años el ingreso de los pobres, transformaría a esa gran mayoría en el principal consumidor de productos manufacturados. Por otra parte, la actividad agrícola demanda en la actualidad pocos productos industriales. Su tecnificación la exigirá usar mucho más maquinarias y repuestos, mucho más productos químicos y mucho más productos de la metalurgia y de la siderurgia. Finalmente, la diversificación de las exportaciones tendrá que llevarse a cabo principalmente por la vía de aquellos productos industriales para cuya producción el país tiene mayores ventajas comparativas.

6. *Además, hay que eliminar los vicios más serios de la industria actual: el monopolio y la ineficiencia.*

Hemos llegado a la conclusión de que la aceleración del desarrollo industrial requiere dominar numerosos obstáculos, tarea a la cual debe abocarse el país con entusiasmo, pero hay que anotar, al mismo tiempo, que, con igual vigor, se precisa eliminar los vicios actuales de la industria chilena, que son, en esencia, dos: el monopolio y la baja productividad.

Hemos hecho referencia en numerosas oportunidades a la naturaleza monopolística de la economía chilena. Quien no quiera convencerse de nuestra afirmación no tiene más que mirar a su alrededor: hay monopolio u oligopolio * en las siguientes actividades: papeles y cartones, vidrios planos, envases de vidrio, cemento, hierro, maderas, gas, molinos de trigo, hilados de algodón y de rayón, cigarrillos, fósforos, calzado y cerveza.

Todos los economistas están de acuerdo en que donde hay monopolio u oligopolio los precios y los costos son más altos que donde impera la competencia. La causa de esto es fácil de comprender: si un productor cuenta con un mercado completamente asegurado para sí, no tiene que preocuparse de introducir mejoras y reducir los costos. Los mejoramientos en

* Oligopolio es la designación técnica para los casos en que los productores son pocos y se ponen de acuerdo para fijar los precios.

los procesos productivos y en la organización sólo se llevan a cabo por el estímulo de la competencia. No constituye proeza alguna ganar dinero si se tiene un monopolio, del mismo modo que no es proeza hacer carrera administrativa en un régimen donde sólo cuenta la antigüedad.

La existencia de los monopolios es una de las razones del porqué los precios de las manufacturas chilenas sean tanto más altos que los precios de las manufacturas de otros países y porqué la calidad de los productos industriales deja tanto que desear. Otra de las razones reside en la protección industrial indiscriminada. Es posible cuantificar la protección industrial, comparando lo que hay que pagar en impuestos aduaneros por los distintos productos con el precio de esos productos. Pero en Chile esa medición subestimaría la protección que se concede a algunas industrias, pues en los casos en que hay prohibición de importaciones, la protección es infinita. En algunos casos la prohibición no sólo cubre a los productos terminados, sino también a la maquinaria para producir esos bienes en el país.

La explotación que sufre el consumidor chileno en las manos de los monopolios industriales alcanza niveles que son, en algunos casos, francamente inconcebibles. Hay productos que debiendo ser mucho más baratos que en el exterior, son el doble más caros. El Cuadro Nº 7 contiene cifras de comparación de precios en Santiago y Nueva York para una serie de productos, de calidad semejante. Esas cifras son bastante impresionantes, pues demuestran que los precios industriales en Chile son más altos que en los Estados Unidos, en proporciones que fluctúan entre un 20 y un 140 por ciento, mientras que los precios de los alimentos, que determinan el costo de la mano de obra, son mucho más bajos en Chile.

Los industriales se defienden del cargo de la baja productividad alegando que los obreros producen poco. No hay duda que hay algo de cierto en esa afirmación. No se puede esperar un gran sentido de responsabilidad en el pueblo si las clases dirigentes carecen de ella y si la sociedad toda no está organizada para castigar la ineficiencia donde quiera que se encuentre. Una de las tareas importantes que debe cumplir la

Cuadro Nº 7

RELACIÓN DE PRECIOS ENTRE SANTIAGO Y NUEVA YORK, 1955

PRODUCTOS	*Relación de precio* * Más caro en Santiago, %	Más caro en Nueva York,%
Sobretodo de lana, de hombre	38	—
Abrigo de lana, de mujer	21	—
Camisa de algodón, de hombre	37	—
Camisa de dormir de algodón, de mujer	139	—
Slacks, de niño	84	—
Medias nylon	73	—
Duraznos en conserva	103	—
Tallarines	118	—
Harina de trigo	—	28
Pan blanco	—	47
Porotos verdes	—	63
Lechugas	—	72
Tomates	—	5

Fuente: Datos obtenidos de un estudio sobre sueldos y costo de la vida en Nueva York y Santiago hecho por una empresa que opera en ambas ciudades.

* El ingreso o renta por habitante de Estados Unidos se dividió por el precio unitario en Nueva York de cada uno de los artículos de la lista. El ingreso por habitante en Chile se dividió por los precios en Santiago. Luego se compararon las dos cifras, obteniéndose los porcentajes del cuadro.

política del trabajo, al mismo tiempo que fortalecer los sindicatos, es impedir que actúen como protectores de los obreros y empleados ineficientes. Conjuntamente hay que organizar un sistema de capacitación en gran escala en el trabajo —lo que los americanos llaman "in service-training" y que cubra tanto a los patrones como a los obreros y a los supervisores.

Pero la productividad no mejorará mientras no se perfeccione el mecanismo de la competencia y ésta no se acentuará mientras se mantenga el poder monopólico actual y la protección arancelaria excesiva.

La protección arancelaria no puede desaparecer del todo ni se puede reducir su nivel actual rápidamente. Habrá que examinar sector por sector y proceder a eliminar poco a poco los excesos. El monopolio no se podrá acabar con leyes antimonopólicas, porque en virtud de la pequeñez del mercado chileno, muchas de las industrias se encuentran ante el dilema de ser monopolios o no tener éxito. Hay solo tres maneras de disminuir el poder monopólico de las industrias sin destruirlas: una mayor competencia extranjera, es decir, la disminución de la protección arancelaria; una mayor intervención estatal, y la defensa organizada del consumidor.

No precisamos insistir con respecto a la competencia extranjera, pero es preciso decir algo respecto a los instrumentos de intervención antimonopolística: la ley anti-trust, que obliga a su disolución; el control de los precios del monopolio, y la nacionalización. La ley anti-trust es útil para eliminar los monopolios en los sectores donde puede existir la competencia. Los otros dos instrumentos se aplican a los llamados monopolios naturales, es decir, a aquellos sectores donde no es posible organizar la producción de otro modo. Son monopolios naturales todos los servicios de utilidad pública. En Chile, en cambio, se puede decir que, en virtud de la pequeñez del mercado, casi todos los monopolios son naturales.

La organización de los consumidores es uno de los instrumentos de lucha utilizados en los países escandinavos con mayor efectividad. Las cooperativas de consumidores confrontan a la industria escandinava con un comprador único y cuando esto no es suficiente para mantener los precios a un nivel

razonable, las cooperativas establecen sus propias fábricas, que funcionan si no se llega a un acuerdo sobre los precios, pero que de otro modo se tienen cerradas.

En Chile la organización cooperativa es la que tiene que constituir el eje de la lucha anti-monopólica. La nacionalización es inaplicable, porque transformaría al país de inmediato en una economía socialista, para lo cual no estamos preparados. El control de precios puede jugar un papel útil en la destrucción del poder monopólico de los servicios de utilidad pública, pero no como instrumento de aplicación general, porque eso también nos convertiría en una república socialista. Menos protección arancelaria, mayor organización cooperativa de los consumidores y control de las tarifas de los servicios de utilidad pública deben formar la trilogía en que se base la lucha antimonopólica.

7. *El aumento de las facilidades de producción hay que distribuirlo a lo largo del territorio y de un modo económico.*

¿Dónde debe localizarse la actividad económica que se desarrollaría en el próximo decenio, especialmente, la no-agrícola? Dijimos al comienzo que uno de los problemas serios de la economía chilena es su excesivo centralismo. Vale la pena examinar cuantitativamente el grado a que ha llegado la concentración regional de la producción. Sólo así se puede sentir plenamente la gravedad del problema. Con el objeto señalado, las provincias han sido agrupadas en ocho regiones y se ha estimado la contribución que hace cada región (Producto Territorial Bruto Regional) a la producción total del país (Producto Territorial Bruto Total), la proporción de la población total que habita en cada una de ellas y el Producto Regional por habitante en relación con el Producto por habitante de la región de Santiago. Las cifras correspondientes aparecen en el Cuadro Nº 8.

Cuadro Nº 8

POBLACIÓN, PRODUCTO REGIONAL TOTAL Y PRODUCTO REGIONAL POR HABITANTE

Regiones	Producto % del país	Población % del país	Producto por habitante % de Región II
Región I			
Tarapacá a Atacama	6,2	7,6	98,6
Región II			
Coquimbo a Colchagua	50,7	63,2	100,0
Región III			
Curicó a Linares	8,1	5,3	52,6
Región IV			
Ñuble, Bío-Bío, Concepción, Arauco	14,7	11,4	62,4
Región V			
Malleco – Cautín	8,8	4,7	43,1
Región VI			
Valdivia – Osorno	8,4	5,4	51,5
Región VII			
Chiloé – Aysén	2,1	0,9	33,6
Región VIII			
Magallanes	1,0	1,5	129,9
TOTAL:	100,0	100,0	80,3

Fuente: Preparado por el Ing. Comercial señor Eduardo García, a base de los censos y de informaciones de la CORFO.

Según las cifras de ese cuadro y si se hace abstracción de Magallanes, hay dos países en Chile: uno pobre, con un nivel de ingreso bajo por habitante, que se extiende de Colchagua al Norte, y otro paupérrimo, que va de Colchagua al Sur y que tiene un nivel de ingreso por habitante tan bajo que, en promedio, sólo alcanza a la mitad del ingreso por habitante de las regiones I y II. Algunas de esas regiones, las números V y VII, se cuentan entre las de más bajo ingreso per capita del mundo. Además de la diferencia señalada, el Cuadro Nº 8 nos enseña que la región II representa la mitad del país en lo que a población se refiere, y casi los dos tercios en lo que a producción se refiere.

El Cuadro Nº 8 cuenta sólo una parte de la historia del centralismo. Hay otra parte que acentúa las diferencias regionales. Se trata de las transferencias que tienen lugar entre región y región. Cuando se obliga, por ejemplo, a tributar a las compañías salitreras, se resta del Producto de la región I una suma igual a la tributación y los habitantes de la región quedan con una disponibilidad de bienes y servicios que es menor que la que producen. Si el Gobierno gasta esa misma suma en proveer servicios o hacer inversiones en la región I, entonces la disponibilidad de bienes vuelve a ser igual a la producción. Por otra parte, si los propietarios de las salitreras gastan o invierten sus utilidades en otras regiones, la cuantía de bienes y servicios de que hace uso la región I también es menor que la cuantía de lo que produce.

Las transferencias mencionadas tienen lugar en gran escala no sólo entre las regiones I y II a favor de esta última, sino también desde todo el país a la región II. Muchas de estas transferencias, posiblemente la mayoría, son privadas y voluntarias. Son las transferencias de las personas que ganan dinero en provincias y lo van a gastar o a invertir en Santiago. No ha sido posible cuantificar el volumen de las transferencias, pero, de todos modos, se puede concluir que si la concentración de la producción en la región II es muy grande, la concentración de la disponibilidad de bienes es todavía mayor.

La región II contribuye con dos tercios de la producción total no sólo porque la mayor parte de la industria y de los

servicios gubernamentales, comerciales y financieros están localizados allí, sino también porque es la región más agrícola de todo el país. El cuarenta por ciento de esa producción está en la región II, no obstante que la agricultura es la actividad principal de todas las otras regiones, excepto la región I. La explicación de este hecho, un tanto sorprendente, reside en que la mayor parte de las obras de mejoramiento agrícola, tales como riego y vías de comunicación, se han realizado en la región II. Además, el proceso de industrialización de la región II ha hecho más conveniente dedicar los campos a producir cosas que rindan más por hectárea. Entre ellas se cuentan las verduras, la leche, los huevos y la fruta.

Naturalmente, la concentración geográfica de la producción es mucho más notable en el caso de la producción manufacturera que en el de la producción total. ¡La región II contribuye con el 77 por ciento del total de la producción industrial del país! Eso por sí solo explica que también sea la región II el asiento de la producción de la mayoría de los servicios del país (Véase el Cuadro Nº 9).

Si la política económica continúa despreciando las distorsiones geográficas que se han estado produciendo en los últimos 25 años, lo más probable es que continúen acentuándose. La población de la región II, por ejemplo, puede llegar al cabo de los próximos 10 años a ser el 60 por ciento de la población total del país, en cuyo caso lo más probable será que la producción de esa región llegue a constituir cerca del 75 por ciento de la producción nacional. Naturalmente, llegaría un momento en que el país reaccionaría instintivamente en un esfuerzo por detener la hipertrofia de una región, lo que, por necesidad, implica la atrofia de otras. Ya hay numerosísimos síntomas que señalan que la reacción ha comenzado, pero, como en todo fenómeno irracional, los resultados se conseguirán de una manera dolorosa y lenta. Hay que educar al país, hay que enseñarle que no puede continuar así y que es preciso que adopte una política consciente y definida de descentralización para evitar esos dolores innecesarios.

Cuadro Nº 9

PRODUCTO GENERADO POR REGIONES Y ACTIVIDADES POR CIENTO DEL TOTAL, 1952

Actividades	Total	Región I	Región II	Región III	Región IV	Región VII	Región VI	Región V	Región VIII
Agricultura	100	0.9	40.5	15.6	13.2	12.2	12.5	2.0	3.1
Minería	100	52.9	37.6	0.1	7.3	0.1	0.2	0.6	1.3
Industria	100	1.6	77.1	2.3	14.5	1.2	2.7	—	0.5
Construcción	100	5.6	65.9	6.0	10.5	4.1	5.4	1.3	1.2
Elect. agua y gas	100	1.6	77.1	2.3	14.5	1.2	2.7	—	0.5
Comercio	100	5.7	67.5	4.5	11.0	4.8	4.8	0.6	1.1
Finanzas y Seguros	100	2.7	77.0	3.9	6.5	2.8	5.5	0.8	0.8
Transporte y Cam.	100	14.2	58.2	3.6	9.9	4.1	6.3	1.0	2.7
Gobierno	100	7.5	65.9	4.3	10.8	4.4	4.6	1.4	1.1
Serv. Pagados	100	6.1	65.2	4.5	11.7	4.8	5.2	1.0	1.5
Propiedad	100	1.6	80.6	1.6	9.7	2.7	2.4	0.2	1.2
Producto Total	100	7.6	63.2	5.3	11.4	4.7	5.4	0.9	1.5

Fuente: Preparado por el Ingeniero Comercial señor Eduardo García en base de los censos y de informaciones de la CORFO.

La realización del programa aquí propuesto conduciría de una manera automática a que se corrija en parte el desequilibrio geográfico de la producción, porque propone desarrollar la agricultura mucho más rápidamente que en el pasado y propone localizar la industrialización de los productos agrícolas allí donde se producen esos bienes. Sin embargo, en virtud de la continua y acelerada migración hacia las ciudades, el desequilibrio demográfico puede acentuarse. De ahí que sea preciso adoptar medidas específicas para provocar la descentralización demográfica.

Se insinuó antes que el país debe hacer un esfuerzo para crear dos centros industriales importantes, además de Santiago y Concepción; uno en el Norte y otro en el seno del Reloncaví, y debe, además, acelerar lo más posible el desarrollo de Concepción.

El Estado tiene muchos instrumentos para estimular la descentralización. Uno de ellos es la disminución de la intervención estatal al mínimo compatible con el desarrollo y la estabilidad, y la máxima descentralización de la maquinaria estatal que sea compatible con la eficiencia administrativa. Así se evita que aquellas industrias que preferirían localizarse allí donde hay mano de obra barata, prefieren hacerlo en Santiago sólo porque la tramitación burocrática, incluso la bancaria, hay que hacerla en esa ciudad.

La modernización del sistema de transporte y la revisión del sistema de tarifas para evitar la discriminación contra los productores de provincias puede ser otro de los instrumentos importantes en la lucha contra el centralismo. Pero el Gobierno también puede utilizar los créditos de modo de favorecer a las industrias que se establezcan en los centros que más convengan al interés nacional. De igual modo se podrá utilizar el mecanismo tributario y de subsidios. A la larga, el fisco y el país entero saldrán ganando si se le rebajan los impuestos a una industria a condición de que no se instale en Santiago. Por último, también parece recomendable proceder a zonificar lo scentros industriales que se escojan y a crear las facilidades productivas indispensables, como agua y energía, habitaciones para los obreros, escuelas y hospitales.

8. *Pero nada de lo propuesto se conseguirá si cada cual no toma su puesto en la batalla por la reconstrucción.*

Hemos llegado al fin de un diagnóstico sobre la raíz de los problemas que nos afectan a los chilenos de hoy. Comenzamos con una descripción descarnada y hasta dura de nuestros defectos típicos. Nuestro cuadro clínico, de pésima apariencia en un primer contacto, se fue aclarando en la medida que pudimos alcanzar la esencia de las cosas. Ahora hemos terminado con un panorama de Chile donde brilla el optimismo. El tiempo dirá si ese optimismo ha sido exagerado y dirá, en efecto, que lo ha sido si continuamos empeñados en luchar por cosas absurdas, en defender palabras y *slogans* y en no reafirmar nuestra dignidad, vitalizándola con el ejercicio de las virtudes envueltas en el respeto al ser humano y en el reconocimiento de su igualdad fundamental. En esta tarea de reconstrucción cada cual tiene algo que hacer. La responsabilidad de nuestro fracaso como nación, del mismo modo que los méritos de nuestros éxitos, forman parte inseparable del patrimonio de cada cual. Esto no debe ser olvidado.

ÍNDICE

A MODO DE PREFACIO

I LA CRISIS INTEGRAL DE CHILE

1. Hay numerosos síntomas de que el país está en crisis 13

2. La crisis es integral y tiene su origen en la falta de armonía de las distintas instituciones, actividades y valores nacionales 17

3. La desarmonía se produjo a raíz de la Depresión Mundial de 1929 y se agravó desde entonces, debido a que no se intentó una solución integral 20

4. Uno de los problemas que quedó sin resolver fue el de la formación de una conciencia cívica 23

5. Tampoco se adoptó el sistema educacional a las necesidades de una nación subdesarrollada, urbana y democrática 27

6. La estructura administrativa del Gobierno debió ajustarse para hacer frente a sus nuevas tareas, pero la transformación no se realizó 35

7. Por último hay que anotar que, no obstante el gran esfuerzo que se ejerció en favor de la industrialización, el país no consiguió crear una economía dinámica 48

II. LA CRISIS DEL DESARROLLO

1. En una sociedad moderna, el desarrollo económico es indispensable por varias razones 55

2. El aumento de la producción debe ser superior al de la población 59

3. En los últimos 30 años, la producción chilena ha crecido menos que la población 61

4. Hay cuatro grandes barreras al desarrollo económico de Chile, que es preciso destruir 65

5. El estancamiento de la agricultura es una de las barreras 67

6. La inflación endémica es otra barrera 68

7. Otra de las barreras es la muy desigual distribución del Ingreso 73

8. Redistribuir el ingreso es un problema de aceleración del desarrollo y de reforma de la estructura productiva 77

9. Los chilenos pueden, si quieren, eliminar la pobreza extrema en un plazo de 10 años 82

10. El centralismo es el cuarto enemigo del mejoramiento del patrón de vida de los chilenos 87

III. LA REFORMA AGRARIA Y LA REDISTRIBUCION DEL INGRESO

1. La Reforma Agraria de Chile debe buscar mejorar la productividad agrícola y corregir la desigualdad excesiva en la distribución del Ingreso 91

2. Para que haya desarrollo económico la productividad agrícola tiene que aumentar más que la de los otros sectores 93

3. ¿Es posible que la productividad agrícola aumente en 112% en 10 años? 95

4. Para que aumente la productividad agrícola hay que sacar a la población de los campos 96

5. Para que aumente la productividad se necesita dar estímulo a los empresarios y obreros agrícolas 98

6. La concentración de la propiedad agrícola en unas pocas manos dificulta la concesión de estímulos homogéneos para todos los productores 98

7. Además, la concentración de la propiedad significa producción ineficiente 100

8. La subdivisión de la propiedad agrícola no debe producir minifundios ni precisa aplicarse al sur de la provincia de Bío-Bío 102

9. El mejor estímulo para el obrero agrícola es un mejor salario 107

10. El estímulo más efectivo para los empresarios medianos y grandes es el mejoramiento de los precios agrícolas 111

11. Los productores y trabajadores agrícolas son severamente castigados por medio de la desfavorable relación de precios 111

12. Los precios agrícolas son bajos porque los pobres de las ciudades son tan pobres 112

13. Hay varios procedimientos para mejorar los precios agrícolas 115

14. La Reforma Agraria es un instrumento efectivo para mejorar la distribución del ingreso 117

V. EL PROBLEMA DE LA INESTABILIDAD

1. Tanto las economías desarrolladas como las poco desarrolladas muestran algún grado de inestabilidad, pero la naturaleza del fenómeno es distinta en ambos casos 119

2. El importante papel que desempeñan las exportaciones en la inestabilidad depende de la estructura de la economía y del tipo de exportación 122

3. En virtud de la distinta naturaleza de la inestabilidad en los países desarrollados y en los subdesarrollados, los remedios empleados en los primeros no sirven para los segundos 123

4. La naturaleza de nuestras importaciones resta también eficacia a la política fiscal compensatoria ortodoxa 126

5. Debido también a la estructura de las importaciones, la devaluación neutraliza los efectos que ejerce sobre ellos y conduce a nuevas devaluaciones 127

6. En las condiciones chilenas la substitución de importaciones no es la solución ideal para reducir la inestabilidad 129

7. La afirmación de Churchill, al término de la guerra, de que Inglaterra exportaba o moría, es aplicable a Chile 132

8. La expansión y diversificación de las exportaciones no se conseguirán con un simple estímulo cambiario 134

9. La inestabilidad también tiene mucho que ver con ciertas características de la tributación y de los gastos públicos 136

10. Los déficit —públicos o privados— no conducen necesariamente a la inflación 137

11. En buena medida, los déficit fiscales de Chile tienen su raíz en causas estructurales 140

12. Después de la discusión anterior no debe caber duda que no basta acabar con los déficit para terminar con la inflación, pero se pueden citar argumentos adicionales 144

13. Es muy poco probable que un aumento de los gastos del Estado no provoque un aumento de precios, cualquiera que sea la forma cómo se financien esos gastos 147

14. Por cierto, la mala administración financiera tiene una buena parte de la responsabilidad por la gestación de los déficit 148

15. Las alzas de sueldos y salarios provocan inflación si son desmedidas y según sea la política monetaria que se adopte 151

16. Pero no se puede afirmar que la raíz de la inflación chilena se ahinca en la conducta de los asalariados 152

17. El grupo de los empresarios usa el crédito y su poder para fijar los precios como armas de defensa contra la inflación 154

VI. EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES NO AGRICOLAS Y EL PROBLEMA DEL CENTRALISMO

1. La estructura o composición de la producción y del empleo debe ser modificada de una manera substancial 159

2. Pero hay que tener presente los peligros que encierra estibar mal la carga 164

3. Para desarrollar la industria más rápido que en el pasado hay que eliminar varios obstáculos 166

4. El obstáculo de la escasez de ahorro tiene que ser resuelto, en parte, con préstamos e inversiones extranjeras 170

5. Las metas propuestas para la producción industrial se ajustan al crecimiento probable de la demanda, pero sujeto a la condición de que se redistribuya el ingreso 171

6. Además, hay que eliminar los vicios más serios de la industria actual: el monopolio y la ineficiencia 173

7. El aumento de las facilidades de producción hay que distribuirlo a lo largo del territorio y de un modo económico 177

8. Pero nada de lo propuesto se conseguirá si cada cual no toma su puesto en la batalla por la reconstrucción 183

EN VEZ DE LA MISERIA
por *Jorge Ahumada C.*

se terminó de imprimir bajo el sello de la Editorial Del Pacífico, S. A., el 4 de Noviembre de 1958, en las prensas de la misma Editorial, San Francisco 116, Santiago de Chile.

Colección Rostro de Chile

BIBLIOTECA DE ECONOMÍA

HACIA NUESTRA INDEPENDENCIA ECONOMICA
Aníbal Pinto

• •

CUESTIONES PRINCIPALES DE LA ECONOMIA
Aníbal Pinto

• •

ANTECEDENTES SOBRE EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA CHILENA, 1925-1952
Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas

• •

INTRODUCCION AL COOPERATIVISMO
Humberto Muñoz

• •

ECONOMIA CHILENA — RUMBOS Y METAS
Carl Hudeczek

• •

CUENTAS NACIONALES DE CHILE, 1940-1954
Corporación de Fomento de la Producción

• •

EN VEZ DE LA MISERIA
(2ª edición)
Jorge Ahumada C.

EDITORIAL DEL PACIFICO, S. A.
Ahumada 57 — Casilla 3126
Santiago de Chile